



WALKA Z UBÓSTWEM, WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM I DYSKRYMINACJĄ

Wspierając państwa członkowskie w walce z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją, Unia Europejska chce wzmocnić integrację i spójność europejskiego społeczeństwa oraz zapewnić wszystkim obywatelom równe szanse i równy dostęp do zasobów.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 19, art. od 145 do 150 i od 151 do 161 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego jest jednym z konkretnych celów UE i jej państw członkowskich w zakresie polityki społecznej. Zgodnie z art. 153 TFUE włączenie społeczne ma zostać osiągnięte całkowicie w oparciu o współpracę nielegislacyjną – otwartą metodę koordynacji (OMK) – podczas gdy art. 19 TFUE umożliwia UE podejmowanie działania w celu walki z dyskryminacją zarówno poprzez udzielanie ochrony prawnej potencjalnym ofiarom, jak i przez zapewnianie środków zachęcających.

OSIĄGNIĘCIA

A. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

W latach 1975-1994 Europejska Wspólnota Gospodarcza przeprowadziła szereg projektów i programów pilotażowych opracowanych z myślą o zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia. Jednakże ze względu na brak podstawy prawnej działania wspólnotowe w tej dziedzinie były nieustannie kwestionowane.

Sytuacja zmieniła się w 1999 r. wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu, w którym likwidację wykluczenia społecznego uznano za jeden z celów wspólnotowej polityki społecznej. Zgodnie z art. 160 TFUE w 2000 r. powstał Komitet Ochrony Socjalnej mający na celu wspieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją.

W ramach strategii lizbońskiej uruchomionej w 2000 r. ustanowiono mechanizm monitoringu i koordynacji obejmujący określanie celów, pomiar skali ubóstwa na podstawie zestawu wskaźników i poziomów odniesienia, wytyczne dla państw członkowskich i krajowe plany działania przeciw ubóstwu. Zastosowano również



otwartą metodę koordynacji, zgodnie z praktyką stosowaną w innych obszarach polityki społecznej.

W 2006 r. ustanowiono nowe ramy polityki – otwartą metodę koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (społeczna OMK) – która przegrupowała i zintegrowała trzy odrębne rozwiązania dotyczące włączenia społecznego, opieki zdrowotnej i długoterminowej oraz emerytur. Nadrzędne cele społecznej OMK obejmują: spójność społeczną, równość kobiet i mężczyzn, równe szanse dla wszystkich dzięki wydajnym systemom opieki społecznej; skuteczne i wzajemne powiązanie celów strategii lizbońskiej w zakresie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności społecznej; dobre zarządzanie i zaangażowanie zainteresowanych stron.

[Zaleceniem](#) w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy z października 2008 r. Komisja zaktualizowała [zalecenie Rady 92/441/EWG](#) i stwierdziła, że „aktywna integracja osób wyłączonych z rynku pracy wymaga opracowania i realizacji kompleksowej strategii, w zintegrowany sposób łączącej wspieranie odpowiedniego dochodu, integracyjne rynki pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości”.

Jedną z najważniejszych nowości wprowadzonych przez przyjętą w 2010 r. strategię „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu był nowy wspólny cel w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: zmniejszenie o 25 % liczby Europejczyków żyjących poniżej krajowego progu ubóstwa i wydzwignięcie ponad 20 milionów osób z biedy. Liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem nadal pozostawała jednak wysoka i po raz pierwszy spadła znacząco dopiero w 2017 r. (o 5,1 mln w porównaniu z 2016 r. (Eurostat)).

Aby zrealizować ten cel Komisja uruchomiła w grudniu 2010 r. Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, sporządzając przy tym wykaz głównych inicjatyw, jakie należy przeprowadzić, w tym ocenę strategii aktywnej integracji na szczeblu krajowym oraz [białą księgę w sprawie emerytur \(COM\(2012\)0055\)](#). Od 2011 r. coroczna konwencja platformy gromadzi polityków, główne zainteresowane strony i osoby, które doświadczyły ubóstwa.

W obliczu rosnącej liczby osób zagrożonych ubóstwem w Europie z powodu kryzysu Komisja podjęła w 2013 r. dwie dalsze inicjatywy.

W komunikacie z lutego 2013 r. zatytułowanym „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności – pakiet inwestycji społecznych” Komisja wezwała państwa członkowskie do priorytetowego traktowania inwestycji społecznych w ludzi z myślą o inwestowaniu w dzieci, aby przerwać cykl marginalizacji.

Ponadto, w październiku 2013 r., w odpowiedzi na apele Rady Europejskiej, Komisja przedstawiła [wniosek](#) w sprawie wzmocnienia społecznego wymiaru zarządzania unią gospodarczą i walutową. Jednym z kluczowych elementów jest tablica wyników społecznych, będąca narzędziem analitycznym służącym wykrywaniu zdarzeń w Europie, które wymagają dokładniejszej obserwacji. Obejmuje ona pięć głównych wskaźników: bezrobocie; bezrobocie młodzieży oraz wskaźnik młodych osób niekształcących się, niepracujących ani niezscolających się (NEET); dochody do dyspozycji gospodarstw domowych; wskaźnik zagrożenia ubóstwem; oraz nierówności



w zakresie dochodów. Od europejskiego semestru w 2014 r. tablica wyników jest włączana do wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu załączanego do rocznej analizy wzrostu gospodarczego, w którym określa się strategiczne priorytety polityki. Ponadto w 2015 r. do sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania w toku procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej dodano trzy wskaźniki dotyczące zatrudnienia (wskaźnik udziału, stopa długotrwałego bezrobocia i stopa bezrobocia młodzieży), nie uruchamiają one jednak dalszych kroków, ponieważ Komisja nie uważa, by same w sobie oznaczały pogłębienie ryzyka makrofinansowego. W kilku rezolucjach Parlament wzywał do uwzględnienia dodatkowych wskaźników, takich jak skala ubóstwa dzieci i bezdomności (zob.: rezolucje z 11 marca 2015 r. i 25 listopada 2014 r.).

W kwietniu 2017 r. Komisja uruchomiła [europejski filar praw socjalnych](#), aby wspierać konwergencję z myślą o poprawie warunków życia i pracy na coraz bardziej elastycznych rynkach pracy. W listopadzie 2017 r. wszystkie trzy główne instytucje UE dały wyraz swojemu zaangażowaniu na rzecz tego filara we wspólnym oświadczeniu. Jednym z trzech kluczowych obszarów filara jest ochrona socjalna i integracja społeczna ([2.3.1](#) Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne).

Europejski filar praw socjalnych został wykorzystany do uruchomienia szeregu inicjatyw ustawodawczych i politycznych, takich jak wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy oraz pakiet dotyczący sprawiedliwości społecznej (Europejski Urząd ds. Pracy, dostęp do ochrony socjalnej).

B. Prawodawstwo antydyskryminacyjne

Rok 1997 można uznać za przełomowy, ponieważ w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską dodano nowy artykuł, tj. art. 13 (obecnie art. 19 TFUE), upoważniający Radę do podejmowania działania w przypadku dyskryminacji z całkiem nowych względów, w tym pochodzenia rasowego lub etnicznego, wyznania lub przekonań, wieku, niepełnosprawności i orientacji seksualnej. W 2003 r. artykuł ten został zmodyfikowany na mocy traktatu z Nicei, aby umożliwić przyjmowanie środków zachęcających.

Następnie przyjęto szereg dyrektyw:

- [dyrektywa w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe](#) (2000/43/WE),
- [dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia](#) (2000/78/WE),
- [dyrektywa w sprawie równego traktowania](#) (2006/54/WE) łącząca szereg wcześniejszych dyrektyw dotyczących równości szans kobiet i mężczyzn.

W analizie porównawczej prawa antydyskryminacyjnego w Europie (2017 r.) podkreślono, że dyrektywy takie w znacznym stopniu poprawiły ochronę prawną przed dyskryminacją w całej Europie pomimo istotnych różnic w transpozycji w kilku państwach członkowskich.

Dwa dalsze wnioski Komisji dotyczące dyrektyw na rzecz równości nie pomogły osiągnąć konsensusu w Radzie: **dyrektywa w sprawie równowagi płci w zarządach**



spółek (2012) i dyrektywa w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (2008). Inna dyrektywa, w sprawie urlopu macierzyńskiego (2008 r., zmieniająca dyrektywę z 1992 r.), popierana przez Parlament, została wycofana w lipcu 2015 r. po latach impasu w Radzie. W jej miejsce w kwietniu 2017 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów jako jeden z rezultatów europejskiego filaru praw socjalnych ([2.3.1](#) Polityka społeczna i polityka zatrudnienia: zasady ogólne). Zapewnia to szersze spojrzenie na podział obowiązków w zakresie opieki między kobietami i mężczyznami.

C. Finansowanie ze środków UE

W 2007 r., wraz z przyjęciem programu Progress, wszystkie istniejące wspólnotowe programy finansowania w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych zostały zintegrowane w obrębie jednolitych ram. W celu dalszej racjonalizacji administracji program Progress włączono do programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) na lata 2014-2020 ([2.3.2](#) Europejski Fundusz Społeczny).

W marcu 2014 r. Parlament i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) nr 223/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Fundusz ten wspiera działania państw członkowskich polegające na udzielaniu pomocy materialnej – w połączeniu ze środkami na rzecz integracji społecznej – najbardziej potrzebującym. Budżet przeznaczony na lata 2014-2020 wynosi 3,8 mld EUR w wartościach realnych oraz dodatkowe 15 % we współfinansowaniu krajowym zapewnianym przez państwa członkowskie zgodnie z programami krajowymi.

Głównym instrumentem finansowania jest Europejski Fundusz Społeczny (ESF), który udostępnia środki UE na współfinansowanie działań na rzecz zwalczania dyskryminacji i pomoc najbardziej potrzebującym w dostępie do rynku pracy. W maju 2018 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący EFS+ na lata 2021-2027, który będzie stanowił połączenie EFS, FEAD i innych programów.

D. Strategie UE dla określonych grup

W listopadzie 2010 r. Komisja przyjęła [europejską strategię w sprawie niepełnosprawności 2010-2020 \(COM \(2010\) 0636\)](#), w oparciu o plan działania w sprawie niepełnosprawności na lata 2004-2010, prowadzącą do projektu pilotażowego dotyczącego europejskiej karty osoby niepełnosprawnej oraz środków ustawodawczych, takich jak [dyrektywa w sprawie dostępności stron internetowych](#) (dyrektywa 2016/2102/UE) i europejski akt w sprawie dostępności. W odniesieniu do równości płci nowy program zatytułowany „[Strategiczne zaangażowanie na rzecz równości płci w latach 2016-2019](#)”, który określa pięć kluczowych priorytetów, jest kontynuacją strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010-2015. W obliczu wysokiej liczby młodych bezrobotnych Komisja zaproponowała w 2012 r. pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży, a w 2013 r. – gwarancję dla młodzieży. Ponadto w lutym 2016 r. Rada przyjęła zaproponowane przez Komisję zalecenie dotyczące integracji osób długotrwale bezrobotnych. Poza tym w grudniu 2016 r. Komisja uruchomiła Europejski Korpus Solidarności w celu stworzenia nowych szans dla młodych ludzi ([2.3.3](#) Polityka zatrudnienia).



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Na mocy Traktatu z Lizbony Parlament uzyskał uprawnienie do wydawania zgody w przypadku przyjmowania aktów dotyczących niedyskryminacji zgodnie z art. 19 ust. 1 TFUE. Parlament aktywnie uczestniczył w debacie, która doprowadziła do dodania tego artykułu, i często wzywał Komisję i państwa członkowskie do pełnego i terminowego wdrożenia odnośnych dyrektyw. Parlament przyjął liczne rezolucje mające na celu wzmocnienie działania UE na rzecz poprawy warunków i perspektyw osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej oraz na rzecz ograniczenia ubóstwa (np. w [rezolucji](#) z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego). Parlament podkreślił konieczność zwalczania nierówności, w tym nierówności ze względu na płeć, gdyż może się to przyczynić do pobudzenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Wezwał też do uwzględniania kwestii równości płci przy opracowywaniu budżetu i wyznaczaniu kierunków polityki oraz do przeprowadzania ocen wpływu w aspekcie płci przy tworzeniu każdej nowej strategii politycznej. W rezolucjach Parlament wyraził też zaniepokojenie kwestią płci w kontekście ubóstwa oraz zróżnicowaniem emerytur ze względu na płeć (np. [rezolucje z 14 czerwca](#) i [16 listopada 2017 r.](#)). Rezolucja z dnia [17 kwietnia 2018 r.](#) skupia się na wzmocnieniu pozycji kobiet i dziewcząt poprzez sektor cyfrowy.

W rezolucji uchwalonej w dniu [19 stycznia 2017 r.](#) w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych Parlament zaproponował szereg inicjatyw wzmacniających wymiar społeczny, takich jak:

- dyrektywa ramowa w sprawie godnych warunków pracy we wszelkich formach zatrudnienia,
- koordynacja i określanie na szczeblu europejskim wskaźników odniesienia w zakresie jakości krajowych płac minimalnych,
- systemy krajowego dochodu minimalnego (zob. też: rezolucja z dnia 20 października 2010 r.),
- gwarancja dla dzieci,
- obowiązek ukończenia szkoły średniej,
- przywrócenie równowagi zarządzania europejską gospodarką poprzez wyższe cele społeczne.

W odpowiedzi na rezolucje Parlamentu w tej sprawie Komisja bada obecnie możliwość podjęcia działań w zakresie gwarancji dla dzieci.

[Aoife Kennedy](#)
05/2019

