

Działania Komisji Europejskiej w zakresie zagadnień społecznych

JANINA PETELCZYC
Instytut Polityki Społecznej UW

STRESZCZENIE: *Artykuł koncentruje się na najnowszych działaniach Komisji Europejskiej w zakresie zagadnień społecznych, w tym na dokumencie „Pakiet inwestycji społecznych”.*

Wprowadzenie – kontekst społeczny

Zachodzące zjawiska społeczne oraz kryzys ekonomiczny w Europie przynoszą poważne konsekwencje społeczne. W 2011 r. 24,2% ludności 27 państw Unii Europejskiej, czyli prawie 120 mln osób, było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Polska przekroczyła średnią unijną, ponieważ w omawianym roku zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem było aż 27,2% obywateli¹. W grupie najbardziej narażonych znajdują się dzieci i młodzież do 17. roku życia – zarówno w całej Unii Europejskiej, jak i w Polsce odsetek ten jest wyższy, niż dla wszystkich pozostałych grup wiekowych.

Stopa bezrobocia w UE w 2011 r. wynosiła 10,7%, bezrobocie dotknęło zatem aż 26 mln Europejczyków. Najbardziej niepokojąca jest stopa bezrobocia wśród osób młodych: w Unii Europejskiej w czwartym kwartale 2012 r. wynosiła aż 23,2%, a w poszczególnych państwach przekroczyła nawet 50% (Grecja – 57,9%, Hiszpania – 55,2%); w Polsce osiągnęła w tym czasie aż 27,5%².

Wzrasta także liczba młodych osób niepracujących, nieuczących się i nieszkolących się,

tw. NEET (*young people neither in employment nor in education and training*). W całej UE według danych z 2011 r. było to już 13,2% takich młodych ludzi. Największy wskaźnik (21,5%) zanotowano w Bułgarii, gdzie co piąty młody człowiek nie pracował i nie uczył się. W krajach, w których odnotowano najwyższą stopę bezrobocia młodych, wysoki był również współczynnik NEET: Grecja – 20,3%, Hiszpania – 18,8%, Polska – 11,8%³.

Problemem europejskich rynków pracy jest również wzrastająca liczba tzw. pracujących biednych (*working poor, in-work poverty*), a więc ludzi, którzy co prawda pracują, ale ich dochód nie pozwala na godne życie i utrzymanie siebie oraz rodziny.

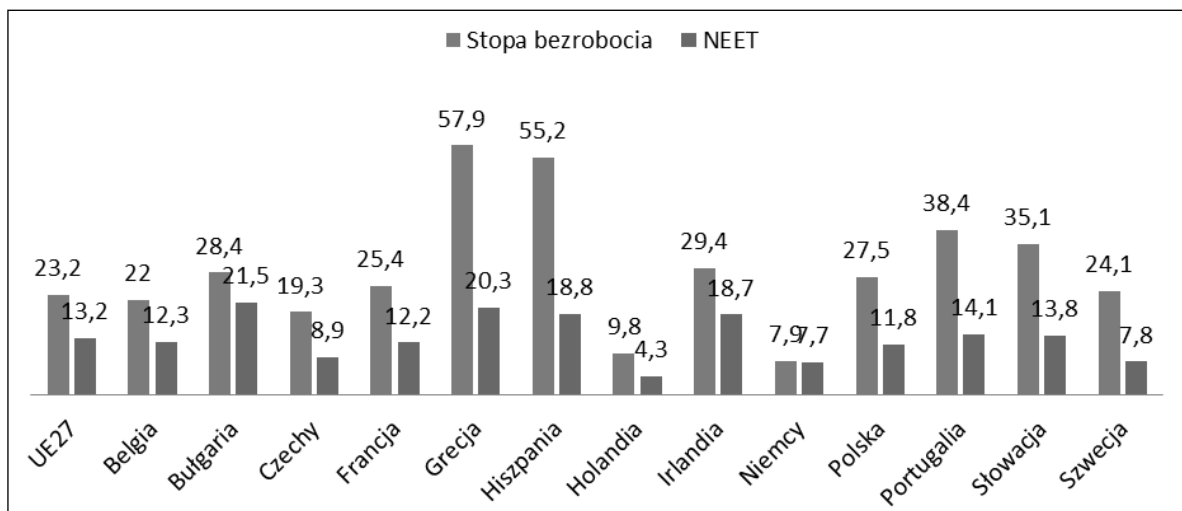
Do poważnych problemów krajów UE należy zaliczyć niekorzystne przemiany demograficzne. W 2013 r. po raz pierwszy zmniejszy się liczba ludności w wieku produkcyjnym, tymczasem odsetek starszych osób nadal szybko wzrasta. W 2012 r. na jedną osobę w wieku powyżej 65 lat przypadają cztery osoby, które na nią pracują. W 2040 r. będą to już tylko dwie osoby. Zwiększający się wskaźnik obciążenia demograficznego oraz coraz mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym powodują duże problemy budżetów

¹ Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion, pobrano 11.05.2013.

² Eurostat, *Unemployment statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics, pobrano 11.05.2013.

³ Eurostat, *Young people not in employment and not in any education and training, by age and sex*, eurostat.ec.europa.eu, pobrano 11.05.2013.

Wykres 1. *Stopa bezrobocia młodych i procent młodych niepracujących i nieuczących się (NEET) w wybranych krajach UE*



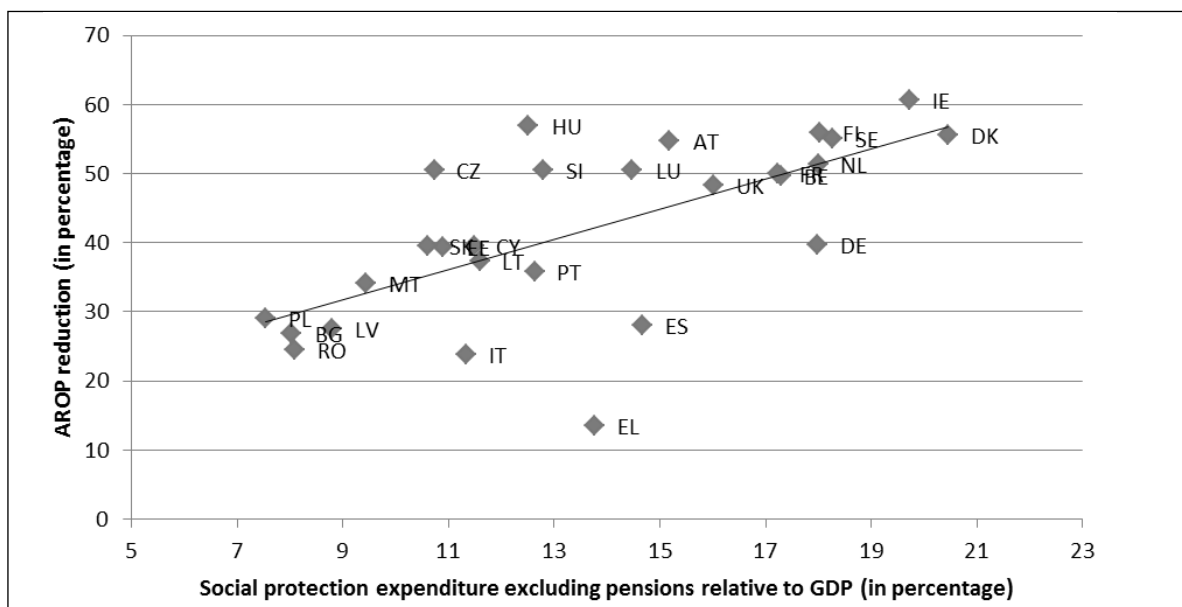
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *Young people not in employment and not in any education and training, by age and sex*, eurostat.ec.europa.eu, pobrano 11.05.2013.

państw członkowskich Unii Europejskiej. Coraz więcej osób będzie pobierało świadczenia i potrzebowało profesjonalnej opieki medycznej, tymczasem z powodów demograficznych i wysokiego bezrobocia coraz mniej osób opłaca składki oraz mniejsze są wpływy państw z podatków.

Wydatki publiczne państw członkowskich UE przeznaczane na politykę społeczną pokrywają znaczną część wydatków na emerytury i opiekę zdrowotną i obejmują średnio około 29,5% PKB. Jednocześnie problemem jest sposób wydawania pieniędzy na politykę spo-

łączną. Niektóre kraje odnotowują lepsze wyniki niż inne, mimo posiadania podobnych lub mniejszych budżetów przeznaczanych na ten cel. Pokazuje to, że istnieją możliwości bardziej wydajnego, skutecznego i efektywnego wydatkowania środków w ramach polityki społecznej. Konieczne są reformy w kierunku konsolidacji wydatków publicznych państw członkowskich na emerytury i opiekę zdrowotną, lecz tak zaplanowane, by nie miały negatywnego wpływu na poziom ubóstwa, wydajność, zdrowie ludności, wzrost gospodarczy, czy spójność społeczną.

Wykres 2. *Wysokość wydatków społecznych (w % PKB) a obniżenie ryzyka ubóstwa w krajach UE*



Źródło: *Employment and Social Developments in Europe 2012*, europa.eu, pobrano 11.05.2013.

Opisane wyżej zjawiska oraz inne skutki przemian społecznych i kryzysu gospodarczego powodują poważne konsekwencje, które zagrażają osiągnięciu celów strategii *Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁴ oraz konkurencyjności Europy w dobie globalizacji. Przynoszą też negatywne następstwa gospodarcze i społeczne.

Działania Komisji Europejskiej

W związku z narastającymi konsekwencjami niekorzystanych zjawisk społecznych i kryzysem ekonomicznym Komisja Europejska opublikowała w lutym 2013 r. komunikat pt. *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020*⁵. Komunikatowi Komisji Europejskiej Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów towarzyszyło szereg wytycznych, a dokumenty te tworzą razem *Pakiet inwestycji społecznych (Social Investment Package)*.

Podstawowe cele

Pakietu inwestycji społecznych

W *Pakiecie inwestycji społecznych* Komisja Europejska przedstawia rekomendacje dla państw członkowskich. Ma on pomóc w osiągnięciu celów strategii *Europa 2020*. Są to przede wszystkim:

- osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata na poziomie 75%,
- przeznaczenie 3% PKB Unii na inwestycje i badania,
- ograniczenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę do 10%,
- zwiększenie odsetka osób młodych z wykształceniem wyższym do 40%,
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 mln.

Aby osiągnąć te cele, *Pakiet* koncentruje się na:

a) zapewnianiu, by systemy zabezpieczenia społecznego wychodziły naprzeciw potrzebom obywateli w najbardziej krytycznych momentach ich życia. W tym celu konieczne jest nasilenie działań prewencyjnych i zmierzających do zmniejszenia ryzyka degradacji społecznej, co pozwoli uniknąć ponoszenia wyższych wydatków socjalnych w przyszłości;

b) upraszczaniu i lepszym ukierunkowaniu polityki społecznej, aby zapewnić odpowiednie i zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego;

c) udoskonalaniu strategii aktywnego włączenia w państwach członkowskich. Przystępna cenowo, wysokiej jakości opieka nad dziećmi i edukacja, zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki, szkolenia i wsparcie w poszukiwaniu pracy, wyrównywanie różnic w sytuacji zawodowej kobiet i mężczyzn, wsparcie w zakresie mieszkalnictwa i dostępność opieki zdrowotnej – są to dziedziny polityki o silnym wymiarze inwestycji społecznych.

Pakiet dotyczący inwestycji społecznych opiera się na europejskiej platformie współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz uzupełnia inne inicjatywy podjęte niedawno przez Komisję Europejską w celu sprostania wyzwaniom społecznym i gospodarczym Europy: pakiet dotyczący zatrudnienia⁶, pakiet dotyczący zatrudnienia młodzieży⁷ i białą księgę w sprawie emerytur⁸. Inicjatywy te zapewniły państwom członkowskim dalsze wskazówki dotyczące krajowych reform niezbędnych w celu wypełnienia zobowiązań wynikających z uzgodnionych celów strategii *Europa 2020*.

Na *Pakiet inwestycji społecznych*, obok komunikatu, składają się inne dokumenty Komisji.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, pobrano 11.05.2013.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, European Commission, Brussels, 20.02.2013.

⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=pl>, pobrano 11.05.2013.

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=pl>, pobrano 11.05.2013.

⁸ Biała księga, *Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:PL:PDF>, pobrano 11.05.2013.

- **Zalecenie Komisji** *Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji (Commission Recommendation: Investing in Children – breaking the cycle of disadvantage)*

Dokument koncentruje się na kwestiach związanych z ubóstwem dzieci i aktywnym wspieraniu rozwoju, w tym edukacyjnego. W raporcie zwraca się szczególną uwagę na to, jak ważne jest zatrudnienie rodziców w osiąganiu dobrobytu przez dzieci, zapewnianiu im odpowiedniej opieki i zwiększaniu możliwości edukacyjnych, zwłaszcza wśród dzieci znajdujących się w niekorzystnych sytuacjach życiowych.

Raport wymienia także inne czynniki przyczyniające się do odpowiedniego rozwoju dzieci: warunki zamieszkania, opiekę zdrowotną czy wyżywienie. Zintegrowane podejście do inwestycji społecznych przyjaznych dzieciom jest szczególnie skuteczne, jeśli chodzi o przełamywanie międzypokoleniowych cykli ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawę możliwości społecznych obywateli w późniejszym okresie życia.

W dokumencie tym wzywa się do finansowania inwestycji w dzieci (a zatem także w ich rodziców i otoczenie infrastrukturalne) za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego, Horyzontu 2020 oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Dokument wzywa również do angażowania w te działania różnych aktorów społecznych, na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym.

- **Dokument roboczy służb Komisji** *Trendy demograficzne i społeczne – wpływ polityki społecznej na włączenie społeczne, zatrudnienie i gospodarkę (Staff working document: Evidence on Demographic and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy)*

Dokument zawiera informacje dotyczące trendów demograficznych i społecznych oraz roli polityki społecznej w odpowiedzi na wyzwania społeczne, gospodarcze i makroekonomiczne, przed którymi stoi UE.

- **Dokument roboczy służb Komisji** *Sprawozdanie w sprawie działań następczych dotyczących wdrażania przez państwa członkowskie zaleceń Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie aktywnego włączenia osób wykluczonych z rynku pracy (Staff working document: Follow-up on the imple-*

mentation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market).

Dokument ten analizuje postęp w procesie inkluzji społecznej, jaki nastąpił od 2008 r. w krajach UE. Dostrzega się nierównomierny rozwój pomiędzy poszczególnymi regionami. Kraje Europy północnej lepiej radzą sobie z tym problemem, zapewniając bardziej kompleksowe systemy zabezpieczenia społecznego (o wysokim kryterium dochodowym uprawniającym do świadczeń) i lepsze zachęty do pracy, gwarantując jednocześnie szerokie świadczenia społeczne.

Autorzy dokumentu analizują także bariery w aktywnym włączaniu, w tym rozwiązania demotywujące daną osobę do podjęcia pracy, pracę nie gwarantującą wyjścia z ubóstwa (*working poor*), czy niedostateczny dostęp do usług.

- **Trzecie dwuletnie sprawozdanie Komisji w sprawie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (Staff working document: 3rd Biennial Report on Social Services of General Interest)**

Sprawozdanie Komisji ułatwia organom publicznym i zainteresowanym podmiotom zrozumienie i wdrażanie zmienionych przepisów UE dotyczących usług socjalnych.

- **Dokument roboczy służb Komisji** *Przezwyciężanie bezdomności w Unii Europejskiej (Staff working document: Confronting Homelessness in the European Union)*

Dokument ten wyjaśnia przyczyny i nakreśla sytuację bezdomnych w UE oraz zawiera strategię, które mogą przyczynić się do rozwiązania tego problemu.

- **Dokument roboczy służb Komisji** *Inwestowanie w zdrowie (Staff working document: Investing in Health)*

Dokument wskazuje, jak inwestowanie w zdrowie może przyczynić się do realizacji celów strategii *Europa 2020*. Podkreśla się wyzwania, jakie zostały spowodowane przez kryzys ekonomiczny: problem starzejącego się społeczeństwa, wzrost zachorowań na chroniczne choroby, większe zapotrzebowanie na usługi medyczne. Konieczne jest wydawanie pieniędzy w sposób bardziej wydajny i skuteczny (inteligentne wydatki – *smart spending*),

konsolidacja finansowa i reformy strukturalne systemów opieki zdrowotnej. Programy zdrowotne są elementem unijnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

• **Dokument roboczy służb Komisji Inwestycje społeczne w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Staff working document: Social investment through the European Social Fund)**

Dokument przedstawia w zarysie, jak Europejski Fundusz Społeczny powinien przyczynić się do wdrażania *Pakietu inwestycji społecznych*.

• **Dokument roboczy służb Komisji w sprawie opieki długoterminowej w starzejących się społeczeństwach – wyzwania i możliwości polityczne (Staff working document: Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options)**

Dokument opisuje, jak zmiany demograficzne będą wpływały na wzrastające potrzeby związane z rozwojem opieki długoterminowej i opieki zdrowotnej dla osób starszych. Oprócz analizy rozwiązań w poszczególnych krajach, w dokumencie zawarte są także tzw. dobre praktyki i przykłady z poszczególnych państw

w zakresie prewencji, skutecznej rehabilitacji czy poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych, m.in. przy zastosowaniu technologii teleinformatycznych. Dokument wzywa do poprawy pracy z partnerami społecznymi, do dodatkowych analiz i badań oraz zwiększenia roli partnerstwa publiczno-prywatnego.

Podsumowanie

Pakiet inwestycji społecznych ma na celu reorientację polityki państw członkowskich w odniesieniu do inwestycji społecznych tam, gdzie jest to konieczne w celu zagwarantowania adekwatności i stabilności systemów zabezpieczenia społecznego, jednocześnie łącząc te starania z jak najlepszym wykorzystaniem funduszy UE, w szczególności EFS.

Komisja wzywa państwa członkowskie do realizowania działań i kierunków określonych w tym pakiecie w trzech głównych obszarach:

- 1) wzmocnienia inwestycji społecznych w ramach Europejskiego Semestru,
- 2) jak najlepszego wykorzystania funduszy unijnych do wsparcia inwestycji społecznych,
- 3) usprawniania zarządzania i sprawozdawczości.

STRONY INTERNETOWE

Biała księga, *Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0055:FIN:PL:PDF>, pobrano 11.05.2013.

Employment and Social Developments in Europe 2012, europa.eu, pobrano 11.05.2013.

Europa 2020. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:PL:PDF>, pobrano 11.05.2013.

Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion, pobrano 11.05.2013.

Eurostat, *Unemployment statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics, pobrano 11.05.2013.

Eurostat, *Young people not in employment and not in any education and training, by age and sex*, eurostat.ec.europa.eu, pobrano 11.05.2013.

Pakiet dotyczący zatrudnienia, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=pl>, pobrano 11.05.2013.

Pakiet dotyczący zatrudnienia młodzieży, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=pl>, pobrano 11.05.2013.

The activities of European Commission in the field of social issues

JANINA PETELCZYC

SUMMARY: *Presented article analyzed activities of European Commission in the field of social issues in 2013. The author has focused on in-depth study on Social Investment Package, which comprises of Commission communication entitled "Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020" and many other recommendations and guidelines. Author also describes the social context of these documents.*