

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 ludziom równe szanse i równy dostęp do zasobów.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuł 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 19 i 145–161 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz tytuł III Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

CELE

Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego jest jednym z konkretnych celów polityki społecznej UE i jej państw członkowskich. 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 wiele 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 2000 r. utworzono Komitet Ochrony Socjalnej mający na celu wspieranie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją (art. 160 TFUE).

Strategia lizbońska, zapoczątkowana w 2000 r., stworzyła mechanizm monitorowania i koordynacji służący wyznaczaniu celów i mierzeniu ubóstwa za pomocą szeregu wskaźników. Obejmowało to również wytyczne dla państw członkowskich i krajowe plany przeciwdziałania ubóstwu oraz ustanowiono nowe ramy współpracy między Komisją a państwami członkowskimi: OMK, dobrowolny proces współpracy politycznej oparty na uzgodnionych wspólnych celach i wskaźnikach. Zainteresowane strony, w tym partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, również biorą udział w tym procesie. Od 2006 r. nowe ramy polityki społecznej – otwarta metoda koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (społeczna

OMK) – zgrupowały i połączyły w sobie trzy odrębne OMK 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 państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć spójną, całościową strategię aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącą odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości.

W strategii „Europa 2020” wprowadzono 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 do 2020 r. Cel ten nie został osiągnięty. W [planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#) z marca 2021 r. Komisja wyznaczyła nowy główny cel – zmniejszenie liczby osób żyjących w ubóstwie o co najmniej 15 mln (w tym o co najmniej 5 mln dzieci) do 2030 r. Odnośne cele krajowe przedstawiono w czerwcu 2022 r.

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. Towarzyszył jej wykaz głównych inicjatyw, jakie należy przeprowadzić, obejmujący ocenę strategii aktywnej integracji na szczeblu krajowym oraz [białą księgę w sprawie emerytur](#).

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. Kluczowym elementem jest tablica wskaźników społecznych, czyli zestaw wskaźników obejmujących wskaźniki dotyczące nierówności dochodowych i dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się oraz wskaźnik dotyczący wpływu transferów socjalnych na ograniczanie ubóstwa.

W listopadzie 2017 r. trzy główne instytucje UE we wspólnym oświadczeniu dały wyraz swojemu zaangażowaniu na rzecz [Europejskiego filaru praw socjalnych](#). Filar ten ustanawia ochronę socjalną i integrację społeczną jako jeden z trzech kluczowych obszarów ([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, pakiet dotyczący sprawiedliwości społecznej, który obejmuje [rozporządzenie \(UE\) 2019/1149](#) ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, [zalecenie Rady](#) z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, a także [dyrektywę \(UE\) 2022/2041](#) w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej. Ich celem jest przeciwdziałanie ubóstwu osób pracujących.

Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych z marca 2021 r. zawierał szereg inicjatyw: [strategię UE na rzecz praw dziecka](#), [zalecenie Rady ustanawiające europejską gwarancję dla dzieci](#), [europejską platformę na rzecz przeciwdziałania bezdomności](#), [zalecenie Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie](#), [europejską strategię w dziedzinie opieki](#) oraz

powołanie [grupy wysokiego szczebla ds. przyszłości ochrony socjalnej i państwa opiekuńczego](#), która przedstawiła 21 zaleceń dotyczących poprawy systemów ochrony socjalnej i państw opiekuńczych. W czerwcu 2021 r. unijni ministrowie pracy i spraw socjalnych zatwierdzili zmieniony wykaz podstawowych wskaźników zawartych w tablicy wskaźników społecznych.

B. Prawodawstwo antydyskryminacyjne

Rok 1997 można uznać za przełomowy, ponieważ w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską dodano nowy artykuł (obecnie art. 19 TFUE), upoważniający Radę do podejmowania działania w przypadku dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, wyznanie lub przekonania, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną. W 2003 r. artykuł ten zmieniono traktatem z Nicei, aby umożliwić przyjmowanie środków zachęcających. W 2009 r. weszła w życie Karta praw podstawowych Unii Europejskiej zawierająca szereg artykułów dotyczących równości i niedyskryminacji. W 2011 r. po raz pierwszy w historii UE stała się stroną międzynarodowego traktatu dotyczącego praw człowieka – Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W Europejskim filarze praw socjalnych z 2017 r. potwierdzono zasady równości płci i równych szans.

Przyjęto szereg dyrektyw w tym obszarze:

- [dyrektywę w sprawie równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe](#) (2000/43/WE),
- [dyrektywę w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia](#) (2000/78/WE),
- [dyrektywę w sprawie równego traktowania](#) (2006/54/WE) łącząca szereg wcześniejszych dyrektyw dotyczących równości szans kobiet i mężczyzn,
- [dyrektywę \(UE\) 2019/1158](#) w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, która nakreśla szerszą perspektywę podziału obowiązków opiekuńczych między kobiety i mężczyzn,
- [dyrektywę \(UE\) 2022/2381](#) w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów spółek giełdowych i powiązanych środków,
- dyrektywy w sprawie norm dotyczących organów ds. równości,
- [dyrektywę \(UE\) 2024/1385](#) w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Rada nie osiągnęła dotychczas konsensusu nad wnioskiem z 2008 r. dotyczącym [dyrektywy w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób w obszarach innych niż zatrudnienie](#) (horyzontalna dyrektywa antydyskryminacyjna).

C. Finansowanie ze środków UE

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

Całkowity budżet EFS+ na lata 2021–2027 wynosi prawie 99,3 mld EUR. [Rozporządzenie w sprawie EFS+](#) wymaga, by 25% środków przeznaczono na integrację

społeczną, co najmniej 3% – na pomoc żywnościową i podstawową pomoc materialną dla osób najbardziej potrzebujących, a w państwach członkowskich, w których liczba dzieci zagrożonych ubóstwem jest wyższa od średniej UE, co najmniej 5% środków z EFS+ należy wydać na działania, które poprawią równy dostęp dzieci do bezpłatnej opieki zdrowotnej, edukacji i opieki nad dziećmi, godnych warunków mieszkaniowych i odpowiedniego żywienia.

Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) został ustanowiony w marcu 2014 r. [rozporządzeniem \(UE\) nr 223/2014](#). Fundusz ten wspiera działania państw członkowskich polegające na udzielaniu najbardziej potrzebującym pomocy materialnej, w połączeniu ze środkami na rzecz integracji społecznej. W obecnym okresie programowania jest on włączony do EFS+.

We wrześniu 2020 r. ustanowiono 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 w zmniejszonym wymiarze czasu. Do dnia wygaśnięcia tego instrumentu, tj. do 31 grudnia 2022 r., państwa członkowskie otrzymały 98,4 mld EUR w formie pożyczek wzajemnych.

[Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) (RRF), który wszedł w życie w lutym 2021 r., ma do końca 2026 r. zapewnić finansowanie w wysokości 723,8 mld EUR w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków kryzysu związanego z COVID-19. Dwa z sześciu filarów określonych w RRF przyczyniają się do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

W marcu 2022 r. w następstwie rosyjskiej napaści na Ukrainę Komisja przedstawiła wniosek dotyczący działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), aby wprowadzić większą elastyczność w przepisach dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020. Państwa członkowskie mogą wykorzystać takie zasoby do finansowania środków nadzwyczajnych i zapewnienia natychmiastowego wsparcia w obszarach zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego. [Rozporządzenie w sprawie elastycznej pomocy dla terytoriów \(FAST-CARE\)](#) rozszerza istniejące wsparcie udzielane w ramach CARE.

W kontekście transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu Unia Europejska przyjęła szereg środków, by zadbać o to, aby sytuacja dotycząca ubóstwa i włączenia społecznego nie pogorszyła się. Niektóre przykłady to mechanizm sprawiedliwej transformacji, w tym Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, oraz Społeczny Fundusz Klimatyczny.

D. Strategie UE dla określonych grup

W marcu 2021 r. Komisja przedstawiła nową [Strategię na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030](#). Zrealizowano pięć z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii, w tym stworzono europejskie centrum zasobów AccessibleEU, platformę ds. niepełnosprawności i europejską kartę osoby z niepełnosprawnością. Wdrażanie strategii można śledzić na stronie internetowej Komisji [poświęconej ramom monitorowania](#).

Komisja Ursuli von der Leyen uznała budowanie „Unii równości” za jeden z kluczowych priorytetów, co zaowocowało szeregiem inicjatyw, do których należą:

- [Strategia na rzecz równouprawnienia płci na lata 2020–2025](#) w następstwie strategicznego zaangażowania na rzecz równości płci na lata 2016–2019;
- [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2023/970 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie wzmocnienia stosowania zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet za taką samą pracę lub pracę o takiej samej wartości za pośrednictwem mechanizmów przejrzystości wynagrodzeń oraz mechanizmów egzekwowania;](#)
- [Unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025;](#)
- [Unijne ramy strategiczne na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów;](#)
- [Zalecenie Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia i udziału Romów;](#)
- [Strategia UE na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025;](#)
- [Plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027](#), który obejmuje wnioski dotyczące czterech obszarów – edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa i zdrowia – służące promowaniu integracji i włączenia społecznego migrantów i osób ze środowisk migracyjnych;
- [Strategia UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego na lata 2021–2030;](#)

Działania UE koncentrowały się często na ludziach młodych. W 2012 r. w obliczu wysokiej liczby młodych bezrobotnych Komisja zaproponowała pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży, a po nim w 2013 r. – gwarancję dla młodzieży. Kolejną inicjatywą mającą na celu stworzenie nowych możliwości dla młodych ludzi był Europejski Korpus Solidarności zainicjowany przez Komisję w grudniu 2016 r. W odpowiedzi na pandemię COVID-19 i jej niewspółmierne skutki dla młodych ludzi Komisja zaproponowała [pakiet na rzecz wsparcia zatrudnienia młodzieży](#), obejmujący [zalecenie Rady zatytułowane „Pomost do zatrudnienia – wzmocnienie gwarancji dla młodzieży”](#). Komisja uruchomiła nową inicjatywę dotyczącą praktyk zawodowych w ramach EFS+ o nazwie ALMA (Aim, Learn, Master, Achieve), aby dotrzeć do młodych Europejczyków znajdujących się w trudnej sytuacji, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, i aby pomóc im w znalezieniu miejsca na rynku pracy. Wspomniana wcześniej [strategia UE na rzecz praw dziecka](#) obejmuje działania na rzecz walki z ubóstwem, rasizmem i dyskryminacją, które dotyczą dzieci, a [europejska gwarancja dla dzieci](#) ma zapobiegać wykluczeniu społecznemu i zwalczać je poprzez zagwarantowanie dzieciom w potrzebie dostępu do zestawu kluczowych usług. W styczniu 2024 r., aby pomóc w osiągnięciu celów gwarancji dla dzieci, Komisja przedstawiła nowe ramy monitorowania, które państwa członkowskie mają stosować w ramach europejskiego semestru.

Osoby borykające się z długotrwałym bezrobociem również znalazły się w centrum polityki, między innymi w [zaleceniu Rady z 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych](#) na rynku pracy.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament przyjął wiele rezolucji, aby wzmocnić działania UE na rzecz zmniejszenia ubóstwa i poprawy warunków i perspektyw osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej, np. rezolucję z [października 2020 r.](#), w której wyraził zaniepokojenie katastrofalnymi skutkami społecznymi kryzysu związanego z COVID-19, oraz rezolucję z [marca 2021 r.](#) W rezolucjach tych Parlament zaapelował o solidne systemy opieki społecznej oraz o ustanowienie europejskiego programu reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych. W lutym 2021 r. Parlament powtórzył ten ostatni postulat w [rezolucji w sprawie ograniczenia nierówności ze szczególnym uwzględnieniem ubóstwa osób pracujących](#), w której zaapelował również o opracowanie nadrzędnej europejskiej strategii walki z ubóstwem oraz wezwał Komisję do przedstawienia unijnych ram dotyczących dochodu minimalnego. Wniosek Parlamentu z 2015 r. dotyczący europejskiej gwarancji dla dzieci został wprowadzony w życie na mocy zalecenia Rady z czerwca 2021 r.

Traktat z Lizbony (art. 19 ust. 1 TFUE) przyznał Parlamentowi uprawnienie do wydawania zgody w przypadku przyjmowania aktów dotyczących niedyskryminacji. Parlament odegrał ważną rolę w debacie, która doprowadziła do uwzględnienia tego artykułu, oraz często wzywał Komisję i państwa członkowskie do pełnego i terminowego wdrożenia dyrektyw antydyskryminacyjnych. W [rezolucji z lutego 2018 r.](#) Parlament wyraził ubolewanie z powodu braku postępów w pracach nad horyzontalną dyrektywą antydyskryminacyjną i zwrócił się do Komisji i Rady o wznowienie negocjacji. Parlament ponowił te postulaty również w wielu późniejszych rezolucjach, a także przeprowadził debatę plenarną na ten temat w październiku 2019 r.

Parlament 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 ponadto zaniepokojenie kwestią płci w kontekście ubóstwa oraz zróżnicowaniem emerytur ze względu na płeć (np. w rezolucjach z [czerwca 2018 r.](#) i [listopada 2017 r.](#)). [Rezolucja z kwietnia 2018 r.](#) skupia się na wzmocnieniu pozycji kobiet i dziewcząt dzięki sektorowi cyfrowemu. W [rezolucji z lipca 2022 r.](#) w sprawie ubóstwa kobiet w Europie Parlament uznał, że usunięcie istniejących barier w osiągnięciu równości na rynku pracy i dostępu do przystępnych cenowo usług, takich jak opieka długoterminowa i opieka nad dziećmi, jest podstawową strategią na rzecz wyeliminowania ubóstwa wśród kobiet.

Parlament opowiedział się za poprawą praw osób z niepełnosprawnościami. Wśród licznych inicjatyw Parlament [domagał się](#) ambitnej europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności na okres po 2020 r. oraz [wezwał](#) pozostałe instytucje UE i państwa członkowskie do potwierdzenia ich zaangażowania na rzecz osiągnięcia inkluzywnej równości osób z niepełnosprawnościami oraz do pełnego wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

Parlament [zwrócił uwagę](#) również na problemy konkretnych grup społecznych w czasie pandemii i nawoływał do przyjęcia kompleksowej strategii zwalczania ubóstwa. 8 lipca 2020 r. Parlament przyjął [rezolucję w sprawie praw osób z niepełnosprawnością intelektualną w czasie kryzysu związanego z COVID-19](#). We [wrześniu 2020 r.](#)

[Parlament wezwał państwa członkowskie](#) do zwiększenia wysiłków na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego Romów i ochrony ich zdrowia w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Rosnące wskaźniki bezdomności w całej UE oraz brak przystępnych cenowo mieszkań stały się przedmiotem rosnącego zaniepokojenia Parlamentu, co znalazło wyraz w rezolucjach z [listopada 2020 r.](#) i ze [stycznia 2021 r.](#) W rezolucjach tych Parlament wezwał Komisję i państwa członkowskie do dopilnowania, by prawo do odpowiednich warunków mieszkaniowych było uznawane i egzekwowane jako podstawowe prawo człowieka w obowiązujących przepisach prawa unijnego i krajowego.

W październiku 2022 r., w kontekście pogłębiającego się kryzysu energetycznego i kryzysu związanego z kosztami utrzymania, Parlament przyjął [rezolucję w sprawie reakcji UE na wzrost cen energii w Europie](#), wzywając państwa członkowskie do zadbania o to, by ludzie mogli sobie pozwolić na ogrzewanie mieszkań, oraz do unikania eksmisji w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji. W rezolucji Parlament podkreślił, że wiele osób znajdowało się już w trudnej sytuacji przed kryzysem, i ostrzegł, że z powodu inflacji sytuacja ta może stać się nie do zniesienia dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz że trudności te w coraz większej mierze odczuwa także klasa średnia. Parlament zachęcał państwa członkowskie do pełnego wykorzystania istniejących możliwości i obniżenia podatków od produktów energetycznych oraz wezwał Komisję, by rozważyła przyznanie państwom członkowskim możliwości wprowadzenia dalszych tymczasowych zwolnień lub obniżek dotyczących podatku akcyzowego i opodatkowania energii. W odpowiedzi Komisja opublikowała [w październiku 2023 r. zalecenie w sprawie ubóstwa energetycznego](#).

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej [Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych](#).

Samuel Goodger / Monika Makay

05/2024