

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej, Uniwersytet Warszawski
Polski Komitet Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu

Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik¹
(wersja 1.0, 17.04.2014)

Spis treści

Wstęp.....	2
Unia czysto gospodarcza a wymiar społeczny.....	3
Wymiar społeczny Unii Europejskiej – kształt i krótka historia.....	6
Organy i instytucje polityki społecznej UE.....	11
Otwarta metoda koordynacji i społeczny wymiar Strategii Europa 2020.....	17
Aktywna integracja i inwestycje społeczne.....	25
Finansowe instrumenty polityki społecznej Unii Europejskiej.....	28
Przyszłość polityki społecznej UE.....	32
Zakończenie.....	36
Załączniki.....	37
Kalendarium rozwoju wymiaru społecznego UE.....	37
Wybrane Skróty.....	39
Słowniczek wybranych terminów.....	40

¹ Dokument powstał w ramach projektu *EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną*, www.eapn.org.pl.

Wstęp

W pierwszym wydaniu poniższej publikacji, pt. „Przewodnik po europejskiej polityce społecznej”, omówiona została nie tylko sama Unia Europejska (UE), ale też - niezależna od UE i utworzona wcześniej - Rada Europy. Czytelników zainteresowanych jej wymiarem społecznym odsyłamy do tamtej wersji przewodnika. W obecnym wydaniu zawarte zostały informacje dotyczące tylko polityki społecznej Unii Europejskiej. Ze względu na zainteresowania Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu najbardziej szczegółowo potraktowano politykę UE wobec problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego.

W pierwszym punkcie wyjaśniamy, dlaczego projekt europejski - początkowo tylko gospodarczy - zyskuje wymiar społeczny. Im bardziej zacieśnia się współpraca gospodarcza i powstaje wewnętrzny rynek europejski, tym więcej jest powodów do wspólnego uregulowania spraw społecznych i tworzenia polityki w tym obszarze. Następnie zostały omówione kształt i historia wymiaru społecznego UE z przywołaniem przykładu Rady Europy. Podstawowe instytucje unijnej polityki społecznej na tle jej systemu politycznego to tematyka kolejnego punktu. Unia przywiązuje duże znaczenie do długookresowych strategii (Strategia Lizbońska, Strategia Europa 2020). Scharakteryzowaliśmy więc je koncentrując uwagę na przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Przedstawiony jest tam również sposób realizacji Strategii Europa 2020 na poziomie UE i w państwach członkowskich (semestr europejski). Kluczowe znaczenie dla zrozumienia społecznego wymiaru strategii długookresowych UE mają koncepcje aktywnej integracji i inwestycji społecznych. Na nich koncentrujemy się w kolejnym punkcie. Unia dysponuje nie tylko instrumentami prawnymi, ale też finansowymi. W obszarze spraw społecznych należy do nich w szczególności Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Ostatni punkt dotyczy przyszłości polityki społecznej UE z uwzględnieniem wpływu globalnego kryzysu gospodarczego.

Unia czysto gospodarcza a wymiar społeczny

Żeby zrozumieć unijną politykę społeczną, rozważmy hipotetyczny i uproszczony przykład dwóch graniczących ze sobą państw – A i B – z własnymi instytucjami polityki społecznej (PS) w różnych dziedzinach. Instytucje te rozwijały się w długim okresie i w specyficznym kontekście obu krajów, a więc ich polityki społeczne różnią się od siebie.

Wyobraźmy sobie teraz, że władze tych państw po długich negocjacjach postanowiły zawiązać unię międzypaństwową (UAB). Zasadniczym celem tej unii ma być ograniczenie barier w handlu między krajami. Polegać ma to na zapewnieniu swobodnego przepływu kapitału, pracowników, towarów i usług, czyli docelowo zniesienia granic dla działalności gospodarczej. Nie należą do nich tylko granice geograficzne z całym systemem kontroli ruchu międzygranicznego, ale również te tworzone przez politykę gospodarczą, np. cła. Za barierę dla rozwoju **rynku wewnętrznego** może być też uznane utrzymywanie dwóch różnych walut, jak również odmienne systemy edukacji. Odpowiedzią na pierwszą jest unia walutowa, a na drugą - reformy edukacyjne. Polityka tworzenia wspólnego rynku może być więc o wiele bardziej ambitna niż tylko wzajemne zniesienie kontroli granicznej i ceł. Prowadzi to do powstania unijnej polityki gospodarczej.

Możemy wskazać dwa przeciwstawne modele uregulowania polityki społecznej państw A i B w kontekście ich unii gospodarczej. Umowa fundująca UAB może stanowić, że unia nie będzie miała żadnych kompetencji w dziedzinie polityki społecznej. Wówczas będziemy mieli organizację dwupaństwową o wspólnym rynku i walucie, ale bez unijnego wymiaru społecznego. Sprawy społeczne i odnosząca się do nich polityka pozostaną w kompetencjach Państw Członkowskich, czyli ich władz publicznych oraz administracji. Innymi słowy, to konstytucje tych dwóch państw, oraz ustawy uchwalane przez ich parlamenty tworzą podstawy prawne dla realizacji polityki społecznej.

Drugie rozwiązanie – odwrotne w stosunku do pierwszego – polega na tym, że państwa rezygnują ze swoich kompetencji w dziedzinie polityki społecznej i w umowie zawiązującej unię przekazują je UAB. Wszystkie zadania społeczne przejmie więc unia (czyli jej władze i administracja). Tę sytuację trudniej sobie wyobrazić, gdyż polityka społeczna rozwijała się w ścisłym związku z państwem narodowym. Powstawały oczywiście organizacje międzynarodowe, które chciały mieć na nią wpływ (np. wspomniana wyżej Rada Europy, a w skali globalnej przede wszystkim Międzynarodowa Organizacja Pracy). Głównym instrumentem tego wpływu było prawo międzynarodowe dobrowolnie ratyfikowane przez Państwa Członkowskie i włączane w ich system prawny, zgodnie z procedurą krajową.

To rozwiązanie problemu krajowej polityki społecznej w unii czyni ją podobną bardziej do państwa federalnego, niż do organizacji międzypaństwowej. Skoro zarówno polityka gospodarcza, jak i społeczna należą do unii, to państwa A i B zaczynają przypominać stany w USA, landy w Niemczech czy kantony w Szwajcarii.

Pomiędzy całkowitym brakiem unijnej polityki społecznej, a jej maksymalistyczną wersją w postaci całkowicie unijnej polityki społecznej istnieje oczywiście droga pośrednia. Musi ona odbiegać od pierwszego modelu (całkowicie niezależnych polityk społecznych) z kilku powodów. Każdy z nich związany jest z jedną z podstawowych zasad unii gospodarczej – swobodą przepływu osób, usług, kapitału a także unią walutową.

Migracje pracowników utrudniają odrębności systemów edukacyjnych w obu krajach. Powoduje to problemy z uznawaniem kwalifikacji nabywanych poprzez formalną edukację i potwierdzonych dyplomami szkolnymi. 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.

W obszarze zabezpieczenia społecznego migracja międzypaństwowa powoduje między innymi problem z zachowaniem uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego. 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. I to pod warunkiem, że przewidziano tam jakieś świadczenia warunkowane stażem dla obcokrajowców. Oba kraje muszą więc przyjąć nie tylko jakąś formę wzajemnego uznawania ciągłości uprawnień socjalnych migrujących pracowników, ale również szczególnie traktować obywateli z państwa należącego do unii w porównaniu z osobami z krajów trzecich (spoza unii).

Kolejny problem związany jest opieką zdrowotną. 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, czy ma on uprawnienie do ochrony zdrowia na terenie kraju B. Jeżeli postanowimy, że ma on takie uprawnienie, powstaje problem, kto ma za tę opiekę płacić. Ma on 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.

Problemy dla polityki społecznej krajów A i B generuje też 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 tam 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.

Swoboda przepływu kapitału też rodzi problemy w zakresie polityki społecznej. 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 na ubezpieczenie społeczne) 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).

Na koniec warto też wspomnieć jakie wyzwania dla polityki społecznej rodzi unia walutowa. W przypadku niezależnych walut ważną funkcję ekonomiczną odgrywa kurs walutowy. Szczególnie jest

ona ważna, gdy mamy do czynienia z ożywioną wymianą handlową między naszymi krajami. A do tego ma przecież prowadzić unia gospodarcza i wspólny rynek. Załóżmy, że kurs ma się jak 1 do 1, czyli ten sam koszyk dóbr możemy zakupić za 100 jednostek waluty kraju A i za 100 jednostek waluty kraju B. Jakie konsekwencje dla handlu między krajami A i B oraz ich wewnętrznej sytuacji gospodarczej będzie miało zmniejszenie wartości waluty kraju A i ustalenie kursu na 2 do 1? Upraszczając, popyt na towary produkowane w kraju A zwiększy się, a na te produkowane w kraju B zmniejszy się. Jest tak dlatego, że obywatele kraju B - orientując się, że mogą kupić więcej towarów kraju A za swoją walutę - zwiększają ich zakupy. Z kolei obywatele kraju A widząc, że towary kraju B są dla nich dwa razy droższe, będą nabywali ich mniej, a co za tym idzie - wzrosnie ich popyt na towary rodzime. Sytuacja taka jest więc korzystna dla rozwoju gospodarczego kraju A i niekorzystna dla kraju B. Może być więc tak, że pierwszy rozwija się szybciej niż drugi. Jeżeli jednak w punkcie wyjścia był on mniej rozwinięty, to mamy do czynienia z nadrabianiem różnicy w rozwoju gospodarczym.

Nie wchodząc już w dalsze szczegóły zależności między zmianami kursu wymiany walut a sytuacją gospodarczą, unia walutowa oznacza, że kurs walut kraju A do B znika. Mamy jedną walutę na obszarze obu państw. Pozostaje kurs wymiany wspólnej waluty na waluty krajów trzecich. Wówczas wskazane zależności nie zachodzą między członkami unii. Mają one jednak nadal miejsce między gospodarką unii walutowej a gospodarkami krajów spoza niej.

W samej unii sytuacja staje się więc podobna do tej w jednym państwie, w którym w jednych regionach za ten sam koszyk dóbr trzeba zapłacić więcej, a w innych mniej (koszty utrzymania w drugim przypadku są mniejsze). Kluczowa jest więc relacja zarobków do kosztów utrzymania. Jeżeli w kraju A zarobki przeciętne są trzy razy niższe niż w kraju B, a ceny są zbliżone, to oznacza, że poziom życia w kraju A jest trzy razy niższy. Obywatele tego kraju zdając sobie z tego sprawę mogą migrować do kraju B, aby tam podjąć pracę i podnieść w ten sposób swój poziom życia. Zwiększa to konkurencję na rynku pracy kraju B (coraz więcej osób stara się tam o pracę), co hamująco wpływa na wzrost płac. Z kolei w kraju A konkurencja na rynku pracy zmniejsza się (mniej osób stara się o pracę), co powinno stymulować wzrost płac. Zwiększony popyt może pobudzać gospodarkę kraju A do rozwoju. Widzimy, że teraz głównym czynnikiem wyrównującym poziom rozwoju między krajami jest migracja pracowników i jej wpływ na poziom płac. Wskazane wyżej problemy (a jest też wiele innych) sprawiają jednak, że migracje międzypaństwowe mają o wiele mniejszą skalę niż wewnątrzpaństwowe. Ponadto, w dłuższym okresie, przepływ pracowników z kraju A do B pogarsza sytuację systemu emerytalnego w A i poprawia w B, a inwestycje poczynione w wykształceniu pracowników A zwracają się w kraju B.

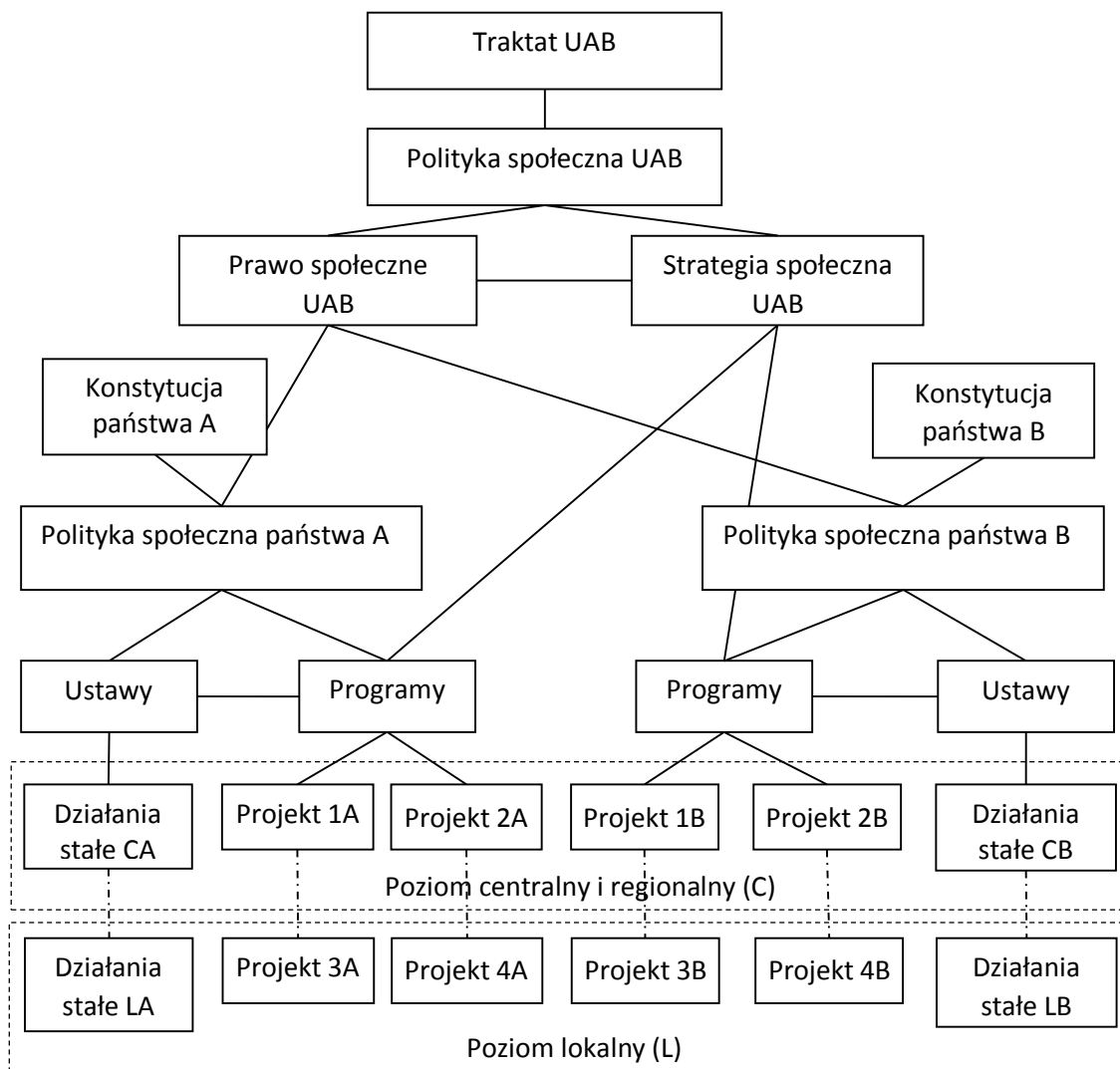
Z powyższych argumentów wynika, że unia gospodarcza pociąga za sobą konieczność rozwiązywania problemów o charakterze ściśle związanym z polityką społeczną w obszarach edukacji, prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia. Przyjęcie zasady jednolitego wewnętrznego rynku pracy, kapitału, dóbr i usług oraz wspólnej waluty, pociąga za sobą liczne wyzwania w sferze krajowych praw pracowniczych i socjalnych. Z tego też względu żadna bardziej zaawansowana międzypaństwowa unia gospodarcza nie może pozostawić na uboczu zagadnień z zakresu polityki społecznej. Jest to szczególnie istotne, gdy rozwój gospodarczy i społeczny Państw Członkowskich unii jest bardzo zróżnicowany.

Nie prowadzi to jednak do wniosku, iż optymalny jest model maksymalistyczny. Całkowite podporządkowanie polityki państw A i B polityce unii oznacza w praktyce stworzenie nowego państwa. Może być to bardzo trudne między innymi z powodu tradycji odrębnej państwowości, przywiązania obywateli do własnego państwa, retoryki politycznej stawiającej na suwerenność narodową, interesów gospodarczych silniejszego z państw, różnic językowych i kulturowych.

Wymiar społeczny Unii Europejskiej – kształt i krótka historia

Wyłaniający się z rozważań w poprzednim punkcie kształt wymiaru społecznego unii naszych dwóch państw został przedstawiony na Schemacie 1. Uwzględniono podział na klasyczne instrumenty polityki o charakterze prawnym (konstytucja, ustawy, działania stałe administracji) oraz te współczesne o charakterze zarządczo-organizacyjnym (strategie, programy, projekty). Zaznaczone zostały dwa szczeble administracji krajowej: centralny i regionalny oraz lokalny. Przerwane odcinki łączące elementy poziomu centralnego i regionalnego z elementami poziomu lokalnego oznaczają koordynację działań pomiędzy nimi.

Schemat 1. Polityka społeczna na poziomie unijnym i krajowym



Źródło: Opracowanie własne.

Wymiar społeczny unii naszych dwóch państw w sensie prawnym to zawarte w traktacie unijnym przepisy dotyczące jej kompetencji w sprawach społecznych oraz instrumentów ich realizacji. Jest to też prawo unijne, które uszczegóławia zasady dotyczące tego obszaru oraz unijne strategie i ich cele społeczne.

Przykład dwóch państw, które zawiązują unię gospodarczą służył do pokazania w uproszczeniu podstaw myślenia o Unii Europejskiej i sposobie jej działania. Poniżej scharakteryzowany zostanie wymiar społeczny UE na tle wymiaru społecznego Rady Europy (RE).

Obie organizacje są od siebie niezależne i nie należy ich ze sobą mylić. W 2014 r. do UE należało 28 Państw Członkowskich, a do RE 47. Z tych ostatnich nienależących do UE wskażmy tylko kilka: Federacja Rosyjska, Ukraina, Turcja, Azerbejdżan, Armenia. Z tego wynika, że obszar terytorialny i jednocześnie zróżnicowanie polityczno-gospodarcze i społeczno-kulturowe RE jest większe niż UE. Ta ostatnia po rozszerzeniach na państwa Europy Południowej w latach 80. (Grecja – 1981 r., Hiszpania i Portugalia – 1986 r.) oraz na kraje postkomunistyczne po 2000 r. (Polska i siedem innych w 2004 r., Bułgaria i Rumunia w 2007 r. i Chorwacja w 2013 r.) stała się również bardziej zróżnicowana wewnątrz. Poza najbogatszymi europejskimi państwami zaczęły należeć do niej także kraje o wiele słabiej rozwinięte.

Cele Rady Europy (powstałej w 1949 r.) mają przede wszystkim charakter pozagospodarczy i polegają na rozwoju wspólnych i demokratycznych zasad, w szczególności praw człowieka, wśród Państw Członkowskich. Zawarte są one w konwencjach przez nie ratyfikowanych. Najważniejszą jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (przyjęta w 1950 r.).

Misja UE, obecna od lat 50. w **Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej** (EWG, powstała w 1958 r. na mocy Traktatu Rzymskiego, przyjętego w 1957 r.), ma charakter przede wszystkim gospodarczy. Zasadniczym celem jest stworzenie wewnętrznego rynku bez barier międzypaństwowych.

Obie organizacje powstały po II wojnie światowej w warunkach zaostrzającej się Zimnej Wojny między USA i Europą Zachodnią (wspólną reprezentacją wojskową było NATO) a Blokiem Wschodnim, do którego należała Polska i inne europejskie kraje komunistyczne Europy Środkowej i Wschodniej. Państwa te miały własną organizację międzynarodową o charakterze gospodarczym - Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). Po upadku ustrojów opartych na autorytarnych rządach partii komunistycznych, nowe demokratyczne władze zgłosiły akces między innymi do UE i RE, co zakończyło okres głębokich podziałów międzynarodowych w Europie².

Rada Europy działa na rzecz przestrzegania praw człowieka w Europie, a Unia Europejska dąży do integracji gospodarczej. W obu przypadkach sprawy społeczne i polityka społeczna nie były więc na pierwszym planie. W RE rozwój tego wymiaru rozpoczął się wcześniej. Jego zasadniczym przejawem jest **Europejska Karta Społeczna** (EKS, 1961 r.) oraz jej zrewidowana wersja (1996 r.). Dokumenty te zawierają bardzo szeroki zestaw praw pracowniczych i socjalnych. Polska ratyfikowała EKS (1997 r.) oraz podpisała (2005 r.), ale nadal nie ratyfikowała zrewidowanej Karty. Państwo będące stroną Karty (po ratyfikacji) musi cyklicznie przygotowywać raporty z tego, jak wywiązuje się z wiążących je postanowień. Raporty te ocenia grupa niezależnych ekspertów (Europejski Komitet Praw Społecznych) i formułuje na tej podstawie zalecenia³.

Za ważne dla rozwoju wymiaru społecznego UE należy uznać współpracę w sprawach społecznych prowadzoną od lat 70., a następnie deklarację w postaci **Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników** z 1989 r. Prawdziwy przełom nastąpił jednak dopiero wraz ze zmianami podstaw prawnych, na których opierała się UE. Nie dokonał tego jeszcze Protokół Społeczny do Traktatu z Maastricht. Dopiero Traktat Amsterdamski (przyjęty w 1997 r., wszedł w życie w 1999 r.) skutecznie włączył te zagadnienia do prawa traktatowego. Uzupełnienia i nowe elementy w obszarze społecznym wprowadzane zostały jeszcze Traktatem Nicejskim (2001 r.) oraz Traktatem Lizbońskim (przyjęty w

² Polska przystąpiła do Rady Europy w 1991 r. a do UE w 2004 r. Układ stowarzyszeniowy (układ europejski) z tą drugą organizacją został podpisany również w 1991 r. Jego celem było przygotowanie do pełnego członkostwa.

³ Więcej na temat społecznego wymiaru Rady Europy patrz pierwsze wydanie tego przewodnika.

2007 r., wszedł w życie w 2009 r.). Postęp na drodze włączania spraw społecznych do kompetencji UE pokazany został w Tabeli 1.

Dwa procesy są wyraźnie widoczne. Po pierwsze, włączanie kolejnych obszarów polityki społecznej do kompetencji UE. Po drugie, zróżnicowanie sposobu decydowania o tych obszarach. Dla części z nich zachowano zasadę jednomyślności. Stosowana w coraz większym zakresie zasada większości kwalifikowanej zmienia tę sytuację, ale osiągnięcie takiej większości też nie jest łatwe. Wynika stąd, że reformy zobrazowane w Tabeli 1 miały dać Państwom Członkowskim pewność, że Unia nie będzie ingerowała w sprawy społeczne bez uzgodnienia tego z Państwami Członkowskimi. Jest to też wyraz zasady subsydiarności (pomocniczości), która mówi, że za sprawy publiczne odpowiada najbliższy im poziom administracji, np. za pomoc społeczną – gmina, za współpracę między państwami - Unia.

Tabela 1. Włączanie spraw społecznych do prawa traktatowego UE

Kompetencja Wspólnoty wyrażona bezpośrednio	Traktat o EWG, 1957 r.	Jednolity Akt Europejski, 1986 r.	Protokół Społeczny do Traktatu z Maastricht, 1992 r.	Traktat Amsterdański, 1997 r.	Traktat Nicejski, 2001 r.
“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.

W tabeli nie został uwzględniony Traktat Lizboński, który wszedł w życie w 2009 r. Nie jest on uznawany za przełom w rozwoju wymiaru społecznego UE. Biorąc pod uwagę wprowadzenie zasady głosowania większościowego wprowadził on je dla koordynacji zabezpieczenia społecznego.

Jedną z ważniejszych spraw było uznanie prawnego obowiązywania **Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**. Została ona przyjęta w 2000 r., ale pozostawała jedynie deklaracją. Z perspektywy polityki społecznej najważniejsze są rozdziały III „Równość” i IV „Solidarność”. Zawierają one zestaw praw pracowniczych i socjalnych. Jest on jednak dużo skromniejszy niż w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy. Jest to dokument bardzo ważny ze względu na to, że musi go uwzględniać w swoich orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

Inną nowością wprowadzoną przez Traktat Lizboński jest **klauzula generalna o charakterze społecznym**. Artykuł 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi co następuje:

Przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego.

Traktat przewidział możliwość przystąpienia UE do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy. Niektóre z artykułów tej Konwencji mogą być uznane za ważne również w kontekście podstawowych praw pracowniczych i socjalnych, a tym samym i polityki społecznej. Nie przewidziano jednak możliwości ratyfikowania przez Unię Europejskiej Karty Społecznej. Nie wydaje się jednak, aby były ku temu formalne przeszkody. W 2007 r. Unia podpisała pierwszy akt prawa międzynarodowego z zakresu praw społecznych. Była to Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ. Ratyfikacja nastąpiła w 2011 r. UE była pierwszą organizacją międzynarodową, która stała się stroną Konwencji.

W prawie traktatowym potwierdzono, że UE przywiązuje dużą wagę do praw pracowniczych i socjalnych. Rozdział X Traktatu o funkcjonowaniu UE ma tytuł „Polityka społeczna” i rozpoczyna go artykuł 151 z następującą deklaracją:

Unia i Państwa Członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy... odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu.

W systemie prawnym Unii poza dwoma kluczowymi traktatami (o UE i o funkcjonowaniu UE) jest bardzo wiele aktów prawnych niższego rzędu, które dzielą się na cztery typy: 1) rozporządzenia (obowiązują bezpośrednio w całej UE); 2) dyrektywy (wskazują rezultat, ale sposób jego osiągnięcia pozostawia się państwom członkowskim); 3) decyzje (dotyczą tylko adresatów decyzji); 4) zalecenia i opinie (nie są wiążące, jest to tzw. miękkie prawo).

Większość dyrektyw dotyczących polityki społecznej koncentruje się w trzech obszarach⁴:

- bezpieczeństwo i higiena pracy (34);
- warunki pracy poza BHP (27);
- równość płci i niedyskryminacja (10).

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest domeną prawa miękkiego, głównie zaleceń Komisji.

Ważną rolę w kształtowaniu unijnej polityki społecznej odgrywa orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Od lat 60. w obszarze polityki społecznej Trybunał wydał już ponad tysiąc orzeczeń. Niektóre z nich mają potem doniosłe konsekwencje, np. sprawy Kohll i Decker dla transgranicznej opieki zdrowotnej czy Laval i Viking dla roli układów zbiorowych, zawierających ustalenia dotyczące płacy minimalnej w krajowej polityce społecznej.

Spośród regionalnych organizacji międzynarodowych o charakterze gospodarczym zawiązywanych na innych kontynentach, Unia Europejska ma najlepiej rozwinięty wymiar społeczny. Integracja europejska od dłuższego czasu nie ogranicza się do zagadnień gospodarczych skupionych wokół budowy jednolitego rynku kapitału, pracy, dóbr i usług.

Ważniejsze wydarzenia, dotyczące wymiaru społecznego Unii, zostały zamieszczone w kalendarium (patrz załącznik).

⁴ G. Falkner, *The European Union's Social Dimension*, w: M. Cini, N. Perez-Solorzano Borragan (red.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2013, s. 274.

Organy i instytucje polityki społecznej UE

Unia jest systemem politycznym. Jest on bardziej złożony niż system polityczny Polski, czy innego kraju. Poza wieloma innymi różnicami, Polska nie jest państwem federalnym, ale unitarnym. Mimo, że poziom federalizmu Unii jest dużo dalej posunięty niż w jakimkolwiek państwie federalnym, łatwiej myśleć o UE w kategoriach federacji, niż państwa unitarnego. Wyobraźmy sobie, że nasze województwa samorządowe mają swoje konstytucje i uchwalają zgodne z nimi ustawy. Mogłyby wtedy mieć bardzo różne rozwiązania w różnych obszarach polityki publicznej, w tym społecznej.

Klasycznie dzielimy władzę w systemach politycznych na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Władza wykonawcza wspomagana jest w wykonywaniu swoich funkcji przez administrację publiczną.

Główne instytucje unijnego systemu politycznego to:

- Władza ustawodawcza: Parlament Europejski (do 1979 r. było to ciało nie pochodzące z wyborów o marginalnym znaczeniu)⁵, Rada (Ministrów) UE (ministrowie rządów Państw Członkowskich).
- Władza wykonawcza: Komisja Europejska, Rada Europejska (spotkania przywódców Państw Członkowskich).
- Władza sądownicza: Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS).

Do ważnych instytucji o ogólnym znaczeniu należą też Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. W sprawach finansów kluczowe znaczenie ma Europejski Bank Centralny (odpowiedzialny za politykę monetarną strefy Euro) i Europejski Trybunał Obrachunkowy (kontrolujący finanse Unii).

Funkcje konsultacyjne w procesach decyzyjnych UE ma **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** (EKES) i Komitet Regionów. W pierwszym są przedstawiciele różnych gospodarczych i społecznych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego nominowani przez rządy państw członkowskich (powołany w 1957 r.), a w drugim - przedstawiciele instytucji regionalnych i lokalnych (powołany w 1992 r.).

Istotną rolę w procesie współpracy między Państwami Członkowskimi i Komisją w obszarze polityki społecznej ma **Komitet Ochrony Socjalnej** (KOS, ang. SPC, powołany do życia w 2001 r. Traktatem Nicejskim). Komitet w realizacji swoich celów powinien nawiązywać kontakty z partnerami społecznymi. W Traktacie o funkcjonowaniu UE (art. 160) tak określono te cele:

- śledzenie sytuacji społecznej i rozwoju ochrony socjalnej w Państwach Członkowskich i w Unii;
- wspieranie wymiany informacji, doświadczenia i dobrych praktyk między Państwami Członkowskimi oraz z Komisją;
- opracowywanie sprawozdań, formułowanie opinii lub podejmowanie innych prac w ramach swoich kompetencji, na żądanie Rady lub Komisji, bądź inicjatywy własnej.

Efekty prac SPC to roczne krajowe raporty społeczne (patrz dalej), opinie dla ministrów rządów narodowych i Rady ministrów UE, raporty roczne o rozwoju sytuacji społecznej w UE oraz raporty tematyczne, np. o adekwatności emerytur czy o ubóstwie dzieci. Ważnym obszarem działalności

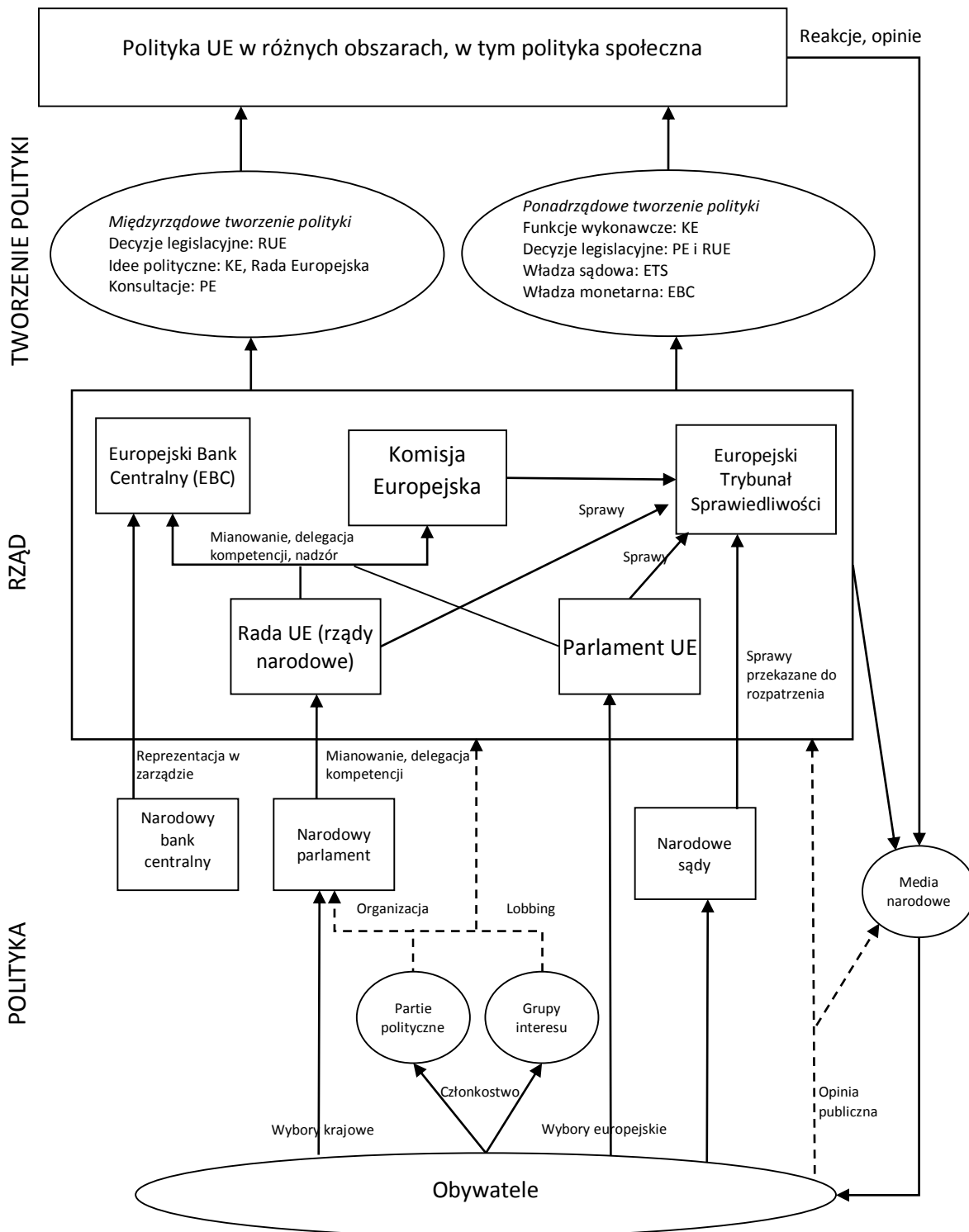
⁵ Od 2012 r. obywatele UE mogą zgłaszać inicjatywy legislacyjne – Europejska Inicjatywa Obywatelska. Pierwsza udana inicjatywa, która zebrała ponad 1 milion podpisów: *Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!* Jednym z głównych celów było zapobieżenie prywatyzacji usług z zakresu dostarczania wody i kanalizacji.

Komitetu jest rozwijanie narzędzi monitoringu sytuacji społecznej. Są to wskaźniki statystyczne dotyczące problemów społecznych i działań nastawionych na ich rozwiązywanie (*Social Protection Performance Monitor*). Polskę reprezentują w SPC dwie osoby, są to obecnie dr Jerzy Ciechański i Małgorzata Breza (ich zastępcą jest Cezary Gawęł) z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

W 1990 r. Komisja rozpoczęła współpracę z krajowymi korespondentami w ramach systemu wzajemnej informacji o ochronie socjalnej (MISSOC). W wyniku działania tego systemu powstaje wciąż uaktualniana porównawcza baza danych o krajowych rozwiązaniach w obszarze zabezpieczenia społecznego. Obecnie obejmuje ona nie tylko Państwa Członkowskie. Łącznie w systemie wymiany informacji biorą udział 32 kraje.

Uproszczony obraz systemu politycznego UE przedstawia Schemat 2.

Schemat 2. System polityczny UE



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

Na schemacie zabrakło między innymi Rady Europejskiej i komitetów konsultacyjnych UE. Nie uwzględniono też, że Komisja, Parlament i Rada mają swoich przewodniczących. Najważniejsze znaczenie ma przewodniczący Komisji, którym od 2004 r. jest Jose Barroso. W latach 2009-2012 przewodniczącym PE był Jerzy Buzek, obecnie jest nim Martin Schulz. Przewodniczącym Rady Europejskiej jest Herman Van Rompuy.

Institucje polityczne UE zajmują się różnymi sprawami. Nas interesują przede wszystkim te o charakterze społecznym.

W strukturze organizacyjnej Komisji Europejskiej są odrębne komórki nazywane dyrekcjami generalnymi. Można przyjąć, że są to odpowiedniki ministerstw w rządzie. Sprawami społecznymi zajmuje się przede wszystkim **Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego**. Za obszary edukacji i zdrowia odpowiada Dyrekcja ds. Edukacji i Kultury oraz Dyrekcja ds. Zdrowia i Konsumentów.

Rada Ministrów Unii Europejskiej ma zmienny skład w zależności od obszaru procedowanych spraw. Obsługą merytoryczną Rady zajmuje się Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) państw członkowskich przy UE (ambasadorowie i ich zastępcy). Nadzoruje on i koordynuje pracę ponad 250 komitetów i grup roboczych. Składa się z dwóch podkomitetów, z których jeden odpowiada za sprawy społeczne i ekonomiczne (COREPER I, w jego skład wchodzi zastępcy stałych przedstawicieli). Spotkania ministrów rządów państw członkowskich odpowiedzialnych za poszczególne sprawy nazywane są niekiedy „radami branżowymi”. Za sprawy społeczne i z zakresu zdrowia odpowiada **Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów** (EPSCO), a za sprawy edukacji - Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury (EYC).

Praca w Parlamencie Europejskim, podobnie jak w parlamentach krajowych, odbywa się na posiedzeniach plenarnych i w komisjach. Spośród ponad 20 komisji stałych 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).

Poza wymienionymi wyżej instytucjami istnieje wiele organizacji (agencji) unijnych, które zajmują się poszczególnymi sprawami publicznymi ważnymi w perspektywie UE. Są one niezależne organizacyjnie od instytucji ogólnych wymienionych wyżej. Przynajmniej część z nich z podziałem na poszczególne obszary przedstawia Tabela 2.

Tabela 2. Instytucje (agencje) wyspecjalizowane UE

Zatrudnienie i sprawy społeczne	Środowisko, zdrowie, bezpieczna żywność	Kultura, edukacja, równość pod względem płci
<ul style="list-style-type: none"> - Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (1975) - Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (1996) - Europejskie Centrum Rozwoju Szkoleń Zawodowych (1975) - Europejska Fundacja Szkoleniowa (1990) 	<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 (2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencja Wykonawcza* ds. Edukacji, spraw Audiowizualnych i Kultury (2005, odpowiada m.in. za program informacji na temat systemów edukacji w państwach członkowskich UE Eurydice) - Europejski Instytut Równości Płci (2008)

* Agencje wykonawcze powoływane są na określony czas do zarządzania programami UE w poszczególnych obszarach.

Źródło: Opracowanie własne.

Warto wspomnieć o tym, że jedna z wyspecjalizowanych organizacji ma swoją siedzibę w Polsce. Jest to Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX).

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. 154 i 155 Traktatu o funkcjonowaniu UE). 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. Wśród organizacji pracowniczych o ogólnym znaczeniu jest to **Europejska Konfederacja Związków Zawodowych** (ETUC), powstała w 1973 r. i zrzeszająca obecnie 85 krajowych organizacji związkowych z 36 krajów europejskich, a więc również te spoza UE. Zastępcą sekretarza generalnego ETUC jest Józef Niemiec.

Stronę pracodawców w ogólnym ujęciu reprezentuje BusinessEurope (wcześniejsza nazwa The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, UNICE). Zrzesza ona 41 organizacji z 35 krajów europejskich. 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). Narodową reprezentacją w Przypadku Polski są Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej.

Porozumienia między partnerami społecznymi o charakterze przekrojowym zostały przedstawione w Tabeli 3.

Tabela 3. Porozumienia między partnerami społecznymi na poziomie UE

Rok	Porozumienia wdrażane przez decyzje Rady, monitorowane przez Komisję	Porozumienia autonomiczne, wdrażane przez procedury i praktyki krajowe, monitorowane przez partnerów społecznych
2010	Urlopy rodzicielskie (zrewidowane)	Włączające rynki pracy
2007		Molestowanie i przemoc w miejscu pracy
2004		Stres związany z pracą
2002		Telepraca
1999	Praca na czas określony	
1997	Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy	
1995	Urlopy rodzicielskie	

Źródło: G. Falkner, *The European Union's Social Dimension*, w: M. Cini, N. Perez-Solorzano Borrigan (red.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2013, s. 277.

Dla polityki społecznej w obszarze przeciwdziałania ubóstwu najważniejsze znaczenie ma porozumienie autonomiczne w sprawie włączających rynków pracy. W Porozumieniu podkreślono rolę rynku pracy w przeciwdziałaniu ubóstwu, a wśród zalecanych działań znalazła się współpraca z „trzecim sektorem”, celem wspierania osób napotykających szczególne trudności związane z rynkiem pracy. Porozumienie wskazuje też zdania dla władz publicznych.

Po drugie, w dziedzinie polityki społecznej istotne znaczenie ma **Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu** (*European Anti-Poverty Network, EAPN*) i Platforma Społeczna (*Social Platform, SP*). EAPN powstała w 1990 r., obecnie zrzesza 29 sieci krajowych socjalnych organizacji pozarządowych (w tym Polski Komitet EAPN) oraz 18 europejskich organizacji, m.in. ATD Czwarty Świat, Europejska Federacja na rzecz Dzieci Ulicy (EFSC), Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdomnymi (FEANTSA), Europejska Platforma Ludzi Starszych (AGE), Platforma Międzynarodowej Współpracy Nieudokumentowanych Migrantów (PICUM). Social Platform (SP) powstała w 1995 r. i zrzesza 47 europejskich organizacji pozarządowych działających na rzecz integracji społecznej. EAPN jest członkiem SP. Wiele z organizacji należących do EAPN jest również 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 szerszy obszar działań na rzecz integracji społecznej w porównaniu z EAPN.

Każde Państwo Członkowskie ma swoje przedstawicielstwo przy Unii, kierowane przez ambasadora. W przypadku Polski jest to Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Brukseli (ambasadorem jest Marek Prawda). W strukturze tego urzędu jest **Wydział ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans**, którym kieruje od wielu lat Janusz Gałęziak. Za sprawy edukacji odpowiada Referat ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury, Sportu i Turystyki (kierownikiem jest Małgorzata Banat-Adamiak).

Komisja i Parlament mają swoje przedstawicielstwa w państwach członkowskich. Dyrektorem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce jest obecnie Ewa Synowiec. Przedstawicielstwo ma siedzibę w Warszawie. W przypadku Parlamentu jest to Biuro Informacyjne w Polsce (dyrektorem jest Jacek Safuta, siedziba również w Warszawie). Przedstawicielstwo KE i Biuro PE mają swoje oddziały regionalne we Wrocławiu. Nie mają one wyspecjalizowanych komórek zajmujących się sprawami społecznymi.

Warto wiedzieć, że Kancelaria Sejmu utworzyła Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej (OIDE). Jego celem jest ułatwianie dostępu do informacji o UE, w szczególności parlamentarzystom. Dotyczy to oczywiście również informacji o wymiarze społecznym Unii.

Otwarta metoda koordynacji i społeczny wymiar Strategii Europa 2020

W 2000 r. Rada Europejska przyjęła program działań do roku 2010 nazywany **Strategią Lizbońską** (ang. *Lisbon Agenda*). Miał być on odpowiedzią na wyzwania globalizacji i starzenia się społeczeństw. Jego główne cele były związane z osiąganiem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (wzorem były w szczególności osiągnięcia USA) z uwzględnieniem celów społecznych i z zakresu ochrony środowiska. Przy okazji krytycznej oceny jego realizacji w połowie dekady⁶ większy nacisk położono na wymiar gospodarczy i zmieniono sposób realizacji strategii.

Do głównych instrumentów realizacyjnych należały: 1) zintegrowane wytyczne Rady, dotyczące kierunków działań, które mają zbliżyć do osiągnięcia celów Strategii (od 2005 r. ich liczba wynosiła 24); 2) trzyletnie krajowe programy reform na rzecz realizacji celów gospodarczych przygotowywane przez kraje członkowskie zgodnie z wytycznymi Rady; 3) zalecenia Rady dla poszczególnych krajów oparte na ocenie osiągnięć krajowych programów reform (od 2007 r.); 4) otwarta metoda koordynacji (patrz dalej) zastosowana początkowo w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zalecenia dla poszczególnych krajów przedstawiane są jako najważniejsza innowacja reformy Strategii Lizbońskiej z 2005 r.

Polska przyjmowała kolejne **krajowe programy reform (KPR)**, ale z wyjątkiem ostatniego z okresu Strategii Lizbońskiej, koncentrowały się one na gospodarce. Gdy porównujemy strukturę KPR 2005-2008 ze strukturą KPR 2008-2011 okazuje się, że w pierwszym z tych dokumentów poruszono wyłącznie sprawy gospodarki i rynku pracy, w drugim w większym zakresie reprezentowany jest obszar społeczny (sześć działań w ramach priorytetu „aktywne społeczeństwo”, w tym modernizacja systemu zabezpieczenia społecznego i aktywne polityki rynku pracy) oraz sprawności instytucji (reformy administracji publicznej).

Dla organizacji angażujących się w przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu najważniejszym elementem Strategii Lizbońskiej była **Strategia Integracji Społecznej (SIS)** (ang. *Social Inclusion Strategy, Social Inclusion Process*). Uwzględnienie tego obszaru było wynikiem nacisku ze strony europejskich organizacji pozarządowych, w tym EAPN. Cele SIS w zakresie przeciwdziałaniu ubóstwu przedstawione zostały w Tabeli 4.

Tabela 4. Strategia Lizbońska w obszarze integracji społecznej

Cele integracji społecznej 2000 r.	Cele integracji społecznej 2005 r.
<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).	<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 ubóstwem i wykluczeniem.3. Zapewnienie dobrej koordynacji polityk integracji społecznej, które obejmować

⁶ *Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment*, 2004. Raport przygotowała grupa ekspertów pod przewodnictwem Wima Koka, wśród nich był jeden ekspert z Polski: prof. Dariusz Rosati.

<p>3. Pomaganie najbardziej narażonym na ryzyko wykluczenia (trwale ubodzy, wykluczone dzieci, zmarginalizowane obszary).</p> <p>4. Mobilizowanie wszystkich aktorów i organizacji (włączanie wykluczonych, włączanie celów do innych polityk, dialog międzysektorowy i obywatelski).</p>	<p>powinny wszystkie szczeble władzy i inne odpowiednie podmioty, włącznie z osobami doświadczającymi ubóstwa, być skuteczne i efektywne oraz dostosowane do wszystkich odnośnych polityk publicznych.</p>
---	--

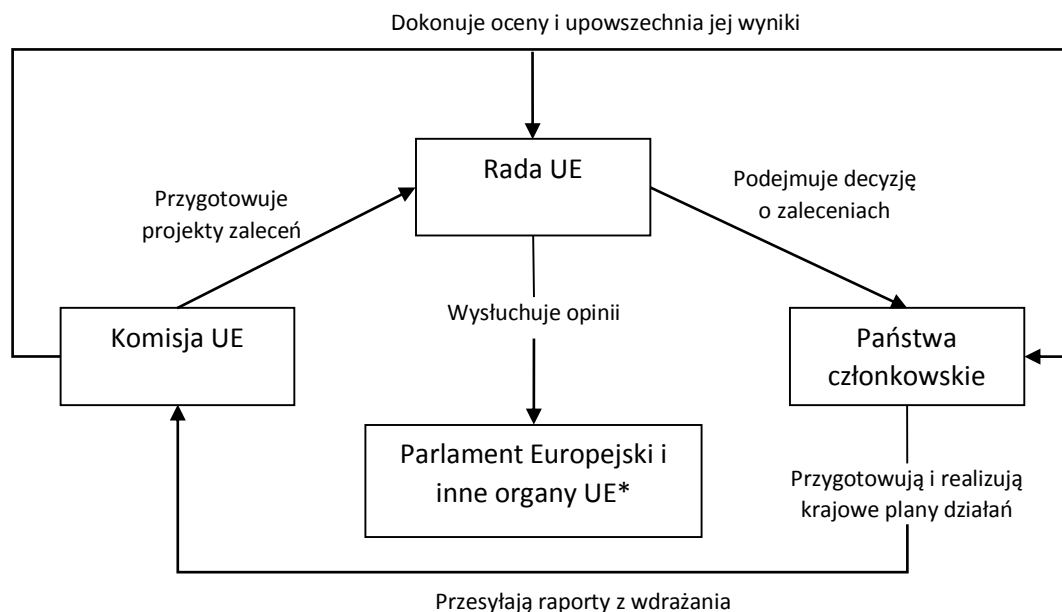
Źródło: Opracowanie własne.

Cele te były i są nadal realizowane poprzez proces nazywany **otwartą metodą koordynacji (OMK)**. Polega ona w uproszczeniu na przyjęciu celów wspólnych dla wszystkich (Tabela 4) oraz wskaźników ich osiągnięcia (uzgodnione w Laeken w 2001 r., stąd w Polsce znane jako „wskaźniki lejkenowskie”), a następnie opracowywanie planów ich realizacji w poszczególnych krajach. Plany i ich wdrażanie są oceniane z uwzględnieniem wskaźników, a wnioski z tych ocen są podsumowywane we wspólnym raporcie. Zawiera on zalecenia na kolejny okres planowania. Ważnym instrumentem OMK jest wzajemne uczenie się poprzez wizyty studyjne w Państwach Członkowskich (*peer reviews*). Państwo goszczące przygotowuje raport o praktyce, która jest tematem wizyty. Eksperti opracowują dokument roboczy, odnoszący wizytowaną praktykę do szerszego kontekstu. Wnioski dla UE i Państw Członkowskich zawarte są w krótkim raporcie podsumowującym oraz w raporcie syntetycznym. Do 2014 r. dwie wizyty studyjne miały miejsce w Polsce. Pierwsza w 2008 r. - dotyczyła informowania o zmianach w systemie emerytalnym. Druga miała miejsce w 2012 r. - jej przedmiotem był Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (ASOS).

Komisja powołała też sieć niezależnych ekspertów od integracji społecznej, aby mieć alternatywne w stosunku do rządowych źródło informacji, dotyczące sytuacji w zakresie ubóstwa i wykluczenia w Państwach Członkowskich. Eksperti krajowi przygotowują dwa raporty tematyczne w roku, dotyczące sytuacji krajowej. Oceniają tę część programu działań na rzecz realizacji celów OMK, która dotyczy integracji społecznej. Następnie przygotowany jest raport syntetyczny na podstawie wyników pracy ekspertów krajowych. Jednym z ważniejszych był raport podsumowujący realizację zalecenia Komisji w sprawie aktywnej integracji (patrz dalej). Początkowo polskim ekspertem w sieci była dr Irena Wóycicka z Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, obecnie jest nim dr Irena Topińska z Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Schemat 3 przedstawia zasadnicze elementy tej metody oraz procesy przygotowania i podejmowania decyzji.

Schemat 3. Otwarta metoda koordynacji w okresie Strategii Lizbońskiej



* Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Zatrudnienia

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

Pierwotnie otwarta metoda koordynacji koncentrowała się na przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. W 2005 r. dodano też problematykę emerytalną oraz ochrony zdrowia i opieki długoterminowej.

Polska - w ramach przygotowań do uczestnictwa w otwartej metodzie koordynacji - przyjęła **Narodową Strategię Integracji Społecznej 2004-2010**⁷, Wspólne Memorandum na rzecz Integracji Społecznej (2003 r.) oraz trzy dwuletnie programy działań: Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004-2006 oraz dwa kolejne Krajowe Programy „Zabezpieczenie społeczne i integracja społeczna” na lata 2006-2008 i 2008-2010. Zawierały one działania, które podejmował lub planował podjąć rząd w obszarach spraw społecznych (od 2006 r. w szerszym zakresie). Do ich opracowywania włączano organizacje pozarządowe, w szczególności dotyczyło to Narodowej Strategii Integracji Społecznej. Przygotowanie kolejnych planów i programów działań było koordynowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i w coraz mniejszym stopniu opierano je na propozycjach i udziale organizacji pozarządowych. W programach zamieszczano propozycje działań zgłaszane przez ministerstwa i instytucje publiczne.

W czasie realizacji Strategii Lizbońskiej nastąpiło rozszerzenie Unii o 10 nowych Krajów Członkowskich w 2004 r. i kolejne dwa - w 2007 r. Większość z nich była pod różnymi względami mniej rozwinięta niż kraje starej UE. Ponadto w 2008 r. po świecie rozlał się kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w USA. W 2009 r. wszystkie Państwa Członkowskie poza Polską zanotowały ujemny wzrost gospodarczy (kryzys). W Polsce nastąpiło również spowolnienie wzrostu, ale nie doświadczyliśmy kryzysu. Cele Strategii w obszarze wzrostu zatrudnienia czy wzrostu wydatków na badania i rozwój nie zostały osiągnięte⁸.

W takich trudnych warunkach przystąpiono do przygotowań nowej dziesięcioletniej strategii UE. Została ona przyjęta przez Radę Europejską w październiku 2010 r. pod nazwą **Europa 2020**. Jej

⁷ Uznana została przez rząd PO-PSL za nieaktualną przy przeglądzie strategii państwa w 2008 r.

⁸ *Lisbon Strategy evaluation document*, Komisja Europejska, 2010.

priorytetem jest inteligentny (oparty na postępie technologicznym), zrównoważony (chroniący zasoby i środowisko) i włączający społecznie (z wzrostem zatrudnienia i zmniejszeniem ubóstwa) wzrost gospodarczy. W strategii określono pięć głównych celów doprecyzowanych w formie wartości wskaźników statystycznych do osiągnięcia dzięki realizacji działań strategii. Cele europejskie i polskie przedstawia Tabela 5.

Tabela 5. Cele Strategii Europa 2020 dla UE i dla Polski oraz docelowe poziomy ich osiągnięcia

Cel	Docelowy poziom osiągnięć dla całej UE	Docelowy poziom osiągnięć dla Polski
1. Zatrudnienie	75% osób w wieku 20-64 lata	71%
2. Badania i rozwój	3% PKB UE wydatkowane na badania i rozwój	1,7%
3.1. Zmiana klimatu i energia: emisja zanieczyszczeń	Mniej o 20% emisji dwutlenku węgla w porównaniu z rokiem 1990	Mniej o 14%
3.2. Zmiana klimatu i energia: odnawialna energetyka	Udział odnawialnych źródeł energii na poziomie 20%	15,48%
3.3. Zmiana klimatu i energia: efektywność energetyczna	Ograniczenie konsumpcji energii o 20%, mniej o 368 milionów ton oleju ekwiwalentnego (Mtoe)	Mniej o 14 Mtoe
4.1. Edukacja: wypadający z systemu edukacji	Odsetek niekończących edukacji 10%	4,5%
4.1. Edukacja: kształcenie wyższe	40% osób kończy edukację na wyższym poziomie	45%
5. Ubóstwo i wykluczenie społeczne	Mniej o 20 milionów ludzi zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	Mniej o 1,5 mln

Źródło: Opracowanie własne.

Wskaźnik dla celu dotyczącego **ubóstwa lub wykluczenia społecznego** został skonstruowany przy zastosowaniu trzech kryteriów: 1) 60% mediany dochodu gospodarstw domowych po uwzględnieniu transferów socjalnych (kryterium zagrożenia ubóstwem); 2) gospodarstwa domowego nie stać na zaspokojenie co najmniej 4 z 9 podstawowych potrzeb (kryterium pogłębionej deprivacji materialnej); 3) roczny czas pracy osób w gospodarstwie domowym jest niższy niż 20% ich pełnego czasu pracy (kryterium bardzo niskiej intensywności pracy w gospodarstwie domowym). Cel UE i Polski oznacza, że założona liczba osób spełniających co najmniej jeden z tych progów w 2008 r. (rok bazowy) nie będzie spełniała żadnego z nich w 2018 r. Przesunięcie okresu wobec czasu realizacji Strategii wynika z dwuletniego opóźnienia w publikacji danych⁹.

Sytuacja w całej Unii w pierwszych czterech latach pomiaru wskaźnika celu nie tylko nie poprawiła się, ale uległa pogorszeniu. Zamiast obniżenia liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ich liczba wzrosła o 8,7 miliona. Miało to miejsce przede wszystkim w krajach starej Unii, najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu¹⁰. Komisja w 2014 r. sformułowała pesymistyczną diagnozę, że „cel UE polegający na redukcji liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do

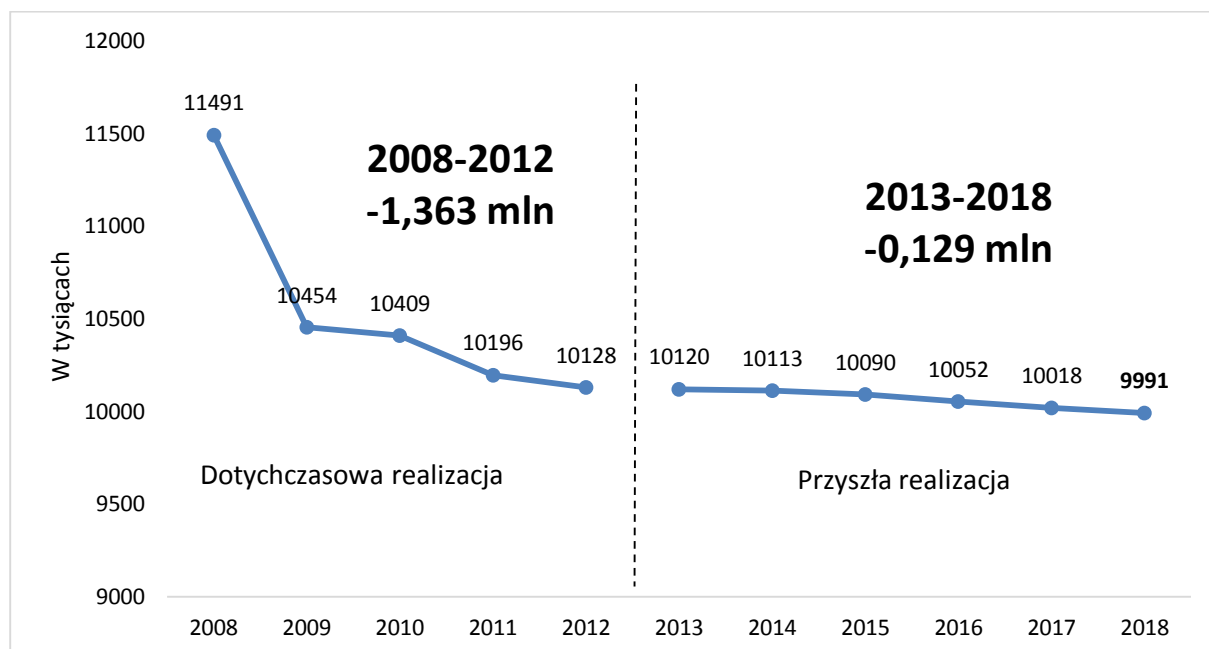
⁹ I. Topińska, *Cele w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego w perspektywie 2020*, PK EAPN, 2014.

¹⁰ R. Szarfenberg, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Unii Europejskiej*, PK EAPN, 2013.

96,4 mln do 2020 r. nie jest możliwy do osiągnięcia, a wskaźnik może utrzymać się na poziomie zbliżonym do 100 mln¹¹.

Dotychczasowe i planowane osiągnięcia Polski w tym obszarze przedstawia Wykres 1.

Wykres 1. Realizacja celu Strategii Europa 2020 w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu w Polsce



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wersji roboczej polskiego Krajowego Programu Reform, aktualizacja na lata 2014/2015.

W Polsce skala zmniejszenia liczby osób w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym do 2012 r. była imponująca. Najsilniejszy spadek dotyczył pogłębionej deprivacji materialnej (z 34% w 2005 r. do 13% w 2012 r.). Przez pierwsze cztery lata osiągnęliśmy 90% redukcji zamierzonej na 10 lat. Cel został ogłoszony w 2011 r. w pierwszym Krajowym Programie Reform opracowanym już w ramach nowej Strategii UE. Działania tam zawarte były realizowane dopiero w latach 2011-2012. Z tego wynika, że zasadnicze zmniejszenie wartości wskaźnika w Polsce nie było związane z rozpoczęciem i realizacją Strategii Europa 2020.

Powyższe uwagi nie byłyby możliwe, gdyby nie sprecyzowano, jak będą mierzone postępy na drodze do osiągnięcia celu, który rok uznany zostanie za bazowy oraz jaka ma być docelowa wartość wskaźnika celu.

Cele Strategii realizowane są przez UE przy pomocy programów działań nazywanych „inicjatywami przewodnimi”. W przypadku priorytetu dotyczącego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przedstawiono dwie inicjatywy: **Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia** oraz **Europejski Program Walki z Ubóstwem** (Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym). Drugi z nich jest kontynuacją idei **Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym** (2010 r.) i ma pomagać w osiągnięciu celu Strategii

¹¹ Komunikat Komisji COM(2014) 130 Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Załącznik II: Przegląd postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”, s. 31.

w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przewidziano w nim kilkadziesiąt działań (64), z których dwie trzecie zostało już zrealizowanych¹². Pogrupowano je w kilku obszarach tematycznych.

1. Działania obejmujące wszystkie obszary polityki społecznej (rynek pracy, gwarantowany dochód minimalny, opieka zdrowotna, edukacja, warunki mieszkaniowe i dostęp do podstawowego rachunku bankowego).
2. Skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE wspierających włączenie społeczne (jedną z ważnych inicjatyw było zarezerwowanie co najmniej 20% środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym).
3. Rozwój innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej przetestowanych za pomocą metod naukowych.
4. Wspieranie podejścia partnerskiego we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim oraz gospodarki społecznej.
5. Ścisła koordynacja polityki poszczególnych krajów UE prowadzona w ramach otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (społeczna OMK) i przy pomocy Komitetu Ochrony Socjalnej.

Co roku w ramach tej inicjatywy odbywają się konferencje nazywane konwencjami (pierwsza była w Krakowie w okresie Polskiej Prezydencji, pozostałe w Brukseli). Ich celem jest zgromadzenie w jednym miejscu wszystkich najważniejszych interesariuszy przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. W konwencji biorą udział przedstawiciele instytucji europejskich, europejskich organizacji pozarządowych, wśród których dużą grupę zrzesza EAPN. Państwa członkowskie wysyłają delegacje, w których są zwykle przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz organizacji działających w obszarze przeciwdziałania ubóstwu, w tym osoby, które doświadczają problemów w tym zakresie.

Przyjęcie pakietu inwestycji społecznych (patrz dalej) sprawiło, że pojawiły się wątpliwości co do znaczenia Europejskiej Platformy. W podsumowaniu realizacji strategii Europa 2020 z 2014 r. napisano, że „nie udało się do końca stworzyć spójnych i zintegrowanych ram polityk społecznych oraz wykorzystać synergii między różnymi działaniami; jest ona raczej zbiorem inicjatyw, a jej wartość dodana nie jest oczywista”¹³.

Warto dodać, że co roku od wielu już lat w Brukseli organizowane są **Europejskie Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa**. Mają one na celu włączenie ich do debaty na temat działań UE w obszarze ubóstwa i wykluczenia społecznego. Za przygotowanie delegacji z Państw Członkowskich odpowiadają krajowe komitety EAPN. W Polsce proces przygotowań był organizowany przez Fundację Pomocy Społecznej „Barka” (jeszcze przed powstaniem Polskiego Komitetu EAPN w 2007 r.), a następnie przez ATD Polska (kilka lat), Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, Monar. W roku 2014 delegację przygotowuje Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej¹⁴.

Architektura realizacji Strategii Europa 2020 wykorzystuje instrumenty, które były już obecne w okresie Strategii Lizbońskiej (wytyczne, krajowe programy reform, zalecenia dla poszczególnych państw, otwarta metoda koordynacji). Nowe elementy to znacznie rozszerzona i zaostrzona kontrola

¹² Komunikat Komisji COM(2014) 130 Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Załącznik II: Przegląd postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”.

¹³ Tamże, s. 43.

¹⁴ Historia spotkań w języku angielskim: <http://www.eapn.eu/en/what-we-do/issues-we-focus-on/the-european-meetings-of-people-experiencing-poverty-history>.

finansów publicznych oraz skrócenie cyklu realizacji do jednego roku. Jeden cykl realizacji Strategii został nazwany **semestrem europejskim**. Terminy i zadania z nim związane zostały przedstawione w Tabeli 6.

Tabela 6. Semestr Europejski w latach 2013-2014

Termin	Semestr europejski	Otwarta metoda koordynacji w obszarze społecznym
Listopad 2013	Komisja Europejska publikuje roczny przegląd gospodarczy, w którym określono priorytety na kolejny rok (AGS), a także raport dotyczący mechanizmu alarmowego (AMR, przedstawiający zagrożenia dla finansów publicznych)	
Styczeń-luty 2014	Rada UE i jej ciała doradcze dyskutują nad AGS i AMR i uzgadniają priorytety. Parlament Europejski dyskutuje nad AGS	Komitet Ochrony Socjalnej zatwierdza swój roczny raport za rok 2013
Marzec 2014	Wiosenna Rada Europejska przyjmuje priorytety gospodarcze na podstawie AGS	
Marzec-kwiecień 2014	Państwa Członkowskie przedstawiają krajowe programy reform (z wyjątkami) oraz programy stabilizacji (państwa strefy Euro) lub konwergencji (pozostałe) w obszarze polityki nadzoru budżetowego	Państwa członkowskie przesyłają krajowe raporty społeczne (co dwa lata, pierwsze przygotowano w 2012 r.)
Maj 2014	Komisja Europejska ocenia krajowe programy reform	
Czerwiec 2014	Komisja Europejska proponuje zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich (CSR); Rada Ministrów UE dyskutuje nad zaleceniami	
Lipiec 2014	Rada Ministrów UE do spraw gospodarczych i finansowych przyjmuje zalecenia dla Państw Członkowskich	
Jesień 2014	Semestr krajowy: Państwa członkowskie przedstawiają projekty budżetu w parlamentach krajowych, realizują krajowe programy reform oraz zalecenia	Komitet Ochrony Socjalnej publikuje raport roczny za 2014 r.
Wrzesień-październik 2014	Państw Członkowskie strefy Euro przedstawiają projekty swoich budżetów do kontroli przez Komisję Europejską. Parlament Europejski debatuje nad semestrem i zaleceniami	

Źródło: *EAPN toolkit on engaging in the National Reform Programmes and National Social Reports 2013* (ze zmianami i uzupełnieniami R.S.).

Semestr europejski w kształcie przedstawionym w Tabeli 6 ma przede wszystkim zapobiegać nadmiernym deficytom budżetowym (powyżej 3% PKB) i zadłużeniu Państw Członkowskich (powyżej 60% PKB). Na początku lat 90. przyjęte zostały warunki, które powinny być spełnione, aby państwo mogło być przyjęte do unii gospodarczej i walutowej (kryteria z Maastricht, kryteria konwergencji¹⁵). W Pakcie Stabilności i Wzrostu z 1997 r. uznano, że kryteria te mają być też stosowane przez państwa już obecne w unii walutowej. Do kryzysu z końca lat 2000 były one naruszane i nie wiązało się to z żadnymi konsekwencjami. Po kryzysie z lat 2008-2010 zdecydowano się wprowadzić dodatkowe instrumenty dyscyplinowania Państw Członkowskich, szczególnie w strefie Euro (pakiety legislacyjne

¹⁵ Obecnie są one umieszczone w artykule 140 Traktatu o funkcjonowaniu UE i doprecyzowane w Protokole nr 13 w sprawie kryteriów konwergencji.

z 2011 – sześciopak i z 2013 r. – dwupak, Międzyrządowy Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej).

W zaleceniach dla poszczególnych Państw Członkowskich Komisja nie ogranicza się jednak tylko do wskazywania sposobów na ograniczenie problemów budżetowych. Zalecenia dotyczą też reform w polityce społecznej¹⁶. Z tego też powodu EAPN zachęca sieci krajowe do zgłaszania propozycji alternatywnych zaleceń w tym obszarze¹⁷.

Polska objęta jest od 2009 r. procedurą nadmiernego deficytu. W związku z tym w kolejnych aktualizacjach **Programu Konwergencji** przedstawia działania nastawione na obniżenie deficytu budżetowego. W 2011 r. Polski rząd przyjął pierwszy **Krajowy Program Reform** w okresie Strategii Europa 2020. Do 2014 przygotowano jego dwie aktualizacje na lata 2012-2013 i 2013-2014. Program przygotowuje Międzyresortowy Zespół do spraw Strategii Europa 2020. W skład Zespołu wchodzi nie tylko przedstawiciele administracji rządowej, ale też organizacji pracodawców, związków zawodowych i organizacji pozarządowych (w tym Polski Komitet EAPN).

Wspomniana wyżej otwarta metoda koordynacji w obszarze społecznym miała być wzmocniona w okresie po 2010 r. Krajowe plany lub programy działań zostały zastąpione raportami społecznymi. Polski **Krajowy Raport Społeczny** (KRS) z 2012 r. w części dotyczącej przeciwdziałania ubóstwu odsyłał do Krajowego Programu Reform. W przygotowaniu KRS organizacje pozarządowe w ogóle nie uczestniczyły. Jego znaczenie wydaje się mniejsze niż krajowych programów w zakresie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej przyjmowanych w latach 2006 i 2008.

¹⁶ S. Clauwaert, *The country-specific recommendations (CSRs) in the social field: an overview and initial comparison*. European Trade Union Institute, 2013.

¹⁷ *EAPN 2013 Assessment of Country-Specific Recommendations (CSRs) and proposals for Alternative CSRs (National and EO Members)*, EAPN 2013.

Aktywna integracja i inwestycje społeczne

Dla rozumienia zalecanego w Unii podejścia do polityki społecznej w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczenia kluczowe znaczenie mają koncepcje **aktywnej integracji** (*active inclusion*) i **inwestycji społecznych**. Pierwsza została w pełni sformułowana i zalecona Państwu Członkowskim w 2008 r. Poziom jej wdrażania w UE został oceniony krytycznie i w 2013 r. sformułowano zalecenia, która miały poprawić sytuację w tym zakresie. W tytule dokumentu, w którym zostały one opublikowane uwzględniono już drugą koncepcję: „Sprawozdanie w sprawie działań następczych dotyczących wdrożenia przez państwa członkowskie zalecenia Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie aktywnego włączenia osób wykluczonych z rynku pracy – **w kierunku koncepcji inwestycji społecznych**”.

Aktywna integracja ma łączyć w jedną spójną strategię trzy rodzaje wsparcia: o charakterze dochodowym, prozatrudnieniowym oraz usługowym dla osób w gorszej sytuacji. W tym ostatnim przypadku chodzi przede wszystkim o dostęp do usług w zakresie pomocy społecznej (np. praca socjalna), zatrudnienia i szkoleń, wsparcia w sprawach mieszkaniowych i mieszkań socjalnych, opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej i usług zdrowotnych.

Ważne, że celem polityki aktywnej integracji nie jest tylko uzyskiwanie przez osoby zdolne do pracy jakiegokolwiek zatrudnienia, a przez niezdolne do pracy - jakiegokolwiek pomocy finansowej. Po pierwsze, zatrudnienie powinno być trwałe i wysokiej jakości. Po drugie, pomoc niezdolnym do pracy powinna im zapewnić środki wystarczające do godnego życia oraz wsparcie na rzecz ich uczestnictwa w społeczeństwie.

Cała sztuka polega na tym, żeby trzy filary aktywnej integracji odpowiednio ze sobą połączyć i realizować w sposób zintegrowany (uzyskanie wszystkich świadczeń i usług w jednym miejscu) skoordynowany między różnymi poziomami administracji publicznej (UE, rząd i samorząd) i zgodnie z zasadą partnerstwa. W opracowywanie, wdrażanie i ocenianie strategii powinni być włączeni ci, którzy doświadczają problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe i usługodawcy.

Zasady aktywnej integracji nie są realizowane, w przypadku gdy system zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się następującymi cechami¹⁸:

- Wsparcie dochodowe obejmuje małą część potrzebujących w wieku produkcyjnym;
- Świadczenia pieniężne dla osób w wieku produkcyjnym są niskie;
- Rynek pracy jest silnie spolaryzowany na prace wysokiej jakości i niskiej jakości (np. umowy na czas określony, cywilnoprawne);
- Opieka żłobkowa i przedszkolna jest niedostępna i niewiele dzieci jest nią objęte;
- Niewielki udział w edukacji i szkoleniach tych osób, które mają niski poziom wykształcenia.

Polska została zaliczona do grupy krajów, które mają większość tych cech.

¹⁸ *Commission Staff Working Document Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach*, SWD(2013) 39, s. 6.

Zalecenia dotyczące lepszego wdrażania koncepcji aktywnej integracji w krajach członkowskich są bardzo interesujące w tej perspektywie. Wyszczególnione zostały one poniżej¹⁹.

- a) Rozwijanie metodologii **budżetów odniesienia** (*reference budget*²⁰, w Polsce przykładem jest minimum socjalne i minimum egzystencji obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych), aby móc wskazać, które wydatki mogłyby być pokrywane ze świadczeń.
- b) Wycofywanie świadczeń, tak aby nie zniechęcać do podejmowania pracy – jeżeli dochód ze świadczeń spada szybciej niż wzrasta dochód z zarobków, wówczas łączny dochód netto zmniejsza się zamiast zwiększać w związku z podejmowaną pracą.
- c) Uproszczenie procedur i lepsze informowanie o uprawnieniach powinno zwiększyć liczbę osób uprawnionych pobierających świadczenia.
- d) Należy poszukiwać innowacyjnych sposobów docierania do grup, które są w najgorszej sytuacji na rynku pracy.
- e) Pomoc dla osób bezrobotnych powinna być udzielana w zależności od okresu pozostawania bez pracy. Dla osób po niedawnej utracie pracy – pomoc w aktywnym jej szukaniu. Dla osób nieco dłużej bezrobotnych – doradztwo zawodowe. Dla długotrwale bezrobotnych – programy szkoleń i edukacyjne.
- f) Pomoc dla bezrobotnych powinna być dostosowana do cech bezrobotnego, które decydują o aktywizacji zawodowej i być oparta na kontrakcie między bezrobotnym a udzielającym mu wsparcia.
- g) Zasiłki i podatki powinny być tak skonstruowane, aby zachęcać do podejmowania zatrudnienia i zmniejszać ubóstwo pracowników (odpowiednie tempo wycofywania zasiłków, ulgi podatkowe). Jest to ważne dla gospodarstw domowych z dwojgiem dorosłych, ale tylko z jedną osobą pracującą i mało zarabiającą, a także dla rodzin z dziećmi lub innymi osobami zależnymi.
- h) Należy inwestować w usługi takie jak edukacja, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo społeczne, opiekę dla dzieci i dla osób starszych.
- i) Z EFS można finansować podnoszenie kompetencji pracowników, których głównym zadaniem jest koordynowanie wsparcia dla poszczególnych osób i rodzin.

Ten zestaw zaleceń dobrze obrazuje sposób myślenia na temat przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu dominujący obecnie w Komisji Europejskiej. W szerszej perspektywie zostały one powtórzone w Pakiecie inwestycji społecznych – „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020” z 2013 r.

Jednym z najważniejszych załączników do tego dokumentu było opracowywane od kilku lat zalecenie Komisji „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”. Przedstawiono w nim zintegrowaną i wszechstronną strategię mającą na celu przeciwdziałanie ubóstwu dzieci.

Inne dokumenty towarzyszące nie miały już takiego statusu. Były robocze i dotyczyły lepszego wdrażania aktywnej integracji (patrz wyżej), opieki długoterminowej (wyzwania i warianty rozwiązań), przeciwdziałania problemowi bezdomności, inwestowania w zdrowie (poprawa wydajności i

¹⁹ *Commission Staff Working Document Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market - Towards a social investment approach*, SWD(2013) 39, s. 9-15.

²⁰ *Handbook of Reference Budgets: on the design, construction and application of reference budgets*, Standard Budgets project, grudzień 2009.

skuteczności systemów opieki zdrowotnej przy ograniczonym budżecie), roli EFS we wdrażaniu działań o charakterze inwestycji społecznych.

W ramach mapy realizacji Pakietu inwestycji społecznych przewidziano działania w trzech obszarach²¹:

- Wzmocnienie podejścia inwestycji społecznych poprzez semestr europejski przypadający na rok 2014 i kolejne;
- Wspieranie inwestycji społecznych z funduszy UE, w szczególności z EFS;
- Usprawnienie zarządzania i sprawozdawczości.

²¹ *Policy Roadmap for the 2014 Implementation of the Social Investment Package*, European Commission, luty 2014.

Finansowe instrumenty polityki społecznej Unii Europejskiej

Unia Europejska w obszarze polityki społecznej dysponuje instrumentami nie tylko z zakresu twardego i miękkiego prawa, ale również o charakterze finansowym. Nie są to tak, jak w państwach członkowskich systemy świadczeń pieniężnych, ale fundusze z których finansowane są ograniczone w czasie projekty. Głównym instrumentem UE tego rodzaju jest **Europejski Fundusz Społeczny** (EFS, powstał w 1957 r.).

EFS należy do funduszy strukturalnych, które wspierają politykę spójności UE, poza nim są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności. Polityka spójności ma prowadzić do „wzmocnienia jej [UE] spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej [...] zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacołania regionów najmniej uprzywilejowanych” (art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu UE). Nie zalicza się tej polityki w całości do polityki społecznej, chociaż ma ona podobne intencje. Zamiast ubogich ludzi lub rodzin wspiera się 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.

Działania finansowane z EFS mają prowadzić do „poprawy możliwości zatrudniania pracowników w ramach rynku wewnętrznego, [...] ułatwienia zatrudniania pracowników i zwiększania ich mobilności geograficznej i zawodowej wewnątrz Unii, jak również do ułatwienia im dostosowania się do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie” (art. 162 Traktatu o funkcjonowaniu UE). W szczególności realizacja pierwszego celu ma prowadzić do „podniesienia się poziomu życia”.

W rozporządzeniu o EFS z 2013 r. wyszczególniono cztery cele tematyczne:

1. promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników;
2. promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją;
3. inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie;
4. wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej.

Ważną nowością jest potraktowanie jako odrębnego celu w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Nie może być on jednak traktowany w oderwaniu od przytoczonego wyżej celu traktatowego EFS. Wśród priorytetów inwestycyjnych dla tego celu przewidziano:

- a) aktywne włączenie, w tym z myślą o promowaniu równych szans oraz aktywnego uczestnictwa i zwiększaniu szans na zatrudnienie;
- b) integrację społeczno-gospodarczą społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie;
- c) zwalczanie wszelkich form dyskryminacji oraz promowanie równych szans;
- d) ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług socjalnych, świadczonych w interesie ogólnym;
- e) wspieranie przedsiębiorczości społecznej i integracji zawodowej w przedsiębiorstwach społecznych oraz ekonomii społecznej i solidarnej w celu ułatwienia dostępu do zatrudnienia;
- f) strategie rozwoju lokalnego kierowane przez społeczność.

Wprowadzono też warunek, aby przeznaczać na cel tematyczny związany z przeciwdziałaniem ubóstwu nie mniej niż 20% środków EFS w danym kraju.

Kolejną nowością to postawienie Państwom Członkowskim **warunków wstępnych (ex-ante)**. Muszą być one spełnione, aby środki z funduszy UE mogły być przekazane. W Przypadku EFS jednym z takich warunków jest przyjęcie długookresowego programu przeciwdziałania ubóstwu: „Istnienie i realizacja krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa”²². W Polsce jest to Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 - Nowy wymiar aktywnej integracji.

W marcu 2014 roku podpisane zostało rozporządzenie w sprawie **Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym** (ang. FEAD). Jest to następca programu realizowanego w ramach wspólnej polityki rolnej UE i polegającego na udzielaniu pomocy żywnościowej osobom ubogim (rozporządzenie z 1987 r., fr. PEAD). Żywność pochodziła z zakupów interwencyjnych mających wpływać na ceny żywności. Gdy zapasy z tego tytułu stały się coraz mniejsze, zdecydowano się na zakupy żywności dla celów pomocowych. Wzbudziło to kontrowersje, gdyż w kompetencjach Unii nie leży bezpośrednie pomaganie osobom ubogim w Państwach Członkowskich. Rozpoczęły się prace nad zmianą prawa UE w tym zakresie. Cele Funduszu zostały określone następująco:

Fundusz powinien zwiększyć spójność społeczną, przyczyniając się do ograniczenia skali ubóstwa w Unii poprzez wspieranie systemów krajowych świadczących pomoc inną niż finansowa, aby wpływać na zmniejszenie niedoboru żywności i poważnej deprivacji materialnej lub przyczyniać się do włączenia społecznego osób najbardziej potrzebujących. Fundusz powinien wpływać na zmniejszenie najcięższych form ubóstwa, które najszybciej skutkują wykluczeniem społecznym, takich jak bezdomność, ubóstwo wśród dzieci i niedobór żywności.

Z Funduszu może być finansowana pomoc rzeczowa w postaci żywności, ale też innych dóbr konsumpcyjnych o niewielkiej wartości (np. odzież, obuwie, środki higieny, przybory szkolne, śpiwory) oraz „środki towarzyszące”. W rozporządzeniu określono je jako działania zmniejszające wykluczenie społeczne lub stan kryzysu w sposób zachęcający do samodzielności i zrównoważony. Przykładami były wskazówki dotyczące właściwej diety, gospodarowania budżetem.

Polska i inne kraje UE są obecnie (marzec 2014) mocno zaawansowane w pracach przygotowujących umowę partnerstwa z UE (przyjęta przez rząd w styczniu 2014 r.) oraz przyszłe programy, na podstawie których będą wydatkowane środki funduszy strukturalnych. Z EFS w okresie 2014-2020 będą finansowane Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) oraz regionalne programy operacyjne, przygotowywane przez samorządy województw (RPO, finansowane też z EFRR). Wsparcie dla osób ubogich i wykluczonych społecznie będzie realizowane głównie w ramach RPO, a działania na rzecz poprawy jakości polityki społecznej, w tym kompetencji służb społecznych, koncentrują się w PO WER. Dla drugiego Funduszu (FEAD) ma powstać odrębny program operacyjny.

W umowie partnerstwa rządu polskiego z UE przewidziano dziewiąty cel tematyczny: „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”. Na jego realizację w PO WER przeznaczono 235,3 mln euro, a w regionalnych programach operacyjnych 4 710,5 mln euro. Łącznie jest to więc prawie 5 miliardów euro.

Jedną z zasad horyzontalnych, którym ma być podporządkowane przygotowanie i później wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych UE, jest **zasada partnerstwa**. Jest ona bardzo ważna dla organizacji pozarządowych. Mówi ona o tym, że w proces przygotowania, realizowania, oceniania

²² Warunek wstępny 9.1 określony w załączniku XI do rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dla funduszy strukturalnych UE na lata 2014-2020.

rezultatów wydatkowania środków UE w Państwie Członkowskim, powinny być włączone organizacje i grupy spoza administracji publicznej.

Grono partnerów powinno obejmować organy publiczne, parterów społecznoekonomicznych oraz podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska, organizacje społeczne i wolontariackie, czyli podmioty, które mogą mieć znaczny wpływ na wdrożenie umów o partnerstwie i programów lub które mogą odczuwać znaczne skutki wdrożenia takich umów i programów. Szczególną uwagę należy poświęcić włączeniu grup, które mogą odczuwać skutki programów, a które mają trudności z wywieraniem wpływu na ich kształtowanie, zwłaszcza społeczności najuboższych i najbardziej marginalizowanych, które są najbardziej zagrożone dyskryminacją lub wyłączeniem społecznym, w szczególności osób niepełnosprawnych, migrantów i Romów.²³

Zasady dotyczą konsultacji, przygotowania umowy partnerstwa, programów operacyjnych, sprawozdawania z realizacji zasady partnerstwa, komitetów monitorujących realizację programów finansowanych m.in. z EFS, przygotowania zaproszeń do składania wniosków o przyznanie funduszy, sprawozdań z postępów w realizacji programów, monitorowania programów i ich oceny. Potencjał organizacji pozarządowych do włączenia się w te działania jest ograniczony, dlatego przewidziano również finansowanie z pomocy technicznej działań wzmacniających zdolności instytucjonalne partnerów.

Dla organizacji zrzeszonych w Polskim Komitecie EAPN ważne jest nie tylko to, że sam Komitet i jego członkowie powinni być włączani w proces programowania, realizacji i oceny wydatkowania środków UE na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Osoby doświadczające tych problemów również powinny być sensownie włączane w ten proces.

W 2006 r. utworzono **Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji** (EFG), którego celem jest pomoc dla pracowników zwalnianych grupowo ze względu na globalizację gospodarki i zagraniczną konkurencję. W odróżnieniu od EFS pomoc EFG jest jednorazowa i ograniczona w czasie. Działanie tego funduszu reguluje obecnie Rozporządzenie Parlamentu i Rady 1309/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020). Celem EFG jest finansowanie działań, dzięki którym osoby zwalniane w wyniku restrukturyzacji znajdują trwałe zatrudnienie. Od 2007 r. do połowy lutego 2014 r. środki Funduszu zostały uruchomione w 129 przypadkach²⁴.

ESF, FEAD i EFG nastawione są na finansowanie działań o charakterze krajowym i lokalnym. Pierwsze dwa wymagają zaprogramowania na poziomie krajowym (umowa partnerstwa, programy operacyjne). Z kolei projekty związane z rozwojem i koordynacją polityki społecznej UE finansowane są ze **Wspólnotowego Programu na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej** (PROGRESS). Powstał on w 2001 r. wyłącznie w celu wspomaganie współpracy między Państwami Członkowskimi w zakresie integracji społecznej. Od 2006 r. znacznie rozszerzono jego zadania o zatrudnienie, warunki pracy, dyskryminację i równość płci. W latach 2014-2020 jest on częścią Programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI). W skład tego programu weszły też działania na rzecz mobilności pracowników (Eures) oraz mikropożyczki wspierające przedsiębiorczość grup w gorszym położeniu na rynku pracy oraz przedsiębiorstwa społeczne. Na Progress przeznaczono 61% środków tego nowego programu (łącznie 919 mln euro w ciągu 7 lat). Progress ma wspierać projekty działań nastawionych na reformy polityki społecznej w trzech obszarach:

²³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

²⁴ *Overview of EGF applications on 14.2.2014*, Komisja Europejska.

- promowanie podniesienia poziomu trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości;
- gwarantowanie odpowiedniej i godnej ochrony socjalnej oraz zwalczanie wykluczenia społecznego i ubóstwa;
- poprawa warunków pracy.

W programie przewidziano również wsparcie dla organizacji pozarządowych działających na rzecz integracji społecznej i zmniejszania ubóstwa.

Omówione w tym punkcie cztery fundusze w jednej z publikacji Komisji zostały uznane za „spójny zestaw programów wspierających zatrudnienie, ochronę socjalną i włączenie społeczne, a także warunki pracy”²⁵.

²⁵ *EaSI Nowy ogólny program UE w dziedzinie polityki zatrudnienia i polityki społecznej*, Komisja Europejska, 2014, s. 7.

Przyszłość polityki społecznej UE

Rozpoczęliśmy przewodnik od argumentów mówiących, że pogłębienie integracji gospodarczej wywołuje konieczność rozwijania wymiaru społecznego Unii. Kryzys w strefie euro doprowadził do zacieśnienia współpracy i wprowadzenia nowych instrumentów koordynacji i nadzoru finansów publicznych Państw Członkowskich (semestr europejski). Czy z tego wynika, że czeka nas nowy etap rozwoju unijnej polityki społecznej? Spójrzmy najpierw jak zapatrywano się na jej przyszłość na początku XXI wieku.

Mark Kleinman w 2002 r. porównał czynniki, które sprzyjają rozwojowi wymiaru społecznego Unii z tymi o wpływie przeciwnym. Do czynników sprzyjających zaliczył on, po pierwsze, problemy związane z coraz głębszą integracją ekonomiczną. Wymagają one nie tylko harmonizacji systemów ochrony socjalnej, ale również aktywnego kształtowania krajowych 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 pracy²⁶. Po trzecie, polityka społeczna danego Państwa Członkowskiego nie może dyskryminować obywateli innych Państw Członkowskich pracujących na jego obszarze. 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. Ponadto 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 systemów zabezpieczenia społecznego, co może pociągać za sobą oczekiwania, że instytucjonalna odpowiedź na nie będzie też wzmacniana z poziomu UE²⁷.

Druga grupa czynników ma wpływ hamujący na rozwój polityki społecznej UE. Po pierwsze, system polityczny Unii nie sprzyja śmiałym reformom 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. Rozwój polityki społecznej w państwach narodowych wymagał poczucia wspólnoty ponad podziałami i różnicami, im jest ich więcej i im są głębsze, tym o takie poczucie trudniej. Po czwarte, polityki społeczne Państw członkowskich ukształtowały się jako część ich historii i zachowują narodowy charakter. Przestrzeń dla europejskich inicjatyw jest tu niewielka, a ponadto w ich implementacji UE zdana jest na narodowe administracje publiczne. Ostatni czynnik hamujący dotyczy zasobów finansowych na prowadzenie polityki unijnej. W odróżnieniu od Państw Członkowskich Unia nie ma własnych podatków, z których mogłaby finansować też własną politykę społeczną²⁸.

²⁶ Niepokój ten wybuchł z dużą siłą w debacie nad próbą zdynamizowania europejskiego rynku usług (dyrektywa Bolkensteina, 2004 r.). Odrzucenie projektu Traktatu Konstytucyjnego w referendum we Francji i Holandii przypisuje się obawom wywołanym przez propozycję dyrektywy. Obawy te dotyczyły konkurencji tanich pracowników z nowych krajów Unii, również z Polski. Frits Bolkenstein wspominał na jednej z konferencji prasowych we Francji, że miał kłopoty ze znalezieniem hydraulika i chętnie zatrudniłby kogoś z Polski. Postać hydraulika z Polski wykorzystano później w promocji turystyki z Francji do Polski.

²⁷ M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Palgrave Macmillan, 2002, s. 127-132.

²⁸ Tamże.

Jakie są więc szanse na politykę społeczną UE podobną do modelu szwedzkiego czy niemieckiego? 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”. Przewidywał on ponadto, że 1) znaczenie spraw społecznych na poziomie Unii będzie rosnąć, a jej wpływ na nadal narodowe polityki społeczne będzie coraz większy; 2) na ich marginesach pozostanie 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 Unia²⁹.

Podobne wnioski na temat perspektyw wymiaru społecznego UE formułuje Włodzimierz Anioł. Zestawił on ze sobą „czynniki dynamizujące” z „czynnikami ograniczającymi”. Do tych pierwszych należały globalizacja i regionalizacja, zaostrzanie 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 podstawie³⁰. 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”³¹.

Przyszłość nie będzie więc polegała na ujednocnieniu rozwiązań, ale na „pogłębianiu społecznego wymiaru integracji europejskiej”. Powiązania między różnymi rozwiązaniami będą ściślejsze, nasilać się będą procesy wzajemnego uczenia się: „skuteczniejszy i pełniejszy transfer - z kraju do kraju - pozytywnych, sprawdzonych w praktyce doświadczeń w rozwiązywaniu najpilniejszych kwestii społecznych”.

Scenariusz powstania europejskiego państwa o rozległych kompetencjach socjalnych na wzór państw narodowych wykluczają także Marjorie Jouen i Catherine Palapant. Za najbardziej prawdopodobne uznały one jednak nie pogłębianie wymiaru społecznego w duchu otwartej metody koordynacji, ale jego rozmywanie i wycofywanie. Ten scenariusz to „powolna i nieunikniona erozja prawa wspólnotowego” w wyniku orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz przetargów prowadzących do nowelizacji dyrektyw społecznych przez Radę Europejską. Pozostałe scenariusze to „uzgodniona strategia społecznego rozbrojenia”, czyli powrót do całkowitej suwerenności Państw Członkowskich w sprawach społecznych z tezą o nieistnieniu jednego europejskiego modelu społecznego w tle. Autorki wyraźnie preferują ostatni scenariusz - „nową europejską umowę społeczną”. Rozszerzenie Unii o nowe, mniej rozwinięte państwa miało stwarzać szansę na jego realizację. Na czym miał on polegać? Głównie na wykorzystaniu w większym zakresie programów

²⁹ Tamże.

³⁰ W. Anioł *Europejska polityka społeczna*, Elipsa, Warszawa 2003, s. 140-154.

³¹ Tamże, s. 221.

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 o charakterze miękkiego prawa i instrumentów finansowych³².

Co z tych przewidywań sprawdziło się po ponad dekadzie od ich sformułowania? Dyskusja nad wymiarem społecznym UE i jego przyszłością rozgorzała na nowo w związku z kryzysem 2008 r. i problemami strefy Euro. Sekwencja odpowiedzi na te wydarzenia była następująca³³:

1. Zapobieganie załamaniu się systemu finansowego, czyli ratowanie banków zagrożonych bankrutem za pomocą pieniędzy publicznych (np. Irlandię kosztowało to 20% PKB), a następnie inicjatyw nastawionych na większą kontrolę nad systemem bankowym i jego integrację w UE (np. regulacje Basel III wprowadzone do prawa unijnego, propozycja unii bankowej w UE).
2. Zaostrenie kontroli finansów publicznych w strefie Euro i narzucanie wymogów dotyczących polityki cięć w wydatkach publicznych po wybuchu kryzysu zadłużenia zagranicznego w Grecji. Ona i kilka innych krajów zostało poddane specjalnej procedurze pomocowej nadzorowanej przez Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, nazywanych łącznie „Trójką”. Dla krajów poza strefą euro (Rumunia) zamiast EBC występuje Bank Światowy³⁴.
3. Podejmowanie prób zaradzenia problemom społecznym, które spowodowała polityka cięć, przy uznaniu, że jej skuteczność w przywracaniu dobrej kondycji gospodarki jest ograniczona, przynajmniej w krótkim okresie (przykład Grecji, gdzie załamanie gospodarcze w wyniku narzuconych reform spowodowało ogromne bezrobocie, które wbrew oczekiwaniom nie zmniejsza się).
4. Nowe inicjatywy mające na celu podkreślenie wymiaru społecznego Unii, w tym podejście inwestycji społecznych i działania nastawione na przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży (pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży, włączone w programy EFS).

Europejskie federacje organizacji pozarządowych (m.in. EAPN) uznają, że polityka cięć, szczególnie w obszarze wydatków społecznych, powoduje więcej szkód niż pożytku i wskazują na potrzebę innego podejścia³⁵. Podobnie myślą ekonomiści krytyczni wobec dotychczasowej polityki gospodarczej i społecznej UE zrzeszeni w Grupie EuroMemo³⁶.

Sekwencja działań na poziomie UE może wskazywać, że ewoluuje ona w kierunku podejmowania nowych inicjatyw w obszarze społecznym. Są one jednak rozproszone, w większości oparte na miękkim prawie, w wielu przypadkach nie są to nawet zalecenia Komisji. Semestr europejski zdominowany został przez politykę uzdrawiania finansów publicznych w strefie Euro, którą

³² M. Jouen, C. Palpant, *For a new European social contract*. Studies & Research nr 43, Notre Europe Jacques Delors Institute, 2005.

³³ S. Fernandes, E. Gyger, *What Kind of Social Europe after the crisis?*, Notre Europe Jacques Delors Institute, 4 lutego 2014, s. 2-3.

³⁴ W uproszczeniu procedura ta polega na udzielaniu pożyczek o oprocentowaniu niższym niż rynkowe pod warunkiem przeprowadzenia reform zmniejszających deficyt budżetowy i dług publiczny.

³⁵ *Lifeboat or life sentence? The Troika and emergency assistance programmes and their impact on poverty and social exclusion*, Raport EAPN, grudzień 2013.

³⁶ *Pogłębiające się podziały w Europie i potrzeba radykalnej alternatywy dla polityki UE – EuroMemorandum 2014*, Ekonomiści Europejscy na rzecz Alternatywnej Polityki Ekonomicznej w Europie, Grupa EuroMemo. 2014.

wyposażono w nowe i znacznie bardziej zaawansowane i twarde instrumenty. Nic takiego nie dzieje się w przypadku polityki społecznej. Trzeba jednak przyznać, że w ramach instrumentów semestru europejskiego uwzględnia się również politykę społeczną. W corocznych zaleceniach UE dla Państw Członkowskich (CSR) część z nich dotyczy podejmowania działań reformatorskich w tym obszarze. Na tym tle otwarta metoda koordynacji wyraźnie traci na znaczeniu. A była ona krytykowana jako mało skuteczna już za czasów swojej świetności - w czasie Strategii Lizbońskiej.

W przypadku instrumentów finansowych nie zmieniło się wiele. Pomoc dla pracowników masowo zwalnianych w wyniku restrukturyzacji czy pomoc rzeczowa dla najbiedniejszych nie wnoszą nowej jakości. Wzmocnieniem pozycji Unii jest wprowadzenie warunków wstępnych (*ex-ante*) dla funduszy strukturalnych, w tym dla EFS. Czy jednak wymuszane w ten sposób działania Państw Członkowskich nie będą miały wyłącznie symbolicznego charakteru? O większym zorientowaniu na przeciwdziałanie ubóstwu świadczy wyodrębnienie nowego priorytetu inwestycyjnego i ustalenie, że co najmniej 20% ma być przeznaczony na ten obszar. Nadal jednak w prawie traktatowym celem EFS jest działanie na rzecz zatrudnienia. Propozycja, aby w puli środków na politykę spójności EFS miał nie mniej niż 25% (ostatecznie przyjęto 23,1%) może być sygnałem, że spada jego znaczenie.

Niektórzy komentatorzy oczekiwali, że po wzmocnieniu przepisów antydyskryminacyjnych oraz uznaniu za wiążącą Kartę Praw Podstawowych, rozpocznie się nowa era w europejskiej polityce społecznej. Ratyfikacja przez UE Karty Praw Osób Niepełnosprawnych ONZ może być oznaką, że ten kierunek będzie się wzmacniał. W tym kontekście podkreślano rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, która tym razem mogła przyczynić się do budowy wymiaru społecznego niezależnie od spraw związanych z rynkiem wewnętrznym Unii³⁷.

³⁷ S. Leibfried, *Social Policy: Left to the Judges and the Market?* W: H. Wallace, M. Pollack, A. Young (red.) *Policy-Making in the European Union*, wyd. 6., Oxford University Press, 2010. O wzroście znaczenia Karty Praw Podstawowych zob. komunikat prasowy Komisji z 14.04.2014 *Prawa podstawowe: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zyskuje na znaczeniu, a obywatele są gotowi z niej korzystać*.

Zakończenie

Polityka społeczna Unii Europejskiej dynamicznie rozwijała się w latach 90. W pierwszej dekadzie XXI wieku ta dynamika była mniejsza. Kryzys w strefie Euro z lat 2008-2010 sprawił, że wzmocniona została polityka nastawiona na uzdrawianie finansów publicznych. W wymiarze społecznym dominują instrumenty o charakterze regulacyjnym (ustalanie minimalnych standardów ochrony praw pracowniczych i socjalnych), ale obecne są również rozwiązania finansowe (fundusze UE, w szczególności EFS). Rozwijano też miękkie metody w rodzaju otwartej koordynacji w obszarach integracji społecznej, systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej. Obecnie największe znaczenie mają działania podejmowane w ramach semestru europejskiego i związane z zaleceniami dla Państw Członkowskich.

Trudno przewidywać jaką treść i kształt przyjmie kolejna strategia długookresowa UE na lata 2020-2030. Obecnie jesteśmy przed oceną rezultatów Strategii Europa 2020, ale już teraz prognozy dotyczące osiągnięcia zamierzonej redukcji ubóstwa są raczej pesymistyczne.

W roku 2014 zostaną przyjęte krajowe i regionalne programy operacyjne, na podstawie których będą finansowane różne projekty, w tym organizacji socjalnych, pracujących na rzecz osób doświadczających ubóstwa. Poprzez te projekty organizacje dostosowują się do celów i zasad, które ustalono na poziomie UE, a następnie krajowym i regionalnym. Jeżeli możemy mieć wpływ na te cele, zasady i programy poprzez krajowe i europejskie federacje i sieci, co gwarantuje nam zasada partnerstwa, to należy wykorzystać tę szansę. Szczególnie, że z funduszy UE może być finansowane wzmocnienie potencjału organizacji do takich działań.

Załączniki

Kalendarium rozwoju wymiaru społecznego UE

Rok	Wydarzenie (wybrane)
1950	Traktat Paryski ustanawia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, której celem jest „poprawa warunków pracy i podniesienie poziomu życia pracowników”;
1957	Traktat Rzymski zawiera rozdział dotyczący spraw społecznych, tworzy też Europejski Fundusz Społeczny;
1972	Szczyt Paryski podkreśla znaczenie „zdecydowanych działań na polu społecznym w celu osiągnięcia unii gospodarczej i monetarnej” i daje podstawę do programu działań społecznych w rozszerzonej EWG;
1974	Przyjęcie pierwszego Programu Działań Społecznych, zawierającego 35 inicjatyw w trzech obszarach: pełne i lepsze zatrudnienie, poprawa warunków życia i pracy, zwiększenie zaangażowania partnerów społecznych w decyzje Wspólnoty, w tym działania na rzecz równości między kobietami i mężczyznami
1975	Dyrektywa Rady 75/117/EC w sprawie zbliżenia praw państw członkowskich dotyczących zastosowania zasady równych płac dla mężczyzn i kobiet;
1975	Pierwszy wspólnotowy program „projektów i badań pilotażowych w celu zwalczania ubóstwa” ustanowiony Decyzją Rady Wspólnot Europejskich 75/458/EEC, początkowo na lata 1975-76, przedłużono realizację do 1979 r.;
1976	Dyrektywa Rady 76/207/EC w sprawie zastosowania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w dostępie do zatrudnienia, szkoleń zawodowych i awansu oraz warunków pracy;
1986	Jednolity Akt Europejski wprowadza zasadę kwalifikowanej większości przy podejmowaniu decyzji w obszarze bezpieczeństwa i higieny pracy;
1989	Przyjęcie Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (Rada Europejska w Strasburgu);
1990	Powstaje Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN);
1992	Traktat z Maastricht zawiera Protokół Społeczny, nie obejmuje on Wielkiej Brytanii;
1992	Zlecenie Rady 92/441/EEC w sprawie wspólnych kryteriów, dotyczących wystraczających zasobów I pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej;
1993	Dyrektywa Rady 93/104/EC, dotycząca niektórych aspektów czasu pracy;
1993	Dokument konsultacyjny COM(93)551 Zielona księga: europejska polityka społeczna – opcje dla Unii;
1997	Traktat Amsterdamski umieszcza Protokół Społeczny w prawie traktatowym, co nastąpiło po zwycięstwie Partii Pracy w Wielkiej Brytanii;
1997	Komisja docenia rolę organizacji pozarządowych: Komunikat Komisji COM(97)241 Wspieranie roli organizacji pozarządowych i fundacji w Europie;
1998	Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeka w sprawach Kohll i Decker co umożliwia UE zajęcie się transgraniczną mobilnością pacjentów (sprawy C-158/96 i C-120/95);
1998	Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeka w sprawie Wielka Brytania i Irlandia przeciw Komisji i jej decyzji o ustanowieniu wspólnotowego programu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu; decyzja Komisji została uznana za pobawioną podstaw prawnych (kod sprawy ETS C-106/96);
1999	Komisja publikuje Komunikat COM(1999)347 Zintegrowana strategia na rzecz modernizacji ochrony socjalnej, w który określono cztery cele: opłacalność pracy i zapewnienie bezpieczeństwa dochodowego, zagwarantowanie bezpieczeństwa wypłat emerytur i stabilności finansowej systemów emerytalnych, wspieranie integracji społecznej, zapewnienie wysokiej jakości i stabilnej finansowo opieki zdrowotnej;
2000	Rada Europejska przyjmuje Strategię Lizbońską ze strategicznym celem uczynienia UE „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego z większą liczbą lepszej jakości miejsc pracy i większą spójnością społeczną”;
2000	Rada Europejska przyjmuje jako polityczną deklarację Kartę Praw Podstawowych;
2000	Otwarta metoda koordynacji zostaje zastosowana do obszaru przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (Strategia Integracji Społecznej);
2001	Pierwsze Europejskie Spotkanie Osób Doświadczających Ubóstwa, głównymi tematami było mieszkalnictwo, dochody, zdrowie i zatrudnienie;

2002	Traktat Nicejski ustanawia Komitet Ochrony Socjalnej w celu „wspierania współpracy między państwami członkowskimi w zakresie [...] polityk ochrony socjalnej”;
2003	Konwent Europejski przyjmuje wersję roboczą Traktatu Konstytucyjnego zawierającego Kartę Praw Podstawowych;
2004	Projekt dyrektywy w sprawie usług na wspólnym rynku z zasadą kraju pochodzenia (przy udzielaniu usług przez firmę z jednego państwa członkowskiego w innym, pracowników obowiązują przepisy kraju pochodzenia firmy);
2005	Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydaje orzeczenie w sprawie Viking i Laval, które daje pierwszeństwo wolności handlu w UE przed prawami związków zawodowych do zawierania układów zbiorowych (sprawy C-341/05, C-438/05);
2005	Otwarta metoda koordynacji rozszerzona zostaje na obszar emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej;
2007	Przyjęty zostaje Traktat Lizboński, który między innymi czyni wiążącą dla państw członkowskich Kartę Praw Podstawowych i wprowadza generalną klauzulę społeczną;
2007	Komisja podejmuje problematykę usług społecznych, Komunikat Komisji KOM(2007)724 Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie;
2008	Aktywna integracja staje się podstawową koncepcją polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu w UE, Zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy;
2010	Rada Europejska przyjmuje następczynię Strategii Lizbońskiej, czyli Strategię Europa 2020, wśród jej celów jest przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, przyjęto też wskaźnik osiągnięć celu i wyznaczono jego docelową wartość; inicjatywa przewodnia Europejski Program Walki z Ubóstwem ma wspomóc realizację tego celu;
2010	Realizacja programu działań Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym;
2011	Dyrektywa 2011/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej;
2013	Pakiet inwestycji społecznych, Komunikat Komisji COM/2013/083 Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020;
2013	Komisja zajmuje się ubóstwem dzieci, Zalecenie Komisji 2013/112/UE Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji;
2014	Powstaje Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym;
2014	Komisja popiera zasadę partycypacji w ramach funduszy UE: Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych;

Źródło: C. Finn, B. Vaughan, *Perspectives on the Evolution of European Social Policy*, NESCS, 2010, s. 2-3. (uzupełnienia R.S.)

Wybrane Skróty

AGS – skrót ang. Roczny Przegląd Gospodarczy

CSR – skrót ang. Zalecenia dla państw członkowskich

EaSI – skrót ang. Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych

EAPN – skrót ang. Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu

EFG – Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EKES – Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

EPAP – skrót ang. Europejska Platforma Przeciwdziałania Ubóstwu

ETUC - Europejska Konfederacja Związków Zawodowych

EUROFOUND – skrót ang. Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy

EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza

FEAD – skrót ang. Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym

KE – Komisja Europejska

MISSOC – skrót ang. system wzajemnej informacji o ochronie socjalnej

OMK – otwarta metoda koordynacji

PE – Parlament Europejski

PEAD – skrót fr. Europejski Program Pomocy Żywnościowej

PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój

PROGRESS - Wspólnotowy Programu na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej

RE – Rada Europy (nie mylić z Radą Europejską)

RPO – regionalny program operacyjny

RUE – Rada Unii Europejskiej (nie mylić z Radą Europejską)

SPC – skrót ang. Komitet Ochrony Socjalnej

Słowniczek wybranych terminów

Aktywna integracja – zalecana przez UE strategia przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu osób zdolnych do pracy i niezdolnych do niej, w której połączone są odpowiednie wsparcie dochodowe, pomoc na rzecz zatrudnienia oraz usługi społeczne. Pojęcie i zasady aktywnej integracji zostały przedstawione w Zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE).

Europejska Platforma Przeciwdziałania Ubóstwu – jedna z inicjatyw przewodnich Strategii Europa 2020, zestaw działań UE przyczyniających się do realizacji celu UE w obszarze ubóstwa.

Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych – program finansowy na lata 2014-2020 łączący trzy dotychczas odrębne programy Progress, EURES - działania na rzecz mobilności pracowników w UE, oraz program mikropożyczek dla osób wykluczonych podejmujących działalność gospodarczą oraz przedsiębiorstw społecznych (Instrument mikrofinansowy Progress).

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym – następca Europejskiego Programu Pomocy Żywnościowej (powstał w 1987 r.), który był elementem wspólnej polityki rolnej i polegał tym, że zapasy żywności tworzone w wyniku interwencji na rynku rolnym były rozdzielane pomiędzy osoby ubogie. Nowy program przyjęto w 2014 r. i przewiduje on już nie tylko pomoc żywnościową, ale również inne dobra konsumpcyjne oraz usługi.

Europejski Fundusz Społeczny - główny instrument finansowy UE w obszarze polityki społecznej. Celem jest wspieranie zatrudnienia. Podstawy prawne EFS to art. 162 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym – program działań realizowany na poziomie UE i państw członkowskich w roku 2010. Celem było zwiększanie wiedzy opinii publicznej o sytuacji osób żyjących w ubóstwie, wspieranie dostępu tych osób do praw i usług, zwalczanie stereotypów i napiętnowania. Podstawą prawną była Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1098/2008/WE z 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010). Pierwsze słowa tego dokumentu były następujące: „Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest jednym z głównych zobowiązań Unii Europejskiej i jej Państw Członkowskich”.

Europejskie Spotkania Osób Doświadczających Ubóstwa – coroczne spotkanie osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego przygotowywane przez EAPN i sieci krajowe tej organizacji (w tym polską) od 2001 r. Odbywa się ono w Brukseli i ma być odpowiedzią na zalecenie wyrażone już w okresie realizacji Strategii Lizbońskiej, aby w kształtowanie polityki społecznej UE zaangażować wszystkich aktorów i interesariuszy.

Inwestycje społeczne – zalecane przez UE działania polegające w szczególności na rozwijaniu usług społecznych. Działania zostały przedstawione w Komunikacie Komisji Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020 COM/2013/083. Zawartość komunikatu nazywana jest „pakietem inwestycji społecznych”.

Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników – deklaracja z wyszczególnieniem praw pracowniczych i socjalnych przyjęta przez większość państw członkowskich w 1989 r. Wielka Brytania nie podpisała Karty ze względu na przekonanie, że prawa pracownicze i socjalne przeszkadzają

w rozwoju gospodarczym. Karty nie należy mylić z Europejską Kartą Społeczną, dokumentem Rady Europy.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – dokument o charakterze deklaratywnym, a następnie obowiązującym w Unii Europejskiej ustanawiający podstawowe prawa mieszkańców UE. Prawa dotyczące bardziej bezpośrednio obszaru polityki społecznej zostały określone w rozdziałach III Równość i IV Solidarność. Karta dotyczy tylko instytucji UE z zachowaniem zasady pomocniczości. Mówi o nim art. 5 Traktatu o UE: decyzje w Unii powinny być podejmowane na poziomie jak najbliższym obywatela, w szczególności UE nie ingeruje w sprawy państw członkowskich poza tymi obszarami gdzie ma wyłączne kompetencje. Karta dotyczy państw członkowskich tylko wtedy, gdy realizują prawo unijne. Polska wraz z Wielką Brytanią podpisały dodatkowy protokół przy ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego, w którym zadeklarowały, że Karta nie będzie podstawą ingerencji UE w prawo krajowe. Moc prawna tej deklaracji jest poddawana w wątpliwość, a w szczególności wątpliwa jest interpretacja, że Karta w Polsce nie obowiązuje.

Krajowy raport społeczny – dokument opracowywany przez państwa członkowskie UE co dwa lata w ramach otwartej metody koordynacji (społecznej) w okresie realizacji Strategii Europa 2020. Pierwsze raporty zostały opublikowane w 2012 r. Tak jak w okresie Strategii Lizbońskiej raporty koncentrują się na trzech obszarach: integracja społeczna, emerytury, opieka zdrowotna i długoterminowa.

Budżet odniesienia – (ang. *reference budget, standard budget*) odpowiednik rozwijanego w Polsce od lat 70. minimum socjalnego, i od lat 90. minimum egzystencji. Budżet odniesienia zawiera listę dóbr i usług, wraz z szacunkiem ich miesięcznego kosztu, które są niezbędne dla danego typu rodziny, aby mogła osiągnąć określony poziom życia (dobrobytu), np. minimalny. W Polsce minimum egzystencji służy jako granica ubóstwa skrajnego. Budżet odniesienia może być stosowany nie tylko do pomiaru ubóstwa, ale też w polityce społecznej. W Polsce metodologia tego rodzaju została wykorzystana do obliczania progów interwencji socjalnej (dla pomocy społecznej) i wsparcia rodziny (dla zasiłków rodzinnych). Budżety odniesienia mogą być wykorzystywane też w poradnictwie finansowym, do oceny zdolności kredytowej, w określaniu poziomu windykacji długów.

Otwarta metoda koordynacji (społeczna) – rodzaj zarządzania cyklicznym procesem tworzenia i realizacji polityki społecznej z udziałem UE i państw członkowskich. Zastosowany po raz pierwszy w przypadku Europejskiej Strategii Zatrudnienia w drugiej połowie lat 90., a następnie w obszarach przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu, systemów emerytalnych oraz opieki zdrowotnej i długoterminowej. Polega on na wspólnym ustalaniu celów i wskaźników ich realizacji, a także zaleceń dotyczących koniecznych działań. Państwa członkowskie na tej podstawie przygotowują własne plany realizacji celów wspólnych, a ich wysiłki są analizowane i podsumowywane we wspólnym raporcie. Na jego podstawie przygotowywane są zalecenia na kolejny okres otwartej metody koordynacji. Waznym instrumentem są wizyty studyjne umożliwiające wzajemne uczenie się.

Semestr europejski – sekwencja działań instytucji UE i państw członkowskich w cyklu rocznym zastosowana w ramach realizacji Strategii Europa 2020. W uproszczeniu rozpoczyna się rocznym przeglądem sytuacji gospodarczej UE, następnie przedstawiane są wspólne priorytety oraz zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, które na tej podstawie przygotowują krajowe programy reform.

Społeczna klauzula generalna – zasada wyrażona w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu UE, mówiąca że treść i realizacja polityki UE ma uwzględniać wymogi związane między innymi z zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej i zwalczaniem wykluczenia społecznego.

Strategia Europa 2020 – zestaw celów UE i programów działań (inicjatywy przewodnie), które mają prowadzić do ich osiągnięcia w okresie 2010-2020. Poprzedniczką była Strategia Lizbońska na lata 2000-2010. Treść strategii zawarta jest w Komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020. Wśród celów strategii uwzględniono przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, wskaźnikiem osiągnięcia celu będzie wyjście z ubóstwa i wykluczenia społecznego co najmniej 20 milionów obywateli UE do 2020 r.

Strategia Integracji społecznej – otwarta metoda koordynacji w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu. Nazwa stosowana w okresie realizacji Strategii Lizbońskiej. W 2005 r. staje się częścią koordynacji szerszego zakresu spraw społecznych z systemami emerytalnymi, opieką zdrowotną i opieką długoterminową.

Ubóstwo lub wykluczenie społeczne – sposób rozumienia i pomiaru celu UE w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu przyjęty dla Strategii Europa 2020. Do ubogich lub wykluczonych zalicza się osoby, które spełniają co najmniej jedno z trzech kryteriów: dochód ich gospodarstwa domowego jest niższy niż 60% mediany dochodów gospodarstw domowych w danym społeczeństwie; ich gospodarstwo deklaruje, że nie jest w stanie z powodów finansowych zaspokoić co najmniej 4 z 9 podstawowych potrzeb; czas pracy osób w wieku produkcyjnym w ich gospodarstwie domowym jest niższy niż 20% pełnego rocznego czasu dla wszystkich takich osób w gospodarstwie.

Rynek wewnętrzny – inne nazwy to jednolity rynek, wspólny rynek. Główny cel gospodarczy EWG i UE polegający na zapewnieniu swobody przepływu dóbr, usług, kapitału i pracowników. Pierwsza swoboda wymaga unii celnej, czyli zniesienia ceł i innych podobnych opłat (np. podatków na towary z innych krajów) w handlu wewnętrznym i ustalenie wspólnej polityki celnej wobec towarów spoza UE. Trudniej zapewnić swobodę przepływu usług na co dowodem były kontrowersje wokół projektu dyrektywy usługowej z 2004 oraz związane z delegowaniem pracowników do pracy w innych państwach UE. Swoboda przepływu kapitału dotyczy usług o charakterze finansowym (bankowych, ubezpieczeniowych), rynku papierów wartościowych, rynku nieruchomości. Kryzys z 2008 r. przyspieszył integrację w tym wymiarze. Ostatnia ze swobód kompleksowo została uregulowana w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich. Zawiera ona kluczowe zasady tworzące podstawy obywatelstwa europejskiego. Dla zapewnienia wszystkich tych swobód ważne znaczenie ma Układ z Schengen z 1985 r. znoszący kontrolę osób na granicach wewnętrznych państw należących do układu.

„Trójka” – nieoficjalna nazwa dla trzech instytucji: Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Europejskiego Banku Centralnego (dla państw strefy Euro) albo Banku Światowego (dla państw UE spoza strefy Euro). Instytucje te współpracują udzielając kredytów po cenie poniżej rynkowej krajom o największych problemach z finansami publicznymi w UE. Warunkiem udzielenia tych pożyczek jest dokonywanie głębokich reform w polityce społeczno-gospodarczej. Od 2012 r. pomoc tego rodzaju udzielana jest w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM).

Warunki wstępne (ex-ante) – warunki, które muszą spełnić państwa członkowskie, aby móc skorzystać z funduszy europejskich. Przykładem dla EFS jest przyjęcie strategii przeciwdziałania ubóstwu. Warunki zostały określone w Załączniku XI do Rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające

przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

Wspólnotowy Program na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej – skrót ang. PROGRESS, program mający na celu finansowanie projektów przyczyniających się do rozwoju i koordynacji europejskiej polityki społecznej. Pierwotnie wspierał tylko działania dotyczące polityki UE w zakresie integracji społecznej. Decyzja Parlamentu i Rady 50/2002/EC w sprawie ustanowienia programu działań Wspólnoty w celu wspierania współpracy pomiędzy krajami członkowskim na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego. W 2006 r. zakres programu na lata 2007-2013 został znacznie poszerzony o sprawy zatrudnienia, warunków pracy, równości płci, dyskryminacji. Decyzja Parlamentu i Rady 1672/2006/WE ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej. W okresie 2014-2020 PROGRESS jest częścią Europejskiego programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI).

Wymiar społeczny UE – prawo twarde i miękkie (traktaty, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia) oraz inne dokumenty publiczne UE (np. zielone i białe księgi, raporty, sprawozdania), poświęcone w części lub w całości problemom społecznym i polityce społecznej. Działania podejmowane na tych podstawach przez Państwa Członkowskie, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Zasada partnerstwa – wymogi i zasady włączania organizacji pozarządowych oraz osób doświadczających problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego w działania związane z planowaniem, realizowaniem i ocenianiem strategii i programów finansowanych z funduszy UE w Państwach Członkowskich. Określone zostały one w Rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.