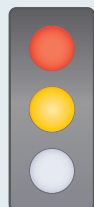


**TEMAT KOMUNIKATU:** Komisja przedstawia zalecenia dotyczące „reform” krajowych systemów opieki społecznej. W szczególności KE chce zwiększyć poziom „inwestycji społecznych”.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Wszyscy obywatele i państwa członkowskie.



**ZA:** · Ukierunkowanie systemów opieki społecznej na inwestycje społeczne może trwale zwiększyć ich efektywność.

**PRZECIW:** · „Wspieranie” polityki społecznej Państw Członkowskich z funduszy UE oznacza, że unijna idea „dobrej” polityki społecznej przeważa nad tą definiowaną na poziomie Państw Członkowskich.  
· Określanie i nadzorowanie „adekwatności wsparcia socjalnego” - czyli np. ustalanie poziomu zasiłków – jest zadaniem Państw Członkowskich, a nie Komisji Europejskiej

## TREŚĆ

### Tytuł

**Komunikat z 20 lutego 2013 r.: Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności**, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020. **Sygnatura COM(2013) 83.**

### Streszczenie

#### › Kwestie ogólne

- Komisja wzywa Państwa Członkowskie do stałego reformowania ich systemów opieki społecznej poprzez zwiększanie „inwestycji społecznych” (s. 2).
  - „Systemy opieki społecznej” obejmują transfery publiczne, takie jak: zapomogi socjalne, ubezpieczenia zdrowotne, ubezpieczenia opieki długoterminowej, zasiłki dla bezrobotnych oraz ubezpieczenia emerytalne.
  - „Inwestycje społeczne” oznaczają wszystkie transfery publiczne, które zwiększają potencjał i kwalifikacje obywateli.
- Komisja zauważa, że odpowiedzialność za prowadzenie polityki społecznej spoczywa na Państwach Członkowskich, a UE może odgrywać wyłącznie rolę wspierającą.
- Zdaniem Komisji, nieefektywna polityka społeczna w danym Państwie Członkowskim może mieć negatywny wpływ na inne kraje. Podobnie brak konkurencyjności niektórych Państw może być związany ze złym prowadzeniem polityki społecznej, wynikającym z niewystarczających inwestycji w kapitał ludzki.
- Stabilność finansowania polityki społecznej w Państwach Członkowskich w długim terminie jest zagrożona, ze względu na:
  - zmiany demograficzne – niski wskaźnik urodzeń i rosnącą spodziewaną długość życia,
  - aktualny kryzys gospodarczy i zadłużeniowy.
- Komisja dostrzega olbrzymi potencjał zwiększenia efektywności polityk społecznych wielu Państw Członkowskich, ponieważ Państwa te osiągają zróżnicowane efekty „jeśli chodzi o poziom ubóstwa, zatrudnienia i zdrowia publicznego”, pomimo podobnego poziomu wydatków (s. 5).
- Komisja dąży przede wszystkim do:
  - ulepszeń w finansowaniu i skuteczności systemów opieki społecznej,
  - stworzenia takiej polityki społecznej, która premiuje aktywność i kompetencje, oraz
  - zwiększenia inwestycji społecznych we wszystkich fazach życia.

#### › Reformy w zakresie finansowania i adekwatności systemów opieki społecznej

- Polityka społeczna Państw Członkowskich musi być zrównoważona finansowo, odpowiednia do potrzeb i właściwie ukierunkowana.
- Komisja chce „wesprzeć” funduszami UE realizację polityki społecznej w Państwach Członkowskich.
- W latach 2014–2020 co najmniej 25 proc. funduszy związanych z polityką spójności (ESF, ERDF oraz Fundusz Spójności) zostanie przeznaczonych na inwestycje społeczne.
- Państwa Członkowskie powinny:
  - wykorzystywać dodatkowe źródła finansowania, takie jak Bank Światowy, Bank Rozwoju Rady Europy oraz Europejski Bank Inwestycyjny,

Analiza z dnia 21 maja 2013 r.

- umożliwić podmiotom pozarządowym z sektora „gospodarki społecznej” - np. przedsiębiorstwom społecznym oraz organizacjom wolontariackim – wzięcie udziału w planowaniu i wdrażaniu rozwiązań w zakresie polityki społecznej, tak by umożliwić im bezpośredni dostęp do funduszy UE.
  - ukierunkować politykę społeczną na „inwestycje społeczne”. W szczególności kraje mają więcej inwestować w opiekę nad dziećmi, edukację, szkolenia, opiekę pielęgnacyjną, rehabilitację, mieszkania socjalne, aktywną politykę rynku pracy i usługi zdrowotne.
  - zwiększać dochody publiczne poprzez:
    - bardziej skuteczny pobór podatków,
    - poszerzanie bazy podatkowej, np. poprzez redukcję pozycji zaliczanych do kosztów uzyskania przychodu,
    - kształtowanie systemu podatkowego w taki sposób, by sprzyjał rozwojowi i zatrudnieniu.
  - zadbać o to, by transfery publiczne trafiały wyłącznie do tych, którzy potrzebują pomocy.
  - unikać „ustanawiania różnego typu oddzielnych świadczeń dla każdego przypadku” (s. 11) oraz
  - stworzyć sieć punktów kompleksowej obsługi transferów publicznych, tak by zmniejszyć obciążenia biurokratyczne.
  - Komisja zamierza:
    - monitorować wdrożenie zaproponowanych rozwiązań w ramach Europejskiego Okresu Oceny (tzw. Semestru Europejskiego) [COM(2011) 400],
    - ocenić skuteczność i efektywność polityki społecznej pod względem wydatków i dochodów,
    - powołać w 2013 r. panel ekspertów, którego zadaniem będzie doradzanie Komisji i Państwom Członkowskim w dziedzinie polityki zdrowotnej,
    - opublikować w 2013 r. szczegółowe wytyczne dotyczące „inwestycji społecznych”, służących optymalnemu wykorzystaniu Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (ESI), oraz
    - stworzyć wspólnie z Państwami Członkowskimi i Europejską Fundacją na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) bazę informacji, umożliwiającą wymianę doświadczeń związanych z wykorzystaniem ESI.
  - Wspólnie z Państwami Członkowskimi Komisja stworzy „budżety referencyjne”, uwzględniające uwarunkowania krajowe i regionalne.
    - Budżety referencyjne obejmować będą „zestawienie towarów i usług potrzebnych rodzinie o określonej wielkości i strukturze do życia na określonym poziomie dobrobytu, wraz z ich szacowanym kosztem w skali miesiąca lub roku” (s. 10).
    - Wspólnie z Komitetem Ochrony Socjalnej (art. 160 TFEU) Komisja zamierza w 2013 r. opracować metodologię budowy „budżetów referencyjnych”. Komitet Ochrony Socjalnej działa na rzecz współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi a Komisją w dziedzinie polityki społecznej, szczególnie poprzez otwartą koordynację.
    - Wykorzystując budżety referencyjne, Komisja zamierza monitorować „adekwatność wsparcia dochodów” (s. 11 i 19) w Państwach Członkowskich.
  - By zagwarantować odpowiednio ukierunkowane wsparcie przy wykorzystaniu funduszy ESF, Komisja opracuje mapy ubóstwa (s. 18). Wskażą one regiony o „licznych i/lub wielorakich potrzebach” (s. 18).
- › **Prowadzenie polityk społecznych aktywizujących i zwiększających potencjał**
- Dochody kobiet są „średnio o ponad 40 proc.” (s. 8) niższe niż mężczyzn. Sytuacja ta to skutek przede wszystkim:
    - niższego poziomu aktywności zawodowej (64,9 proc. u kobiet, 77,6 proc. u mężczyzn),
    - mniejszej liczby godzin pracy tygodniowo (33,7 godzin w przypadku kobiet i 40,6 godzin w przypadku mężczyzn),
    - faktu, że kobiety częściej wykonują prace gorzej płatne oraz
    - częściowo faktu, że kobiety zarabiają mniej od mężczyzn za pracę tej samej wartości.
  - Państwa Członkowskie powinny zmniejszać różnice w płacach kobiet i mężczyzn podejmując reformy rynku pracy, zmieniając przepisy dotyczące urlopów macierzyńskich i wprowadzając zachęty fiskalne.
  - Państwa Członkowskie powinny stworzyć zachęty w systemach podatkowych i opieki społecznej, skłaniające obywateli do podejmowania pracy – szczególnie kobiety i osoby o niskich dochodach.
  - Państwa Członkowskie powinny:
    - wdrożyć zalecenia Komisji dotyczące dostępu do zwykłego rachunku płatniczego (2011/442/EU), tak by zagwarantować, że wszyscy obywatele – niezależnie od ich sytuacji finansowej – będą mieli dostęp do „zwykłego rachunku płatniczego”,
    - wdrożyć zalecenia Komisji dotyczące aktywnej integracji bezrobotnych na rynku pracy (2008/867/EC), przy wykorzystaniu Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF).
    - walczyć z bezdomnością poprzez budowę mieszkań socjalnych i zmianę prawa dotyczącego eksmisji,
    - wykorzystywać Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym, oraz
    - wykorzystywać alternatywne metody finansowania inwestycji społecznych, takie jak partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).
  - Komisja zamierza:
    - przedstawić propozycje legislacyjne, by „ułatwić” dostęp do rachunków bankowych oraz przejrzystość i porównywalność opłat bankowych,
    - wyjaśnić władzom publicznym i dostawcom usług – poprzez wydanie Przewodnika oraz regularną wymianę informacji – w jaki sposób powinno się stosować przepisy o pomocy publicznej, funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i zamówieniach publicznych w odniesieniu do usług socjalnych,
    - wspierać Państwa Członkowskie we wdrażaniu usług, dostarczających informacji na temat praw emerytalnych,
    - przedstawić w 2013 r. raport na temat wdrożenia rozwiązań zaproponowanych w komunikacie „Solidarność w zdrowiu” [COM(2009) 567].
  - Komisja przedstawiła wniosek, którego celem jest poprawa mobilności pracowników [COM(2013) 236].

Analiza z dnia 21 maja 2013 r.

### › Inwestycje społeczne w trakcie życia

- Państwa członkowskie mają wdrożyć w pełni Rekomendację „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” [C(2013) 778].
  - Rekomendacja dotyczy rozwiązań w zakresie zdrowia i zasiłków socjalnych, jak również wczesnej edukacji i opieki.
  - Państwa Członkowskie mogą ubiegać się o fundusze na powyższe cele w Europejskim Funduszu Społecznym (ESF), Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF) oraz w Europejskim Funduszu Rolnym na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD).
- 13,5 proc. młodych ludzi w UE zbyt wcześnie kończy edukację. Fundusze z ESF mogą zostać wykorzystane na budowę strategii służących zmniejszeniu liczby tych osób.
- Komisja i Komitet Ochrony Socjalnej opublikują w 2013 r. raport w sprawie opieki długoterminowej, by pokazać możliwości starzenia się w dobrym zdrowiu.

### Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Chociaż polityka społeczna znajduje się w „przede wszystkim w kompetencjach Państw Członkowskich” (s. 26), inicjatywa UE jest konieczna by wesprzeć i uzupełnić działania podejmowane przez Państwa Członkowskie.

### Tło polityczne

Komunikat w sprawie inwestycji społecznych stanowi uzupełnienie o kwestie społeczno-polityczne pakietu w sprawie zatrudnienia [COM(2012) 173], Białej Księgi w Sprawie Systemów Emerytalnych [COM(2012) 55] oraz Gwarancji Zatrudnienia dla Młodzieży [COM(2012) 729].

### Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna: Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych  
Komisje Parlamentu Europejskiego: Komisja ds. zatrudnienia (prowadząca), sprawozdawca nieustalony;  
Komisja ds. Kultury i Edukacji, Komisja ds. Równości Płci

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarke

#### „Ramy finansowe”

W związku ze zmianami demograficznymi oraz trwającym kryzysem gospodarczym i zadłużeniowym, stabilność finansowania systemów opieki społecznej w Państwach Członkowskich jest zagrożona. Oba wspomniane czynniki będą tworzyć presję na budżety krajowe, a w szczególności właśnie na systemy opieki społecznej. Szybkie i dalekosiężne reformy w tym obszarze są więc konieczne. Ukierunkowanie systemów opieki na „inwestycje społeczne” - czyli położenie nacisku na transfery, które zwiększą potencjał i kwalifikacje obywateli – może trwale poprawić ich efektywność.

Politykę społeczną – jako główny element działań rządów – słusznie pozostawiono w kompetencjach Państw Członkowskich, ponieważ tylko w ten sposób można zadośćuczynić demokratycznie wyrażonym oczekiwaniom obywateli oraz uwzględnić kulturowe, historyczne i społeczno-ekonomiczne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi. Co za tym idzie, odpowiedzialność za wprowadzenie reform w zakresie finansowania systemów opieki społecznej w długim terminie spoczywa głównie na Państwach Członkowskich.

Wykorzystanie funduszy UE w celu „wsparcia” polityki społecznej prowadzonej przez Państwa Członkowskie to kosztowna inicjatywa – spowoduje, że unijne rozumienie „dobrej” polityki społecznej przeważa nad krajowymi pomysłami w tej dziedzinie. Subsydia wpłyną na decyzje na temat tego, co powinno być zapewnione obywatelom, ponieważ wydatki ponoszone przez Państwa Członkowskie na dotowanie różnego rodzaju rozwiązań społeczno-politycznych – np. tych postulowanych przez UE – będą się zmniejszać w porównaniu z wydatkami na działania nie subsydiowane.

Bardziej istotny wzrost dochodów państwa można osiągnąć poprzez uszczelnienie systemu podatkowego i takie skonstruowanie go, by wspierał wzrost i zatrudnienie. Na pytanie, czy słuszne jest poszerzenie bazy podatkowej – co bez obniżenia stawki podatkowej spowodowałoby wzrost obciążeń fiskalnych – nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Zazwyczaj jednak wyższe podatki spowalniają wzrost gospodarczy i zmniejszają poziom zatrudnienia. Na początek więc warto pamiętać, że najważniejsze – po stronie wydatkowej - będzie bardziej skuteczne wykorzystanie zasobów budżetowych. W tym kontekście słuszny wydaje się postulat Komisji, by z publicznych transferów socjalnych korzystali wyłącznie ci, którzy są faktycznie w potrzebie. Uruchomienie placówek kompleksowej obsługi transferów publicznych zmniejszy koszty administracyjne i ułatwi wykrycie i zwalczanie defraudacji. Większą skuteczność można też osiągnąć dzięki optymalizacji zróżnicowania rozmaitych rodzajów zasiłków.

„Adekwatność wsparcia dochodów” - m.in. poziom zasiłków socjalnych, uwzględniający towary uznawane za niezbędne do utrzymania rozsądnego standardu życia – musi być definiowany przez Państwa Członkowskie. Zaangażowanie Komisji w tym zakresie – polegające na określaniu „budżetów referencyjnych” - jest zbędne. Wsparcie dochodów jest bowiem podstawowym elementem polityki społecznej Państw Członkowskich – i tylko na tym poziomie jest zadośćuczynienie rozmaitym oczekiwaniom obywateli, które mogą się znacząco różnić w zależności od kraju. Z tego też względu nie ma uzasadnienia dla monitorowania przez Komisję „adekwatności wsparcia dochodów” w Państwach Członkowskich.

Analiza z dnia 21 maja 2013 r.

Niższy „średni poziom dochodów” wśród kobiet to – jak słusznie wskazuje Komisja – głównie pochodna wykonywanego zawodu, ilości wykonywanej pracy i wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet. Indywidualna decyzja na temat wykonywanego zawodu to element osobistego planowania ścieżki życiowej – nie może być regulowana przez rząd. Ilość wykonywanej przez kobiety pracy oraz wskaźnik zatrudnienia kobiet są jednak determinowane przez politykę rodzinną i podatkową prowadzoną przez Państwa Członkowskie, a więc stanowią elementy możliwe do kształtowania na poziomie politycznym – przynajmniej pośrednio. Ogólnie rzecz biorąc, systemy podatkowy i zasiłków socjalnych powinny – niezależnie od płci – stanowić zachętę do podejmowania pracy, ponieważ, w związku ze spadającą liczbą osób w wieku produkcyjnym oraz rosnącą rzeszą emerytów, wyższy wskaźnik zatrudnienia będzie kluczowy do utrzymania stabilnego finansowania systemów opieki społecznej w długim terminie.

Wniosek legislacyjny dotyczący transparentności i porównywalności opłat bankowych, który nie spowoduje dla banków dodatkowych kosztów – np. związanych z prowadzeniem subsydiowanych rachunków – może doprowadzić do wzrostu poziomu zatrudnienia. Dostęp do konta bankowego jest bowiem kluczowym elementem uczestnictwa w życiu zawodowym i gospodarczym. Rozporządzenie UE wprowadzające prawo do posiadania konta bankowego jest jednak zbędne, ponieważ w ramach swobodnej konkurencji pomiędzy bankami rachunki oferowane są w cenach, które pokrywają koszty ich prowadzenia. Jeśli ceny te okazałyby się zbyt wysokie, co utrudniłoby dostęp osób indywidualnych do kont, należałoby wymagać raczej zmian w polityce redystrybucji dóbr – np. związanych z zasiłkami socjalnymi.

## Ocena prawna

### Kompetencje prawne

Unia Europejska nie ma kompetencji do dyktowania prawnie wiążących rozwiązań społeczno-politycznych, które uznaje za stosowne. Choć odpowiedzialność za prowadzenie polityki społecznej jest podzielona pomiędzy UE i Państwa Członkowskie, kompetencje UE są ograniczone do kwestii przewidzianych w TFEU (art. 4 (2) b TFEU) oraz do „inicjatyw związanych z koordynacją polityki społecznej w Państwach Członkowskich” (art. 5 (3) TFEU).

### Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

## WNIOSKI

Ukierunkowanie systemów opieki społecznej na „inwestycje społeczne” może trwale zwiększyć ich efektywność. Wykorzystanie funduszy UE do „wspierania” polityki społecznej Państw Członkowskich może doprowadzić do tego, że unijne rozumienie „dobrej” polityki społecznej przeważa nad krajowymi rozwiązaniami w tej dziedzinie. Ocenianie i monitorowanie „słuszności wsparcia dochodów” - np. poziomu zasiłków socjalnych – jest zadaniem Państw Członkowskich, a nie Komisji.

---

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)