



## 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

Artykuły 19, 145-150 i 151-161 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), natomiast art. 19 TFUE umożliwia UE podejmowanie działań 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. W roku 2000 utworzono Komitet Ochrony Socjalnej mający na celu wspieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją (art. 160 TFUE).

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. W strategii tej ustanowiono również nowy mechanizm zarządzania na potrzeby współpracy między Komisją a państwami członkowskimi: otwartą metodę koordynacji (OMK), dobrowolny proces



współpracy politycznej oparty na uzgodnionych wspólnych celach i wspólnych wskaźnikach. Zainteresowane strony, w tym partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie, również biorą udział w tym procesie. 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.

W [zaleceniu](#) z października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy Komisja 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 społecznym wzrosła w latach 2009-2012, ale następnie zaczęła spadać. W 2019 r. 21,1% ludności UE, czyli 92,4 mln osób, było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, co stanowi nieznaczny spadek w porównaniu z 2018 r. (21,6%).

Aby zrealizować cel zmniejszenia ubóstwa, w grudniu 2010 r. Komisja uruchomiła jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” – Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, sporządzając przy tym wykaz głównych inicjatyw, jakie należy przeprowadzić, obejmujący ocenę strategii aktywnej integracji na szczeblu krajowym oraz [białą księgę w sprawie emerytur \(COM\(2012\)0055\)](#).

W obliczu rosnącej liczby osób zagrożonych ubóstwem w Europie z powodu kryzysu gospodarczego i finansowego Komisja podjęła w 2013 r. dwie kolejne 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, a zwłaszcza w dzieci, aby przerwać cykl marginalizacji.

Po ustanowieniu semestru europejskiego w 2010 r. Komisja, w odpowiedzi na apele Rady Europejskiej i Parlamentu, przedstawiła w 2013 r. [wniosek](#) w sprawie wzmocnienia społecznego wymiaru zarządzania unią gospodarczą i walutową. Jednym z kluczowych elementów jest tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne, będąca narzędziem analitycznym służącym wykrywaniu zdarzeń w Europie, które wymagają dokładniejszej obserwacji. Tablica ta obejmuje 14 głównych wskaźników, w tym wskaźniki dotyczące nierówności dochodowych i dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wskaźnik AROPE), odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się (NEET) oraz wskaźnik dotyczący wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa.



Tablicę wyników umieszcza się we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu w ramach rocznej analizy wzrostu gospodarczego, w której określa się strategiczne priorytety polityczne i która stanowi pierwszy krok w procedurze europejskiego semestru. W 2020 r. Komisja Ursuli von der Leyen dokonała przeglądu rocznej analizy wzrostu gospodarczego, zmieniając jej nazwę na roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego i włączając do niej cele zrównoważonego rozwoju ONZ, w tym cele „koniec z ubóstwem”, „zero głodu” i „mniej nierówności”.

W listopadzie 2017 r. wszystkie trzy główne instytucje UE we wspólnym oświadczeniu dały wyraz swojemu zaangażowaniu na rzecz [europejskiego filara praw socjalnych](#). Jednym z trzech kluczowych obszarów tego 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 [dyrektywa \(UE\) 2019/1152](#) w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy oraz pakiet dotyczący sprawiedliwości społecznej, który obejmuje [rozporządzenie \(UE\) 2019/1149](#) ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy oraz [zalecenie Rady](#) z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej. W październiku 2020 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej (COM(2020)0682) w celu zwalczania ubóstwa pracujących. W 2021 r. Komisja zaproponuje europejską gwarancję dla dzieci, aby zapewnić unijne ramy działania na rzecz rozwiązania utrzymującego się problemu ubóstwa dzieci, oraz przedstawi plan działania dotyczący wdrażania europejskiego filara praw socjalnych. Przedłoży również wniosek ustawodawczy w sprawie poprawy warunków pracy osób pracujących za pośrednictwem platform internetowych.

## **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. Europejski filar praw socjalnych z 2017 r. potwierdził zasady równości płci i równych szans.

Przyjęto wiele dyrektyw w tym obszarze:

- [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.



- [dyrektywa \(EU\) 2019/1158](#) w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, która nakreśla szerszą perspektywę podziału obowiązków opiekuńczych między kobiety i mężczyzn.

W przypadku dwóch kolejnych wniosków Komisji dotyczących dyrektyw na rzecz równości nie udało się osiągnąć konsensusu w Radzie: chodzi tu o zaproponowaną w 2012 r. dyrektywę w sprawie równowagi płci w zarządach spółek oraz zaproponowaną w 2008 r. dyrektywę w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (horyzontalną dyrektywę antydyskryminacyjną). Oba wnioski wymieniono w programie prac Komisji na 2021 r. jako priorytetowe wnioski oczekujące na rozpatrzenie.

### C. Finansowanie ze środków UE

Głównym instrumentem finansowania jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS), który udostępnia środki UE na współfinansowanie działań mających na celu zwalczanie dyskryminacji i pomoc najbardziej potrzebującym w dostępie do rynku pracy ([2.3.2 Europejski Fundusz Społeczny](#)).

Programem Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) zarządza bezpośrednio Komisja Europejska. Program ten zapewnia finansowanie na szczeblu UE na potrzeby modernizacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej w celu zagwarantowania odpowiedniej i godziwej ochrony socjalnej, promowania trwałego zatrudnienia wysokiej jakości oraz zwalczania dyskryminacji, wykluczenia społecznego i ubóstwa. Jedną z jego trzech osi – oś Progress – zapewnia środki finansowe na testowanie innowacji w dziedzinie polityki społecznej i polityki rynku pracy.

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. W kwietniu 2020 r. wprowadzono zmiany do FEAD w ramach pakietu dotyczącego inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa (CRII+), aby udostępnić dodatkowe zasoby na lata 2020, 2021 i 2022.

W maju 2018 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący EFS+ (2021-2027) z budżetem w wysokości 101,2 mld EUR. Procedura przyjmowania tego wniosku wciąż trwa.

We wrześniu 2020 r. uruchomiono europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), aby wesprzeć państwa członkowskie w walce z pandemią COVID-19 oraz w dążeniach do utrzymania miejsc pracy i dochodów, zwłaszcza za pomocą programów pracy krótkoterminowej. Instrument ten przewiduje unijne pożyczki w łącznej wysokości do 100 mld EUR dla poszkodowanych państw członkowskich na potrzeby pokrycia nagłego wzrostu wydatków publicznych.

### D. Strategie UE dla określonych grup

W listopadzie 2010 r. Komisja przyjęła [europejską strategię w sprawie niepełnosprawności 2010-2020](#), w oparciu o którą opracowano projekt pilotażowy



dotyczący europejskiej karty osoby niepełnosprawnej oraz środki ustawodawcze, takie jak dyrektywa w sprawie dostępności stron internetowych ([dyrektywa \(UE\) 2016/2102](#)) i europejski akt prawny w sprawie dostępności ([dyrektywa \(UE\) 2019/882](#)). Publikacja nowej strategii UE w sprawie niepełnosprawności na okres po 2020 r. planowana jest na pierwszy kwartał 2021 r.

Komisja Ursuli von der Leyen uznała budowanie Unii równości za jeden z kluczowych priorytetów, co zaowocowało szeregiem inicjatyw. W marcu 2020 r. Komisja przedstawiła nową [strategię na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020-2025](#), będącą kontynuacją [strategicznego zaangażowania na rzecz równości płci na lata 2016-2019](#).

Następnie we wrześniu 2020 r. przedstawiono nowy [Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020-2025](#), który zawierać będzie sprawozdanie ze stosowania dyrektywy w sprawie równości rasowej. W ramach tego planu działania Komisja przedstawiła nowe [unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów](#) oraz wniosek dotyczący [zalecenia Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów](#).

W listopadzie 2020 r. Komisja przedstawiła pierwszą w historii [strategię na rzecz równości lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych, interseksualnych i queer \(LGBTIQ\)](#), która obejmuje zobowiązanie do opublikowania do 2022 r. sprawozdania na temat stosowania dyrektywy w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

W listopadzie 2020 r. Komisja przyjęła również [plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021-2027](#), w którym przedstawiono propozycje w czterech obszarach: edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa i zdrowia w celu promowania integracji i włączenia społecznego migrantów i osób ze środowisk migracyjnych.

Działania UE koncentrowały się również na ludziach młodych. W związku z wysoką liczbą młodych bezrobotnych Komisja zaproponowała w 2012 r. pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży, a w 2013 r. – gwarancję dla młodzieży. W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i jej niewspółmierne skutki dla młodych ludzi Komisja zaproponowała w lipcu 2020 r. [pakiet na rzecz wsparcia zatrudnienia młodzieży](#), obejmujący [zalecenie Rady zatytułowane „Pomost do zatrudnienia – wzmocnienie gwarancji dla młodzieży”](#). Kolejną inicjatywą mającą na celu stworzenie nowych możliwości dla młodych ludzi był Europejski Korpus Solidarności ([2.3.3](#) Polityka zatrudnienia) zainicjowany przez Komisję w grudniu 2016 r. W 2021 r. Komisja przedstawi kompleksową strategię dotyczącą praw dziecka, która obejmie działania mające na celu zwalczanie rasizmu i dyskryminacji.

Ponadto w lutym 2016 r. Rada przyjęła zaproponowane przez Komisję [zalecenie dotyczące integracji osób długotrwale bezrobotnych](#).

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Traktat z Lizbony (art. 19 ust. 1 TFUE) przyznał Parlamentowi uprawnienie do wydawania zgody w przypadku przyjmowania aktów dotyczących niedyskryminacji. 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. W [rezolucji z dnia 7 lutego 2018 r.](#) w sprawie ochrony i niedyskryminacji mniejszości w państwach członkowskich UE Parlament wyraził ubolewanie z powodu braku postępów w pracach nad horyzontalną dyrektywą antidyskryminacyjną i zwrócił się do Komisji i Rady o ponowne rozpoczęcie negocjacji. Parlament zawarł te postulaty również w wielu późniejszych rezolucjach, a także przeprowadził debatę plenarną na ten temat w październiku 2019 r. Parlament wezwał również 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.

Parlament wielokrotnie przyjmował rezolucje mające na celu wzmocnienie działań UE na rzecz poprawy warunków i perspektyw osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej oraz ograniczenia ubóstwa, np. [rezolucję z dnia 8 października 2020 r. w sprawie politycznych strategii społecznych i na rzecz zatrudnienia w strefie euro w 2020 r.](#), w której wyraził zaniepokojenie katastrofalnymi skutkami społecznymi kryzysu związanego z COVID-19 i wezwał Komisję do opracowania strategii politycznej mającej zastąpić strategię „Europa 2020” w celu wyeliminowania ubóstwa. W rezolucji tej Parlament powtórzył również wcześniejsze apele o stworzenie europejskiej gwarancji dla dzieci, ustanowienie europejskiego programu reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych oraz o to, by zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru były spójne z celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi UE.

Parlament zwracał również uwagę na trudną sytuację konkretnych grup społecznych w czasie pandemii. Dnia 17 Kwietnia 2020 r. przyjął on [rezolucję w sprawie skoordynowanych działań UE na rzecz walki z pandemią COVID-19 i jej skutkami](#), w której zajął się sytuacją szeregu słabszych grup społecznych i wezwał do opracowania kompleksowej strategii walki z ubóstwem. W rezolucji tej Parlament wezwał również państwa członkowskie do zadbania o to, by usługi w zakresie opieki i wsparcia świadczone na szczeblu społeczności lokalnych, potrzebne osobom niepełnosprawnym, były odpowiednio finansowane, dobrze wyposażone i dysponowały odpowiednim personelem. Dnia 1 Lipca 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie praw osób z niepełnosprawnością intelektualną w dobie kryzysu związanego z pandemią COVID-19](#), a 17 września 2020 r. – [rezolucję w sprawie wdrażania krajowych strategii integracji Romów](#), w której wezwał państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego i antycyganizmu, poprawy jakości życia Romów i ochrony ich zdrowia w obliczu kryzysu związanego z COVID-19.

Aoife Kennedy / Zahra Boudalaoui-Buresi  
11/2020

