



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK  
STANOWISKO EAPN



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

# Wkład EAPN w przegląd śródkresowy Strategii Europa 2020

*Czy można przystosować Strategię Europa 2020 do jej celów, by mogła realizować swoje obietnice redukcji ubóstwa?*

Lipiec 2014

EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK  
RÉSEAU EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE  
SQUARE DE MEEÛS, 18 – 1050 BRUSSELS - Tel : 0032 (2) 226 58 50 - Fax : 0032 (2) 226 58 69



Publikacja została przetłumaczona z języka angielskiego na język polski w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

## Spis treści

WPROWADZENIE.....	3
OCENA EAPN.....	3
Ostrożne powitanie.....	3
Rozczarowanie wzrostem ubóstwa, wykluczenia i nierówności.....	4
Kryzys i niewłaściwa polityka winne katastrofalnych skutków społecznych.....	4
Atak na prawa człowieka.....	5
Europa 2020 – uboga krewna Semestru Europejskiego.....	5
Brak zdecydowanego podejścia do celu redukcji ubóstwa i jasnej strategii jego osiągnięcia.....	6
Brak krótkookresowego planu w rodzaju Planu Marshalla i zintegrowanej strategii unijnej.....	7
Myląca europejska infrastruktura socjalna.....	7
Rozwiązania priorytetyzujące pracę nie wystarczą, by ograniczyć ubóstwo.....	8
Ograniczone wdrażanie inwestycji społecznych i aktywnej integracji.....	8
Niewykorzystany potencjał Funduszy Strukturalnych.....	9
Kosmetyczne podejście do uczestnictwa.....	10
Kluczowe wyzwania – podsumowanie:.....	10
NASZE ŻĄDANIA: Ewoluuująca agenda przystosowująca Strategię Europa 2020 do jej celów.....	11
5 PRIORYTETÓW KLUCZOWYCH DLA ZMIAN .....	12
1. BUDOWANIE SPÓJNEJ STRATEGII EKONOMICZNEJ I SOCJALNEJ ORAZ SPÓJNEGO MODELU ZARZĄDZANIA.....	12
2. USTALENIE REALNYCH CELÓW SOCJALNYCH I CELU REDUKCJI UBÓSTWA.....	14
3. PRIORYTETYZOWANIE ZINTEGROWANEJ UNIJNEJ STRATEGII ZWALCZANIA UBÓSTWA I KRÓTKOTERMINOWEGO PLANU INWESTYCYJNEGO W RODZAJU PLANU MARSHALLA.....	15
4. USTANOWIENIE DEMOKRATYCZNEGO I ODPOWIEDZIALNEGO ZARZĄDZANIA.....	17
5. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH W WALCE Z UBÓSTWEM.....	19

## WPROWADZENIE

W 2010 r. Unia Europejska rozpoczęła realizację Strategii Europa 2020, głównego programu mającego zastąpić Strategię Lizbońską. Program ten wyznacza 5 celów nadrzędnych, których realizacja jest konieczna do osiągnięcia przez Europę inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Po raz pierwszy program obejmuje również wyraźny cel ograniczenia ubóstwa o co najmniej 20 milionów do 2020 r. oraz inne cele socjalne (osiągnięcie 75% zatrudnienia i ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących edukację o 10%). W skład programu wchodzi również 7 inicjatyw przewodnich, między innymi Europejska Platforma Współpracy w zakresie Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (EPAP). Strategia wydaje się również uwzględniać potrzebę demokratycznego zarządzania i zaangażowania władz ustawodawczych oraz większego udziału interesariuszy w celu osiągnięcia przejrzystości i odpowiedzialności.

W 2015 r. instytucje unijne pod auspicjami nowego Parlamentu Europejskiego i nowej Komisji Europejskiej przeprowadzą **Śródkresowy przegląd** Strategii. Proces ten został zapoczątkowany 5.03.2014 wydaniem przez Komisję Europejską [Komunikatu oceniającego obecny stan realizacji Strategii Europa 2020](#), a jego kontynuacją są rozpoczęte 5.05.2014 [konsultacje społeczne](#), które mają potrwać do 31 października. EAPN zainwestowała ogromne zasoby w próbę zaangażowania się i monitorowania realizacji strategii i w działania takie jak opracowywanie materiałów do krajowych programów reform, recenzowanie krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych państw ([patrz tu](#)). **Naszym największym zmartwieniem jest to, czy Strategia Europa 2020 może zostać dostosowana tak, by móc spełnić swoje obietnice redukcji ubóstwa.**

Niniejszy dokument stanowi streszczenie dokonanej przez EAPN oceny realizacji Strategii Europa 2020 w latach 2010-2014 wraz z konkretnymi zaleceniami w obszarze kluczowych priorytetów, począwszy od 2015 r. Dokument ten został przygotowany z pomocą grupy EAPN ds. europejskich strategii integracji społecznej. Uwzględniono w nim również materiały przygotowane przez komitet wykonawczy i zgromadzenie ogólne w czerwcu 2014 r. Dokument ten będzie stanowił podstawę odpowiedzi EAPN na konsultacje społeczne prowadzone on-line.

## OCENA EAPN

### *Ostrożne powitanie*

Strategia Europa 2020 została w 2010 r. przychylnie przyjęta przez EAPN. Z uznaniem spotkało się włączenie celów socjalnych do głównego nurtu polityki gospodarczej i zatrudnienia oraz wyznaczanie celów w zakresie zatrudnienia i edukacji. Strategia postrzegana była jako ważny instrument programowy, pozwalający na utrzymanie kwestii ubóstwa w centrum debaty na temat różnych programów politycznych, jak również na potencjalne wyniki w zwalczaniu ubóstwa w połączeniu ze skuteczną strategią. Wprowadzenie wytycznej nr 10 o włączeniu społecznym i zwalczaniu ubóstwa promowało włączanie tych kwestii do głównego nurtu Semestru Europejskiego, zaś nowa inicjatywa przewodnia Europejska Platforma Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym zdawała się oferować potencjał dynamicznego zaangażowania wszystkich uczestników i międzysektorową realizację przez różne dyrekcje generalne. Uczestnictwo i zaangażowanie interesariuszy wspierał motyw 16 Zintegrowanych Wytycznych, wymagający zaangażowania interesariuszy, w tym społeczeństwa obywatelskiego w cały proces, w szczególności zaś w krajowe programy reform.

## Rozczarowanie wzrostem ubóstwa, wykluczenia i nierówności

Jak wykazano w ocenie rzeczywistej sytuacji przygotowanej przez Komisję Europejską<sup>1</sup>, zamiast postępu w stronę celu redukcji ubóstwa o 20 milionów, ubóstwo i wykluczenie społeczne<sup>2</sup> zwiększyły swój zasięg dotykając w 2012 r. 1 na 4 mieszkańców UE, w sumie 124,2 milionów obywateli, co stanowi wzrost o 6,6 milionów od 2010 r. Zamiast zwiększenia zatrudnienia do docelowego 75% odnotowano stopniowy spadek zatrudnienia z 68,9% w 2009 r. do 68,4% w 2012 r., zaś bezrobocie wzrosło z 7,1% w 2008 r. do 10,9% w 2013r. Równie alarmujący jest fakt, że zatrudnienie stało się coraz bardziej niepewną drogą wyjścia z ubóstwa, a liczba gospodarstw domowych dotkniętych problemem ubóstwa pracujących wzrosła z 8,6% do 9,1%. Wysiłki zmierzające do osiągnięcia liczbowego celu redukcji ubóstwa pozbawione dodatkowych zabezpieczeń dotyczących jakości pracy i zatrudnienia godzą w cel redukcji ubóstwa. Szczególnie pogorszyła się sytuacja młodych osób, wśród których bezrobocie wzrosło do 24,2% w porównaniu do 9,6% wśród pozostałych dorosłych. Wzrosła również do 13,2% liczba młodych osób niepracujących i nieuczących się (NEETS). Wpływ nowego programu był niejednorodny w całej Europie. Jak podkreśla nowa tabela wyników w dziedzinie polityki społecznej, nierówności w niektórych krajach, szczególnie na południu i wschodzie Europy, nadal się pogłębiają. Dotyczy to również ubóstwa. Rozbieżności odzwierciedlające brak równowagi społecznej i makroekonomicznej rosną w całej Europie. Najwyższą cenę płacą najbiedniejsze regiony, które zostały najmocniej dotknięte kryzysem (wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym AROPE<sup>3</sup> wynosi w Grecji 50% w porównaniu do 15% w Czechach i Holandii). Kraje o najwyższym wskaźniku AROPE to na ogół te, które zgodnie z ustaleniami Trojki musiały poddać się cięciom ograniczającym wydatki publiczne.<sup>4</sup>

## Kryzys i niewłaściwa polityka winne katastrofalnych skutków społecznych

Kryzys gospodarczy stał się przyczyną kryzysu społecznego, który doprowadził do niedopuszczalnych wcześniej ataków na standardy życia ludzi i ich prawo do godnego życia. Choć pewna część wpływu społecznego wynika bezpośrednio z bezrobocia wywołanego kryzysem, to wyraźnie widać też wpływ programów oszczędnościowych popieranych przez UE w ramach Paktu Fiskalnego, Dwupaku i Sześciopaku. Komisarz Andor stwierdził: *niedawne reformy fiskalne miały negatywny wpływ, a osoby o niskich dochodach odczuły to mocniej niż pozostałe*<sup>5</sup>. Sprawozdanie Komisji dotyczące zatrudnienia i rozwoju socjalnego w 2013 r.<sup>6</sup> również wskazywało na negatywny wpływ społeczny i gospodarczy cięć w wydatkach socjalnych: *Od 2010 r. świadczenia społeczne przestały wystarczać na załatwienie dziury w dochodach gospodarstw domowych... z powodu rosnącej liczby osób bezrobotnych tracących uprawnienia do zasiłków i wycofywania środków stymulacyjnych... ograniczenie poziomu, długości okresu otrzymywania świadczeń, zacieśnianie reguł ich przyznawania... wykluczają beneficjentów z programów*. Skutki były różnorakie na terenie UE, zaś najnowsze badania wskazują, że konsolidacja fiskalna skoncentrowana w krajach południowej i wschodniej Europy doprowadziła tam do bezrobocia, a zmiany w systemie podatków i świadczeń wraz z cięciami płac sektora publicznego aktywnie przyczyniły się do obniżenia rzeczywistych dochodów gospodarstw domowych<sup>7</sup>.

1. Komunikat Komisji Europejskiej, [Taking Stock of the Europe 2020 strategy for smart, sustainable and inclusive growth](#) (5.3.2014)

2. Mierzone trzema wskaźnikami zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym: zagrożenie ubóstwem, głęboka deprivacja materialna, gospodarstwo domowe o bardzo niskiej intensywności pracy.

3. Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jako zestaw trzech wskaźników: zagrożenie ubóstwem, głęboka deprivacja materialna, niska intensywność pracy.

4. EAPN [Lifeboat or Life Sentence?](#): The Troika and emergency assistance programmes and their impact on poverty and social exclusion (2013)

5. Komisja Europejska, [The Europe 2020 strategy beyond the crisis](#) (31.03.2014)

6. Komisja Europejska, [Employment and Social Developments in Europe 2013](#); s.22 (2013)

7. Avram et al, [‘The distributional effects of fiscal consolidation in 9 countries’](#), Euromod Working Paper no EM 2/13, 2013

## Atak na prawa człowieka

Ocena dokonana przez EAPN na podstawie realiów życia osób doświadczających ubóstwa podważa przedstawione dowody. Ocena krajowych programów reform wydana przez EAPN w 2013 r.<sup>8</sup> podkreślała, że 75% sieci EAPN uznało promowane zgodnie z wytycznymi KE w krajowych programach reform programy oszczędnościowe za odpowiedzialne za nierówne rozłożenie ciężaru kryzysu i przewidziało, że w przyszłości wygenerują one więcej ubóstwa i wykluczenia społecznego przyczyniając się do wzrostu nierówności. Jest to głównie związane z wysokim priorytetem nadawanym cięciom w wydatkach publicznych na usługi podstawowe i świadczenia socjalne, które uderzają przede wszystkim w ubogich. W najbardziej skrajnej postaci można zaobserwować tę sytuację w krajach związanych ustaleniami Trojki.<sup>9</sup> Na przykład w Hiszpanii cięciami objęto wszystkie usługi socjalne. W Portugalii cięcia rządu 4,7 mld euro spowodowały utratę 30 000 miejsc pracy.<sup>10</sup> W Irlandii<sup>11</sup> cięcia zasiłków dla bezrobotnych skupiły się na osobach młodych, a budżet na 2014 r. przewiduje drastyczne cięcia w zasiłkach dla bezrobotnych i zasiłkach uzupełniających dochody dla osób poniżej 26 roku życia. Dochody rodziców samotnie wychowujących dzieci zostały obcięte o 847,6 euro w okresie od 2009 do 2013 r. Mechanizmy rewaloryzacji zasiłków i emerytur również zostały zredukowane, co uderzyło w rzeczywistą wartość zasiłków i emerytur gwałtownie pogarszając jakość życia najuboższych osób (szczególnie w Belgii, Hiszpanii, Holandii, Portugalii i na Węgrzech). Ograniczono również zasięg i uprawnienia do otrzymywania zasiłków (na przykład w w Holandii, gdzie zasiłek dla bezrobotnych został skrócony z 5 do 3 lat, co skazało wiele osób na niższe świadczenia, nie pokrywające w pełni kosztów mieszkania). Nowe przepisy będą uwzględniać dochód gospodarstwa domowego również jeśli dzieci otrzymujące zasiłki mieszkają wspólnie z rodzicami, którzy są emerytami, co prawdopodobnie pogłębi trudną sytuację takich osób. W Portugalii<sup>12</sup> zmiana progu uprawniającego do świadczeń ograniczyła liczbę beneficjentów z 527 627 do 420 665 a poziom zasiłku integracyjnego (Social Insertion Income) ograniczono z 189,52 euro w 2010 r. do 178,15 w 2013 r. Na Węgrzech<sup>13</sup> zasiłki dla bezrobotnych i renty zostały zmniejszone, a pomoc społeczną zastąpiono bonami żywnościowymi. Taka sytuacja w połączeniu z wprowadzoną kontrolą zachowania osób bezrobotnych (np. sprawdzanie poziomu czystości) uderza w godność tych osób i pogłębia ich trudne położenie. Niedawne badania potwierdzają fakt, że państwa, w których wprowadzono surowsze środki oszczędnościowe charakteryzują się wyższą śmiertelnością i rosnącymi nierównościami w zakresie zdrowia<sup>14</sup>. Tak wysoki koszt społeczny jest nie do zaakceptowania. Zamiast zwiększać inwestycje społeczne przedkłada się krótkofalowe cele gospodarcze ponad prawa socjalne i długoterminowe zyski społeczne i ekonomiczne. Skupienie się Unii na oszczędnościach w perspektywie makroekonomicznej realizowane w ramach Semestru Europejskiego uważane jest nie tylko za przyczynę zwiększającego się ubóstwa, ale i kontynuację niedopuszczalnych zakusów na prawa człowieka i godność osobistą osób z najwrażliwszych grup oraz zmuszanie ubogich, by płacili za kryzys, którego nie wywołali.

## Europa 2020 – uboga krewna Semestru Europejskiego

Strategia Europa 2020 jest realizowana w ramach mechanizmów zarządzania Semestru Europejskiego, ale w rzeczywistości<sup>15</sup> nigdy nie miała z nim równych szans. Przeważające skupienie na Semestrze związane jest z wymaganiami Paktu Stabilności i Wzrostu, zogniskowanymi na cięciach deficytu. Strategia Europa 2020 jest ledwo widoczna w większości kluczowych dokumentów

8. EAPN, [Widening the Gap](#): EAPN 2013 NRP Assessment (2013)

9. EAPN (2013): [Life boat or Life sentence?](#) Troika and Emergency Assistance Programmes and impact on poverty and social exclusion

10. EAPN, [Widening the Gap](#): EAPN 2013 NRP Assessment (2013)

11. EMIN project, [Analysis of Minimum Income Schemes – Ireland](#): Robin Hanan, Audrey Deane (2014)

12. EMIN Project : [Analysis of Minimum Income Schemes – Portugal](#), Elizabeth Santos, Helder Ferreira, Liliana Pinto, Paula Cruz (2014)

13. EMIN project, [The Progressive Realization of Adequate Minimum Income Schemes – Hungary](#), Dr. Krisztina Jász, koordynatorka organu zarządzającego HAPN we współpracy z Johanna László, Katalin Juhos, Ágnes Néray (2014)

14. D. Stuckler, S Basu, [‘The Body Economic, why austerity kills’](#) (2013)

15. EAPN, [Getting progress on poverty and participation: EAPN assessment and proposals for Country-Specific Recommendations 2014 i Letter to June Council](#) z krótką oceną zaleceń dla poszczególnych państw na 2014 r. (2014)

i komunikatów (takich jak Roczna analiza wzrostu gospodarczego, Komunikat w sprawie zaleceń dla poszczególnych państw). Dwa równoległe elementy nie są należycie zbilansowane i często stoją ze sobą w sprzeczności. Na przykład priorytet stabilności ekonomicznej jest obwarowany sankcjami, podczas gdy Europa 2020 i jej priorytety socjalne nie przewidują żadnych sankcji. Na szczęście zwiększyła się liczba zaleceń dla poszczególnych państw przeciw ubóstwu (z 3 w 2011 r. do 11 i 12 w 2013 i 2014 r. dla wszystkich 28 państw członkowskich), ich wpływ na ubóstwo jest często niejednoznaczny, ponieważ dokumenty te skupiają się nadmiernie na zwiększaniu wydajności państwa opiekuńczego, a nie na redukcji ubóstwa, a ich efekt podkopywany jest przez przeważającą większość zaleceń dla poszczególnych państw skupionych na wymogach fiskalnych i makroekonomicznych, które promują politykę oszczędnościową. Na przykład niemal wszystkie państwa członkowskie otrzymały zalecenia dotyczące konsolidacji budżetowej i opłacalności oraz konieczności ograniczenia skupienia na usługach zdrowotnych i opiekuńczych (Belgia, Czechy, Włochy, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Litwa, Łotwa, Malta, Holandia, Austria, Rumunia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Finlandia). Usługi te, a zwłaszcza ich jakość, zasięg i dostępność, mają ogromny wpływ na standardy życia i zdrowia mieszkańców Europy. Strategia Europa 2020 musi stać się wiodącym partnerem Semestru Europejskiego, promującym spójną i zbilansowaną wizję gospodarczą i socjalną, jeśli jej cele mają być rzeczywiście realizowane.

### **Brak zdecydowanego podejścia do celu redukcji ubóstwa i jasnej strategii jego osiągnięcia**

Cel redukcji ubóstwa jest od początku stale podważany przez brak zaangażowania państw członkowskich w jego realizację. Do osiągnięcia celów krajowych wyznaczonych przez rządy państw członkowskich brakuje 8 milionów. Kolejnym wyzwaniem jest przekazanie złożonego celu opartego na trzech wskaźnikach. Inne cele Strategii Europa 2020 mają tylko jeden wspólny wskaźnik. Trzy różne wskaźniki<sup>16</sup> w pewien sposób odzwierciedlają wielowymiarowość ubóstwa – każdy wskaźnik odzwierciedla inny aspekt, np. ubóstwo relatywne i bardziej absolutne formy ubóstwa, które są kluczowe dla monitorowania postępów. W czasie kryzysu mediana dochodów spadła, więc wskaźniki zagrożenia ubóstwem nie dość dokładnie wychwytywały rzeczywisty wpływ utraty dochodów na ludzi, podczas gdy wskaźnik niedostatku materialnego lepiej wywiązywał się z tego zadania. Wskaźniki ubóstwa względnego mają ogromne znaczenie dla stwierdzenia na ile obywatele określonego państwa są w stanie uczestniczyć w życiu społecznym. Obecnie państwa członkowskie mogą same określić, z którego wskaźnika chcą korzystać. Oznacza to, że bardzo wiele państw członkowskich wybiera celowo wskaźniki, które najlepiej podkreślą ich osiągnięcia (np. Bułgaria, która skupia się na wskaźniku zagrożenia ubóstwem, podczas gdy coraz niższy dochód rozporządzalny ukrywa rzeczywisty wzrost niedostatku materialnego) albo całkowicie ignoruje wskaźniki unijne (Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania), lub też wyznacza sobie bardzo nieambitne cele nie wyjaśniając skąd one się wzięły (np. Polska, która wyznaczyła sobie za cel ten sam poziom ubóstwa, co w 2008 r., albo Belgia, która postanowiła ograniczyć ubóstwo o 380 000, podczas gdy jego wzrost przed 2008 r. wynosił 77 000). Podważa to wiarygodność wskaźników, samego celu i sensowności wsparcia dla ich osiągnięcia. Niemal wszystkie krajowe sieci EAPN uważają, że Unia powinna bardziej szczegółowo określić krajowe cele redukcji ubóstwa (EAPN Belgia, Bułgaria, Czechy, Cypr, Niemcy, Dania, Hiszpania, Włochy, Holandia, Polska, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania). Kolejnym problemem jest brak limitu czasowego i zakresu wykorzystanych wskaźników. Obecnie dostępne są jedynie dane socjalne w oparciu o Europejskie badanie warunków życia ludności (EU-SILC) za 2012 r., zaś dane z zakresu ekonomii i zatrudnienia dostępne są już za rok obecny. Podważa to potencjał poważnego rozważania wpływu społecznego przy podejmowaniu decyzji gospodarczych. Co więcej, dane zebrane w ten sposób nadal nie uwzględniają najważniejszych grup zmagających się z ubóstwem, np. osób bezdomnych czy imigrantów, co oznacza, że dane w obecnym stanie nie odzwierciedlają realiów ubóstwa. Jednak nawet dobrze wyznaczone cele i wskaźniki mają sens tylko w połączeniu z odpowiednią polityką.

16. Trzy wskaźniki zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym to: zagrożenie ubóstwem (60% mediany rozporządzalnego dochodu gospodarstwa domowego), głęboka deprivacja materialna, niska intensywność pracy.

## **Brak krótkookresowego planu w rodzaju Planu Marshalla i zintegrowanej strategii unijnej**

Trudno by cel redukcji ubóstwa był traktowany poważnie bez zintegrowanej i wielowymiarowej strategii jego realizacji. Obecnie wykorzystuje się go głównie do pomiaru skutków kryzysu, a nie w celu opracowywania i wdrażania polityki. Wiele z elementów wyszczególnionych poniżej (takich jak inwestycje społeczne, zintegrowana aktywacja społeczna i tabela wyników w dziedzinie polityki społecznej) może być przydatnych, ale nie są one w stanie zastąpić przekrojowej strategii, która w spójny sposób zajmowałaby się przyczynami i rozwiązaniami rosnących problemów ubóstwa, wykluczenia i nierówności poprzez osobne strategie tematyczne skierowane do najważniejszych grup, których celem byłoby zapewnienie dostępu do praw, zasobów i usług. To jednak nie rozwiązuje kwestii pilności obecnej sytuacji związanej z rosnącym poziomem ubóstwa, niedostatku i nierówności szczególnie na terenie państw członkowskich położonych na południu i wschodzie UE. Pilnie potrzebne jest wdrożenie planu inwestycyjnego podobnego do Planu Marshalla, który mógłby zapewnić szybką reakcję na społeczne skutki kryzysu i programów oszczędnościowych i działałby w połączeniu ze strategią zwalczania ubóstwa i nierówności, która już pokazała swoją skuteczność na rzecz generowania miejsc pracy i poprawy wzrostu gospodarczego.

## **Myląca europejska infrastruktura socjalna**

Obecnie istniejąca infrastruktura socjalna nie jest przejrzysta i nie zastępuje zintegrowanej i przekrojowej strategii. EAPN dostrzega mylący charakter ról **Europejskiej Platformy Współpracy w zakresie Walki z Ubóstwem (EPAP), Socjalnej OMK** a obecnie również **Paktu na rzecz inwestycji społecznych** oraz roli tabel wyników socjalnych takich jak **Socjalny wymiar EMU**. EPAP ma w zamierzeniu stanowić „platformę współpracy horyzontalnej , zapewniającą dynamiczne ramy działania<sup>17</sup>.” Główną potencjalną korzyścią jest tutaj możliwość pracy międzyinstytucjonalnej (realizacja działań w całym spektrum polityki) pomiędzy różnymi dyrekcjami w zakresie poszczególnych inicjatyw. Jednakże przy słabym wdrażaniu na szczeblu krajowym i braku włączania do głównego nurtu Semestru Europejskiego trudno jest tu dostrzec konkretne rezultaty. Słabe powiązanie z interesariuszami na szczeblu krajowym ograniczone do jednorazowych wydarzeń (Doroczna Konwencja) oraz nieregularne i ograniczone spotkania dyskusyjne z Komisją na szczeblu unijnym podważają zaangażowanie w „dynamiczne” partnerstwo.

**Pakiet inwestycji społecznych** stanowi ważny zaczątek postrzegania polityki społecznej jako inwestycji, a nie kosztu, i zawiera wytyczne oraz ciekawe inicjatywy dla poszczególnych grup i zagadnień tematycznych (inwestowanie w dzieci, zwalczanie bezdomności i wdrażanie aktywnej integracji społecznej). Niestety poczyniono niewielkie postępy w zakresie zachęcania i wspierania państw członkowskich, do realizacji priorytetów. Co więcej, inicjatywy tematyczne nie powinny być postrzegane jako substytut przekrojowej strategii zwalczania ubóstwa, ale bardziej jako jej kluczowe instrumenty. Zadbano również o to, by podejście inwestycji społecznych nie uderzało we wsparcie dla systemów ochrony socjalnej, które są podstawą przeciwdziałania i zwalczania ubóstwa.

**Socjalny wymiar Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW)**<sup>18</sup> tabela wyników w dziedzinie polityki społecznej zawiera kluczowe wskaźniki pomiaru rosnących nierówności społecznych w ramach państw członkowskich i pomiędzy nimi. W tej chwili istnieją dwie odrębne tabele wyników. Pierwsza z nich jest częścią mechanizmu ostrzegania<sup>19</sup>, zaś druga z zestawem innych wskaźników to nowa tabela wyników w dziedzinie polityki społecznej i zatrudnienia obejmująca bezrobocie, wskaźnik NEETS, dochód rozporządzalny, zagrożenie ubóstwem i nierówności (S80/S20). Powiązania pomiędzy tymi dwiema tabelami nie są do końca jasne, podobnie jak ich odniesienie do nadrzędnego zestawu wskaźników społecznych (przeгляд sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej) czy do

17. 1) Delivering Action to fight poverty and social exclusion across the policy spectrum; 2) Making EU funding deliver on social inclusion and social cohesion objectives; 3) Developing an evidence-based approach to social innovation and reforms; promoting a partnership approach and the social economy; stepping up policy coordination among MS, 4) Building on the legacy of the European Year against poverty and social exclusion.

18. EC Communication (2.10.2013) 'Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union'

19. MIP Indicators: participation rate, long-term unemployment, youth unemployment complemented with NEETS, at risk of poverty and social exclusion (AROPE)

skutecznego zapobiegania negatywnym skutkom społecznym polityki makroekonomicznej i innych programów.

**Socjalna OMK** zapewnia podstawowe ramy dzielenia się wiedzą na tematy społeczne w oparciu o partnerstwo, działania na rzecz wspólnych celów w oparciu o dostęp do praw, zasobów i usług. Obecnie działania te są zagrożone. Socjalna OMK w dużej mierze nie jest widoczna. Krajowe sprawozdania społeczne przestały być obowiązkowe, zaangażowanie interesariuszy jest ograniczone, brakuje jasnego połączenia z krajowymi programami reform, zaś wzajemna kontrola ograniczyła zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego nie wyjaśniając sposobu kontynuacji. Jest to ogromna strata dla niezwykle ważnej przestrzeni społecznej i agendy socjalnej wspomagających szczegóły partnerskich działań w ramach Programu Europa 2020 i i wsparcie dla polityki międzynarodowej i rozwoju dobrych praktyk.

### ***Rozwiązania priorytetyzujące pracę nie wystarczą, by ograniczyć ubóstwo***

W ramach Strategii Europa 2020 i Semestru Europejskiego zatrudnienie promowane jest przede wszystkim jako jedyna możliwa droga wyjścia z ubóstwa pomimo tego, że bezrobocie wzrasta, a samo zatrudnienie często nie oferuje wyjścia z ubóstwa, zaś ubóstwo osób pracujących w 2012 r. wzrosło do 9,1%. Wielka Brytania ma rekordowo wysokie zatrudnienie i najwyższą stopę ubóstwa pracujących. Zatrudnienie wysokiej jakości to podstawa, ale nie jest to rozwiązanie dla osób na każdym etapie życia i nigdy nie będzie. Należy zagwarantować ludziom ich prawo do odpowiednich zasobów i usług, które zapobiegają doświadczaniu przez nich ubóstwa i wykluczenia i pozwolą im na utrzymanie standardów życia. Proponowana polityka zatrudnienia w mniejszym stopniu priorytetyzuje tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości, a w większym „zatrudnialność” i dodatkowe środki takie jak aktywizacja. Takie podejście nie uwzględnia kluczowej roli wydatków na ochronę socjalną, redukujących zagrożenie ubóstwem (w 2012 r. z 25,9% do 16% po transferach socjalnych). Takie programy najczęściej zmuszają ludzi do podejmowania niskiej jakości prac i szkoleń, grożąc sankcjami w postaci odebrania niezbędnego wsparcia dochodu, jeśli beneficjenci nie podejmą pracy. Taka polityka nie zapewnia zrównoważonego zatrudnienia pozwalającego na wyjście z ubóstwa i rażąco przeczy zasadzie sprawiedliwości społecznej, zwiększając niedostatek i pogłębiając trudną sytuację osób najbardziej wykluczonych. Bez rynku pracy sprzyjającego włączeniu społecznemu kluczowe grupy osób, takie jak osoby z niepełnosprawnościami, rodzice samotnie wychowujący dzieci, mniejszości etniczne, starsi pracownicy itd., mogą być jeszcze bardziej wykluczane, co niesie za sobą wysokie koszty gospodarcze i społeczne. Priorytet zatrudnienia znajduje odzwierciedlenie w całej Strategii Europa 2020, gdzie wytyczna 10 związana z celem redukcji ubóstwa jest ukryta wśród wytycznych zatrudnienia, a sprawozdawczość z realizacji celu redukcji ubóstwa została włączona do wspólnego sprawozdania w sprawie zatrudnienia.

### ***Ograniczone wdrażanie inwestycji społecznych i aktywnej integracji***

Promowane przez Pakt na rzecz Inwestycji Społecznych nowe podejście oparte na inwestycjach społecznych daje nowy potencjał podejścia do kwestii polityki socjalnej jako długofalowego zysku dla gospodarki i społeczeństwa, a nie kosztu, ale w rzeczywistości rządy państw członkowskich niewiele wspominają o przekrojowym podejściu inwestycji społecznych w swoich narodowych programach reform i zaleceniach dla poszczególnych państw, podkreślając nadal przede wszystkim redukcję deficytu i zadłużenia poprzez cięcia w wydatkach. W ocenie krajowych programów reform z 2013 r. 68% członków EAPN podkreślało, że redukcja deficytu negatywnie wpłynęła na inwestycje socjalne i wydatki na ochronę socjalną. W zaleceniach dla poszczególnych państw za 2014 r. również nie widać poprawy w kwestii inwestycji społecznych. Wszystkie państwa członkowskie otrzymały zalecenie kontynuacji konsolidacji budżetowej oraz redukcji deficytu i zatrudnienia, co sprowadza się głównie do cięć wydatków na cele socjalne. Jedynie niektóre państwa członkowskie otrzymały zachętę do inwestowania we wzrost gospodarczy (Czechy, Dania, Niemcy, Holandia, Włochy, Polska, Szwecja) które skupiały się głównie na infrastrukturze i pracach badawczo-rozwojowych, a jedyną inwestycją



socjalna była edukacja, a nie zintegrowane wsparcie ochrony socjalnej i systemów opieki zdrowotnej, czy tworzenie miejsc pracy i wsparcie zatrudnienia.

Choć zintegrowane podejście **aktywnej integracji społecznej** (łącznie trzy filary: odpowiedniego wsparcia dochodu, rynku pracy sprzyjającego włączeniu społecznemu i dostępu do usług wysokiej jakości) stało się zasadniczym celem priorytetowym według rocznej analizy wzrostu za lata 2012, 2013, 2014, nie poczyniono niemal żadnych widocznych postępów w stronę jej wdrożenia, a zalecenia dla poszczególnych państw bardzo rzadko się do nie odnoszą, skupiając się na aktywizacji i „reformowaniu” wsparcia dochodu tak by „motywować do pracy” poprzez obcinanie świadczeń (w Bułgarii, Estonii, Chorwacji, we Włoszech i w Wielkiej Brytanii)<sup>20</sup>. W odniesieniu do dochodu minimalnego nie skupiano się na jego odpowiedniości tylko na ograniczaniu „nadmiernej hojności” świadczeń rzekomo zniechęcających do pracy, jak napisano w kilku kluczowych zaleceniach (np. Irlandia otrzymała pozytywne zalecenie dotyczące gospodarstw domowych o niskiej intensywności pracy, ale wynikało ono z negatywnego kontekstu wyznaczonego przez dokument roboczy podkreślający nadmierną hojność stopy zastąpienia dla niektórych gospodarstw domowych). Negatywna, karna warunkowość zmusza ludzi do podejmowania kiepskiej pracy i niskiej jakości szkoleń, co w efekcie może zwiększać ubóstwo w przeciwieństwie do pozytywnej aktywizacji oferującej wszechstronne wsparcie aż do uzyskania zrównoważonej pracy. Członkowie EAPN nazywają to atmosferą kontroli i nadzoru opartą na groźbach zmuszających ludzi do zaangażowania, podczas gdy w rzeczywistości większość z nich bardzo chętnie znalazłaby pracę, ale muszą zmierzyć się z brakiem miejsc pracy i ogromną trudnością w dostępie do pracy, ponieważ wiele osób jej szuka, pracodawcy mają tendencję do wybierania najlepszych, a do tego często istnieją przeszkody nie do pokonania jak brak dostępnej finansowo opieki dla dzieci czy innych osób zależnych, brak transportu, mieszkalnictwa itd.

Pewien postęp odnotowano pod względem większej koncentracji na priorytetach tematycznych, takich jak ubóstwo dzieci, bezdomność, integracja społeczna Romów, ale wiele brakuje jeszcze do podejścia zintegrowanego. Na przykład w 2013 r. kilka państw członkowskich (Estonia, Hiszpania, Węgry, Rumunia, Słowacja i Wielka Brytania)<sup>21</sup> podkreślało pewne działania jako część krajowej strategii zwalczania ubóstwa i wykluczenia wśród dzieci i promowania dobrostanu dzieci, ale wpływ tych działań nie był jasny. W Hiszpanii krajowy plan reform na 2014 r. odnosi się do nowego zintegrowanego planu walki z ubóstwem wśród dzieci. Zalecenia dla poszczególnych państw na 2014 r. podkreślają potrzebę zintegrowanej strategii integracji społecznej w Hiszpanii (krajowy plan na rzecz integracji społecznej) i na Węgrzech (dla dzieci Romów). Zalecenia dla Belgii na 2013 r. wzywały do wszechstronnej strategii integracji społecznej imigrantów, natomiast w 2014 r. zastąpiło je wezwanie do zatrudnienia, podczas gdy Bułgaria nie musiała już wdrażać krajowej strategii integracji Romów i przeciwdziałania ubóstwu.

### **Niewykorzystany potencjał Funduszy Strukturalnych**

EAPN w pełni popiera przeznaczenie 23% funduszy strukturalnych na rzecz EFS, a 20% EFS na redukcję ubóstwa i wspieranie integracji społecznej. Świadczy o tym [kampania](#) prowadzona przez EAPN na terenie całej Unii Europejskiej pod hasłem „EU Money for Poverty Reduction”. Niedawna ocena krajowych programów reform dokonana przez EAPN wskazuje na fakt, że fundusze strukturalne nadal nie wykorzystują w pełni swojego potencjału redukcji ubóstwa, a ich głównym celem jest wspieranie polityki aktywizacyjnej, a nie aktywnej integracji społecznej. W 2013 r. członkowie EAPN podkreślali w swojej ocenie fakt, że fundusze strukturalne były w niektórych krajach wykorzystywane w celu redukcji ubóstwa (EAPN Cypr, Czechy, Estonia, Portugalia, FEANTSA), choć większość z nich dostrzegła jedynie niewielką poprawę. Wyłącznie EAPN Hiszpania podkreśliła konieczność wyraźnego wspomnienia roli funduszy strukturalnych we wspieraniu celów socjalnych Strategii Europa 2020. Polska była jednym z niewielu państw podkreślających fakt, że EFS w latach programowych 2014-20 przeznaczony jest do finansowego wsparcia jednoznacznej krajowej strategii zwalczania ubóstwa, czego wymaga uwarunkowanie ex-ante. Według oceny krajowych programów

20. EAPN, [Letter to June Council with initial assessment of CSRs 2014](#) (2014).

21. Eurochild (2013).

reform na 2013 r. dokonanej przez EAPN 2013, zasada partnerstwa, gwarantująca organizacjom pozarządowym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego pełną rolę na etapie projektowym i strategicznym, również nie jest w widoczny sposób wdrażana na szczeblu krajowym. W początkowej ocenie nowego okresu programowego brakuje wzmianek na temat przyjęcia nowego kodeksu postępowania, czy też podejmowania mechanizmów dotyczących dotacji globalnych i pomocy technicznej ani jasno określonych sankcji w przypadku nie dopełnienia tych wymagań.

### **Kosmetyczne podejście do uczestnictwa**

Z oceny sytuacji dokonanej przez Komisję Europejską wynika, że świadomość i odpowiedzialność obecne są w niewystarczającym stopniu, a zaangażowanie parlamentów i interesariuszy na szczeblu krajowym wymaga poprawy. Ocena dokonana przez EAPN<sup>22</sup> podkreśla, że 12 sieci krajowych zarządza zaangażowaniem w procesy podejmowania decyzji, ale 75% sieci nisko oceniło stopień i jakość tego zaangażowania pomimo ciągłego priorytetyzowania tego aspektu przez Komisję Europejską w ramach rocznej analizy wzrostu i wewnętrznych wytycznych do krajowych programów reform. Członkowie EAPN podkreślają przewagę formalnych konsultacji z tendencją do zwoływania jednorazowych spotkań informacyjnych często bez agendy czy protokołu i bez możliwości komentowania wersji początkowych. Jeśli nawet możliwe jest komentowanie wersji, niewielu członków EAPN jest zdania, że otrzymują odpowiednią informację zwrotną, albo że ich wkład jest rzeczywisty.

Tam, gdzie istnieją obiecujące przykłady (w Polsce, Francji, Belgii, Luksemburgu i Hiszpanii) priorytetem jest niewystarczająca wzajemna nauka i wymiana dobrych praktyk. Takie zachęcające przykłady obejmują utworzenie roboczych grup tematycznych (w Polsce i Luksemburgu), wykorzystanie takiej grupy do stworzenia zintegrowanej strategii zwalczania ubóstwa połączonej z uwarunkowaniem ex-ante w funduszach strukturalnych; stworzenie krajowej platformy zwalczania ubóstwa (w Belgii); w Hiszpanii połączono regularne ustrukturyzowane konsultacje w sprawie krajowych programów reform z ostateczną wersją roboczą tego dokumentu; we Francji opinie interesariuszy dołączono do krajowych programów reform. Jeśli chodzi o zaangażowanie parlamentów krajowych, debaty rzadko są organizowane (np. w Belgii, Włoszech, Luksemburgu, Czechach, Niemczech i Hiszpanii) i zazwyczaj postrzegane jako wyłącznie przypieczętowanie dokumentów bez rzeczywistego wpływu na ich treść. Debata w irlandzkim parlamencie przyniosła pewne zmiany, ale ich wdrożenie i proces ciągłego uczestnictwa nie są jasne. Wszystko to wyraźnie wskazuje na rosnący deficyt demokracji, który zagraża podważeniem zasadności Semestru Europejskiego.

### **Kluczowe wyzwania – podsumowanie:**

- Dominacja złej polityki makroekonomicznej i zaniedbywanie priorytetów socjalnych podważają cele społeczne i gospodarcze; godne dochody, inwestycje społeczne i redukcja ubóstwa to warunki konieczne do zapewnienia zrównoważonych miejsc pracy i wzrostu gospodarczego.
- Nadmierne podkreślanie pracy jako jedynej / najlepszej drogi wyjścia z ubóstwa bez uwzględniania jakości i zrównoważonego charakteru pracy i z uwzględnieniem jedynie w niewielkim stopniu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym u osób, dla których płatna praca jest niemożliwa (na przykład osób chronicznie chorych lub niepełnosprawnych, osób posiadających obowiązki opiekuńcze i osób niebędących w wieku produkcyjnym).
- Degradacja roli powszechnej ochrony socjalnej i powszechnych usług w profilaktyce ubóstwa; nadmierne podkreślanie ryzyka dodatków motywujących do pracy dla tych małych grup.
- Brak ambitnego celu redukcji ubóstwa i brak skutecznego wykorzystania i kontynuacji wskaźników socjalnych w strefie euro i poza nią.
- Zastrzeżenia dotyczące włączenia kwestii ubóstwa do głównego nurtu Strategii Europa 2020 oraz zarządzania makroekonomicznego, co ogranicza przestrzeń społeczną do opracowania skutecznej strategii i polityki przeciwdziałania ubóstwu.

22. EAPN, [Widening the GAP: EAPN 2013 Assessment of the NRPs](#) (2013)

- Niemożność ustalenia i wdrożenia wiarygodnych krajowych celów redukcji ubóstwa na podstawie wspólnych wskaźników, co podważa poparcie dla Strategii i rolę Unii Europejskiej.
- Brak skutecznej zintegrowanej strategii zwalczania ubóstwa opracowanej wspólnie z interesariuszami z uwzględnieniem podejścia inwestycji społecznych i skutecznej architektury socjalnej.
- Brak efektów w dziedzinie priorytetów tematycznych OMK, EPAP, SIP takich jak aktywna integracja społeczna, bezdomność i ubóstwo dzieci.
- Niewykorzystana możliwość użycia potencjału funduszy strukturalnych do wpływu na ubóstwo.
- Brak europejskiego programu działań przeciw ubóstwu w czasach gdy tak potrzebne jest testowanie innowacyjnych lokalnych rozwiązań w terenie.
- Brak demokratycznej odpowiedzialności i ograniczony dialog z interesariuszami, w tym również z osobami doświadczającymi ubóstwa, podważające prawomocność władzy i jej odpowiedzialność.

## NASZE ŻĄDANIA: Ewolująca agenda przystosowująca Strategię Europa 2020 do jej celów<sup>23</sup>

EAPN żąda ambitnych zmian w Strategii Europa 2020. Należy potraktować priorytetowo „ochronę” i „zwiększanie możliwości” obywateli UE, tak by powstrzymać wzbierającą falę ubóstwa i nierówności i podjąć konkretne kroki w stronę stworzenia odpowiednich inwestycji socjalnych i powszechnej ochrony socjalnej pozwalającej na ograniczenie ubóstwa teraz i zapobieganie mu w przyszłości. Po drugie należy przywrócić wiarygodność i legitymację społeczną procesom podejmowania decyzji przez UE poprzez zwiększenie demokratycznego zaangażowania i uczestnictwa. Jednak aby to osiągnąć, potrzebna jest ambitniejsza wizja Europy – wizja, która pozwoli na przejście do spójniejszego, bardziej socjalnego i bardziej zrównoważonego rozwoju wykraczającego poza wzrost gospodarczy i PKB oraz wyrażającego się w dobrostanie ludzi, wspólnym dobrobycie, zwiększaniu demokracji i spójności społecznej a także zrównoważonym podejściu do środowiska naturalnego. Rozumiemy, że taka debata nie wydarzy się w ramach oceny międzyokresowej, ale niedawne wybory do Parlamentu Europejskiego wskazują na potrzebę ponownego przemyślenia modelu rozwoju, a Unia musi odpowiedzieć na tę potrzebę w formie otwartej debaty o tym jakiej chcemy Europy.

W perspektywie krótkofalowej i w ramach oceny śródkresowej, EAPN popiera skupienie się na spójnym, zbilansowanym podejściu do wypełnienia obietnic inteligentnego, zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Semestr Europejski musi stać się narzędziem rewitalizacji Strategii Europa 2020 i jej celów, a nie ulegać dominacji Paktu Stabilności i Wzrostu, skupionego na ograniczaniu kompetencji i zasobów państwa w dziedzinie wdrażania spójności społecznej. Należy priorytetyzować zdecydowaną, zintegrowaną i opartą na prawach strategię UE, zdolną do ograniczenia ubóstwa, wykluczenia społecznego i nierówności, opracowana w ramach demokratycznego i sprzyjającego uczestnictwu zaangażowania. Aby jej wdrażanie było znaczące, wymaga ono skutecznego wsparcia ze strony funduszy strukturalnych. **EAPN domaga się krótkookresowego „Planu Marshalla” zwalczającego ubóstwo i zwiększającego równość na terenie najgorzej dotkniętych ubóstwem państw członkowskich.** Taki plan pozwoliłby złagodzić wpływ recesji i środków oszczędnościowych na osoby ubogie w całej Europie. Potrzeba również średnio i krótkookresowego planu zapewnienia odpowiedniego dochodu minimalnego, usług wysokiej jakości i dobrej jakości pracy oraz postępu w stronę standardów socjalnych UE, które pozwoliłyby zagwarantować te trzy elementy. Wzmocnienie socjalnego wymiaru UE i UGiW musi wykraczać poza wskaźniki socjalne i wpływ zmian w sposobie zarządzania na programy. Dobrze uzasadniony lokalny program działań przeciw ubóstwu może być kluczem do wsparcia nowego modelu działań socjalnych i międzynarodowego wzajemnego uczenia się.

23. Więcej informacji dotyczących słownictwa patrz [EAPN glossary](#) i [SIP Briefing](#) (2013).

## 5 PRIORYTETÓW KLUCZOWYCH DLA ZMIAN

1. Budowanie spójnej strategii ekonomicznej i socjalnej oraz spójnego modelu zarządzania.
2. Ustalenie realnych celów socjalnych i celu redukcji ubóstwa
3. Priorytetyzowanie zintegrowanej unijnej strategii zwalczania ubóstwa i krótkoterminowego planu inwestycyjnego w rodzaju planu Marshalla
4. Ustanowienie demokratycznego i odpowiedzialnego zarządzania
5. Wykorzystanie środków unijnych w walce z ubóstwem

### 1. BUDOWANIE SPÓJNEJ STRATEGII EKONOMICZNEJ I SOCJALNEJ ORAZ SPÓJNEGO MODELU ZARZĄDZANIA

#### Co jest do zrobienia?

Strategia Europa 2020 musi ponownie skupić się na przywróceniu równowagi celów ekonomicznych i socjalnych, która pozwoli na osiągnięcie wspólnego dobrobytu i zrównoważonej przyszłości dla całej Unii. Sam wzrost gospodarczy nie zagwarantuje redukcji ubóstwa, poprawy jakości miejsc pracy czy zapewnienia stabilnych środków utrzymania (ani poprawy sytuacji w zakresie zmiany klimatu czy wydajności energetycznej). W rzeczywistości wymaga to przejścia na bardziej zrównoważony model rozwoju, który oddawałby gospodarkę w służbę zrównoważonego społeczeństwa sprzyjającego włączeniu. Czy Unia Europejska podejmie to długoterminowe wyzwanie? Pilnie potrzebna jest przestrzeń dialogu pozwalająca na wyrażenie w jaki sposób tworzyć tego rodzaju model.

Semestr Europejski powinien stać się w krótkiej perspektywie instrumentem realizacji poprawionej Strategii Europa 2020, skupionym na realizacji jej celów i zamierzeń zamiast narzędziem realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu, który realizowany jest poprzez programy stabilności i konwergencji.

Obecnie, choć wiele spośród wymienionych środków osiągnięcia wymiaru socjalnego jest określonych przez inne cele gospodarcze, np. nadmierne podkreślanie przymusu i cięć kosztów w sektorze publicznym i świadczeniach jak również poprzez wąskie spojrzenie skoncentrowane wyłącznie na zatrudnieniu jako jedynej możliwości zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego zamiast wspierającego zintegrowanego podejścia aktywnej integracji społecznej w oparciu o powszechny dostęp do ochrony socjalnej i usług publicznych. Wszystkie elementy mechanizmów Strategii i Europejskiego Semestru powinny w związku z tym odzwierciedlać tę równowagę, łącznie z roczną analizą wzrostu i wytycznymi Komisji odnośnie krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych państw. Wniosek Komisji dotyczący redukcji podatków dochodowych i uczynienia ich bardziej „przyjaznymi dla wzrostu gospodarczego”, choć jest ważny ze względu na zwalczanie unikania i uchylania się od płacenia podatków, ma również negatywne skutki, jakie niesie za sobą nadmierne podkreślanie znaczenia podatków pośrednich i konsumpcyjnych, które w nieproporcjonalny sposób uderzają w osoby o najniższych dochodach.

Z tego względu EAPN dostrzega potrzebę dążenia do unii socjalnej, a nie tylko gospodarczej jako kluczowy priorytet UE. Konieczne jest jednak posiadanie określonej strategii społecznej i agendy jej realizacji – socjalnej OMK, która pozwoli na opracowanie szczegółów realizacji socjalnego wymiaru UE. Powinna ona uwzględniać bardziej szczegółowe cele społeczne ale musi także wpasowywać się w Strategię Europa 2020 na jej najwyższym szczeblu, w przeciwnym razie grozi jej odstawienie na boczny tor. Kluczem do takiego podejścia jest potrzeba wyłączenia wytycznych dotyczących ubóstwa z wytycznych w kwestii zatrudnienia i wspólnego sprawozdania w sprawie zatrudnienia, które ma własne wytyczne. Umożliwi to zintegrowane podejście do ochrony socjalnej i integracji społecznej gwarantujące zainteresowanie równoważne z kwestiami zatrudnienia.

Należy zoperacjonalizować socjalną klauzulę Traktatu Lizbońskiego i zastosować ją we wszystkich obszarach programowych, łącznie z funduszami strukturalnymi, UGiW itd. aby zagwarantować realizację tych zobowiązań zgodnie z wymaganiami Traktatu. Należy przekształcić ocenę wpływu społecznego w narzędzie operacyjne dla zapewnienia włączania celów społecznych do głównego

nurtu procesów Strategii Europa 2020 i Semestru Europejskiego na wszystkich etapach ex-ante i ex-post. Unia może odgrywać tu rolę lidera pokazując, jakie elementy można wykonać skutecznie. Dla strefy Euro konieczne jest zagwarantowanie, że nowe tabele wyników promujące socjalny wymiar UGiW wpłyną na realną politykę. W przeciwnym wypadku zobowiązania socjalne, a szczególnie zobowiązania do redukcji ubóstwa będą wciąż podważane przez uwsteczniający wpływ obecnych celów makroekonomicznych.

### **W jaki sposób?**

- Podejmowanie wysiłków na rzecz unii socjalnej, bankowej i ekonomicznej w ramach mapy drogowej na okres od 2015 r.
- Rozpoczęcie debaty na temat realizacji postępu socjalnego przez Unię Europejską poza wskaźnikami PKB, przy wsparciu dla modelu zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu zapewniającego wspólny dobrobyt i jakość życia.
- Przygotowanie komunikatu określającego wytyczne dla inteligentnego, spójnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, pozwalającego realizować cele i zamierzenia Strategii Europa 2020 i potwierdzającego podporządkowanie celów makroekonomicznych celom bardziej zintegrowanej i zrównoważonej Europy. Uczynienie Semestru Europejskiego kluczowym instrumentem Strategii Europa 2020.
- Wprowadzenie nowej złotej zasady operacjonalizacji klauzuli horyzontalnej i metodologii oceny wpływu społecznego ex-ante poprzez żądanie od programów gospodarczych i innych by przyczyniały się do realizacji celów socjalnych, a nie je podważały.
- Nadanie priorytetu ograniczaniu nierówności poprzez redystrybucję i pozyskanie środków na rzecz równiejszego społeczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem progresywnego opodatkowania i sprawiedliwości podatkowej.
- Opracowanie osobnych wytycznych w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego do osiągnięcia celu redukcji ubóstwa poza wytycznymi w sprawie zatrudnienia i żądanie stworzenia osobnego sprawozdania w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego na równej stopie z ze sprawozdaniem w sprawie zatrudnienia opracowywanego wspólnie przez Komisję Europejską i Komitet Ochrony Socjalnej (SPC).
- Zachęcanie do równiejszej roli podmiotów związanych z zatrudnieniem, równością i sprawami socjalnymi w celu monitorowania skutków społecznych priorytetów gospodarczych i w celu wsparcia opracowywania zintegrowanego podejścia wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach organów Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, tj. pomiędzy EPC, EMCO i SPC.
- Skuteczne włączanie tabel wyników do głównego nurtu mechanizmu ostrzegającego na tej samej zasadzie, co inne wskaźniki ekonomiczne, gwarantując, że podziałają one jak wskazanie do zmian polityki kiedy tylko brak równowagi przekroczy określony poziom.
- Uczynienie celów i zamierzeń rocznego sprawozdania z postępów w realizacji Strategii Europa 2020 centralnym dokumentem napędzającym Semestr Europejski lub przemianowanie i przeorientowanie rocznej analizy wzrostu tak, by włączała do głównego nurtu podstawowe cele Strategii, dostosowując cele stabilności i wzrostu gospodarczego w taki sposób, aby ich nie podważały.
- Uporządkowanie wszystkich instrumentów Semestru w taki sposób, by odzwierciedlały podstawowe cele oraz konieczne do ich osiągnięcia programy wraz z oceną tego, w jakim stopniu cały pakiet przyczynia się do ich osiągnięcia.
- Przywrócenie równowagi zaleceniom gospodarczym i socjalnym, które powinny być wydawane dla wszystkich państw nieosiągających postępu na rzecz celu redukcji ubóstwa i pozostałych celów socjalnych.
- Wspieranie rozwoju socjalnej OMK promującej szczegółową unijną agendę socjalną i mechanizm włączania jej efektów do procesu Strategii Europa 2020. Krajowe sprawozdania strategiczne powinny być obowiązkowe i uaktualniane tak, by móc być częścią krajowych programów reform dokumentujących plany państw członkowskich pod kątem wdrażania zintegrowanych strategii zwalczania ubóstwa łącznie z dostępem do dochodu minimalnego. Powinny one również

wspomóc sprawozdawczość w zakresie celu redukcji ubóstwa i innych celów socjalnych krajowych programów reform.

## **2. USTALENIE REALNYCH CELÓW SOCJALNYCH I CELU REDUKCJI UBÓSTWA**

### **Co jest do zrobienia?**

Cele społeczne nie zostały osiągnięte, ale to nie powód, żeby je porzucić. Stanowią one ważną próbę priorytetów socjalnych Unii Europejskiej i powinny być umieszczone w centrum Strategii Europa 2020 oraz Semestru Europejskiego. Cele te muszą jednak być bardziej efektywne i lepiej wdrażane. Cel redukcji ubóstwa jako jedyny nie jest wyrażony w procentach, a z wykorzystaniem skomplikowanego zestawu trzech wskaźników spośród których państwa członkowskie mogą wybrać jeden i nie musi on odzwierciedlać celów unijnych. Cel redukcji ubóstwa musi być postawiony na równi z innymi celami i mieć taką samą wagę.

Potrójny wskaźnik ubóstwa jest skomplikowany i trudny do przekazania opinii publicznej. Uważamy jednak że z przyczyn politycznych jakkolwiek zmiana celu u podstaw jest mało prawdopodobna. Dlatego nalegamy, by zagwarantować, że wszystkie trzy unijne wskaźniki były w spójny sposób wykorzystane i monitorowane przez wszystkie państwa członkowskie, jeśli cel redukcji ubóstwa ma mieć jakkolwiek wiarygodność. Konieczne jest również określenie celu w ramach szerszej tabeli wskaźników socjalnych, obecnie badanych przez przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej, które powinny uzyskać większą widoczność w ogólnej ocenie. Użyteczny byłby również wskaźnik pokazujący zagrożenie ubóstwem w różnych latach. Pozwoliłoby to na przykład zmierzyć, jak zmienił się poziom zagrożenia ubóstwem dotychczas w porównaniu z poziomem dochodu na początku kryzysu.

Wszystkie cele socjalne powinny zostać uporządkowane z podziałem na wiek/płeć/grupę. Kolejnym krokiem byłoby określenie celów częściowych dla poszczególnych grup i sytuacji związanych z większym zagrożeniem ubóstwem, takich jak bezrobocie, gospodarstwo domowe osoby samotnie wychowującej dzieci, dzieci i młodzież, osoby z niepełnosprawnościami i o szczególnych potrzebach, osoby starsze w niektórych krajach, osoby bezdomne, mniejszości etniczne w tym Romowie, imigranci i inne grupy kluczowe. Należy to połączyć z nowymi źródłami pobierania danych i częstszą ich aktualizacją.

Można rozważyć pewne dodatkowe elementy lub doprecyzowanie celów. Np. Cel edukacji koncentruje się obecnie na edukacji formalnej. UE powinna w ramach celów edukacji zaangażować się w cel umiejętności czytania i pisania u osób dorosłych. Pozwoliłoby to na wzmocnienie i priorytetzację rozwiązań związanych z umiejętnością czytania i pisania u dorosłych na szczeblu UE i w państwach członkowskich.

Cel zatrudnienia również jest problematyczny, ponieważ wychwytuje, czy ktoś pracował choćby przez jedną godzinę w tygodniu, a nie uwzględnia jakości i zrównoważonego charakteru zatrudnienia czy też jego roli w wychodzeniu z ubóstwa. Uzupełnienie numerycznego celu redukcji ubóstwa wiążącymi kryteriami dotyczącymi jakości, z których większość już jest obecna w tabeli wyników i wspólnych ramach oceny to podstawowy warunek dla zagwarantowania, żeby cel zatrudnienia nie podważał celu redukcji ubóstwa. Co więcej, osiągnięcie niepewnego i niestabilnego zatrudnienia, które liczy się wyłącznie w tygodniu odniesienia, nie zapewnia zrównoważonego charakteru osiągniętego w ten sposób postępu w perspektywie średnio- i długoterminowej. Potrzebne są również cele cząstkowe skupiające się na określonych grupach zagrożonych ubóstwem.

Uzasadniony byłby również dodatkowy cel dotyczący nierówności. Nie powinien on jednak zastępować celu redukcji ubóstwa. Wzrost nierówności pod względem majątku i dochodu jest powszechnie uważany z jedno z głównych wyzwań stojących przed Unią Europejską (OECD, MFW, Światowe Forum Gospodarcze w 2013 i 2014 r.). Podkreśla to również Komisja Europejska w swoim przeglądzie stanu zatrudnienia z 2014 r. oraz włączając wskaźniki nierówności i integracji do nowej tabeli wyników. Ceną nierówności jest nie tylko rosnące ubóstwo, ale również pogłębiająca się

przepaść pomiędzy ubogimi i bogatymi, która zagraża spójności społecznej i dobremu funkcjonowaniu społeczeństw<sup>24</sup>. Rosnące nierówności uznawane są za główną barierę stojącą na drodze do powrotu do zrównoważonego wzrostu (MFW 2014).

### **W jaki sposób?**

- Nadanie nowego priorytetu celowi redukcji ubóstwa w oparciu o 3 wskaźniki, ale z wymaganiem określonej procentowej redukcji każdego z nich, tak jak w przypadku innych celów.
- Wymaganie by państwa członkowskie stosowały wszystkie 3 wskaźniki przy ustalaniu ambitnych celów redukcji ubóstwa o określony procent zamiast wybierać wskaźnik pozwalający im pokazać się z najlepszej strony.
- Rewizja celów i ustanowienie nowych celów dla tych państw członkowskich, które twierdzą, że już osiągnęły wyznaczony cel.
- Przeformułowanie definicji Eurostatu wspomagającej cel zatrudnienia i uzupełnienie jej wskaźnikami mierzącymi jakość i zrównoważony charakter zatrudnienia; rozważenie wprowadzenia celów cząstkowych dla grup kluczowych.
- Żądanie by państwa członkowskie sporządziły długo- i średnioterminowy plan krajowych programów reform i krajowych sprawozdań strategicznych ukazujących jak dane cele będą osiągane, w jakim okresie i przy użyciu jakich programów politycznych; wymaganie corocznego uaktualnienia wyjaśniające tendencje, niedostatki i wyznaczających plany naprawcze.
- Zapewnienie porównywalnych informacji o postępach i przyczynach powodzeń i niepowodzeń w rocznej analizie wzrostu i rocznym sprawozdaniu z postępów.
- Ustanowienie celów częściowych dla kluczowych priorytetów, np. dzieci, młodzież, migranci, Romowie, długotrwale bezrobotni, samotnie wychowujący dzieci.
- Inwestowanie w aktualne dane społeczne i opracowanie nowych wskaźników i mechanizmów zbierania danych obejmujących najwrażliwsze grupy (bezdomnych i imigrantów).
- Jednoznaczne monitorowanie i raportowanie wskaźników socjalnych, tj. wskaźników stworzonych przez ocenę sytuacji w zakresie zatrudnienia i ochrony socjalnej ; zapewnienie spójności w ramach wspólnych ram oceniania.
- Ustalenie nowego celu redukcji nierówności w oparciu o wskaźniki wykorzystywane w tabeli wyników (20/80% kwintyle).
- Rozważenie określenia celu ustawicznego kształcenia dorosłych i umiejętności czytania i pisanie przez dorosłych.

### **3. PRIORYTETYZOWANIE ZINTEGROWANEJ UNIJNEJ STRATEGII ZWALCZANIA UBÓSTWA I KRÓTKOTERMINOWEGO PLANU INWESTYCYJNEGO W RODZAJU PLANU MARSHALLA**

#### **Co jest do zrobienia?**

jedną z przyczyn, dla których nie udaje się osiągnąć obecnie postawionych celów jest brak spójnej strategii ich realizacji. Została opracowana i uzgodniona jedna zintegrowana strategia unijna dla wszystkich grup, choć dla niektórych szczególnych grup powstały osobne strategie (np. Strategia na rzecz integracji Romów, Inwestowanie w dzieci czy proponowana przez instytucje unijne i interesariuszy strategia zwalczania bezdomności<sup>25</sup>). Jak już podkreślano, zatrudnienie promowane jest jako jedyna możliwa droga wyjścia z ubóstwa pomimo rosnącego bezrobocia. Sama praca często nie jest wystarczająca do wyjścia z ubóstwa bez położenia większego nacisku na jakość zatrudnienia i zapewnienie dostępu do rynku pracy dla grup wykluczonych. Taka strategia wymaga perspektywy krótko- i długoterminowej oraz ochrony uniwersalnego dostępu do świadczeń i usług jako podstawy Europejskiego Modelu Socjalnego. Polityka skierowana do poszczególnych grup bez uniwersalnego dostępu do usług prowadzi do stworzenia „kiepskich usług dla ubogich” i nie promuje równości ani nie gwarantuje pełnego wykorzystania oraz prewencji i łagodzenia skutków ubóstwa. Takie podejście

24. R. Wilson, K. Pickett, [The Spirit Level](#) (2008 i 2012)

25. Patrz FEANTSA: [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org) i [EP Resolution \(2013/2994\(RSP\)\) on a European Union Homelessness Strategy](#).

musi posiadać potencjał czynienia postępów w kwestii standardów socjalnych poprzez analizę porównawczą w ramach UE oraz ramy prawne, które będą mogły zapewnić równe warunki konkurencji pomiędzy coraz bardziej zróżnicowanymi regionami. Natychmiastowa reakcja na kryzys i plan bezpośredniego działania na rzecz zapewnienia inwestycji społecznych w celu zmniejszenia ubóstwa i złagodzenia negatywnych skutków społecznych kryzysu, jest głównym priorytetem.

Należy wyjaśnić obecna infrastrukturę socjalną. Niezbędnym pierwszym krokiem ku temu jest silny filar socjalny oraz unia bankowa. Rewitalizacja socjalnej Otwartej Metody Koordynacji jako przestrzeni dialogu społecznego pomagającej budować kompromis w dziedzinie polityki społecznej wraz z Europejską Platformą Zwalczania Ubóstwa przekierowaną na zintegrowaną strategię zwalczania ubóstwa umocowaną na szczeblu krajowym. Należy otwarcie wyjaśnić rolę planu integracji społecznej w zwalczaniu ubóstwa i zoperacjonalizować ją jako główne narzędzie.

Strategia nie wspiera w wystarczającym stopniu potrzeb poszczególnych grup, które powinny pojawiać się w niej w o wiele mocniejszy sposób. Wiele z tych grup potrzebuje konkretnych strategii w ramach strategii nadrzędnej, które wspierałyby ich dążenie do integracji społecznej i gospodarczej, a nie tylko do zdobycia zatrudnienia. Pewne wstępne działania w tym zakresie zostały wykonane w ramach pakietu inwestycji społecznych, a w szczególności zalecenia Komisji Europejskiej wspierającego podejście trzech filarów do inwestowania w dzieci (dostęp do zasobów, usług i uczestnictwo) oraz do walki z bezdomnością, choć często okazuje się że to podejście wycinkowe, rzadko znajdujące kontynuację w zaleceniach dla poszczególnych państw. Problemy kluczowych grup takich jak osoby młode są postrzegane wyłącznie w kategorii zatrudnienia i edukacji (gwarancje dla młodzieży, inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych), zaś ich szersze potrzeby w kwestii dostępu do zasobów (w tym do odpowiedniego dochodu), usług (w tym dostępnego mieszkalnictwa) i praw (w tym uczestnictwa i upodmiotowienia) nie są brane pod uwagę. Pilnie potrzebna jest strategia tematyczna, która pozwoli uniknąć efektu utraconego pokolenia.

Również problemy migracji i dyskryminacji nie są obecne w Strategii Europa 2020, podobnie jak kwestie równości płci, szczególnie tego, w jaki sposób kryzys wpłynął na różnicę wynagrodzeń i emerytur pomiędzy płciami oraz na los kluczowych wrażliwych grup takich jak imigrantki. Powinno to dotyczyć kwestii związanych z opieką społeczną, podatkami, zatrudnieniem, dostępem do usług.

Innowacje społeczne to kluczowa koncepcja obecna w wytycznych, ale nadmiernie podkreśla się poszukiwanie wyłącznie „nowych” sposobów rozwiązywania kwestii ubóstwa i wykluczenia społecznego, podczas gdy inne środki stosowane z powodzeniem są redukowane i obcinane. Innowacje społeczne powinny dotyczyć nie tylko prywatyzacji głównego nurtu usług pod presją środków oszczędnościowych. Należy okazać wyraźniejsze wsparcie tam, gdzie generowane jest innowacyjne podejście, czyli oddolnym projektom tworzonym przez społeczności lokalne z udziałem NGO i organizacji gospodarki społecznej, jak również wielkim operacjom wdrażanym przez władze.

### **W jaki sposób?**

- **Żądanie krótkoterminowego planu redukcji ubóstwa w rodzaju Planu Marshalla.** W krótkiej perspektywie konieczne są inwestycje publiczne w ramach zintegrowanego planu tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości i inwestowania w powszechną ochronę socjalną i usługi socjalne, żeby powstrzymać gwałtowny wzrost poziomu ubóstwa;
- **Pilna priorytetyzacja stworzenia skutecznej, zintegrowanej i wielowymiarowej strategii unijnej zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego** na podstawie uzgodnionych elementów podstawowych wskazanych poniżej i żądanie, by państwa członkowskie opracowały zintegrowane strategie według tej samej zasady;
- Zintegrowana strategia zwalczania ubóstwa powinna:
  - 1) **Dążyć do redukcji ubóstwa i promować integrację społeczną wszystkich grup, zapewniając dostęp do praw, zasobów i usług oraz wdrażając Kartę Praw Podstawowych i horyzontalna klauzula socjalna (Art. 9 i 10, TFUE).**
  - 2) **Zmniejszać nierówności poprzez promowanie sprawiedliwszej dystrybucji przychodu i redystrybucji, promowanie sprawiedliwości podatkowej i dostępu do usług.**



- 3) **Wspierać podejście inwestycji społecznych**, polegające na inwestowaniu w kapitał ludzki na drodze zapewnienia podstawowego powszechnego dochodu minimalnego i ochrony socjalnej oraz usługi towarzyszące o jednoznacznym celu redukcji ubóstwa i nierówności.
  - 4) **Dążyć ku opracowaniu unijnych standardów socjalnych**, poczynszyszy od ramowej dyrektywy w sprawie dochodu minimalnego w ramach (Art. 175 TFUE) zapewniającej godne standardy życia, pozwalające utrzymać ludzi blisko rynku pracy i zapewnić im godne życie.
  - 5) **Promować zintegrowaną aktywną integrację społeczną**: odpowiednie wsparcie dochodu, rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu i dostęp do wysokiej jakości usług dla osób w wieku roboczym, z naciskiem na prawo do wsparcia dochodu i powszechnego dostępu do usług na każdym etapie życia niezależnie od sytuacji zatrudnienia.
  - 6) **Inwestować w trwałą jakość pracy i zatrudnienia**: wspierać osoby i kluczowe grupy doświadczające różnorodnych trudności do osiągnięcia dobrego i zrównoważonego zatrudnienia, pro-aktywnie zwalczając ubóstwo pracujących i wspomagając momenty przejścia od nauki do pracy i pomiędzy miejscami pracy oraz z pracy na emeryturę.
  - 7) **Zapewnić dostęp do wysokiej jakości usług**, a w szczególności powszechny dostęp doświadczeń i usług takich jak edukacja i kształcenie ustawiczne, wsparcie zatrudnienia i doradztwo, dostępna opieka zdrowotna i długoterminowa, niedrogi mieszkalnictwo i wysokiej jakości usługi społeczne, podstawowe usługi publiczne łącznie z energią i transportem.
  - 8) **Promować upodmiotowienie i uczestnictwo** jako warunki niezbędne do integracji społecznej i aktywności obywateli w zarządzaniu usługami, jak również w tworzeniu nadrzędnych programów.
- Stworzenie zintegrowanej unijnej strategii walki z ubóstwem na równie z innymi inicjatywami przewodnimi, z rocznym programem działania, wyjaśniającej poszczególne wątki i ich realizację w ramach Strategii Europa 2020, socjalnej OMK i pakietu inwestycji społecznych. Żądanie stworzenia krajowych platform walki z ubóstwem dostarczających materiałów do Semestru Europejskiego i oferujących wsparcie finansowe rządów państw członkowskich i interesariuszom by zapewnić skuteczną współpracę między nimi. Przekształcenie Dorocznej Konwencji w niezależne forum dialogu pomiędzy podmiotami krajowymi zaangażowanymi w działania Semestru Europejskiego i podmiotami na szczeblu unijnym, badającymi postęp w osiąganiu celu redukcji ubóstwa, wskazując dobre praktyki i tworząc zalecenia dla Rady.
  - Finansowe wsparcie dla **dorocznych Spotkań Osób Doświadczających Ubóstwa** z decydentami, dostarczających bezpośrednich wniosków dla europejskiej konwencji w sprawie ubóstwa.
  - Wyjaśnienie relacji **pakietu inwestycji społecznych** z EPAP i jego wkładu w strategię zwalczania ubóstwa dla osiągnięcia celu redukcji ubóstwa i stworzenia rocznych planów pracy wdrażania strategii jako całości i częściowych strategii tematycznych (inwestowanie w dzieci, walka z bezdomnością, aktywna integracja społeczna)<sup>26</sup>.

#### 4. USTANOWIENIE DEMOKRATYCZNEGO I ODPOWIEDZIALNEGO ZARZĄDZANIA

##### Co jest do zrobienia?

Brakuje debaty na temat Strategii Europa 2020 na szczeblu krajowym i europejskim, szczególnie na temat potrzeby zintegrowanej strategii zwalczania ubóstwa, która wykraczałaby poza zatrudnienie. Brak ten jest szczególnie widoczny na szczeblu krajowym, gdzie konieczne jest zaangażowanie wszystkich interesariuszy, łącznie z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się walką z ubóstwem oraz osobami z bezpośrednim doświadczeniem ubóstwa i parlamentarzystami. Strategia Europa 2020 nie doprowadziła do postępu w dziedzinie odpowiedzialności interesariuszy i parlamentu. Komunikat Komisji słusznie wskazuje na to jako jedno z ważniejszych wyzwań i warunków powodzenia strategii. Oceny przeprowadzone przez EAPN dowiodły rosnącej różnicy (patrz wyżej). Należy wdrożyć bardziej

<sup>26</sup>. Patrz [Independent Experts' Report 2014](#).

przejrzysty proces zasilany przez odpowiednie zasoby finansowe i kadrowe na szczeblu krajowym i europejskim.

Żaden z tych instrumentów nie zmieni jednak sytuacji, jeśli zabraknie politycznej woli i uznania wartości dodanej, jaką wnosi takie zaangażowanie w lepsze rozwiązania programowe i na rzecz zwiększenia wiarygodności i przejrzystości. Z tego powodu konieczne jest silne przewodnictwo w wykonywaniu wytycznych unijnych i kodeks postępowania, jak i promowanie wzajemnej nauki i dobrych praktyk oraz poprzez odpowiednią alokację unijnych programów w dziedzinie badań i innowacji.

Urzędnicy odpowiedzialni za Semestr Europejski mają nową rolę związaną z komunikacją z interesariuszami w kwestii Strategii. Obecnie dotyczy to przede wszystkim kwestii gospodarczych, ale ich rola może zostać zmieniona tak, by stali się oni dynamicznymi agentami promującymi skuteczny dialog na temat Semestru Europejskiego pomiędzy wszystkimi kluczowymi interesariuszami.

Parlamenty państw członkowskich również rzadko biorą udział w konsultacjach. Komisja Europejska mogłaby zachęcić rządy państw członkowskich do debaty nad krajowymi programami reform i ich zatwierdzenia przez parlament, a nie tylko rząd. Parlament Europejski również obecnie jest odsunięty od kluczowych decyzji w sprawie Strategii Europa 2020 i Semestru Europejskiego. Ta sytuacja musi się zmienić.

Strategia potrzebuje również większej widoczności i odpowiedzialności. Oznacza to zwiększanie świadomości społecznej, ale nie tylko w ramach kampanii informacyjnych organizowanych przez UE lub rząd, które rzadko kiedy mają większy wpływ na wysoce sceptyczne społeczeństwo. Kluczowymi partnerami w budowaniu potencjału i promowaniu debaty i szerszej dyskusji poprzez szeroką gamę narzędzi mogą stać się niezależne podmioty oddolne, w szczególności organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mają wyższy poziom wiarygodności społecznej.<sup>27</sup>

### **W jaki sposób?**

- Opracowanie wspólnie z państwami członkowskimi i interesariuszami obowiązkowych i przejrzystych wytycznych unijnych na rzecz zaangażowania interesariuszy na wszystkich szczeblach w procesy Semestru Europejskiego oraz w tworzenie, wdrażanie i ewaluację polityki (poprzez zalecenia dla poszczególnych państw, krajowe programy reform, udział w rocznej analizie wzrostu gospodarczego) wraz z podręcznikiem wdrażania zawierającym inspirujące przykłady dobrych praktyk i wskazówki dotyczące skutecznych metod.<sup>28</sup> Włączenie efektów tej pracy do głównego nurtu zaleceń w ramach krajowych programów reform, gwarantujący systematyczny monitoring krajowych programów reform.
- Inwestowanie w uczestnictwo i demokratyczną kontrolę, ponowne przemyślenie metod działania, ocena zysków i strat związanych z brakiem zaangażowania obywateli w Semestr Europejski.
- Zapewnienie osobom z bezpośrednim doświadczeniem ubóstwa i organizacjom je wspierającym jednoznacznego zaangażowania w proces dialogu na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym.
- Wymaganie zaangażowania parlamentów krajowych we wszystkie stadia działań Semestru Europejskiego, łącznie z organizacją debaty krajowej dotyczącej wypełniania celów strategii w tym celu redukcji ubóstwa oraz zatwierdzenia krajowych programów reform.
- Wspieranie wezwania Parlamentu Europejskiego do zawarcia międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie Semestru Europejskiego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską.<sup>29</sup>
- Szczegółowa analiza sytuacji w zakresie zasięgu i jakości zaangażowania interesariuszy i demokratycznego uczestnictwa, tworzenia wspólnych wskaźników i procesu sprawozdawczego

27. Patrz [Flash Eurobarometer 373](#) (2013) podkreślający, że 59% popiera organizacje pozarządowe dzielące się swoimi wartościami i interesami i wierzy, że będą one wpływać na politykę we właściwy sposób.

28. Patrz *EAPN Handbook for stakeholder engagement: Give a voice to citizens* (planowana data wydania 2014)

29. Parlament Europejski, [Report on European Semester for economic coordination - the AGS](#). 02.2014

łącznie z badaniem zadowolenia interesariuszy, w ramach rocznej analizy wzrostu i rocznego sprawozdania z postępów.

- Przekształcenie urzędników odpowiedzialnych za Semestr Europejski we wszechstronnych promotorów uczestnictwa interesariuszy w tym społeczeństwa obywatelskiego i osób doświadczających ubóstwa w Semestr Europejski; wyznaczenie budżetu na budowanie możliwości, podnoszenie świadomości i mobilizację wokół Strategii Europa 2020 i Semestru Europejskiego oraz ich wpływu.
- Włączenie interesariuszy w dwustronne spotkania pomiędzy rządem i Komisją Europejską dotyczące planowania i oceny programów i finansowania osiągnięcia celów.

## **5. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UNIJNYCH W WALCE Z UBÓSTWEM**

### **Co jest do zrobienia?**

Kluczowym instrumentem do tego, by Strategia Europa 2020 skutecznie osiągała cel zwalczania ubóstwa, są fundusze strukturalne, które powinny stać się nieodłączną częścią realizacji strategii. Zgodnie z nowymi przepisami i tematycznymi uwarunkowaniami ex-ante, fundusze strukturalne powinny już od jakiegoś czasu wspomagać wdrażanie celu redukcji ubóstwa zaproponowanego przez inicjatywę przewodnią UE - EPAP. Z danych EAPN wynika jednak, że 20% zagwarantowane na cel integracji społecznej zostało wykorzystane w umiarkowanym stopniu, z dużym naciskiem na programy aktywizacyjne zamiast integrację społeczną i zintegrowaną aktywną integrację społeczną, jak wymagają priorytety tematyczne. Należy wdrożyć i monitorować wymagania ex-ante dotyczące strategii przeciwdziałania ubóstwu. Należy także wdrożyć zobowiązania do poprawy zaangażowania i dostępu do procesów podejmowania decyzji w ramach nowego kodeksu postępowania, jeśli fundusze strukturalne mają zagwarantować aktywne zaangażowanie organizacji pozarządowych w zarządzanie projektami finansowanymi przez fundusze strukturalne i ich realizację. Nowa wytyczna w sprawie lokalnych strategii rozwoju realizowanych przez społeczność daje możliwość wsparcia zintegrowanych lokalnych inicjatyw oddolnych w partnerstwie z władzami lokalnymi i z aktywnym udziałem osób doświadczających ubóstwa. Jeśli jednak postęp w dziedzinie zwalczania ubóstwa naprawdę ma się wydarzyć za unijne pieniądze, to wiele dobrego mógłby zdziałać nowy program walki z ubóstwem finansujący lokalne inicjatywy i promujący wzajemne uczenie się między krajami.

### **W jaki sposób?**

- Państwa członkowskie powinny priorytetyzować realizację zobowiązania do wyznaczenia 20% w programach operacyjnych na cele redukcji ubóstwa oraz wspierać skoordynowane zastosowanie EFS i EFRR w tym aktywne promowanie lokalnych strategii rozwoju realizowanych przez społeczność oraz monitorować skuteczność podjętych działań.
- Komisja Europejska powinna monitorować i zagwarantować zastosowanie się rządów państw członkowskich i organów zarządzających do wydzielenia 20% z EFS na cel integracji społecznej i aktywnie wymagać oraz monitorować realizację uwarunkowań ex-ante zintegrowanej strategii przeciwdziałania ubóstwu, która nie skupiałaby się wyłącznie na aktywizacji, ale gwarantowałaby podejście zintegrowane, gwarantujące dostęp do usług wysokiej jakości i odpowiedniego wsparcia dochodu.
- Wykorzystanie funduszy strukturalnych do poprawy możliwości administracyjnych pilotowania i ulepszania programów dochodu minimalnego jest mile widziane, ale należy przede wszystkim zapewnić odpowiednie współfinansowanie i długoterminowe zrównoważone finansowanie z budżetów krajowych.
- Państwa członkowskie powinny być zobowiązane do składania szczegółowego raportu z wykorzystania funduszy strukturalnych na rzecz osiągnięcia celu redukcji ubóstwa Strategii Europa 2020 oraz oceny ich wpływu, w tym realizacji uwarunkowania ex-ante dotyczącego obecności strategii zwalczania ubóstwa w krajowych programach reform.
- Komisja Europejska może pomóc państwom członkowskim poprzez dokumentowanie dobrych praktyk wykorzystania EFS na rzecz innowacyjnego podejścia do zwalczania ubóstwa

i wykluczenia społecznego, szczególnie w zakresie aktywnej integracji społecznej, łączących odpowiednie metody ze środkami rynku pracy sprzyjającego włączeniu społecznemu i środkami gwarantującymi dostęp do usług wysokiej jakości, a nie tylko środkami aktywizacyjnymi.

- Należy w odpowiedni sposób egzekwować zasadę partnerstwa i kodeks postępowania w celu zapewnienia dostępu do funduszy strukturalnych na rzecz organizacji pozarządowych oraz ich zaangażowania w tworzenie, realizację i ocenę funduszy, również na rzecz organizacji reprezentujących osoby doświadczające ubóstwa czy innych partnerów. Należy aktywnie wspierać i monitorować lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność jako kluczowy instrument w funduszach strukturalnych dedykowany oddolnemu zaangażowaniu samych ludzi.
- W ramach zobowiązania do zwiększania przejrzystości i odpowiedzialności, Komisja Europejska powinna również zapewnić dobre zarządzanie funduszami strukturalnymi na szczeblu regionalnym poprzez stworzenie centralnego mechanizmu zbierania i obróbki danych, pytań i zażeń organizacji pozarządowych i innych podmiotów.
- Unia Europejska powinna inwestować w nowy program przeciwdziałania ubóstwu: dobrze zaopatrzone lokalne programy działań przeciw ubóstwu, wspierających nowe modele realizacji społecznej i międzynarodowe uczenie się.

## INFORMACJE I KONTAKT

Kontakt w sprawie niniejszej publikacji:

Sian Jones – EAPN Policy Coordinator

[sian.jones@eapn.eu](mailto:sian.jones@eapn.eu) – 0032 (2) 226 58 59

Więcej publikacji i działań EAPN na stronie: [www.eapn.eu](http://www.eapn.eu)

Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) założona w 1990 r. jest niezależną siecią organizacji pozarządowych i grup zaangażowanych w walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej.



Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu.  
Kopiowanie dozwolone pod warunkiem podania źródła. Lipiec 2014.



EAPN działa przy wsparciu Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia,  
Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego Komisji Europejskiej.

Finansowanie zapewnia Wspólnotowy program na rzecz  
zatrudnienia i solidarności społecznej 2007–2013, PROGRESS.

Szczegółowe informacje:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Informacje zawarte w niniejszej publikacji nie odzwierciedlają opinii czy stanowiska Komisji Europejskiej.