

Tłumaczenie publikacji zostało zrealizowane w ramach projektu „EAPN Polska – wspólnie budujemy Europę Socjalną” współfinansowanego przez Szwajcarię w ramach szwajcarskiego programu współpracy z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej

Odpowiedź EAPN na Pakiet na rzecz inwestycji społecznych

Czy Pakiet ograniczy ubóstwo?

Najważniejsze przesłania:

- 1) Zintegrowana strategia
- 2) Zrównoważone finansowanie dzięki sprawiedliwemu opodatkowaniu
- 3) Inwestycje społeczne i zabezpieczenie społeczne w sercu strategii Europa 2020 oraz europejskiego Semestru
- 4) Ochrona praw podstawowych i uniwersalnego dostępu do usług
- 5) Priorytetowe znaczenie redukcji nierówności w dochodzie i zasobach
- 6) Zintegrowane europejskie i krajowe strategie zwalczania ubóstwa, a nie wyłącznie aktywizacji
- 7) Inwestowanie w zatrudnienie wysokiej jakości
- 8) Odpowiedni dochód minimalny?
- 9) Innowacja społeczna na rzecz lepszych usług publicznych
- 10) Spersonalizowane, zintegrowane usługi na rzecz ludności
- 11) Wszechstronne strategie przeciwdziałania ubóstwu wśród dzieci oraz strategie zapobiegania ubóstwu w oparciu o mieszkalnictwo
- 12) Fundusze Europejskie zapewniające wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i sprzyjające zasadzie partnerstwa
- 13) Inwestowanie w partnerstwo i uczestnictwo

Czerwiec 2013

Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu

RÉSEAU EUROPÉEN DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Square de Meeûs, 18 - 1050 Bruksela - Tel: 0032 (2) 226 58 50 - Fax: 0032 (2) 226 58 69

Spis treści

Wprowadzenie	3
Streszczenie	3
Kluczowe przesłania	5
Pełna ocena głównego komunikatu: Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020	11
Ocena dokumentu roboczego służb Komisji będącego kontynuacją zalecenia Komisji z 2008 r. dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.....	27
Ocena zalecenia Komisji: Inwestowanie w dzieci - przerwanie cyklu marginalizacji	32
Ocena dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiającego, jak Europejski Fundusz Społeczny powinien przyczynić się do wdrażania pakietu inwestycji społecznych	36

Wprowadzenie¹

20 lutego 2013 r. Komisja Europejska przyjęła Pakiet na rzecz inwestycji społecznych, który wyznacza nowe ramy reformy programowej, mającej na celu uczynienie ochrony socjalnej bardziej odpowiednią i zrównoważoną, w celu inwestowania w umiejętności i możliwości ludzi i wspierania ich w krytycznych momentach życia. Całość składa się z głównego komunikatu Komisji Europejskiej², Zalecenia Komisji w sprawie ubóstwa dzieci oraz z ośmiu dokumentów roboczych służb Komisji.

Niniejszy dokument wyraża opinię członków EAPN w sprawie Pakietu, a jego treść powstała w oparciu o dyskusję z udziałem 29 sieci krajowych i 18 organizacji ogólnoeuropejskich w ramach Komitetu Wykonawczego EAPN oraz EU Inclusion Strategies Group, prowadzoną od lutego do kwietnia 2013 r. Dokument ten, ostatecznie przyjęty przez obydwa organy w maju 2013 r. składa się ze streszczenia, kluczowego przesłania, pełnej oceny głównego komunikatu, jak również , zwięzłej oceny dokumentów: 1) Zalecenia w sprawie ubóstwa dzieci, 2) dokumentu roboczego dotyczącego aktywnej integracji społecznej oraz 3) dokumentu roboczego dotyczącego funduszy strukturalnych.

Streszczenie

Jest nadzieja?

EAPN docenia starania Komisji Europejskiej, zmierzające do przywrócenia kwestii socjalnych na agendę UE. Pakiet odzwierciedla istotne zobowiązanie Komisji do wzmocnienia wymiaru socjalnego UE poprzez wspieranie bardziej skandynawskiego modelu socjalnego oraz umożliwia przyjrzenie się wyzwaniom, z jakim i obecnie zmagają się Komisja w kontekście dominującego kierunku politycznego wyznaczanego przez zarządzanie gospodarcze i oszczędności. Przy większej jasności przekazu i większym wsparciu politycznym, Pakiet może przekazywać mocniejsze przesłanie w kwestii pilnej konieczności inwestowania w politykę społeczną gwarantującą spójność i integrację społeczną, oraz zwrot poniesionych nakładów. Aby tak się stało, konieczne jest wyraźne stwierdzenie, że inwestycje w zabezpieczenie społeczne są **jedyną skuteczną i możliwą społecznie drogą ku wzrostowi sprzyjającemu włączeniu społecznemu, oraz ku wyjściu z kryzysu, umożliwiającą kontynuację Europejskiego Modelu Socjalnego**. Jeśli projekt UE ma odzyskać zaufanie społeczne, to Pakiet musi

1 Szersze omówienie terminów użytych w Pakiecie można znaleźć w glosariuszu dostępnym na stronie EAPN www.eapn.eu w zakładce SIP Briefing (glosariusz w języku angielskim).

2 Komunikat Komisji Europejskiej: : Towards Social Investment for Growth and Cohesion- including implementing the European Social Fund (2014-20)]

być postrzegany jako kluczowy element silnego wymiaru socjalnego Unii Europejskiej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej.

Czy Pakiet ograniczy ubóstwo?

Głównym przesłaniem Pakietu jest postrzeganie polityki socjalnej jako inwestycji i skuteczniejsze wykorzystanie budżetu, by osiągnąć pieniężny i socjalny zwrot kosztów zatrudnienia, głównie poprzez wzmocnienie możliwości ludzi do wchodzenia na rynek pracy poprzez podejście uwzględniające cały cykl życia. I choć znaczna część wykorzystanego języka i retoryki pakietu nawiązuje do kluczowych składników Pakietu opracowanych przez EAPN³, to dobrym intencjom całości zagraża nadmierny nacisk na kwestie skuteczności i konieczności przekierowania budżetów lokalnych ku aktywizacji i usługom ułatwiającym. Położono wielki nacisk na przejście od "pasywnej" ochrony socjalnej i uniwersalnego dostępu do usług, ku bardziej ukierunkowanym usługom, czasowym wypłaty zasiłków i warunkowości, zamiast domagać się dodatkowych środków na działania socjalne, aby ograniczyć długoterminowe koszty socjalne, zdrowotne i gospodarcze.

W czasach, gdy UE naciska na wyniszczające publiczne budżety oszczędności i wprowadza drastyczne cięcia i ograniczenia w wydatkach socjalnych, szczególnie w krajach Troiki, takie przesłanie wywołuje ogromną troskę EAPN. I choć Pakiet zawiera pewne istotne zalecenia kształtowania polityki w kluczowych priorytetach tematycznych (szczególnie w Zaleceniu w sprawie ubóstwa dzieci, dokumentach roboczych dotyczących: aktywnej integracji społecznej, funduszy strukturalnych, bezdomności, zdrowia i opieki długoterminowej), to nadal nie wiadomo, jakie konkretne wsparcie otrzymają państwa członkowskie na rzecz osiągnięcia wymienionych w dokumencie rezultatów oraz w jaki sposób zalecenia te zostaną włączone do głównego nurtu polityki. Wiele wątpliwości budzi również ogólna spójność pakietu, ponieważ makroekonomiczna polityka oszczędności podważa cele związane z ubóstwem i polityką socjalną.

Pozytywny wpływ Pakietu zależy od tego, czy Komisja zacznie wyraźniej dawać do zrozumienia, że chodzi o wsparcie **zintegrowanych, wielowymiarowych strategii zwalczania ubóstwa, łączących ochronę socjalną i inwestycje społeczne**, zamiast priorytetyzować wyłącznie "inwestycje", jak wynika z wcześniejszego Komunikatu: "dobrze opracowane systemy ochrony socjalnej, łączące mocny wymiar inwestycyjny z zabezpieczeniem społecznym i stabilizacją zwiększają skuteczność i wydajność polityki socjalnej, zapewniając jednocześnie wsparcie bardziej sprawiedliwego i

3 EAPN (2012) Final input on the Social Investment Package – Letter to Commission Andor (February 2013).

sprzyjającego włączeniu społecznemu społeczeństwa. (Komunikat Komisji Europejskiej: Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności).

Czy będą efekty?

Ponieważ Pakiet obejmuje dokumenty o różnym statusie, z których większość ma dość niski status dokumentów roboczych, równocześnie łącząc wiele planowanych od dawna inicjatyw, oczekiwane efekty budzą wiele wątpliwości. Pakiet zachwalany był jako ogromna inicjatywa socjalna, mająca zrównoważyć pakiet zatrudnienia, krajowe plany zatrudnienia i nowe gwarancje dla młodzieży, trudno jest wymienić jedno konkretne działanie, które pozwoliłoby ludziom wyrobić sobie pogląd na temat tego, czym w rzeczywistości jest ten pakiet i jaki będzie jego bezpośredni wpływ na redukcję ubóstwa (np. wpływ na ustanowienie ogólnoeuropejskich standardów socjalnych - europejskie ramy dochodu minimalnego). Sposób wdrożenia pakietu również pozostaje niejasny. Jego efekty zależą będą głównie od tego, na ile priorytety pakietu znajdą drogę do głównego nurtu europejskiego semestru i Strategii Europa 2020, w tym do krajowych programów reform oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, jak również do polityki spójności i Funduszy Unijnych, w tym do nowego Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych oraz Socjalnej OMK.

Osiągnięcie jakiegokolwiek zmiany zaleceń, ku bardziej socjalnym, dla poszczególnych krajów, możliwe jest tylko wtedy, kiedy Strategia Europa 2020 i jej cele oraz zamierzenia mądrego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu zostaną znów umieszczone w centrum europejskiego semestru. Będzie to oznaczało zobowiązanie do **zapewnienia równowagi pomiędzy celami gospodarczymi i socjalnymi oraz do tego, by cele makroekonomiczne wspierały, a nie podkopywały, cele socjalne**. Od tego w dużej mierze zależy wiarygodność Unii Europejskiej i wsparcie dla przyszłego projektu UE.

Kluczowe przesłania

1) Niech inwestycje społeczne zmniejszają skalę ubóstwa - wspierajmy zintegrowaną strategię łączącą inwestycje społeczne z ochroną socjalną! Inwestycje społeczne w ramach podejścia umożliwiającego działanie są niezbędne do tego, by wzmocnić znaczenie osób zagrożonych ubóstwem, ale podejście ograniczające, podważające sens wspomaganie skutecznej ochrony socjalnej może przynosić skutki odwrotne do zamierzonych. Relatywnie najlepiej sprawdzają się zintegrowane strategie, łączące inwestycje społeczne z ochroną socjalną.

2) Nie pozwólmy, by potrzeba oszczędności stała się usprawiedliwieniem dla cięć w wydatkach socjalnych. Promujmy zrównoważone finansowanie poprzez sprawiedliwość podatkową. Oszczędności coraz bardziej dominują w strategiach wielu rządów, dlatego należy za wszelką cenę unikać wykorzystywania inwestycji społecznych jako usprawiedliwienia dla cięć w podstawowej ochronie socjalnej i wsparciu dochodu. Ambitny pakiet inwestycji społecznych powinien z jednej strony stanowić przeciwwagę dla oszczędności, które tylko pogłębiają niedostatek i napędzają recesję, zaś z drugiej strony, powinien on postulować zwiększenie wydatków na cele socjalne jako inwestycji przynoszącej krótko- i długoterminowe zyski społeczne, zdrowotne i gospodarcze. Należy optować za stworzeniem bardziej zrównoważonego finansowania systemów ochrony socjalnej poprzez sprawiedliwe opodatkowanie, tzn. promowanie progresywnego opodatkowania oraz podatku od wpływu społecznego i na środowisko, zwiększenie skuteczności zwalczania procederu unikania i uchylania się od płacenia podatków.

3) Zbilansujmy cele socjalne i gospodarcze Unii Europejskiej poprzez umieszczenie inwestycji społecznych i ochrony socjalnej w centrum Strategii Europa 2020 i europejskiego semestru. Zagwarantujmy wdrożenie Pakietu przez Socjalną OMK. Warunkiem niezbędnym dla zwiększenia inwestycji społecznych jest przywrócenie równowagi i spójności europejskiemu semestrowi poprzez uczynienie jego trzonem Strategii Europa 2020 i jej pięciu celów oraz zagwarantowanie tego, by cele makroekonomiczne Unii wspierały, a nie podważały pozostałe cele, w tym również socjalne. Ta nowa równowaga musi znaleźć swój wyraz w Rocznej Analizie Wzrostu oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Kluczowym instrumentem realizacji Pakietu powinna być Socjalna OMK wraz z krajowymi sprawozdaniami wdrożeniowymi, promująca kompleksowe strategie integracji społecznej i ochrony socjalnej w oparciu o wspólne cele⁴.

4) Wspierajmy prawa podstawowe i chrońmy uniwersalny dostęp do usług zamiast zwiększać ukierunkowanie, warunkowość świadczeń i wsparcie tymczasowe. Zastępowanie usług uniwersalnych, usługami skierowanymi do określonej grupy odbiorców zagraża ich prewencyjnej funkcji ochrony socjalnej i zagraża spójności społecznej. Pakiet musi odzwierciedlać podejście oparte na prawach i zobowiązywać do uniwersalnie dostępnych usług, zapewniając dodatkowe *wsparcie skrojone na miarę* potrzeb konkretnych grup w większym stopniu zagrożonych ubóstwem i dyskryminacją. Warunkowości świadczeń nie należy mylić z zachętami. Karna warunkowość

4 Common Objectives of the OMC on social protection and social inclusion (2008; 2011).

straszy osoby już i tak zagrożone ubóstwem sankcjami, takimi jak cięcia usług i świadczeń, jeśli beneficjenci nie zdobędą pracy lub nie osiągną wyznaczonego celu. Takie podejście obarcza ubogich winą za sprawy, na które mają niewielki wpływ, przeczy prawom socjalnym i w sposób bezpośredni pogłębia ubóstwo, szczególnie ubóstwo dzieci, zamiast działać na rzecz osób w potrzebie, dostarczając pozytywnej motywacji do konkretnych działań. Przede wszystkim wsparcie nie może być tylko tymczasowe, ponieważ ubóstwo pogłębia się i utrwała. Aby osiągać zrównoważone wyniki, niezbędne jest ciągłe, zintegrowane i spersonalizowane wsparcie.

5) Zwiększamy spójność społeczną na terenie UE poprzez redukcję nierówności społecznych, przede wszystkim nierówności w dochodach i zamożności. Inwestycje społeczne muszą mieć na celu ograniczenie społecznych nierówności w poszczególnych krajach i pomiędzy krajami, co pozwoli również ograniczyć nierówności makroekonomiczne. Ograniczenie nierówności w dochodach i zamożności, jak również w dostępie do usług, powinno stanowić jasno określony cel, podobnie jak działania na rzecz zmniejszenia rozbieżności w dochodach i równiejszej redystrybucji zasobów poprzez sprawiedliwe opodatkowanie oraz zapewnienie równego dostępu do świadczeń i usług.

6) Twórzmy zintegrowane unijne i krajowe strategie zapobiegania ubóstwu, przyczyniające się do realizacji celu redukcji ubóstwa, domagając się konsekwentnego wdrażania aktywnej integracji społecznej, a nie tylko aktywizacji. Pakiet powinien w wyraźny sposób określić, w jakim stopniu inwestycje społeczne mają ograniczyć ubóstwo. Należy wraz z zainteresowanymi podmiotami stworzyć ogólnoeuropejską strategię, ukazującą, w jaki sposób inwestycje społeczne i ochrona socjalna mogą być częścią wielowymiarowego podejścia do zwalczania ubóstwa i zapobiegania mu, pozwalając osiągnąć cel redukcji ubóstwa zawarty w Strategii Europa 2020. Należy wykorzystać Roczną Analizę Wzrostu na 2013 r. i zalecenia dla poszczególnych krajów do promowania inwestycji społecznych i ochrony socjalnej w zintegrowanych strategiach zwalczania ubóstwa w ramach krajowych programów reform i krajowych raportów wdrożeniowych. Aktywna integracja społeczna powinna pozostać kluczowym filarem tego rodzaju strategii dla osób w wieku produkcyjnym, ale Komisja Europejska musi domagać się zintegrowanego podejścia, łączącego wszystkie trzy filary - wsparcie dochodu, dostęp do wysokiej jakości usług i rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu - a nie tylko aktywizację, aktywnie kontrolując skuteczność ich wdrażania i dbając o wykorzystanie funduszy unijnych.

7) Inwestujmy w wysokiej jakości miejsca pracy. Rozprawmy się z problemem niepewnych miejsc pracy, kiepską płacą i złymi warunkami pracy, zwiększając inwestycje publiczne w nowe miejsca pracy wysokiej jakości w sektorze ekologicznym/usług społecznych, w połączeniu z dopasowanym do indywidualnych potrzeb wsparciem w przypadku długoterminowego bezrobocia. Dotyczy to również przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Zwiększenie elastyczności, obniżki płac i mniejsze bezpieczeństwo zatrudnienia zwiększają tylko ubóstwo (osób bezrobotnych i pracujących). Dzięki inwestycjom społecznym w tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i aktywną integrację społeczną, praca stanie się zrównoważoną drogą wychodzenia z ubóstwa, a wykluczone grupy otrzymają do niej dostęp. Publiczne inwestycje w miejsca pracy w sektorze ekologii, jak również w sektorze socjalnym (opieki) mogą pomóc w "zastartowaniu" gospodarki i wspomóc zwalczanie ubóstwa poprzez zapewnienie bardziej wydajnych usług i miejsc pracy. Należy udostępnić nowe miejsca pracy dla grup wykluczonych, stosując metody aktywnej integracji społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw gospodarki społecznej specjalizujących się w zapewnianiu zindywidualizowanej pomocy i zrównoważonych miejsc pracy.

8) Odpowiedni dochód minimalny nie stoi na przeszkodzie aktywizacji, ale zapewnia podstawę do integracji społecznej. Korzystajmy z budżetów referencyjnych i starajmy się realizować ramową dyrektywę w sprawie dochodu minimalnego. Ograniczanie wsparcia dochodu w ramach "zachęty" do pracy godzi w prawa socjalne i podważa skuteczność dochodu minimalnego jako możliwości odbicia się od dna, integracji i stabilizacji. Pakiet powinien uznawać zasiłki pieniężne, podobnie jak materialne, za niezbędne do godnego życia w czasach gospodarki zdominowanej przez pieniądź. Zmniejszanie nierówności społecznych na terenie UE i wzmacnianie prawa do mobilności to tworzenie równych szans dla wszystkich. Zapewnienie minimalnego dochodu i ochrony socjalnej niezbędne jest na terenie całej Unii Europejskiej. Uzgodnienie wspólnych definicji i kryteriów odpowiedności, dostępności i pobierania oraz stworzenie wspólnych metod tworzenia budżetów referencyjnych to konieczność, ale jeszcze nie gwarancja równych szans. Konkretnym kamieniem milowym postępu może okazać się ramowa dyrektywa gwarantująca odpowiedni dochód minimalny na poziomie co najmniej 60% progu ubóstwa, opracowany w drodze kompromisu, przy wykorzystaniu budżetów referencyjnych.

9) Niech innowacja socjalna działa na rzecz poprawy usług społecznych, a nie tylko prywatyzacji. Brońmy skutecznych rozwiązań, wspierajmy oddolne inicjatywy organizacji non-profit. Innowacja socjalna jest obecnie postrzegana z dużą dozą nieufności, jako narzędzie cięcia kosztów i sposób na

prywatyzację "tylnymi drzwiami" zamiast poprawy usług i ich dostępności. Również wsparcie dla eksperymentów socjalnych, przeprowadzanych odgórnie w formie przypadkowych prób, jest bardzo ograniczone. Organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa społeczne mają duże doświadczenie w oddolnym wprowadzaniu innowacji społecznych, tworząc nowe usługi i metody pracy odpowiadające na bezpośrednie potrzeby osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego w oparciu o zdobyte już doświadczenie. Fundusze unijne muszą wspierać oddolne inicjatywy organizacji pozarządowych związane z innowacją społeczną i wymianę doświadczeń w tym zakresie oraz umożliwiać finansowanie rozprzestrzeniania na większą skalę dobrych rozwiązań.

10) Centra kompleksowej obsługi (*one-stop shops*) powinny służyć poprawie jakości, kompleksowości i personalizacji usług na korzyść ludności oraz budować zaufanie, a nie wzmacniać nadzór. Centra kompleksowej obsługi są szansą na lepszą koordynację działań, a ich efektem musi być wypracowanie lepszej jakości usług dla użytkowników, nie zaś zacieśniona kontrola i większa warunkowość świadczeń, szczególnie w przypadku połączenia wsparcia dochodu z usługami aktywizacyjnymi. Koordynacja postrzegana jako wzmocniony nadzór rodzi podejrzliwość beneficjentów i odbiera im zaufanie do usług, jak również Podważa skuteczność spersonalizowanego wsparcia. Wspólne działania powinny gwarantować równowagę w dostępie do poszczególnych usług.

11) Wdrażajmy kompleksowe strategie zapobiegania ubóstwu wśród dzieci i prewencyjne strategie zapobiegania bezdomności w oparciu o mieszkalnictwo zgodnie z zasadą partnerstwa. Pakiet mocno wspiera trzy filary Zalecenia w sprawie ubóstwa dzieci (odpowiedni dochód, dostęp do wysokiej jakości usług i przestrzeganie praw dziecka), co odzwierciedla kompromis osiągnięty dzięki Socjalnej OMK, prezydencji belgijskiej i pracy Komitetu Ochrony Socjalnej oraz Europejskiej Platformy Współpracy w Zakresie Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (EPAP). Sprawozdanie dotyczące bezdomności wchodzące w skład pakietu wyznacza wszechstronna metoda tworzenia strategii zapobiegania ubóstwu w oparciu o mieszkalnictwo, inwestowanie w profilaktykę i zintegrowane działania interwencyjne w przypadku zaistnienia bezdomności. Unia Europejska powinna opracować plan wdrażania tych propozycji na szczeblu krajowym i ogólnoeuropejskim z konkretnym programem działań i osobnym budżetem, który byłby realizowany zgodnie z zasadą partnerstwa przy udziale organizacji pozarządowych. Zintegrowane strategie tematyczne są niezbędne dla skutecznej interwencji, ale należy również zagwarantować spójność polityki poprzez wszechstronne i holistyczne strategie zwalczania ubóstwa oraz

wykluczenia społecznego osób w każdym wieku i należących do wszelkiego rodzaju grup.

12) Kierujemy Funduszami Unijnymi w taki sposób, by zagwarantować wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i wdrażanie zasady partnerstwa, a organizacjom pozarządowym dostęp do funduszy i udział w podejmowaniu decyzji. Fundusze Europejskie są obecnie w niewystarczającym stopniu wykorzystywane do wspierania integracji społecznej, a zaangażowanie organizacji pozarządowych w tym zakresie jest zagrożone. Pakiet wspiera łączne wykorzystanie Funduszy Unijnych (Strukturalnych i Inwestycyjnych) w celu redukcji ubóstwa. Ta nowa architektura będzie wymagać szczegółowych wytycznych Komisji, pomagających państwom członkowskim zrobić jak najlepszy użytek z unijnych instrumentów finansowych dla zwiększenia realizacji priorytetów Pakietu i celów socjalnych Strategii Europa 2020. Konieczna będzie również odpowiednia kontrola postępów w ich wdrażaniu. Powiązanie Funduszy Unijnych z zaleceniami dla poszczególnych krajów wspomogą inwestycje społeczne, ale tylko wówczas, gdy przywrócona zostanie równowaga socjalna w ramach europejskiego semestru i zaleceń dla poszczególnych krajów. Choć nowy Kodeks postępowania wspiera zasadę partnerstwa, należy uczynić wszystko, by zagwarantować organizacjom pozarządowym dostęp do funduszy, w tym również do grantów globalnych i pomocy technicznej.

13) Inwestujemy w partnerstwo i uczestnictwo. Zagwarantujemy osobom doświadczającym ubóstwa uczestnictwo w procesach podejmowania decyzji i wspieramy zaangażowanie beneficjentów w tworzenie wspólnych rozwiązań. Pakiet daje silniejsze wsparcie dla partnerstwa, ale nadal nie oferuje konkretnych rozwiązań. W ramach zwiększania znaczenia ludzi należy mocniej podkreślać uczestnictwo i wzmacniać znaczenie osób doświadczających ubóstwa w opracowywaniu i świadczeniu usług, jak również w procesach podejmowania decyzji. Strategia Europa 2020 wymaga obowiązkowych wytycznych dotyczących angażowania zainteresowanych podmiotów lub Kodeksu postępowania, który pozwoliłby zagwarantować skuteczne zaangażowanie beneficjentów (w tym osób doświadczających ubóstwa, rodzin i dzieci) na rzecz stworzenia skutecznych rozwiązań. Co roku należy sporządzać raporty i przeprowadzać kontrolę jakości zaangażowania beneficjentów w krajowe programy reform, krajowe sprawozdania wdrożeniowe oraz wytyczne dla poszczególnych krajów w ramach Rocznej Analizy Wzrostu i sprawozdań z postępów. Doroczna konwencja powinna stać się dorocznym spotkaniem krajowych podmiotów zaangażowanych w procesy Strategii Europa 2020 na szczeblu krajowym, w celu oceny postępów i wydania szczegółowych zaleceń do Rocznej Analizy Wzrostu w celu zagwarantowania wyników. Takie podejście pozwoli na rzeczywiste

zagwarantowanie partnerstwa w realizacji Pakietu.

Pełna ocena głównego komunikatu: Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020

Inwestycje społeczne - w czym interesie?

Członkowie EAPN wspierają postępową koncepcję inwestycji społecznych, stanowiącą uzasadnienie dla większych, skuteczniejszych wydatków w konkretnych miejscach w celu uzyskania krótko- i długofalowych zysków socjalnych i ekonomicznych. Jednakże obecne priorytety polityki unijnej i krajów członkowskich, odzwierciedlone w Pakiecie, wydają się przeczyć temu założeniu. Przede wszystkim, większość państw członkowskich uczyniła swoim priorytetem oszczędności i cięcia w wydatkach socjalnych. Prowadzi to do coraz niższych dochodów gospodarstw domowych i spadku siły nabywczej, co z kolei wpływa negatywnie na PKB. W krajach otrzymujących pomoc finansową z Międzynarodowego Funduszu walutowego, znanych również jako kraje Troiki, gdzie kluczową rolę odgrywa Komisja Europejska zgodnie z protokołem ustaleń wprowadza się cięcia w tych samych usługach, które mają być wspierane przez Pakiet. Na przykład w Portugalii, cięcia budżetowe w latach 2014-2016 wyniosą 4,7 mld. euro, co negatywnie wpłynie między innymi na oświatę i ochronę zdrowia. Po drugie, Rada Ministrów Unii Europejskiej odmówiła zwiększenia o 5% budżetu UE, domagając się jego redukcji o 3,5%. Jeśli oszczędności, jako warunek wstępny zostaną zaakceptowane, inwestycje społeczne mogą zostać wykorzystane jako usprawiedliwienie dla cięć. Podobnego zdania są organizacje członkowskie EAPN, których zdaniem Pakiet może posłużyć do obrony agendy ideologicznej mającej na celu merkantylizację państwa opiekuńczego i poszerzenie rynku wewnętrznego bez poszanowania społecznego wpływając tymi działaniami na niższą jakość, słabszy dostęp i dostępność finansową oraz mniejszy zasięg usług. Taka polityka jedynie utrwali tendencję przechodzenia zasobów finansowych od biednych do lepiej sytuowanych i ułatwi przeciekanie pieniędzy publicznych w ręce wielkich prywatnych korporacji. Pakiet musi dowieść, że takie lęki są bezzasadne.

Redukcja ubóstwa wymaga ZARÓWNO inwestycji społecznych, jak i ochrony socjalnej

W początkowej części Komunikatu w sprawie pakietu bardzo mocno podkreśla się kluczową rolę wzajemnie powiązanych ze sobą funkcji wydatków na państwo opiekuńcze. Jeszcze wyraźniej

formułuje to dwutomowy dokument roboczy zawierający dane na temat trendów demograficznych i społecznych oraz roli polityki społecznej w odpowiedzi na wyzwania społeczne, gospodarcze i makroekonomiczne, przed którymi stoi UE, który wprost stwierdza, że: "polityka inwestycji społecznych wzmacnia programy na rzecz ochrony i stabilizacji". Przedstawiono w nim również mocne dowody świadczące o tym, że znaczenie ma zarówno poziom finansowania, jak i jego przeznaczenie, a lepsze efekty przynosi podejście zintegrowane, łączące inwestycje społeczne z ochroną socjalną, szczególnie w przypadku połączenia zasiłków dla bezrobotnych z aktywizacją, jak również ukazując, że ochrona socjalna jest skuteczniejszą, od systemów podatkowych, metodą podtrzymania dochodów gospodarstwa domowego w czasach kryzysu. Niestety, tym istotnym wnioskom przeczy koncentracja w dalszej części dokumentu wyłącznie na inwestycjach społecznych i uzasadnieniu konieczności przeznaczenia większych sum pieniędzy na ten cel. W kontekście cięć wydatków publicznych grozi to przesunięciem środków z ochrony socjalnej na inwestycje społeczne, zamiast wspierania metod łączonych.

Poszanowanie praw podstawowych

Choć wiele z wyznaczonych priorytetów inwestycji jest kluczowych (np. opieka żłobkowa i edukacja przedszkolna, kształcenie ustawiczne, skuteczna polityka zwalczania ubóstwa, zdrowie, skuteczna polityka zwalczania bezdomności, pozytywna aktywizacja rynku pracy), to jednak zalecenie przesunięcia finansowania z ochrony socjalnej (uniwersalny system zasiłków i usług) nie tylko godzi w zobowiązania traktatu unijnego dotyczące praw podstawowych, szczególnie w myśl Art. 3 i 8 Traktatu o Unii Europejskiej, ale również podważa spójność podejścia Komisji Europejskiej, szczególnie dotyczącego aktywnej integracji społecznej, która powinna łączyć ochronę socjalną z inwestycjami społecznymi (odpowiednie wsparcie dochodu i dostęp do usług wysokiej jakości z rynkami pracy sprzyjającymi włączeniu społecznemu). Przesunięcie środków z dużym prawdopodobieństwem przyniesie efekt przeciwny do zamierzonego, generując jeszcze więcej ubóstwa. Na przykład, zapewnienie wysokiej jakości edukacji przedszkolnej dzieciom nie zapobiegnie ich większemu ubóstwu, jeśli dochód rodziców zmniejszy się z powodu cięć w zasiłkach, lub jeśli rodzice zostaną zmuszeni do podjęcia niskiej jakości zatrudnienia i nie będzie ich stać na odpowiednie warunki mieszkalne, opiekę zdrowotną i inne podstawowe usługi w kontekście rosnących cen.

Zrównoważone finansowanie ochrony socjalnej poprzez sprawiedliwą politykę podatkową

Główny komunikat Pakietu podkreśla potrzebę zagwarantowania stabilniejszej podstawy

finansowania systemów ochrony socjalnej poprzez lepszą ściągalność podatków, poszerzenie podstawy opodatkowania i podatki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Z dużym uznaniem spotkała się propozycja opracowania przez Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) do końca 2013 r. wspólnej strategii stworzenia metod w oparciu o wspólne praktyki. Jednakże występuje potrzeba silniejszego przesłania w kwestii redystrybucji zasobów i systemów podatkowych oraz ich roli w zwalczaniu nierówności dochodów i zamożności.

Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, a nie tylko opodatkowanie sprzyjające wzrostowi

Ponowne zainteresowanie się Komisji Europejskiej kwestią reformy podatkowej dobrze świadczy o obecnych tendencjach, ale wszechobecne dążenie do opodatkowania "sprzyjającego wzrostowi" bez odpowiedniego rozważenia wpływu na pogłębiające się nierówności i ubóstwo niesie ze sobą ryzyko negatywnego wpływu socjalnego. Martwiącą tendencją jest zwiększony nacisk na podnoszenie podatków konsumpcyjnych (takich jak VAT), które w dużej części są regresywne i dotyczą głównie ubogich zamiast podatków od zamożności, posiadanych zasobów czy progresywnego podatku dochodowego. Choć podatki środowiskowe spotykają się z naszą pozytywną oceną, to należy lepiej zadbać o to, by unikać regresywnego wpływu społecznego (np. dostrzeżenie niskiego zużycia energii elektrycznej przez osoby o niskich dochodach). Pakiet nie poświęca zbyt wiele uwagi obecnym pracom Unii Europejskiej nad nowymi ramami prawnymi w sprawie unikania i uchylania się od płacenia podatków, a także wdrażania podatku od transakcji finansowych poprzez poprawę koordynacji działań jedenastu państw. Konieczna jest zintegrowana strategia dotycząca reformy opodatkowania w celu wsparcia finansowania systemów ochrony socjalnej. Powinna ona obejmować wszechstronną ocenę wpływu różnego rodzaju podatków na nierówności i ubóstwo, jak również oszacowanie korzyści płynących z ograniczenia nierówności poprzez system podatkowy i wpływ takich działań na konsumpcję oraz zrównoważony wzrost gospodarczy.

Działania łagodzące konsekwencje oszczędności i rosnących nierówności

Pakiet dostrzega tendencję do pogłębiania nierówności społecznych oraz jej zaostrzenie związane ze środkami konsolidacji fiskalnej. Dokumenty pakietu podkreślają zróżnicowany wpływ na różne grupy społeczne oraz rosnącą przepaść zamożności i dochodów. Zaznaczona jest konieczność zapewnienia, odpowiedniego planowania środków konsolidacji fiskalnej, tak by unikać negatywnego wpływu na osoby ubogie i spójność społeczną. Potwierdza to opinie wyrażane przez

SPC, szczególnie w sprawozdaniu rocznym⁵. Brakuje jednak dalszych zaleceń dotyczących redukcji ubóstwa oraz konkretnych propozycji ograniczenia wpływu , społecznego oszczędności. Większość wniosków dotyczy kierunkowania wydatków socjalnych, a nie konieczności utrzymania uniwersalnych świadczeń socjalnych, co może prowadzić do zwiększenia ubóstwa, wykluczenia i nierówności. Kierunkowanie, którego częścią są progi dostępności pomocy społecznej niesie za sobą ryzyko stworzenia jeszcze większej pułapki ubóstwa. Bez odpowiedniego zaplanowania środków konsolidacji fiskalnej, tak by nie generowały więcej ubóstwa, bez oceny wpływu społecznego ex-ante popartej jasnymi wytycznymi i wyznaczeniem kluczowych usług, oraz bez szczegółowego i przejrzystego monitorowania wpływu społecznego (krótko-, średnio- i długoterminowego), negatywny wpływ konsolidacji fiskalnej będzie się pogłębiał. Wyraźniej zaznaczony jako priorytet musi być również aspekt ograniczania nierówności, co wymaga zintegrowanego podejścia obejmującego zarówno środki redystrybucji dóbr, takie jak sprawiedliwe opodatkowanie, jak i rolę usług i wsparcia dochodu oraz ograniczania różnicy w dochodach i płacach pomiędzy regionami i w poszczególnych regionach.

Spójne wspieranie aktywnej integracji społecznej, a nie samej aktywizacji

Komunikat popiera pełne wdrożenie zalecenia w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy: pełnego wdrożenia zalecenia Komisji w sprawie aktywnego włączenia (z 2008 r.) bez dalszej zwłoki, przy wykorzystaniu w stosownych przypadkach EFS i EFRR, uwzględniając trzy filary, na którym opiera się zalecenie: adekwatne wsparcie dochodów, rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu oraz usługi wspierające" i proponuje przygotowanie ram prawnych, zapewniających dostęp do skutecznych, wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług społecznych, ustanowienie budżetów referencyjnych dla odpowiedniego dochodu minimalnego i zlikwidowania różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn. Działania te miałyby być monitorowane w ramach Strategii Europa 2020 łącznie z krajowymi programami reform i zaleceniami dla poszczególnych krajów. W czerwcu 2012, jako jeden z priorytetów aktywnej integracji społecznej EPSCO wymieniono działania mające na celu zwalczanie bezdomności⁶, jednak ogólny punkt ciężkości Komunikatu i dokumentów roboczych zdaje się być położony jedynie na aktywizację, z dużym naciskiem na zwiększanie warunkowości. I choć płatne zatrudnienie często bywa kluczowym elementem procesu integracji społecznej, pozwalając na wyjście z ubóstwa, to nie powinno być jedynym celem, szczególnie w sytuacji, kiedy nie ma wystarczająco dobrej pracy i nie wszyscy są w stanie pracować.

5 Sprawozdanie roczne Komitetu Ochrony Socjalnej za 2013 r.

6 Patrz: konkluzje rady EPSCO: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11639.en12.pdf>

Zmuszanie ludzi do podjęcia pracy nie wydzwignie ich z ubóstwa, szczególnie w przypadku niepewnego zatrudnienia i niskiej płacy, a może tylko pogłębić ich trudności, zwiększyć konsekwencje zdrowotne, zadłużenie i niedostatek, a nawet stać się nową formą niewolnictwa. Taka aktywizacja podważa również bezwarunkowość praw przysługujących ludziom. Osoby otrzymujące świadczenia powinny otrzymać odpowiednie przeszkolenie, doradztwo i dostęp do wysokiej jakości zatrudnienia, tam gdzie to możliwe, oraz możliwość łączenia tymczasowego zatrudnienia, które pozwoli im zdobyć doświadczenie z otrzymywaniem świadczeń i bezpłatnych usług, a także odpowiednim wynagrodzeniem, gwarantowanym przez ramy jakości zatrudnienia.

Wdrażanie aktywnej integracji przez partnerstwo

Jeśli chodzi o wdrażanie aktywnej integracji społecznej, EAPN oczekuje uznania konieczności partnerstwa z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na szczeblu krajowym, oraz podkreśla potrzebę konkretnych wniosków wzmacniających etap wdrażania na szczeblu krajowym, zwłaszcza poprzez ustrukturyzowane mechanizmy dialogu z podmiotami angażującymi osoby doświadczające ubóstwa poprzez krajowe programy reform i krajowe sprawozdania wdrożeniowe. Kluczowe jest stworzenie konkretnych wskaźników pomiaru skuteczności metod zintegrowanych w ramach Strategii Europa 2020 i europejskiego semestru (szczegółowe informacje na ten temat zawiera ocena dokumentu roboczego dotyczącego aktywnej integracji społecznej zawarta w kolejnym rozdziale niniejszego dokumentu).

Tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy i ograniczanie niepewnego zatrudnienia oraz różnicy w zarobkach. Dokumenty pakietu w istotny sposób wspierają wspomaganą rolę zatrudnienia, interwencji na rzecz młodzieży w przypadku bezrobocia i długotrwałego bezrobocia. EAPN zdecydowanie popiera takie podejście, ale z zastrzeżeniem, że bez zagwarantowania dostępu do wysokiej jakości, bezpiecznego zatrudnienia, działania wymierzone w niepewne zatrudnienie nie umożliwią wyjścia z ubóstwa i nie zwiększą mocy nabywczej, ani nie zwiększą podstawy opodatkowania. Dominujące podejście nadal skupia się na rozwiązaniach dotyczących podaży, podczas gdy ludzie pozostają bezrobotni nie dlatego, że otrzymują zbyt wysokie zasiłki, ale dlatego, że nie ma dla nich dobrej jakości pracy. Należy przejść od rozwiązań związanych z podażą do rozwiązań związanych z popytem, inwestując w zatrudnienie wysokiej jakości, wspierając organizacje non-profit i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, zamiast poprzestawania na rozwiązaniach rynkowych. Konieczne są inwestycje publiczne, które powinny być głównym celem inwestycji społecznych. Szczególnie należy się skupić na metodach zapewnienia bardziej odpowiedniego dochodu minimalnego i zmniejszenia przepaści dochodu i zarobków pomiędzy

osobami dobrze i gorzej zarabiającymi, jak również różnicy w zarobkach kobiet i mężczyzn, wspierając kobiety w osiągnięciu stanowisk i pełnieniu funkcji związanych z podejmowaniem decyzji.

Unijne ramy prawne odpowiedniego dochodu minimalnego

Komunikat wyraźnie daje do zrozumienia, że systemy ochrony socjalnej państw członkowskich nie są w stanie ochronić ludności przed ubóstwem, wykluczeniem społecznym i bezrobociem i zaleca wzmocnienie odpowiedniego dochodu minimalnego poprzez budżety referencyjne. Dokument podkreśla potrzebę zapewnienia lepszej pobieralności i dostępności zasiłków i zaleca państwom członkowskim przyłączyć się do tworzenia jednolitej metodologii zestawiania budżetów referencyjnych wspólnie z SPC oraz szczegółowy monitoring poprzez krajowe programy reform. Wszystkie te propozycje brzmią zachęcająco, lecz EAPN ma wątpliwości co do sposobu wdrożenia, ogólnego celu i spójności podejścia do zagwarantowania odpowiedniego dochodu minimalnego prezentowanego w dokumentach Pakietu, szczególnie w świetle obecnych posunięć oszczędnościowych, które zdecydowanie negatywnie wpływają na wysokość zasiłków. Priorytetem powinno być zapobieganie zmniejszaniu dostępności i wysokości zasiłków oraz uznanie, że odpowiedni dochód minimalny nie przeciwdziała aktywizacji, ale zwiększa możliwości ludzi do uczestnictwa w życiu społecznym i poszukiwania pracy.

Opracowanie ogólnoeuropejskich ram prawnych

Budżety referencyjne stanowią użyteczne narzędzie oceny stopnia, w jakim wsparcie dochodu pozwala pokryć koszt podstawowych dóbr i usług, ale towarzyszyć im muszą szerokie ramy, określające zasady decydowania o tym, które z dóbr i usług mogą być uważane za podstawowe. W opracowywaniu tych ram powinny brać udział osoby doświadczające ubóstwa z różnych typów gospodarstw domowych, jak również typowe gospodarstwa domowe, tak by wypracować akceptowalną normę godnego życia, spełniającą potrzeby fizyczne, psychologiczne i społeczne, uwzględniającą potrzebę uczestnictwa w życiu społecznym⁷. Taki poziom sugerują również opinie Parlamentu Europejskiego, EKES i Komitetu Regionów⁸. Należy również podjąć działania przeciwko państwom, które obecnie nie posiadają żadnych programów dochodu minimalnego (Grecja), oraz tym, których programy dochodu minimalnego są niekompletne (Węgry, Włochy, Hiszpania), gdzie coraz więcej osób pozostaje poza zasięgiem jakiegokolwiek zabezpieczenia socjalnego.

⁷ Patrz: Vincentian Partnership for Social Justice on budget standards.

⁸ Opinie dotyczące Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2010) oraz dochodu minimalnego.

Opracowanie ramowej dyrektywy w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego, postulowane przez Komitet Regionów pomogłoby zapewnić równe szanse dla wszystkich na terenie całej Unii Europejskiej, zagwarantować realizację prawa do godnego życia i przeciwdziałać ubóstwu oraz niepotrzebnej migracji gospodarczej wywołanej brakiem zabezpieczenia socjalnego. EAPN wykazała już, że istnieją niezbędne ku temu podstawy prawne. Ramowa dyrektywa powinna obejmować wspólne definicje, kryteria, wskaźniki i metodologię oraz jednoznaczne ramy monitoringu i terminy realizacji, jak również kryteria odniesienia względem progu zagrożenia ubóstwem dla wszystkich krajów, w oparciu o wspólną metodologię budżetów referencyjnych. Taka dyrektywa stanowiłaby jednoznaczne wsparcie wspólnych ram odpowiedniej płacy minimalnej pozwalającej na godne życie.

Konieczność łączenia świadczeń rzeczowych i pieniężnych

Kolejnym elementem podważającym spójność poparcia dla idei dochodu minimalnego są propozycje związane z opinią jakoby "skuteczniejsze" były wydatki na usługi, niż wsparcie dochodu. W niektórych przypadkach usługi społeczne są bardziej pomocne niż świadczenia pieniężne. Ponadto niektóre rodzaje wsparcia, jak to często ma miejsce np. w przypadku zasiłków dla bezrobotnych, powinny być wzajemne⁹, tj. uzależnione od osiągnięcia przez daną osobę określonego celu w najlepszy możliwy dla niej sposób" (Komunikat KE: Inwestycje społeczne (2013). Świadczenia rzeczowe i pieniężne nie powinny być przedstawione jako wzajemnie się wykluczające. Zarówno usługi jak i zasiłki pieniężne są niezbędnym elementem podejścia zintegrowanego. W gospodarce opartej na pieniądzu pozbawianie ludzi gotówki jest fundamentalnym zamachem na ich prawa i godność. Dla celów wdrażania i monitoringu należy wypracować kompromis dotyczący wspólnych kryteriów odpowiedniego wsparcia, korzystając ze wskaźników dotyczących zasięgu i wykorzystania, które mogą stanowić podstawę monitoringu w ramach krajowych programów reform.

Inwestycje społeczne w mechanizmy spójności i solidarności

Dokumenty pakietu nie odnoszą się do różnorodności kontekstów krajowych w poszczególnych państwach członkowskich, podczas gdy problemy poszczególnych państw są bardzo zróżnicowane. Zapewnienie spójności pomiędzy regionami UE wymaga wszechstronnego podejścia kompensacyjnego. Na przykład Portugalia, pod wpływem presji demograficznej ze strony

⁹ KR (2010) Opinia dotycząca Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

starzejącego się społeczeństwa i coraz większego napływu imigrantów, może być narażona w przyszłości na wzrost niedopasowania umiejętności do potrzeb przedsiębiorstw. Aby zaradzić tego rodzaju trudnościom konieczna jest zrównoważona interwencja innych państw członkowskich. Stanowi to podstawowy warunek spójności społecznej na terenie UE. Wszelkie programy polityczne muszą być opracowywane dla potrzeb konkretnego kraju, a ich celem musi być zapewnienie odpowiedniej siły roboczej i wysokiej jakości zatrudnienia dla osób w wieku produkcyjnym wraz z odpowiednią ochroną socjalną i dostępem do usług wysokiej jakości. Pakiet wymaga stworzenia konkretnych środków, ukazujących zasady działania inwestycji społecznych, redukujących nierówności i wspierających spójność regionów. Jednym z nich może stać się wymieniona już ramowa dyrektywa dotycząca dochodu minimalnego.

Innowacje powinny prowadzić do poprawy świadczonych usług, a nie tylko ich prywatyzacji

Komunikat podkreśla znaczenie wspierania partnerstwa sektorów publicznego, prywatnego i socjalnego na rzecz opracowania konkretnych strategii innowacyjnych, proponując ich wsparcie szkoleniowe i finansowe ze środków Funduszy Unijnych. W tym kontekście, obiecujące wydają się niektóre propozycje obligacji socjalnych. Kluczowe pytanie brzmi jednak, kto najbardziej skorzysta z tego rozwiązania i czy nie wpłynie to ujemnie na jakość usług świadczonych osobom doświadczającym ubóstwa. W Irlandii, pod wpływem presji ze strony Troiki rząd poszukuje nowych metod prywatyzacji usług użyteczności publicznej. W sytuacji, kiedy celem outsourcingu tych usług jest wyłącznie oszczędność, powierzenie ich wykonania podmiotom sektora prywatnego czy socjalnego może przynieść jedynie pogorszenie ich jakości. Usługi świadczone przez sektor publiczny są obecnie niedostatecznie finansowane, zatem poszukiwanie marginesu do zwiększenia zysków z i tak okrojonych usług, prawdopodobnie doprowadzi do obniżenia standardów i subsydiowania sektora prywatnego z publicznej kieszeni. Poszukiwanie nowych sposobów lepszego świadczenia usług ma ogromne znaczenie. Rozwiązanie problemu może stanowić sektor non-profit (organizacje pozarządowe, organizacje non-profit i trzeci sektor) we współpracy z osobami doświadczającymi ubóstwa. Innowacje nie powinny jednak w żadnym razie stanowić zamiennika dla istniejących skutecznych metod, ani stać na przeszkodzie działaniu istniejących usług publicznych poprzez dążenie do ich prywatyzacji. Członkowie EAPN podkreślają zagrożenie związane z agendą innowacji popieraną przez Pakiet, jakim jest coraz częstsze powoływanie kontrowersyjnych w wielu krajach partnerstw publiczno-prywatnych, które służą głównie do wyprowadzania publicznych pieniędzy w ręce wielkich przedsiębiorstw sektora prywatnego, często ograniczających jakość i zasięg świadczonych usług i zwiększających ich ceny. Jednocześnie

organizacje trzeciego sektora są marginalizowane lub też wymaga się od nich, by świadczyły takie same usługi za niższe ceny lub w zwiększonym zakresie. Kolejnym problemem są skutki prywatyzacji usług użyteczności publicznej. Na przykład w branży energetycznej, liberalizacja rynku skupia się na podnoszeniu opłat, co w połączeniu z cięciami socjalnymi prowadzi do niewyobrażalnego obciążenia gospodarstw domowych o niskich dochodach. Proponowane taryfy socjalne nie stanowią zadośćuczynienia, ponieważ w wielu krajach bardzo niewiele gospodarstw domowych korzysta z tej możliwości. Na przykład w Portugalii, taryfa socjalna wykorzystywana jest jedynie przez 10% osób zagrożonych ubóstwem. Z danych portugalskiego ERSE wynika, że spośród 600 000 potrzebujących, jedynie 70 000 rodzin korzysta z taryfy socjalnej. Unia Europejska musi podjąć skoordynowane działania regulacyjne, tak by prywatyzacja i liberalizacja przeprowadzana była z korzyścią dla użytkowników usług, z zachowaniem przystępnych cen. Należy podjąć więcej wszechstronnych działań w celu ochrony najwrażliwszych grup i użytkowników o niskich dochodach.

Wspieranie wartości dodanej wnoszonej przez organizacje non-profit

Należy wprowadzić wyraźne rozróżnienie pomiędzy rolą organizacji non-profit/trzeciego sektora, a wielkich organizacji komercyjnych. Organizacje trzeciego sektora często postrzegane są jako użyteczne w przypadku działań awaryjnych, ale nie zawsze są angażowane na bieżąco w określanie celów, kryteriów i priorytetów. Konieczne jest również wprowadzenie kryteriów społecznych w zamówieniach publicznych, tzn. kryteriów niezwiązanych z ceną i inwestowanie w zrównoważony wzrost trzeciego sektora. EAPN wzywa do niezawisłej oceny krótko- i długofalowych kosztów przetargów publicznych dla finansów publicznych, jak również do zbadania możliwości stałego włączenia sektora non-profit i wpływu takiego posunięcia na jakość świadczonych usług z perspektywy ich użytkowników.

Inwestowanie w powszechne usługi, poprawę jakości i dostępności do służby zdrowia

Jeśli chodzi o usługi związane z ochroną zdrowia, członkowie EAPN również uważają, że możliwe jest lepsze wydatkowanie środków na ten cel, co w wielu krajach stanowi ogromne wyzwanie. EAPN wyraża zaniepokojenie coraz większą liczbą rozwiązań godzących w zasadę powszechnego dostępu do świadczeń zdrowotnych i stawianiem wydajności i efektywności na pierwszym miejscu. Na przykład w Hiszpanii, powszechny dostęp do opieki zdrowotnej zastąpiono dostępem warunkowym, uzależnionym od zatrudnienia, wykluczając kluczowe grupy, takie jak

nieudokumentowani imigranci, co przyczynia się do wzrostu zapadalności na choroby zakaźne¹⁰. Choć dokumenty Pakietu podkreślają konieczność zwiększenia wydajności i efektywności usług medycznych, to brakuje w nich krytycznej analizy i oceny wpływu społecznego prywatyzacji na jakość opieki nad pacjentem i istniejące nierówności w dostępie do zdrowia. Najważniejsze dla tego procesu jest wysłuchanie opinii pacjentów, pracowników służby zdrowia i społeczności lokalnej. Obecna tendencja do wyliczania, co do minuty, czasu przeznaczanego na każdego pacjenta, być może jest skuteczna z finansowego punktu widzenia, ale obniża jakość diagnozy i leczenia, co może prowadzić do niewłaściwej diagnozy, nadmiernego przepisywania leków, zwiększonych kosztów usług ochrony socjalnej i ograniczenia korzystania przez pacjentów z ochrony zdrowia pierwszego kontaktu, szczególnie w przypadku osób z licznymi problemami zdrowotnymi. Również tworzenie rynku leków zamiast wspierania produkcji generycznej prowadzi do podwyższania cen poprzez zwiększony marketing zażywania leków.

Podejście całego cyklu życia w ramach wielowymiarowej strategii walki z ubóstwem

Dokumenty pakietu podkreślają konieczność zapewnienia zintegrowanego wsparcia w krytycznych momentach życia ze szczególnym uwzględnieniem edukacji przedszkolnej, gwarancji dla młodzieży, opieki długoterminowej i aktywnego starzenia się. Odpowiednio zintegrowane, takie podejście może stanowić niezbędną podstawę priorytetów inwestycyjnych z perspektywy jednostki. Jednakże takie podejście powinno zaczynać się od redukcji nierówności, ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez stosowanie metod redystrybucji i zapewnienie dostępu do wszystkich powszechnych usług profilaktycznych w połączeniu ze skrojoną na miarę pomocą dla grup, które nie mają dostępu do swoich praw. Podstawowym warunkiem jest zatem domaganie się w pakiecie wszechstronnej strategii unijnej na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego wraz z wytycznymi do tworzenia zintegrowanych strategii krajowych, wdrażanych metodami holistycznymi w oparciu o prawa wszystkich grup społecznych, tak by zwalczać strukturalne przyczyny ubóstwa, takie jak nierówności w dochodach i zamożności oraz wspierać osoby na przestrzeni całego życia. W ten sposób będzie można stworzyć ramy dla strategii tematycznych na rzecz poszczególnych grup.

Kierunkowanie, warunkowość i wsparcie tymczasowe przezą uniwersalnym zasadom

Obawy EAPN budzi między innymi duży nacisk kładziony na kierunkowanie, warunkowość i wsparcie tymczasowe, usprawiedliwione koniecznością ograniczania wydatków w kontekście oszczędności oraz przytaczanie argumentów jakoby takie podejście zwiększało "wydajność". Takie

10 Rovira J, wydział gospodarki teoretycznej, uniwersytet w Barcelonie.

rozumienie pomocy społecznej wydaje się przeczyć zobowiązaniu do zapewnienia uniwersalnych systemów ochrony socjalnej w oparciu o prawa. Kolejnym zarzutem jest często nieprecyzyjne używanie różnych terminów.

Ciągła pomoc w zależności od potrzeb, a nie wsparcie tymczasowe

Wszyscy uczestnicy kampanii przeciwko ubóstwu mają nadzieję, że środki zwalczania ubóstwa będą potrzebne tylko tymczasowo. Jednakże takie podejście mija się z prawdą, ponieważ istnieją dowody świadczące o coraz większej uporczywości i intensywności ubóstwa, na które zwracają uwagę zarówno dokumenty Pakietu, jak i niedawno opublikowana analiza zatrudnienia i zmian społecznych. Tymczasowe wsparcie w ramach holistycznego zarządzania sprawą na ogół oznacza, że typ lub intensywność oferowanego wsparcia jest zmienne (np. kiedy beneficjent osiąga wyznaczone cele, wsparcie może zostać ograniczone, zmienione lub wycofane). Wprowadzone ograniczonego czasowo wsparcia bez gwarancji zrównoważonego zatrudnienia wysokiej jakości lub odpowiedniego wsparcia dochodu przyczyni się jedynie do wzrostu niestałych form zatrudnienia i stopy ubóstwa, szczególnie w regionach, w których liczba osób bez żadnego źródła dochodów codziennie wzrasta. Dlatego ciągłość wsparcia jest koniecznym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa i możliwości zmian na lepsze dla beneficjentów i musi być zapewniona osobom w potrzebie w ramach zintegrowanego i dopasowanego do indywidualnych potrzeb podejścia przez całe życie jednostki.

Zarówno podejście skrojone na miarę, jak i ukierunkowany uniwersalizm

Nawet wszechstronne uniwersalnie dostępne usługi nie zawsze są dostępne dla grup najwrażliwszych. Dlatego na ogół konieczne jest szczególne dostosowanie tych usług do potrzeb beneficjentów. Dostosowywanie usług do potrzeb konkretnych osób oraz grup wrażliwych i wykluczonych jest koniecznym warunkiem przezwyciężenia przeszkód w dostępie do usług. Usługi kierowane do określonych grup nie powinny być jednak świadczone jako alternatywa dla usług powszechnie dostępnych. Przyznanie większego priorytetu usługom ukierunkowanym niż uniwersalnym podważa kluczową rolę systemów powszechnej ochrony socjalnej w zapobieganiu ubóstwu. Zagroza to również akceptacji przez całe społeczeństwo konieczności zapewnienia spójności społecznej i zaangażowania w powszechną ochronę socjalną, z której może skorzystać każdy przez całe życie. Ukierunkowany uniwersalizm, z kolei, zaczyna się od zagwarantowania uniwersalnego dostępu do usług wszystkim oraz dostępu do usług dodatkowych w zależności od potrzeb, tak by wszystkie grupy mogły z tego korzystać.

Zachęty zamiast warunków i kar

Warunkowość świadczeń i motywacyjna zachęta powinny zostać bardziej precyzyjnie rozróżnione. Warunkowość zawsze operuje na zasadzie negatywnego "kija" (poprzez sankcje, utratę lub redukcję świadczeń, jeśli beneficjent nie podejmie pracy albo innych oczekiwanych działań). Zachęta to "marchewka", (dodatkowe lub uzupełniające świadczenia, nagradzające wysiłki beneficjentów) i nie oznacza utraty czy zagrożenia podstawowych praw socjalnych. Warunkowość na ogół jest negatywna i często sprzeczna z podejściem opartym na prawach człowieka, co więcej w dużym stopniu jest nieskuteczna. Portugalska EAPN podkreśla, że ściślejsza kontrola warunków przyznawania dochodu minimalnego sprawiła, że bardzo trudno jest pomóc ludziom wtedy, kiedy najbardziej tego potrzebują. Pozytywnym przykładem motywacyjnej zachęty może być z kolei Belgia, gdzie rodzinom, które korzystają z możliwości wcześniejszego posłania dzieci do szkoły przyznawane są dodatkowe granty edukacyjne, zamiast – w przeciwnym razie – obniżania zasiłków.

Zintegrowane usługi korzyścią dla beneficjentów, a nie ściślejszym nadzorem

Bardzo ważne jest uznanie przez dokumenty Pakietu konieczności wsparcia spersonalizowanych i zintegrowanych usług i świadczeń, w tym również upraszczania procedur i tworzenia centrów kompleksowej obsługi (*one-stop shops*), inwestycje w opiekę nad dziećmi, edukację i szkolenia, wsparcie mieszkalnictwa i pozytywne metody aktywizacji rynku pracy. Jednakże niedostatecznie omówione zostały kwestie dostępności finansowej i dostępu dla wszystkich grup oraz jakości. Bardzo martwiące jest wprowadzenie warunkowości niektórych świadczeń jako instrumentu przymusowej aktywizacji. Godzi to w podejście oparte na prawach i pociąga za sobą prawdopodobieństwo generowania jeszcze większego ubóstwa. W ten sposób umyka nam również szerszy kontekst, jakim jest konieczność zapewnienia dostępu do wszystkich najważniejszych usług użyteczności publicznej, takich jak transport czy energia elektryczna, choć wyraźne odwołanie do tych praw, zasobów i usług znaleźć można w niedawno zatwierdzonych Wspólnych Celach Socjalnej OMK.¹¹

Spersonalizowane wsparcie to coś więcej niż centra wszechstronnej pomocy (*one-stop shops*)

Choć centra wszechstronnej pomocy oferują zintegrowane wsparcie zatrudnienia i przyczynią się do lepszego świadczenia usług, to ogólny wydźwięk dokumentów Pakietu skupia się na możliwościach instytucji świadczących usługi i zyskach administracyjnych, a głównym kryterium są

11 Social OMC Common Objectives (2008).

oszczędności administracyjne i koordynacja, nie zaś potrzeby konkretnych grup beneficjentów, np. bezdomnych. Bez aktywnego zaangażowania samych beneficjentów przy opracowywaniu spersonalizowanych dróg wyjścia z ubóstwa oraz bez poszukiwania rozwiązań ich problemów, podejście skoordynowane może stać się wyłącznie elementem przymusu. Członkowie EAPN zwracają uwagę na obawy rodzin z bezpośrednim doświadczeniem ubóstwa przed zwracaniem się do ośrodków łączących funkcję ochrony socjalnej i poszukiwania pracy. Beneficjenci twierdzą, że jedynym celem takich miejsc jest odbieranie ludziom zasiłków, a nie pomaganie w znalezieniu godnego zatrudnienia, przez co pełnią one negatywną funkcję dyscyplinującą. Może to skutkować niższym wykorzystaniem świadczeń i usług, a w dłuższej perspektywie, ubóstwem, pogorszeniem stanu zdrowia i wykluczeniem.

Zapewnienie ciągłych, zrównoważonych interwencji

Ciągłość wsparcia jest konieczna, ponieważ pozwala ona osobom zagrożonym ubóstwem dostosować się do ogromnej liczby zmian, z jakimi muszą się mierzyć. Zmiany te są o wiele poważniejsze niż proste przejście od nauki do pracy, jako że ciągła zmiana i "elastyczność" stały się nową normą, którą wyznaczają coraz to nowe, niestale miejsca pracy i ciągłe zmiany zasad przyznawania świadczeń socjalnych, prowadzące do obniżenia wysokości i dostępności świadczeń. Te ciągłe zmiany tylko zwiększają wrażliwość grup wrażliwych i pogłębiają niepewność sytuacji, w której nie można polegać na państwie opiekuńczym. Skuteczną pomoc mogą zapewnić wyłącznie zintegrowane i wszechstronne usługi i świadczenia, wspierające aspekt socjalny i aktywną integrację społeczną osób w każdym wieku.

Wdrażanie zintegrowanej strategii zwalczania ubóstwa wśród dzieci w ramach podejścia partnerskiego

Zalecenie komisji w sprawie ubóstwa dzieci "Inwestowanie w dzieci" jest jednym z najbardziej obiecujących dokumentów Pakietu, czerpiącym z konsensusu opracowanego w ramach Socjalnej OMK, szczególnie przez prezydencję belgijską i grupę ad-hoc Komitetu Ochrony Socjalnej. Zalecenie popiera podejście oparte na trzech filarach: 1) zapewnienie wsparcia w zdobyciu odpowiednich środków do życia. 2) dostęp do niezbędnych usług, 3) prawo do uczestnictwa, wzywając do zintegrowanej strategii poprzez szczegółowe zasiłki rzeczowe, dostęp do edukacji przedszkolnej, opieki zdrowotnej i usług socjalnych, wyeliminowanie segregacji w szkołach, wspieranie opieki żłobkowej i przedszkolnej obok barcelońskich celów zapewnienia opieki przedszkolnej w ramach krajowych programów reform z wykorzystaniem funduszy strukturalnych. Niestety tej strategii

brakuje konkretnego planu dla etapu wdrożeń, które angażują wszystkie podmioty w ramach podejścia partnerskiego. EAPN na początku tego roku wraz z innymi organizacjami złożyła konkretne propozycje do komisarza Laszlo Andora¹². Zalecenie skorzystałoby również na umieszczeniu strategii walki z ubóstwem dzieci w szerszym kontekście przekrojowej strategii walki z ubóstwem dla wszystkich grup w całym cyklu życia. Inne obszary wymagające większej jasności to: bardziej szczegółowe opisanie ścieżki uczestnictwa, konkretne propozycje zintegrowanego wsparcia ubogich rodziców i rodzin oraz poprowadzenie polityki w taki sposób, by rodzice (a zwłaszcza samotni rodzice) nie odczuwali presji na podjęcie słabej jakości zatrudnienia, które nie zapewni im wyjścia z ubóstwa, pogorszy ich dobrostan i pogłębi ubóstwo dzieci.

Wspieranie wszechstronnych strategii walki z ubóstwem nastawionych na mieszkalnictwo

Osoby bezdomne są priorytetową grupą interwencji dla większości organizacji członkowskich EAPN, szczególnie w kontekście rosnącej bezdomności z powodu kryzysu i oszczędności. Wzrost bezrobocia, cięcia świadczeń socjalnych w tym również zasiłków mieszkaniowych wpłynęły negatywnie na dochód rozporządzalny ludności, zwiększając częstotliwość eksmisji z powodu trudności z zapłaceniem czynszu lub rat pożyczki. EAPN ogólnie przyjmuje z zadowoleniem propozycje zawarte w Pakiecie, szczególnie podkreślające konieczność tworzenia wszechstronnych strategii walki z bezdomnością w oparciu o profilaktykę i mieszkalnictwo oraz analizę przepisów i praktyki eksmisji. Organizacje członkowskie EAPN podkreślają wzrost bezdomności wśród kobiet, imigrantów, mniejszości etnicznych, szczególnie Romów, rodzin i młodzieży¹³. Monitoring polityki dotyczącej bezdomności jest konieczny, by móc ocenić wpływ obecnie stosowanych programów, jednakże zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące bezdomności nie precyzują poziomu zaangażowania wymaganego od państw członkowskich, ani nie określają sposobu realizacji. Na szczeblu UE, kluczowe są prace nad wspólną definicją ubóstwa i wykluczenia mieszkaniowego. Pakiet korzysta z definicji przygotowanej przez ETHOS, ale wiele państw przyjęło węższe definicje, co prowadzi do wykluczenia sytuacji i grup żyjących w skrajnie trudnych warunkach, jak np. w przypadku rodzin romskich (m.in. we Włoszech), osób opuszczających instytucje takie jak więzienia czy osób zagrożonych przemocą domową.

Nasze konkretne żądania to: 1) ogólnoeuropejski plan wdrożeniowy opracowany we współpracy z odpowiednimi sieciami działającymi na szczeblu krajowym i europejskim, wspierający postępy państw członkowskich w walce z bezdomnością w ramach harmonogramu Agendy 2020. 2)

12 List grupy Adhoc do komisarza Andora z propozycjami wdrożeń w ramach partnerstwa (Marzec 2013): EAPN, Eurochild, Eurodiaconia, Caritas Europa, Coface, Picum, ESN.

13 Odpowiedź FANTSA na krajowe programy reform w 2012 r. <http://www.feantsa.org/spip.php?article615&lang=en>

Zachęcenie państw członkowskich do uwzględnienia bezdomności w swoich programach reform i sprawozdaniach z wykorzystania funduszy strukturalnych do zwalczania bezdomności. 3) Odniesienie się do problemu bezdomności przez Komisję i Radę w ramach wytycznych dla poszczególnych krajów, by uniknąć rozmycia tematu. 4) Rozpisanie przetargu na dogłębna analizę kosztów i korzyści z podejścia w oparciu o mieszkalnictwo jako sposobu wzmocnienia logiki inwestycji socjalnych Pakietu. 5) Wezwanie państw członkowskich do depenalizacji bezdomności, jak w przypadku Węgier.

Priorytet dla profilaktyki w ramach holistycznej strategii zwalczania ubóstwa

EAPN jest zdania, że nakierowane podejście do bezdomności jest bardzo ważne, ale jednocześnie podkreśla potrzebę osadzenia go w kontekście wyraźniejszej, holistycznej strategii zwalczania ubóstwa. Jest to szczególnie ważne na szczeblu krajowym, gdzie istnieje duże ryzyko skupienia się na łagodzeniu skutków z pominięciem profilaktyki (np. zapobieganie ubóstwu i innym kluczowym przyczynom bezdomności).

Kierowanie wykorzystaniem funduszy strukturalnych w celu zapewnienia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu na terenie UE

Dokumenty Pakietu zalecają poprawę koordynacji i zwiększenie wykorzystania funduszy strukturalnych na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu poprzez łączne wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych obejmujących EFS, EFRR, PROGRESS 2007-2013, EUPSCI i FEAD) na rzecz szerokiego spektrum inwestycji społecznych obejmujących zatrudnienie, kapitał ludzki, usługi socjalne, integrację społeczną, opiekę nad dziećmi, zdrowie, mieszkalnictwo i edukację, jak również niedostatek żywności i dóbr materialnych. W kontekście kurczących się zasobów krajowych i unijnych (znaczna redukcja budżetu UE w latach 2014-2020), [ESI] wraz z innymi funduszami (Horizon 2020, COSME, Bank Światowy, Fundusz Rady Europy i Europejski Bank Inwestycyjny) zostaną zmobilizowane do zapewnienia środków na wszystkie cele socjalne Strategii Europa 2020 (zatrudnienie, edukacja, redukcja ubóstwa). Ta nowa konstrukcja wymagać będzie szczegółowych wskazówek Komisji, tak by państwa członkowskie jak najlepiej wykorzystywały wszystkie unijne instrumenty finansowe na rzecz realizacji priorytetów Pakietu i celów socjalnych Strategii Europa 2020 oraz by następnie prowadziły odpowiedni monitoring wdrożeń i efektów. EAPN ma nadzieję, że zapowiadane na maj 2013 wytyczne tworzenia programów z pewnością okażą się pomocne. Oczekujemy również, że organizacje pozarządowe posiadające rozległą wiedzę i doświadczenie w zakresie priorytetów Pakietu będą

konsultowane co do zawartości tego dokumentu i staną się partnerami w jego wdrażaniu.

Realizacja integracji społecznej w ramach polityki spójności

Pakiet będzie działał w kontekście przyszłej polityki spójności na lata 2014-2020, charakteryzowanej przez kluczową rolę krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych krajów w realizacji priorytetów funduszy strukturalnych w ramach programów operacyjnych. To nowe połączenie będzie miało pozytywne skutki tylko jeśli agenda pakietu i wdrażanie celów socjalnych Strategii Europa 2020 wraz z wytycznymi dla poszczególnych krajów będą przywiązywały większe znaczenie do zintegrowanych pod względem socjalnym programów niż do stabilności makroekonomicznej i fiskalnej.

Więcej aktywnego wsparcia napędzającego partnerstwo i uczestnictwo

Pakiet poświęca uwagę konieczności wzmocnienia zaangażowania podmiotów zainteresowanych i jednoznacznie odnosi się do zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach, w szczególności poprzez doroczną konwencję. Pakiet wyraźnie odnosi się do zaangażowania podmiotów zainteresowanych i ich roli w funduszach europejskich: *"w szczególności zalecenia dla poszczególnych krajów bliskie grupom docelowym interwencji socjalnych, wdrażające i ułatwiające dostęp do funduszy europejskich"*. Ponieważ zarówno Strategia Europa 2020, jak i krajowe programy reform są podstawowym dokumentem realizacji Pakietu, podobny kodeks postępowania dotyczący wsparcia finansowego jest niezbędny do zapewnienia aktywnego i regularnego zaangażowania zainteresowanych podmiotów, w tym organizacji pozarządowych, w opracowywanie, monitorowanie i realizację krajowych programów reform. Takie rozwiązanie pomogłoby w zagwarantowaniu, że inwestycje społeczne i ochrona socjalna są podstawowymi priorytetami na szczeblu krajowym oraz we wspieraniu skutecznych zintegrowanych metod walki z ubóstwem, wykluczeniem i nierównościami. Doroczna konwencja mogłaby stać się corocznym spotkaniem podmiotów zainteresowanych, regularnie uczestniczących w dialogu i realizacji Strategii Europa 2020 i funduszy strukturalnych na szczeblu krajowym. Organizacje mogłyby wspólnie oceniać postępy, ukazywać nowe tendencje i wyzwania oraz przedstawiać swoje propozycje. Musi to obejmować również ocenę postępów w poszczególnych obszarach tematycznych Pakietu, takich jak ubóstwo dzieci, bezdomność czy aktywna integracja społeczna. W ten sposób, krajowe i ogólnoeuropejskie podmioty zainteresowane mogą stać się skutecznymi partnerami na rzecz zmian.

Metody wspomagające powinny wspierać podnoszenie znaczenia osób doświadczających ubóstwa

Uczestnictwo jest ogólnie słabym punktem Pakietu, podczas gdy bezpośrednie uczestnictwo osób doświadczających wykluczenia, ubóstwa i bezrobocia jest konieczne dla opracowywania skutecznych rozwiązań, jeśli podejście wspomagające ma zyskać nowy kształt. Musi to znaleźć odzwierciedlenie zarówno w opracowywaniu i prowadzeniu usług, jak i we wspieraniu rzecznictwa oraz reprezentacji osób doświadczających ubóstwa i ich organizacji do udziału w szerszych procesach podejmowania decyzji. Pakiet powinien pozytywnie oddziaływać na wzajemne uczenie się na bieżących przykładach i wspierać metody oraz procesy sprzyjające zwiększaniu znaczenia osób doświadczających ubóstwa w każdym wieku i aktywnej integracji osób korzystających z usług oraz ich zaangażowaniu w tworzenie polityki.

Ocena dokumentu roboczego służb Komisji będącego kontynuacją zalecenia Komisji z 2008 r. dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy

Inwentaryzacja czy odnowienie zobowiązania?

EAPN z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej w kwestii oceny postępów państw członkowskich we wdrażaniu zalecenia w sprawie aktywnej integracji społecznej z października 2008 r., które tak duży nacisk kładzie na podejście zintegrowane, obejmujące wszystkie trzy ścieżki strategii: odpowiednie wsparcie dochodu, dostęp do usług wysokiej jakości i rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu. Takie podejście pozwala na zbliżenie osób zdolnych do pracy do zrównoważonego zatrudnienia i zagwarantowanie praw socjalnych oraz możliwości uczestnictwa tym, którzy pracować nie mogą. Niestety, dokument roboczy wchodzący w skład Pakietu, nie ma wystarczającej widoczności i narzędzi wdrożeniowych, niezbędnych do skutecznego wprowadzania zmian w polityce państw członkowskich. Dokument ten jest głównie podsumowaniem, nie nakierowanym na zapewnienie niezbędnego rozpędu politycznego. Końcowe zalecenia są pozytywne, ale raczej ogólne, a ich idee nie są obecne w pozostałych dokumentach Pakietu, co podważa spójność proponowanej polityki i niedostatecznie podnosi potrzebę wdrożeń, szczególnie zalecenia Rady z 1992 r. w sprawie dochodu minimalnego. Dokument zdecydowanie zachęca do zaangażowania różnych podmiotów, również osób doświadczających ubóstwa i socjalnych organizacji pozarządowych, do czego od ponad dziesięciu lat nawołuje EAPN. Niestety nadal nie istnieje wyczerpujący plan działań na szczeblu krajowym i ogólnoeuropejskim.

Aktywna integracja społeczna nie wystarczy, żeby zwalczyć ubóstwo!

Omawiany dokument porusza kilka niezwykle istotnych kwestii dotyczących potrzeby inwestowania we wszechstronne, zintegrowane strategie integracji społecznej, ale należy pamiętać, że walka z ubóstwem nie może sprowadzać się jedynie do jednej strategii. Tak złożone i wieloaspektowe zjawisko jak ubóstwo wymaga połączenia wzajemnie wspierających się programów politycznych, działań i inicjatyw. Tekst dokumentu przedstawia aktywną integrację jako jedyną, kompleksową inicjatywę, wystarczającą do zakończenia ubóstwa w Europie. W opinii EAPN jest to podejście niewystarczające, ponieważ skupia się wyłącznie na osobach w wieku produkcyjnym. Co więcej, podejmowanie działań jedynie w zakresie polityki socjalnej to zdecydowanie za mało. Potrzebne jest scalenie różnych inicjatyw z całego spektrum obszarów polityki w prawdziwą strategię, obejmującą wszystkie grupy społeczne i wszystkie rodzaje potrzeb ludzi w każdym wieku oraz włączanie kwestii społecznych do głównego nurtu polityki i ocena wpływu społecznego wszystkich nowych programów.

Aktywna integracja społeczna jest błędnie postrzegana jako strategia mająca na celu wyłącznie powrót do zatrudnienia, co stoi w sprzeczności z celem zalecenia z 2008 r., które wyraźnie mówi o uczestnictwie w życiu społecznym osób, które nie mogą pracować i postrzega integrację społeczną jako coś więcej niż powrót na rynek pracy, zaś dostęp do praw, zasobów i usług postrzega jako przysługujący wszystkim, niezależnie od tego, czy mogą pracować, czy nie. Ale nawet rozumiana, jako szeroka strategia uczestnictwa osób zdolnych i niezdolnych do pracy, aktywna integracja społeczna to nie wszystko. Dodatkowe ograniczanie jej zakresu wyłącznie do pomocy w powrocie na rynek pracy i postrzeganie ubóstwa jako stanu przejściowego do czasu powrotu do pracy jest bardzo ryzykowne i zagraża realizacji prawdziwych wszechstronnych strategii zapobiegania ubóstwu i osiągnięciu celu redukcji ubóstwa zawartego w Strategii Europa 2020.

Kryzys i oszczędności zagrażają etapowi wdrażania

Omawiany dokument podkreśla wysoką korelację pomiędzy poziomem ubóstwa na terenie danego państwa członkowskiego, a jego systemem pomocy społecznej. Z punktu widzenia EAPN jest to ważne i oczekiwane stwierdzenie, jednak obecnie największy niepokój budzą oszczędności związane ze skutkami kryzysu, które pogłębiają ubóstwo i godzą w inicjatywy związane z jego zwalczaniem, a to już nie znalazło odbicia w tekście. Dokument nie wspomina również o ocenie ex-post i ex-ante wpływu społecznego wdrażanych metod. Państwa członkowskie są z jednej strony zachęcane do włączania zagadnień aktywnej integracji społecznej do głównego nurtu krajowych

programów reform i krajowych sprawozdań wdrożeniowych i ma to być monitorowane również w ramach Europejskiego Semestru, ale jednocześnie nie zostało wyjaśnione, w jaki sposób wdrażać aktywną integrację społeczną w warunkach narzuconych przez Trojkę reform i surowych środków konsolidacji fiskalnej, które ograniczając budżet na cele socjalne, zagrażają bezpośrednio celom integracji społecznej.

Kluczowy jest odpowiedni dochód minimalny

EAPN zdecydowanie popiera nacisk na dochód minimalny jako kluczowe narzędzie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, szczególnie w czasach kryzysu. Doceniany jest również fakt, że dokument w dużym stopniu skupia się na małym zasięgu zasiłków i ostrzega przed sytuacją, w której osobom najbardziej potrzebującym nie przysługuje żadna pomoc. Kolejnym pozytywnym elementem jest sugestia budżetów referencyjnych jako sposobu ustalenia wysokości odpowiedniego dochodu minimalnego i propozycja monitoringu wraz z krajowym celem redukcji ubóstwa w ramach Strategii Europa 2020. Jednakże, jak podkreślamy w ogólnej ocenie wszystkich dokumentów Pakietu, istnieje kilka zagrożeń związanych z poleganiem wyłącznie na budżetach referencyjnych. Dokument niestety nie wspomina o innych sposobach oceny wysokości odpowiedniego dochodu minimalnego, takich jak powiązanie go z 60% progu ubóstwa czy propozycja stworzenia pozytywnej hierarchii z minimalnym wynagrodzeniem. Tekst zawiera również bardzo niepokojącą wzmiankę dotyczącą ustalenia dochodu minimalnego na poziomie 40% mediany wynagrodzenia, co przypada znacznie poniżej progu ubóstwa. Bardzo niewiele miejsca poświęcono zapewnieniu zrównoważonego finansowania odpowiedniego dochodu minimalnego w czasach kryzysu i surowych oszczędności, nie wspominając wcale o wskaźnikach odpowiedniości opracowywanych przez SPC. Kolejną niepokojącą nas kwestią jest fakt, że w części dotyczącej pobierania zasiłków tylko raz wspomina się o stygmatyzacji i dyskryminacji beneficjentów. Dodatkowo, jak już wspomniano powyżej, dochód minimalny wydaje się być postrzegany głównie jako narzędzie powrotu do pracy z ogromnym naciskiem położonym na warunkowość związaną z zatrudnieniem i negatywne sankcje dla osób, które nie zechcą się podporządkować. Ryzykowne jest również łączenie hojnej ochrony socjalnej z brakiem motywacji do pracy, szczególnie w sytuacji, gdy własne sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące zatrudnienia i zmian społecznych dostarcza dowodów na rzecz całkowicie przeciwnej opinii.

Rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu to więcej niż aktywna polityka na rynku pracy

Duża część dokumentu poświęcona jest problemowi ubóstwa osób pracujących, co bardzo nas

cieszy. Tekst potępia umowy tymczasowe, niepewność miejsc pracy i zwiększanie elastyczności rynku pracy, ale niewiele wspomina o jakości pracy i płacy, zaś ubóstwo osób pracujących omawia raczej jako cechę osobistą lub cechę gospodarstwa domowego. W opinii EAPN praca wysokiej jakości to taka, która daje dochód pozwalający na godne życie, bezpieczeństwo, prawa pracownicze i ochronę socjalną oraz dobre warunki pracy¹⁴. EAPN z zadowoleniem przyjmuje również skupienie na popycie, ale z przykrością stwierdza brak holistycznego podejścia, dążącego do stworzenia Nowego Ładu na rzecz jakości zatrudnienia i tworzenia zrównoważonych miejsc pracy wspieranych przez publiczne inwestycje. Niepokojąca jest tendencja do mylenia rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu (Inclusive Labour Markets - ILM) z aktywną polityką na rynku pracy (Active Labour Market Policies - ALMP), czyli mylenia strony popytu i podaży i ich ról. Pomimo kilku bardzo pozytywnych sformułowań na temat zindywidualizowanych programów i spersonalizowanego podejścia, które powinny uwzględniać szczególne potrzeby różnych kluczowych grup, dokument niemal nie wspomina o dyskryminacji, jakości pracy i kluczowej pozytywnej roli gospodarki społecznej, szczególnie przedsiębiorstw społecznych na rzecz integracji przez pracę (WISE). Nadmierna warunkowość świadczeń, obecna na terenie wielu państw członkowskich, popycha ludzi do tego, by przyjmować każdą pracę, zaś raport wiąże wysoki poziom zasiłków z niższą aktywizacją bezrobotnych i vice versa. Takie podejście sprzeczne jest z literą i duchem zalecenia, które definiuje rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu jako rynki pracy zapewniające wszechstronne wsparcie osobom zdolnym do pracy (w tym wsparcie dochodu i usługi wysokiej jakości) w celu znalezienia przez nich wysokiej jakości zatrudnienia, oraz wsparcie uczestnictwa w życiu społecznym dla osób niezdolnych do pracy.

Usługi muszą być dostępne również dla osób, które nie mogą pracować

Cieszy nas, że dokument popiera powszechny dostęp do usług i sprzeciwia się dyskryminacji. Jednakże sama uniwersalność usług nie wystarczy, by zapewnić każdemu dostęp do usług i możliwość korzystania z nich. W tekście wspomniano również o konieczności stworzenia lepszych wskaźników badania dostępności usług wysokiej jakości i zaangażowania beneficjentów, cytując opinie użytkowników - osób doświadczających ubóstwa w Belgii. Jednakże obszar usług poddanych analizie jest raczej wąski - skupia się głównie na usługach pobocznych wspierających zatrudnienie, takich jak opieka przedszkolna, koszty mieszkalnictwa, udział dorosłych w edukacji i szkoleniach oraz konieczność zapewnienia opieki zdrowotnej, nie poświęcając zbyt wiele uwagi innym podstawowym usługom, takim jak energia, mieszkalnictwo, usługi finansowe. O tych usługach

14 Więcej szczegółów w : *EAPN's 10 Principles on Quality Work*, grudzień 2011.

wspomniano jedynie przytaczając sytuację w poszczególnych krajach bez żadnych wypowiedzi politycznych na temat ich znaczenia czy możliwości poprawy. Bardzo niepokojącym aspektem dokumentu jest milczenie w kwestii finansowej dostępności do usług, która jest kluczowym elementem dla osób doświadczających ubóstwa, szczególnie w czasach kryzysu i oszczędności, kiedy szpitale i szkoły są łączone lub zamykane, a podwyższa się wszystkie bieżące opłaty. Istnieją znaczne różnice w kosztach usług pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi, np. w Irlandii, dostęp do wielu usług na wsi postrzegany jest jako drogi, a wiele z nich zamyka się pod płaszczykiem reform i poprawy efektywności. W Portugalii, rozważana jest opcja pobierania opłat od rodziców za niektóre zajęcia pozalekcyjne oferowane w szkołach podstawowych, takie jak nauka języków obcych, zajęcia sportowe i muzyczne, podczas gdy zajęcia te są bardzo ważne dla dzieci i rodziców oraz pełnią również funkcję opieki nad dzieckiem. Dokument nie wspomina o barcelońskich celach upowszechnienia opieki nad dziećmi, choć odnosi się do nich zalecenie w sprawie ubóstwa dzieci. Jak już podkreślano powyżej, przeważa podejście skupiające się na powrocie do pracy, zgodnie z którym usługi określane są mianem usług pomocniczych, czyli usług pozwalających ludziom na powrót do pracy, a nie podstawowych praw, dostępnych wszystkim, niezależnie od statusu zatrudnienia. Godzi to w sens strategii aktywnej integracji społecznej, której celem jest nie tylko zatrudnienie, ale szersze uczestnictwo w życiu społecznym.

Podejście zintegrowane - nadal nierealne

Wyniki raportu odpowiadają ocenie EAPN i dowodzą, że zintegrowane podejście do aktywnej integracji społecznej na szczeblu krajowym praktycznie nie istnieje. EAPN docenia wezwanie do inicjatyw popartych faktami, które wspierałyby rozwijanie skutecznych lokalnych zintegrowanych metod aktywnej integracji społecznej. W tekście słusznie zauważono, że niski priorytet aktywnej integracji społecznej w dyskursie politycznym doprowadził do tego, że na szczeblu krajowym strategie związane z aktywną integracją są słabo znane lub niewłaściwie rozumiane, oraz w niewielkim stopniu obecne w krajowych programach reform i krajowych sprawozdaniach strategicznych. Cieszy nas, że dokument zawiera mocne zalecenia dla państw członkowskich do wdrażania metod zintegrowanych, ponieważ tylko połączenie wszystkich trzech filarów umożliwi skuteczną walkę z ubóstwem. Odzwierciedla to punkt widzenia EAPN. Niestety brak jest konkretnego planu i wieloletniego programu wdrażania, jak również kierunkowego monitoringu w ramach krajowych programów reform i krajowych sprawozdań strategicznych oraz konkretnych wytycznych do zaleceń dla poszczególnych krajów w oparciu o wskaźniki dla zintegrowanych programów i ich wdrażania.

Więcej niż centra wszechstronnej pomocy!

Niepokojące jest sprowadzanie konieczności integrowania strategii do zakładania centrów wszechstronnej pomocy, które również mają stać się wskaźnikiem monitorowania wdrażania ram Strategii Europa 2020. Jest to nowość, nie wspomniana w oryginalnym zaleceniu. Takie podejście traci z oczu potrzeby beneficjentów, podkreślając wyłącznie walkę z wyłudzeniami i poprawę wydajności, zamiast poprawy jakości świadczonych usług, podważając znaczenie wsparcia.

Zaangażowanie zainteresowanych podmiotów kluczem do udanego wdrożenia i ewaluacji

EAPN docenia wezwanie do znaczącego zaangażowania zainteresowanych podmiotów w tym osób doświadczających ubóstwa i ich organizacji, wyrażone jako jeden z czterech elementów udanego wdrożenia. Jest to oczekiwana od dawna odpowiedź na problem podnoszony przez EAPN od lat. Jednakże, aby uczestnictwo miało szanse powodzenia, niezbędne jest przeznaczenie funduszy na ten cel i stworzenie konkretnych wytycznych dla zaangażowania zainteresowanych podmiotów na szczeblu krajowym, w ramach krajowych programów reform i krajowych sprawozdań strategicznych.

Ocena zalecenia Komisji: Inwestowanie w dzieci - przerwanie cyklu marginalizacji

Wszechstronna strategia w oparciu o konsensus - czy to wystarczy?

EAPN z radością powitało Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie ubóstwa dzieci, zawierające zestaw 17 spójnych zasad tworzenia skutecznych, zintegrowanych, wielowymiarowych strategii walki z ubóstwem wśród dzieci w oparciu o prawa dziecka i w ramach podejścia opartego na trzech filarach: 1) dostęp do odpowiednich zasobów, 2) niedrogie usługi wysokiej jakości, 3) prawo dzieci do uczestnictwa. Wniosek w wyraźny sposób powstał w oparciu o dziesięciolecie prac nad konsensusem w ramach Socjalnej OMK z udziałem rządów, Komisji Europejskiej i praktyków (w tym organizacji pozarządowych i beneficjentów). Konsensus ten powinien umożliwić stworzenie silniejszej podstawy dla etapu wdrażania, unikając jednocześnie pułapek, na jakie natrafiło Zalecenie w sprawie aktywnej integracji społecznej. Jednakże samo zalecenie nie wystarczy. Niezbędne są konkretne propozycje wdrażania wspierane w ramach Strategii Europa 2020 i finansowane z funduszy strukturalnych, angażujące wszystkie zainteresowane podmioty.

Większy nacisk na profilaktykę w rodzinach w ramach strategii zapobiegania ubóstwu

Zalecenie słusznie popiera podejście oparte na prawach dziecka, podkreślając " wagę wspierania rodzin będących głównymi opiekunami dzieci". Choć istnieje duże zainteresowanie dziećmi w ubóstwie, ze względu na liczne trudności, jakie napotykają w życiu, to o wiele mniej miejsca poświęca się konkretnym przeszkodom, z jakimi zmagają się ubogie rodziny czy wytycznym dotyczącym zintegrowanego kompleksowego wsparcia rodziny. Poprawa pomocy rodzinie przewija się szczególnie w kontekście zapobiegania przechodzenia dzieci pod pieczę zastępczą i unikania wychowania dzieci przez instytucje w przypadku, np. emigracji rodziców, zamiast funkcjonowania na zasadzie wspólnego tematu dla wszystkich obszarów. Krótkoterminowe inwestowanie w pomoc, kiedy dzieci są zagrożone ubóstwem, powinno zostać zastąpione długoterminowym inwestowaniem w profilaktykę i wczesną interwencję. Należy inwestować w zintegrowane wsparcie dla rodzin jako element prewencyjny. Jeśli mamy traktować profilaktykę poważnie, należy lepiej rozpoznać strukturalne przyczyny międzypokoleniowej transmisji ubóstwa w rodzinie wraz z innymi formami ubóstwa, szczególnie wynikającymi z nierówności w dochodach i dostępie do podstawowych usług. Oznacza to również zagwarantowanie, by zintegrowana strategia walki z ubóstwem wśród dzieci stała się częścią szerszej strategii zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego we wszystkich grupach wiekowych na szczeblu UE i krajowym.

Warunkowość świadczeń podważa celowość wsparcia dochodu rodziny

Zalecenie koncentruje się głównie na wspieraniu przejścia rodziców do wysokiej jakości miejsc pracy sprzyjających włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym podniesieniu opłacalności pracy, poprawie warunków pracy i większym wsparciu socjalnym, takim jak urlopy rodzicielskie i dostęp do niedrogiej opieki żłobkowej oraz wysokiej jakości edukacji przedszkolnej. Mniej uwagi poświęca się przeszkodom w dostępie do wysokiej jakości pracy dostosowanej do potrzeb rodziny, szczególnie w przypadku samotnych rodziców, czy też konieczności zapewnienia wysokiej jakości opieki nad dziećmi dostępnej dla rodziców o niskich dochodach. Konieczne jest również skupienie się na zapewnieniu odpowiednich warunków życia poprzez zasiłki, z naciskiem na uzupełnienie finansowe wsparcia dochodu zasiłkami w naturze. Choć odpowiednia wysokość, zasięg i wykorzystanie zasiłków zostały omówione w dokumencie, to można by bardziej szczegółowo omówić potrzebę wprowadzenia zintegrowanych pakietów zasiłków rodzinnych i zasiłków na dzieci, w tym dochodu minimalnego, zasiłku mieszkaniowego, zasiłku na dziecko, które zapewniłyby rzeczywiste pokrycie kosztów życia; należy to powiązać z propozycjami budżetów referencyjnych i

bardziej szczegółowym omówieniem konieczności wprowadzenia uniwersalnych zasad takiego świadczenia pomocy, by nie była ona stygmatyzująca. I choć dokument podkreśla zagrożenia płynące z warunkowości, to popiera on uznaniowość, szczególnie w odniesieniu do promowania określonych rodzajów edukacji. Instrumentalny stosunek do warunkowości godzi w podejście oparte na prawach, zaś pozytywne wsparcie rodziców ustępuje w omawianym dokumencie miejsca niepokojącemu przesłaniu całego pakietu, który zdaje się promować negatywną aktywizację i karną warunkowość, jako główny sposób zapewnienia środków do życia.

Podkreślanie roli powszechnych usług poza mieszkalnictwem i edukacją przedszkolną

EAPN z zadowoleniem przyjmuje uwagę, jaką dokument poświęca opiece żłobkowej i edukacji przedszkolnej oraz systemom edukacji sprzyjającym włączeniu społecznemu jako inwestycji w przełamywanie cyklu marginalizacji, która promuje fizyczny, kognitywny, emocjonalny i społeczny rozwój dzieci poprzez lepiej skierowane zasoby zapewniające dostęp do edukacji osobom w najtrudniejszej sytuacji, w tym wszechstronnych rozwiązań dla osób przedwcześnie kończących edukację, obejmujących zapobieganie, interwencję i działania naprawcze. EAPN popiera szczególnie uwagę poświęconą zapewnieniu, że usługi są odpowiednio skierowane, tak by mogły dotrzeć do najbardziej potrzebujących dzieci (konkretne propozycje dla imigrantów, bezdomnych itd.). Jednakże, pomimo wsparcia dla równoważenia podejścia uniwersalnego i ukierunkowanego, potrzebne jest bardziej konkretne wsparcie usług powszechnych jako niezbędnego warunku zapobiegania ubóstwu wśród dzieci, w przeciwnym razie, w obecnym kontekście oszczędności, istnieje zagrożenie odejścia od paradygmatu powszechności usług, co negatywnie wpłynie na profilaktykę ubóstwa i akceptację ogółu społeczeństwa na rzecz inwestycji społecznych i ochrony socjalnej dla wszystkich. Konieczne jest również większe wsparcie zintegrowanego podejścia partnerskiego z udziałem dzieci, rodzin, szkół i społeczności lokalnych oraz kluczowej roli pracy terenowej z zagrożoną młodzieżą. Należy położyć większy nacisk na rolę zapewnienia dostępu do innych kluczowych usług pożytku publicznego, takich jak dostęp do niedrogich usług zdrowotnych i dentystycznych dla dzieci i rodzin, niedrogi, dostępny transport, energii i paliwa, które są koniecznymi warunkami do zapewnienia odpowiednich warunków życia, zdrowych rodzin i dzieci.

Zwiększanie znaczenia dzieci w trudnej sytuacji, włączanie ich w procesy podejmowania decyzji

Zalecenie zawiera istotne wytyczne promowania uczestnictwa dzieci w aktywności sportowej, rekreacyjnej, kulturalnej, łącznie z uczestnictwem w zajęciach pozalekcyjnych oraz uczestnictwem dzieci w procesach podejmowania decyzji. Niestety, choć omawiany dokument wspomina o udziale

dzieci jako beneficjentów w strukturach uczestnictwa, nie wspomina on jednoznacznie o uczestnictwie w procesach podejmowania decyzji. Należy przyłożyć większą uwagę do przeszkód stojących na drodze do uczestnictwa dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji i sposobów ich pokonywania. Dobrze przyjęty byłby również większy nacisk na podnoszenie znaczenia dzieci, również poza strukturami uczestnictwa oraz uznanie roli dzieci jako niezależnych podmiotów praw, z prawem do wyrażania swoich życiowych problemów, negocjowania sposobów postępowania z rodzinami i władzami publicznymi. Niezbędne jest aktywne wsparcie umożliwiające dzieciom tworzenie własnych planów i inicjatyw oraz aktywniejsze uczestnictwo w usługach. Należy również mocniej podkreślić promowanie zbiorowego uczestnictwa dzieci i młodzieży w procesach podejmowania decyzji, dotyczących nie tylko usług na rzecz dzieci, ale również krajowych programów reform i sprawozdań strategicznych. Skuteczny monitoring tych obszarów będzie wymagał nowego zestawu wytycznych i wskaźników uczestnictwa oraz monitoringu w ramach Strategii Europa 2020.

Budowanie konsensusu w kwestii kluczowych kryteriów dobrostanu dzieci

Wydaje się, że to, na czym skupiało się początkowe Zalecenie w sprawie ubóstwa dzieci uległo pewnemu rozmyciu w ostatecznym tekście. Choć zaznaczono, że najskuteczniejsze strategie dotyczą nie tylko ubóstwa dzieci, konkretne elementy udanego podejścia nie zostały zdefiniowane. Odzwierciedla to brak konsensusu w kwestii wspólnych kryteriów, czy wskaźników. Jednakże dla uzyskania powszechnego wsparcia, kluczowe będzie bardziej wszechstronne podejście do opracowania programu prac w tym obszarze. Za podstawę należy obrać istniejące prace w tym zakresie, np. opracowania UNICEF-u¹⁵, a także osobną podgrupę wskaźników i przejść do budowy konsensusu poprzez debatę szerszym spektrum podmiotów zainteresowanych, łącznie z dziećmi, ich rodzinami i organizacjami pozarządowymi, które je wspierają przy kluczowych elementach składających się na dobrostan i wskaźnikach ich pomiaru. Działania te muszą zostać w wyraźny sposób połączone z szerszymi opracowaniami dotyczącymi dobrostanu i szczęścia oraz nie mogą ograniczać się wyłącznie do PKB, a raczej skłaniać się ku wielowymiarowym pomiarom postępu w oparciu o prawa człowieka.

Konkretny plan wdrożeń na szczeblu krajowym w ramach partnerstwa

Zalecenie podaje więcej niż Pakiet szczegółów dotyczących wdrażania, podkreślając potrzebę współpracy pomiędzy sektorami i koordynacji kluczowych podmiotów, szczególnie w obszarach

15 UNICEF (2013): *Child well-being in rich countries: a comparative overview*.

edukacji, zdrowia, zatrudnienia, równości i praw dziecka oraz uznaje potrzebę ścisłej partnerskiej współpracy z władzami lokalnymi i partnerami społecznymi, społecznością lokalną, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i samymi dziećmi. Głównym instrumentem będzie Strategia Europa 2020, zaś szczególna uwaga ma być poświęcona mobilizacji wszystkich narzędzi oraz wskaźników krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych krajów a także Socjalnej OMK, uwzględniając wartość dodaną wyznaczania krajowych celów i zamierzeń oraz pełne wykorzystanie instrumentów finansowych UE, takich jak Program na rzecz przemian i inwestycji społecznych oraz EFS) w ocenie i zwiększeniu skali innowacji programowych. Wszystkie te propozycje wiele by zyskały na wprowadzeniu planu obejmującego kilkuletni program, określający szczegółowe cele i terminy ich realizacji dla wszystkich aktywnych podmiotów. Domaga się tego EAPN wraz z Adhoc Alliance. Kluczowe dla zapewnienia kontynuacji będzie dalsze prowadzenie powstałej ad-hoc grupy SPC, zrzeszającej szerokie grono podmiotów. Przydatne będzie również włączenie grup roboczych i platform promujących inwestowanie w dzieci do EPAP i jej krajowych platform. Bardzo ważnym tego elementem będzie włączenie do procesów krajowych programów reform i krajowych sprawozdań wdrożeniowych wytycznych dotyczących podejścia partnerskiego, uczestnictwa w zarządzaniu na wszystkich szczeblach z gwarancją bezpośredniej roli dla dzieci w ubóstwie i ich rodzin jako partnerów dialogu.

Ocena dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiającego, jak Europejski Fundusz Społeczny powinien przyczynić się do wdrażania pakietu inwestycji społecznych

Stracona szansa na wsparcie holistycznego podejścia do wdrażania celu redukcji ubóstwa?

W omawianym dokumencie Komisja Europejska słusznie podkreśla kluczową rolę, jaką powinien odegrać EFS w realizacji celu redukcji ubóstwa, zgodnie z projektem rozporządzenia dotyczącego EFS, który w wyraźny sposób określa Fundusz, jako instrument finansowy Unii Europejskiej, który ma za zadanie wspierać wyznaczony cel socjalny strategii Europa 2020. Niestety, wyznaczenie kwot minimalnych, tzn. przeznaczenie co najmniej 25% budżetu polityki spójności na EFS oraz co najmniej 20% EFS na integrację społeczną i redukcję ubóstwa, nadal jest zagrożone odrzuceniem przez Radę. Dlatego wyniki negocjacji w tej sprawie mogą negatywnie wpłynąć na potencjał EFS wspomagania realizacji celu redukcji ubóstwa.

Niemniej jednak, dokument ten zawiera użyteczne przykłady dobrych praktyk dotyczące różnych aspektów integracji społecznej (aktywna integracja, opieka nad dziećmi, opieka długoterminowa, usługi socjalne). Przykłady te jednak są dalekie od wypełnienia całego spektrum różnych priorytetów inwestycyjnych, mieszczących się w celu tematycznym "Promowanie integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa" (wymienione w Art. 3 projektu rozporządzenia dotyczącego EFS). Integracja marginalizowanych społeczności; zwalczanie dyskryminacji; zwiększanie dostępu do niedrogich, zrównoważonych usług wysokiej jakości; tworzone przez wspólnotę strategie rozwoju - tych elementów nie omówiono wraz z innymi przykładami dobrych praktyk. Budzi to wątpliwości co do tego, czy Pakiet może wspomóc EFS w realizacji celu redukcji ubóstwa w holistyczny, zintegrowany sposób. Główny nacisk położony w dokumencie na innowację socjalną, gospodarkę społeczną i przedsiębiorczość potwierdza nasze obawy.

Wspieranie zintegrowanych metod aktywnej integracji społecznej

EAPN z zadowoleniem przyjmuje odwołanie się do funduszy unijnych jako skutecznego narzędzia wspierania zintegrowanych metod aktywnej integracji społecznej. Niestety, bez szczegółowych wytycznych, które mogłyby pomóc państwom członkowskim w zapewnieniu realizacji aktywnej integracji społecznej, sformułowanie to pozostaje teoretyczne. Ocena członków EAPN przeczy założeniu powziętemu przez dokument, jakoby EFS był powszechnie stosowany przez państwa członkowskiej jako narzędzie wdrażania zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących aktywnej integracji społecznej. Zgodnie z analizą krajowych programów reform przeprowadzoną w 2012 r. przez EAPN, istnieje tylko jeden przykład dobrej praktyki ilustrujący pozytywną rolę EFS w tej dziedzinie (Belgijskie studium przypadku: *ESF addressing the CSR for Belgium on active inclusion*). Przykład ten jest inspirujący, ale nie obejmuje wszystkich trzech filarów aktywnej integracji społecznej, skupiając się zaledwie na dwóch (rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu i dostęp do usług wysokiej jakości), pomijając wspieranie programów odpowiedniego dochodu minimalnego.

Wyczekiwane wytyczne tworzenia programów

Szpecially ważna jest zapowiedź powstania wytycznych polityki operacyjnej, które mogłyby pomóc władzom w zachowaniu spójności inwestycji realizowanych z Funduszy Strukturalnych z priorytetami Pakietu (Dokument ma powstać do połowy maja 2013 r.). Może to rzeczywiście pomóc we wdrażaniu celu redukcji ubóstwa, ale tylko, jeśli zostaną spełnione poniższe warunki:

1) Zaangażowanie socjalnych organizacji pozarządowych w przygotowanie dokumentu poprzez

odpowiedni proces konsultacji społecznych. Jest to niezbędne do zapewnienia, że wiedza zebrana przez organizacje na temat wdrażania zintegrowanych społecznie projektów zostanie wykorzystana przy planowaniu programów operacyjnych dla funduszy strukturalnych.

2) Wszystkie priorytety inwestycyjne związane z promowaniem integracji społecznej i redukcji ubóstwa powinny znaleźć w nim równe odbicie.

Realizacja zasady partnerstwa z organizacjami pozarządowymi

Zasada partnerstwa podkreślana jest w omawianych dokumentach jako kluczowy czynnik powodzenia Pakietu w odniesieniu do różnych istotnych aspektów, takich jak zaangażowanie stron zainteresowanych na różnych etapach programów EFS, od fazy planowania do fazy wdrażania. Dokument zachęca również do korzystania z nowo powołanego Europejskiego kodeksu postępowania w kwestii ubóstwa, jak również z możliwości wykorzystania Funduszy Strukturalnych do budowania możliwości organizacji w zakresie promowania działań zorientowanych na inwestycje społeczne. Pomimo tego, do urzeczywistnienia zasady partnerstwa konieczne jest spełnienie wielu innych warunków. Konkretnie chodzi o ułatwienie organizacjom pozarządowym dostępu do funduszy strukturalnych poprzez globalne granty i pomoc techniczną. Jest to tym bardziej problematyczne, że EPAP proponowała już między innymi wprowadzenie skrojonych na miarę grantów dla niewielkich organizacji pozarządowych, ale od tamtej pory temat nie doczekał się kontynuacji.

Promowanie oddolnego podejścia do innowacji socjalnej

Dokument słusznie podkreśla potencjał innowacji socjalnej, który może zostać wykorzystany na rzecz agendy Pakietu. Dokument odnosi się również do kwestii zaangażowania organizacji pozarządowych, proponując budowanie potencjału organizacji pozarządowych poprzez umożliwianie im wzajemnego uczenia się. Niestety, opinia Komisji zawarta w dokumencie, nie sprzyja oddolnemu podejściu forsowanemu przez organizacje pozarządowe, które od dawna czerpią z udanych i innowacyjnych działań lokalnych, wykorzystując je na większą skalę. Dokument w wyraźny sposób przychylił się do podejścia rynkowego, skupiając się na wdrażaniu wąskiej, naukowej metodologii eksperymentów społecznych.

Wspieranie gospodarki społecznej bez wykluczania przedsiębiorstw społecznych na rzecz integracji przez pracę (WISE)

Komisja słusznie podkreśla kluczowe znaczenie gospodarki społecznej dla zaangażowania osób

pozostających najdalej od rynku pracy w długofalowe zintegrowane działania dążące do osiągnięcia wysokiej jakości zatrudnienia i integracji społecznej. Bardzo trafne jest podejmowanie w dokumencie problemu dostępu do finansowania przedsiębiorstw społecznych, który nadal pozostaje trudny do rozwiązania, szczególnie w kontekście zasad współfinansowania i finansowania z góry. Pełen potencjał gospodarki społecznej, który mógłby wesprzeć agendę inwestycji społecznych pozostaje niewykorzystany ze względu na pominięcie potencjalnego wkładu WISE.

Inne niż socjalne wytyczne przeważają w przyznawaniu funduszy strukturalnych - czy to zły sygnał dla redukcji ubóstwa?

W skupieniu na krajowych programach reform i wytycznych dla poszczególnych państw, jako katalizatorach priorytetów funduszy strukturalnych, w programach operacyjnych pomoc może tabela opracowana przez Komisję Europejską, jako bardzo pouczające ćwiczenie, pomagające państwom członkowskim w stworzeniu powiązań pomiędzy otrzymanymi wytycznymi dla poszczególnych państw, a priorytetami inwestycyjnymi europejskich funduszy strukturalnych. Niestety, takie powiązanie nieuchronnie doprowadzi do zmniejszenia potencjału funduszy strukturalnych w kwestii realizacji celu redukcji ubóstwa, jako że bardzo niewiele socjalnych wytycznych dla poszczególnych państw zostało skierowanych do większości państw członkowskich.

INFORMACJE I KONTAKT

W celu uzyskania informacji na temat niniejszej publikacji prosimy o kontakt z Sian Jones - koordynator polityki EAPN: sian.jones@eapn.eu – 0032 (2) 226 58 59

Więcej publikacji i działań EAPN na stronie www.eapn.eu

Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) jest powołaną w 1990 r. 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 wskazania źródła. Czerwiec 2013.

EAPN korzysta ze wsparcia Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej i finansowania w ramach Programu na rzecz Zatrudnienia i Solidarności Społecznej PROGRESS (2007-2013).

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

Informacje zawarte w tej publikacji nie wyrażają opinii i stanowiska Komisji Europejskiej.