ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XLI, 4 SECTIO H 2007

Wydział Ekonomiczny, Zakład Polityki Społecznej, Gospodarczej i Przestrzennej,
Uniwersytet M.Curie-Skłodowskiej w Lublinie

GRZEGORZ BACZEWSKI

# *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec zjawiska ubóstwa*

European Union's social policy towards poverty

**Abstrakt**: W artykule autor przedstawia proces ewolucji unijnej polityki społecznej wobec ubóstwa na tle zmian koncepcyjnych zachodzących w sferze społecznej w wyniku postępowania procesów integracyjnych. Opisuje w ten sposób drogę dojścia do stosowanej obecnie otwartej metody koordynacji, stanowiącej podstawowe narzędzie oddziaływania na krajowe polityki społeczne zmierzające do ograniczania rozmiarów ubóstwa. Przedstawiając założenia, rozwiązania i osiągnięcia tej metody, autor formułuje wnioski i oceny dotyczące jej przewidywanej skuteczności.

## WPROWADZENIE
Introduction

Ubóstwo stanowi jedną z najpoważniejszych oraz najbardziej wstydliwych kwestii społecznych współczesnego świata. Zjawisko to dotyczy nie tylko krajów rozwijających się, ale także wysoko rozwiniętych, w tym także państw członkowskich Unii Europejskiej. W ramach ugrupowania brakuje krajów zupełnie wolnych od tego problemu, choć niewątpliwie występuje znaczne zróżnicowanie rozmiarów i drastyczności zjawiska. Wynika z tego potrzeba prowadzenia wspólnych działań zmierzających do usunięcia tej poważnej przeszkody, stojącej na drodze rozwoju społecznego zjednoczonej Europy. Upowszechniony pogląd o niewielkim zaangażowaniu Unii Europejskiej w społeczny wymiar integracji, którego efektem jest brak wspólnotowej polityki społecznej, jest uprawniony tylko w odniesieniu do historycznych początków Wspólnot Europejskich. Wraz z pro-

cesami integracji gospodarczej postępowała bowiem, chociaż znacznie wolniej, także integracja w sferze społecznej. Celem tego artykułu jest przedstawienie zmian w zakresie polityki ograniczania ubóstwa na tle ewolucji wspólnotowej polityki społecznej, a także opisanie i ocena wypracowanej tą drogą otwartej metody koordynacji.

W dotychczasowym rozwoju wspólnotowej polityki społecznej wyodrębnia się cztery podstawowe okresy. Lata 1957–1973, kiedy ograniczała się ona do zapewnienia socjalnych warunków do swobodnego przepływu pracowników na obszarze Wspólnoty. Lata 1974–1984, w których początkowo podjęto szereg działań, m.in. w zakresie harmonizacji prawa pracy i ustawodawstwa społecznego, jednak po ożywieniu nastąpiła stagnacja wywołana rezerwą części państw wobec tworzenia wspólnotowej polityki dotyczącej sfery socjalnej. Za trzecią fazę należy uznać okres od 1985 do 1997 r., w którym ożywieniu działań Wspólnoty o charakterze koncepcyjnym, regulacyjnym i praktycznym w sferze społecznej towarzyszyła opozycja ze strony Wielkiej Brytanii, w znacznym stopniu niweczącej osiągnięcia na tym polu. Natomiast ostatni, trwający ciągle okres, który rozpoczął się po 1997 r., można scharakteryzować jako fazę stałej koncentracji Unii na wspieraniu zatrudnienia, zwalczaniu bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego przy zastosowaniu otwartej metody koordynacji.[1]

## POCZĄTKI WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ W LATACH 1957–1973
## Early Stages of Common Social Policy 1957–1973

Pomimo że już w traktacie rzymskim znalazły się zapisy uwzględniające aspekt socjalny tworzącej się Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i mówiące, że celem tej organizacji będzie m.in. zapewnienie rozwoju społecznego, to przez pierwszych kilkanaście lat istnienia EWG polityka społeczna tylko w minimalnym stopniu była przedmiotem zainteresowania i współpracy państw członkowskich. Za główny cel sygnatariusze traktatu przyjęli integrację gospodarczą w postaci swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału[2], co było efektem zwycięstwa tzw. neoliberalnej koncepcji, w myśl której rozwój gospodarczy, jaki nastąpi w wyniku utworzenia wspólnego rynku, wpływając pozytywnie na sytuację socjalną państw członkowskich, samoczynnie doprowadzi do rozwoju społecznego.[3] Nieliczne działania w sferze socjalnej ograniczały się do usuwania

[1] W. Anioł, *Polityka socjalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 12.

[2] K. Tokarska-Biernacik, *Wspólnotowa polityka społeczna*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12, s. 2.

[3] M. Kąkol, A. Osińska, *Wspólna polityka społeczna*, [w:] *Polityka społeczno-ekonomiczna Unii Europejskiej. Zakres. Sektory. Dziedziny*, pod red. B. Muchy-Leszko, „Biuletyn Europejski" 1998, nr 4, Lublin 1999, s. 115–116.

społecznych barier w przepływie pracowników, z których najpoważniejsze zlikwidowano do 1968 roku.[4] Również początkowa działalność utworzonego w 1960 r. Europejskiego Funduszu Społecznego potwierdza fakt umiarkowanego zaangażowania Wspólnoty w sferę społeczną. Ocena ta wynika z faktu, że Fundusz w pierwszym dziesięcioleciu swego istnienia dysponował bardzo ograniczonymi środkami, które wykorzystywano głównie do finansowania działań związanych z przekwalifikowaniem i przemieszczaniem pracowników. Za zwiastun późniejszych zmian w tym względzie można uznać wystąpienie kanclerza RFN W. Brandta na spotkaniu szefów państw i rządów w Paryżu w 1972 r., gdzie postulował, aby politykę społeczną włączyć do działań wspólnotowych na równi z polityką gospodarczą. W wystąpieniu tym po raz pierwszy pojawił się także termin „Europejskiej Unii Socjalnej".[5] Jego autor stwierdzał[6]: „[... ] równolegle obok rozbudowywania unii gospodarczej i pieniężnej należy postawić pierwszy krok w kierunku unii socjalnej. Milionom europejskich pracowników należy nareszcie oznajmić, że nie chodzi tylko o Europę Interesu, ale także o Europę pracujących ludzi i ich jakości życia [...]". Apel Willi Brandta nie uzyskał wówczas poparcia ze strony pozostałych członków Wspólnoty. Pewne postulaty lepszej koordynacji socjalnej zostały umieszczone w rozporządzeniach EWG nr 1408/71 oraz 547/72. Oba zawierały zapis o działaniach, które Wspólnota powinna podjąć w celu zwalczania dyskryminacji i wyobcowania takich grup ludności, jak bezrobotni, niepełnosprawni, mniejszości narodowe, imigranci, bezdomni.[7] Zapisy te miały jednak charakter deklaratywny.

## ROZSZERZANIE DZIAŁAŃ POLITYKI WSPÓLNOTOWEJ W ZAKRESIE OGRANICZANIA UBÓSTWA W LATACH 1974–1984
Expanding Actions of Common Policy towards Poverty Reduction 1974–1984

Połowa lat 70. przebiegała pod znakiem recesji gospodarczej wywołanej „szokiem naftowym" z 1973 r. i kryzysem paliwowym, które spowodowały narastanie problemów społecznych w państwach EWG, a zwłaszcza gwałtowny wzrost bezrobocia. Odpowiedzią było większe zaangażowanie Wspólnoty w sferze społecznej. W roku 1974 Rada Ministrów EWG uchwaliła pierwszy Program Akcji Socjalnej, wytyczający główne kierunki wspólnotowej polityki społecznej,

---

[4] W. Anioł, *op. cit.*, s. 14.

[5] L. Dziewięcka-Bokun, *Unia Europejska przeciw biedzie i ekskluzji społecznej*, [w:] *Przeciw biedzie. Programy, pomysły, inicjatywy*, pod red. E. Tarkowskiej, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 100.

[6] Cytat za: M. Grewiński, *Polityka społeczna jako obszar integracji Wspólnot Europejskich*, „Polityka Społeczna" 2000, nr 8, s. 18.

[7] L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 100.

które zawierają się w realizacji trzech głównych celów: 1) pełnego i lepszego zatrudnienia; 2) poprawy, wyrównywania oraz humanizacji warunków życia i pracy; 3) zwiększenia udziału partnerów społecznych w ekonomicznych i politycznych decyzjach EWG, a pracowników w decyzjach podejmowanych na szczeblu przedsiębiorstw. W programie określono pakiet konkretnych przedsięwzięć, które służyć miały osiągnięciu wymienionych celów, przewidując ich stopniowe, wieloetapowe wcielanie w życie. Choć wszystkich celów nie udało się zrealizować, okres ten oceniany jest jako znaczące ożywienie działalności EWG na polu społecznym.[8]

Wkrótce po podjęciu decyzji o wprowadzeniu Programu Akcji Socjalnej Rada EWG podjęła decyzję w sprawie „programu projektów i badań pilotażowych w celu zwalczania ubóstwa". Inicjatywa ta wynikała z konstatacji, że trwanie ubóstwa jest sprzeczne z głównym celem Wspólnoty, mianowicie „harmonijnym rozwojem działalności gospodarczej, trwałą i zrównoważoną ekspansją, przyspieszonym podnoszeniem poziomu życia". Początkowo tzw. Pierwszy Program Walki z Ubóstwem zaplanowano na dwa lata, jednak w 1976 r. zdecydowano o przedłużeniu do 1979, a następnie uzupełniono dodatkowym programem realizowanym do roku 1981, co było spowodowane głównie tym, że wiele projektów i badań nie mogło zostać ukończonych w pierwotnie ustalonym terminie.[9] Celami Programu były przede wszystkim: przeprowadzenie badań dla lepszego zrozumienia natury, przyczyn, zakresu i mechanizmów ubóstwa oraz testowanie i rozwijanie nowych metod pomagania osobom nim dotkniętym lub zagrożonym.[10] W ramach programu uruchomiono 19 projektów i dwa badania międzynarodowe, dostarczono dziewięć raportów krajowych na temat biedy, sformułowano definicję ubóstwa oraz zbadano zagadnienie postrzegania zjawiska przez obywateli państw Wspólnot Europejskich.[11]

Druga połowa lat 70. czasami nazywana jest „złotą erą harmonizacji" ze względu na to, że w okresie tym przyjęto wiele wspólnotowych dyrektyw odnoszących się do takich kwestii, jak: równouprawnienie kobiet i mężczyzn, bezpieczeństwo i higiena pracy, zwolnienia grupowe itp. Jednakże wiele inicjatyw ustawodawczych pochodzących już z początku lat 80. nie doczekało się pomyślnej realizacji, a to głównie za sprawą radykalnej zmiany kursu politycznego w kierunku neoliberalizmu. Najsilniejszy opór wobec wspólnotowych regulacji w sferze społecznej prezentowała Wielka Brytania, rządzona od 1979 r. przez konser-

---

[8] W. Anioł, *op. cit.*, s. 16.

[9] R. Szarfenberg, *Marginalizacja i wykluczenie społeczne. Wykład monograficzny 2004/2005. Wykład 6. Wykluczenie społeczne w działaniach Unii Europejskiej i Rady Europy* (wersja z 18.01.2005 r.), publikacja internetowa: http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/wykluczenie, s. 2.

[10] *Ibid.*, s. 2.

[11] *Ibid.*, s. 2 oraz M. Kąkol, A. Osińska, *op. cit.*, s. 144.

watywną premier Margaret Thatcher. Efektem było ograniczenie działań zmierzających do budowy wspólnotowej polityki społecznej, co skutkowało m.in. wstrzymaniem działań służących eliminacji ubóstwa, zapoczątkowanych przez program z lat 1975–1981.

## OŻYWIENIE KONCEPCYJNE I REGULACYJNE WE WSPÓLNOTOWEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ LAT 1985–1997

Conceptual and Legal Revival in Common Social Policy 1985–1997

Przełom koncepcyjny w podejściu do sfery społecznej Wspólnoty pojawia się w połowie lat 80. wraz z nowym, francuskim, socjalistycznym przewodniczącym Komisji Europejskiej. Jacques Delors kładł nacisk na stworzenie przez Wspólnoty dużego rynku wewnętrznego. Uważał, że nie będzie to możliwe bez wypracowania i ochrony zuniwersalizowanych praw socjalnych. Świadomy tego, że ujednolicanie ustawodawstwa społecznego pod szyldem budowy „unii socjalnej" będzie napotykało sprzeciw państw członkowskich, zaproponował w miejsce unifikacji budowę spójności w postaci „europejskiej przestrzeni społecznej".[12] Wyrazem przejścia do bardziej zaawansowanego etapu integracji europejskiej było podpisanie w 1986 r. tzw. Jednolitego Aktu Europejskiego, który m.in. odnosił się do szeregu spraw społecznych. Wprowadzono zapisy dotyczące rozwoju „europejskich rokowań zbiorowych" jako instytucji ponadnarodowego dialogu społecznego oraz o potrzebie umacniania spójności, czyli redukowania dysproporcji ekonomicznych i społecznych, przez lepszą koordynację działań funduszy strukturalnych.[13] Analizując Program Jednolitego Rynku, można stwierdzić, że podobnie jak w okresie tworzenia EWG zwracano przede wszystkim uwagę na aspekt gospodarczy procesów integracyjnych. Jednak w latach 80. pominięcie społecznego wymiaru integracji europejskiej nie było już możliwe z kilku powodów. Należą do nich doświadczenia kryzysu lat 70., który powodował narastanie problemów społecznych, również o charakterze ponadnarodowym, włączenie do Wspólnot nowych państw (Grecji, Hiszpanii i Portugalii), o znacznie niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego od dotychczasowych członków oraz liczne grono zwolenników, wśród których istotną rolę odegrało europejskie zrzeszenie związków zawodowych.[14] Można wręcz powiedzieć, że tworzenie instytucjonalnych i ekonomicznych podstaw wspólnego rynku spowodowało, że coraz trudniej było wyłączać kwestie społeczne z działań wspólnotowych.[15] W roku 1988 zdecydowano o przygotowaniu osobnego dokumentu poli-

[12] M. Grewiński, *op. cit.*, s. 18.

[13] W. Anioł, *op. cit.*, s. 21.

[14] M. Kąkol, A. Osińska, *op. cit.*, s. 120.

[15] H. Wallace, W. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 268.

tycznego, uzupełniającego Jednolity Akt Europejski o aspekt społeczny. Wskutek oporu ze strony premier M. Thatcher nie został on przyjęty na szczycie przywódców państw EWG w połowie 1989 r. w Madrycie, a dopiero w grudniu tego roku w Strasburgu został sygnowany przez 11 państw, wszystkich z wyjątkiem Wielkiej Brytanii. Dokumentowi nazwanemu Kartą Podstawowych Praw Społecznych Pracowników, bądź nieformalnie Wspólnotową Kartą Społeczną, towarzyszył Program Akcji Socjalnej, obejmujący 47 różnych zadań i inicjatyw na poziomie wspólnotowym, związanych głównie z finalizacją jednolitego rynku europejskiego.[16]

W okresie 1985–1988 realizowano Drugi Program Walki z Ubóstwem, zainicjowany decyzją Rady z 1984 r. w sprawie konkretnych działań Wspólnoty w celu zwalczania ubóstwa. Na program przeznaczono początkowo 25 mln ECU, jednak w 1986 r. budżet został powiększony o 4 mln ECU w związku z rozszerzeniem Wspólnoty o Hiszpanię i Portugalię. Program miał na celu wspieranie i finansowanie różnego rodzaju „instrumentów badania poprzez działanie", które zakładały udział osób ubogich, a także rozpowszechnianie i wymianę wiedzy na temat ubóstwa, koordynację i ocenę środków służących jego eliminacji, transfer innowacyjnych podejść oraz regularne zbieranie i rozpowszechnianie porównywalnych danych na temat tego zjawiska przez państwa członkowskie.[17] W ramach programu zrealizowano ponad 100 akcji i projektów dotyczących m.in. rodzin niepełnych, długotrwale bezrobotnych oraz młodzieży pozostającej bez pracy, imigrantów drugiej generacji, uchodźców i repatriantów, bezdomnych oraz osób starszych. W ramach programu nastąpiło także zaangażowanie Eurostatu w zadanie opracowania wskaźników ubóstwa, m.in. przez dyskusje z krajowymi urzędami statystycznymi i wykorzystywanie badań budżetów gospodarstw domowych.[18] Pod koniec realizacji Drugiego Programu Walki z Ubóstwem, we wrześniu 1989 r., Rada Ministrów Spraw Socjalnych podjęła decyzję w sprawie zwalczania wykluczenia społecznego, która poprzedzona była decyzją z lipca tego roku o wspólnotowych programach działania w sprawie ekonomicznej i socjalnej integracji grup społecznych poszkodowanych pod względem socjalnym i ekonomicznym.[19] Jest to informacja o tyle istotna, iż sygnalizuje zmiany w nomenklaturze pewnych kwestii społecznych stosowanej w dokumentach wspólnotowych. Coraz częściej bowiem od tego momentu w miejsce wcześniej stosowanego pojęcia ubóstwa używa się terminu wykluczenia czy marginalizacji społecznej (*social exclusion*), które jest pojęciem szerszym i pojemniejszym.[20] Przez

[16] W. Anioł, *op. cit.*, s. 21–22.

[17] R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 2.

[18] L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 101.

[19] *Ibid.*, s.101.

[20] Zob.: K. W. Frieske, *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*. „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12, s. 32–35.

ubóstwo w dokumentach unijnych rozumie się sytuację, w której osoby, rodziny lub grupy osób posiadają środki ograniczone w takim stopniu, że poziom ich życia obniża się poza akceptowane minimum w kraju zamieszkania, a więc mającą charakter głównie materialny.[21] Natomiast wykluczenie społeczne wykracza poza aspekt materialny wskazując głównie na brak uczestnictwa w życiu społecznym, będący zarówno efektem braków relacji z innymi członkami społeczeństwa, jak i dyskryminujących jednostkę relacji z instytucjami. Marginalizacja jest zjawiskiem wielowymiarowym i choć ubóstwo może być zarówno jej przyczyną, jak i konsekwencją, to wykluczenie często może wynikać z okoliczności innych niż materialne.[22] Pomimo istotnych różnic kontekst, w jakim termin ten jest używany, sugeruje, że tam, gdzie mówi się o wykluczeniu, przede wszystkim ma się na myśli biedę, a tam, gdzie celem działań ma być włączenie czy też integracja osób wykluczonych, chce się realizować działania służące przede wszystkim likwidacji ubóstwa. Wydaje się, że, przynajmniej w początkowym okresie, głównym powodem zmiany terminologii i późniejszego unikania, niezbyt jednak konsekwentnego, słowa ubóstwo w dokumentach wspólnotowych była niechęć brytyjskiego rządu konserwatywnego do samego słowa „bieda". Konserwatyści głosili, że w bogatych społeczeństwach nie może być mowy o ubóstwie. Znacznie łatwiej było im przyznać, że w Europie występuje nowa kwestia społeczna, którą nazywa się wykluczeniem społecznym.[23]

Trzeci Program Walki z Ubóstwem obowiązywał w latach 1989–1994. Był on kontynuacją dwóch poprzednich, ale podjęto w nim także próbę wypracowania metod służących przeciwdziałaniu oraz eliminacji marginalizacji. W Programie podkreślano znaczenie współpracy organów rządowych, organizacji pozarządowych, instytucji badawczych, administracyjnych i wszystkich podmiotów działających na rynku pracy. Szczególnie akcentowano rolę koordynacji poziomej i innowacyjnych działań organizacji pozarządowych, które sprzyjałyby integracji grup podlegających „konkretnym formom izolacji".[24] Na jego realizację przeznaczono 55 mln ECU, co było sumą znacznie przekraczającą te, które wydano na realizację programów poprzednich. W ramach przedsięwzięć, które prowadzić miały do większej formalizacji działań służących ograniczaniu ubóstwa, zaleceniem Rady z 29 września 1989 r. powołano Obserwatorium do Spraw Walki ze Społecznym Wykluczeniem, którego zadaniem było monitorowanie polityki społecznej realizowanej przez państwa członkowskie.[25] W grudniu 1990 roku

---

[21] T. Panek, *Ubóstwo jako kwestia społeczna*, [W:] *Polityka społeczna*, pod red. A. Kurzynowskiego, SGH, Warszawa 2001, s. 160.

[22] S. Golinowska, *Od ubóstwa do wykluczenia społecznego*, „Polityka Społeczna" 2006, nr 11–12, s. 2.

[23] R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 3.

[24] *Ibid.*, s. 3.

[25] M. Kąkol, A. Osińska, *op. cit.*, s. 145.

utworzono też Europejską Sieć Zwalczania Ubóstwa (EAPN – *European Anti Poverty Network*), zrzeszającą organizacje pozarządowe zaangażowane w walkę z biedą. Głównym celem tej instytucji było doprowadzenie do nadania przeciwdziałaniu marginalizacji społecznej rangi priorytetu politycznego oraz uruchomienia działań, które służyłyby modyfikacji struktur społecznych, politycznych i ekonomicznych generujących biedę i wykluczenie.[26]

Okres realizacji Trzeciego Programu Walki z Ubóstwem był dość burzliwy, jeżeli chodzi o proces tworzenia wspólnotowej polityki społecznej. Można wręcz powiedzieć, że po uprzednim przyspieszeniu, które nastąpiło w drugiej połowie lat 80., początek lat 90. to okres swoistego przesilenia w podejściu do wspólnotowej polityki społecznej, w którym część nazbyt ambitnie formułowanych haseł i postulatów integracyjnych zostało zweryfikowanych negatywnie, kiedy zderzyły się one z oporem argumentowanym względami pragmatycznymi bądź ideologią antyfederalistyczną czy neoliberalną.[27] Kiedy w grudniu 1991 r. w holenderskiej miejscowości Maastricht na szczycie przywódców państw EWG uzgadniano Traktat o Unii Europejskiej, który otwierał kolejną fazę w integracji, do najbardziej kontrowersyjnych kwestii należała problematyka polityki społecznej. Przygotowany przez Holendrów pierwotny projekt „rozdziału społecznego" układu napotkał sprzeciw brytyjskiego premiera Johna Majora, a nowa wersja nie tylko nie zadowoliła Anglików, ale także spotkała się ze sprzeciwem Francuzów, Włochów oraz Belgów, którzy domagali się ambitniejszych uzgodnień. Ostatecznie zdecydowano o ujęciu postanowień dotyczących polityki społecznej w odrębnym protokole, który załączono w formie aneksu do traktatu z Maastricht. Porozumienie w sprawie polityki społecznej podpisało 11 państw, czyli wszyscy członkowie EWG z wyjątkiem Wielkiej Brytanii. Znalazł się w nim m.in. zapis stanowiący, że problem integracji osób wykluczonych należy do kwestii, które muszą być przegłosowane kwalifikowaną większością głosów. Wprowadzona do traktatu zasada subsydiarności była odczytana jako niechęć państw członkowskich do rozwijania ponadnarodowej polityki społecznej. Jednak w kolejnych latach Komisja Europejska publikuje dokumenty potwierdzające, że polityka społeczna pozostaje w obszarze jej zainteresowania. Tymi dokumentami są: Zielona Księga o Europejskiej Polityce Społecznej z 17 listopada 1993 r. oraz Biała Księga o Polityce Społecznej z 27 lipca 1994. Pierwsza z nich była sformułowaniem 65. podstawowych i dość szczegółowych pytań dotyczących dalszego rozwoju społecznego Unii, druga natomiast zawierała propozycje rozwiązań problemów przedstawionych w pierwszej.[28] Księga Zielona w niewielkim stopniu zajmuje się problemem ubóstwa. Zawiera jedynie wzmiankę o ujemnych skutkach wykluczenia,

[26] L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 101–102.
[27] W. Anioł, *op. cit.*, s. 26.
[28] M. Kąkol, A. Osińska, *op. cit.*, s. 124–125.

braku adekwatnej polityki i wypływających stąd zagrożeniach. Natomiast w Białej Księdze znajduje się wyraźny postulat walki z ubóstwem i wykluczeniem, o czym mówi część Księgi zatytułowana: „aktywne społeczeństwo dla wszystkich". W związku ze stwierdzeniem, że Unia nie może sobie pozwolić na utratę udziału w życiu społecznym grup wykluczonych, znajdują się tam deklaracje zapewnienia społeczeństwom Europy jedynego w swoim rodzaju połączenia dobrobytu ekonomicznego, spójności społecznej i powszechnie wysokiej jakości życia.[29]

Paradoksalnie deklaracjom głoszonym w Białej Księdze towarzyszyło odrzucenie Czwartego Programu Walki z Ubóstwem, który był planowany na lata 1994–1999 pod nazwą: „Średnioterminowy program działań w celu zwalczania wykluczenia i promowania solidarności: nowy program wspierania i stymulowania innowacji". Cele Programu koncentrowały się m.in. na identyfikacji i transferze najlepszych sposobów przeciwdziałania ubóstwu, sprawdzonych w krajach członkowskich Unii oraz na sprzyjaniu integracji osób wyłączonych z systemu społecznego i ekonomicznego. Jednak wiosną 1994 r., tuż przed zatwierdzeniem, Rada Ministrów Niemiec odmówiła jego aprobaty, tłumacząc swoją decyzję niezgodnością Programu z zasadą subsydiarności. Stanowisko Niemiec wobec Czwartego Programu Walki z Ubóstwem tłumaczy się istnieniem opozycji wobec niego wewnątrz kraju. Program ten wchodził bowiem w kompetencje landów, które nie życzyły sobie projektów unijnych ingerujących w ich własną politykę. Stanowisko Niemiec zostało wsparte przez Wielką Brytanię, która latem 1995 r. także odmówiła akceptacji Programu. Na ironię zakrawa fakt, że w listopadzie szefowie państw członkowskich Unii podczas szczytu w Madrycie wyrazili wolę stanowczego przeciwdziałania biedzie i wykluczeniu społecznemu, a w tydzień później 5. grudnia Rada Ministrów Unii Europejskiej ostatecznie odrzuciła Czwarty Program Walki z Ubóstwem, który miał dysponować największym jak dotąd budżetem – 121 mln ECU. Pomimo odrzucenia Programu Czwartego Komisja Europejska uruchomiła środki budżetowe na 86 projektów zwalczania wykluczenia społecznego w ramach „miniprogramu", na który przeznaczono 6 mln ECU. W roku 1996 Komisja wydała na ten cel kolejne 9 mln ECU, jednak w roku następnym działania Komisji na tym polu zostały wstrzymane z powodu skargi na pozaprawny sposób działania złożonej do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez Wielką Brytanię, przy poparciu Niemiec i Danii. Ostatecznie środki z Czwartego Programu Walki z Biedą trafiły do Funduszu Społecznego, gdzie zostały spożytkowane na działania prozatrudnieniowe.[30]

Historia Czwartego Programu Walki z Ubóstwem jest wręcz alegorycznym obrazem rozdźwięku pomiędzy deklaracjami woli a działaniami i wynikającej

---

[29] L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 104–105.

[30] *Ibid.*, s. 102–103 oraz R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 3.

z tego rozdźwięku niemocy w procesie budowy wspólnotowej polityki społecznej w tamtym okresie. Jednak był to także okres, w którym można było odczytać pewne sygnały wskazujące na stopniową zmianę w doborze instrumentów unijnych działań w obszarze polityki społecznej. Środki ściśle prawne (wiążące) były zastępowane przez środki koordynacyjno-polityczne, ponieważ nierzadko mogły okazać się skuteczniejsze. To nowe podejście przeciwne odgórnej i prawnie wymuszanej harmonizacji, a preferujące pragmatyzm i decentralizację, było niejako realizacją zapisanej w traktacie z Maastricht zasady subsydiarności.

## OTWARTA METODA KOORDYNACJI JAKO GŁÓWNY INSTRUMENT OGRANICZANIA UBÓSTWA WE WSPÓLNOTOWEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ PO 1997 ROKU
Open Method of Coordination as Main Means of Poverty Reduction in Common Social Policy after 1997

Pewien przełom we wspólnotowej polityce społecznej dokonał się w roku 1997, kiedy u steru rządów w Londynie stanęła Partia Pracy prezentująca odmienne od konserwatystów poglądy na tę kwestię. Wielka Brytania przyłączyła się do Wspólnotowej Karty Społecznej oraz wielu przyjętych wcześniej dyrektyw socjalnych. Nastąpiło także włączenie Porozumienia w Sprawie Polityki Społecznej z Maastricht do nowego traktatu amsterdamskiego, który podpisano jeszcze w 1997 roku. Pod koniec lat 90. panował szczególnie korzystny dla rozwoju wspólnotowej polityki społecznej klimat polityczny. W aż trzynastu spośród piętnastu państw Unii rządziły lub współrządziły partie socjaldemokratyczne, jakby z definicji w większym stopniu zainteresowane tematyką społeczną. Ponadto, za korzystny czynnik należy uznać rozszerzenie UE o trzy wręcz modelowe państwa dobrobytu, czyli Szwecję, Finlandię i Austrię. W tym czasie jednak działania państw członkowskich zdominował proces dochodzenia do wspólnej waluty – euro. Wiele krajów miało trudności ze spełnieniem tzw. kryteriów konwergencji z Maastricht oraz wymogów Paktu Stabilności, które nierzadko oznaczały konieczność ograniczania działań w sferze społecznej, prowadzenia restrykcyjnej polityki pieniężnej, liberalizacji, prywatyzacji i deregulacji. Efektem tych działań było narastanie problemów społecznych, związanych przede wszystkim z rynkiem pracy.

Na lata 1998–2000 został przyjęty kolejny średniookresowy Program Akcji Społecznej, w którym identyfikuje się trzy główne wyzwania dla Unii. Są to: wysokie bezrobocie, przemiany w środowisku pracy oraz ubóstwo i wykluczenie społeczne. Odpowiednio do zidentyfikowanych problemów zarysowały się główne kierunki działań wspólnotowych w tym obszarze: 1) tworzenie miejsc pracy, podnoszenie kwalifikacji i zwiększanie mobilności siły roboczej; 2) skuteczna adaptacja do zmieniającego się środowiska pracy, m.in. przez unowocześnianie form organizacji pracy, przyspieszanie restrukturyzacji, lepsze wykorzystanie

szans społeczeństwa informacyjnego oraz poprawa bezpieczeństwa i higieny pracy; 3) tworzenie społeczeństwa spójnego bądź inkluzyjnego (*inclusive society*), opartego na solidarności i równości, a przy tym gwarantującego wysoki standard życia.[31]

Traktat amsterdamski, który wszedł w życie w 1999 r., zawierał dwa artykuły kluczowe z punktu widzenia późniejszych działań służących walce z ubóstwem. Dotyczy to art. 136, który mówi, że „Wspólnota i Państwa Członkowskie, mając na uwadze fundamentalne prawa socjalne, takie jak prawa określone w Europejskiej Karcie Socjalnej podpisanej w Turynie w 1961 r. oraz Karcie Wspólnoty o Fundamentalnych Prawach Socjalnych Pracowników z 1989 r. stawiają sobie za cel wspieranie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, aby umożliwić harmonizację warunków w tej dziedzinie przy jednoczesnym rozwoju, właściwą ochronę socjalną, dialog pomiędzy pracownikami a pracodawcami, rozwój zasobów ludzkich dla osiągnięcia trwale wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zwalczania izolacji".[32] W kolejnym artykule znalazł się zapis mówiący o tym, że Wspólnota będzie dążyć do osiągnięcia celów zawartych w art. 136 przez poparcie i uzupełnianie działań państw członkowskich w kilkunastu wymienionych dziedzinach, wśród których znalazło się zwalczanie wykluczenia społecznego, a więc także ubóstwa. Jak mówi, art. 137 w ramach tych działań Rada „może przyjąć środki zachęcające do współpracy Państwa Członkowskie poprzez inicjatywy skierowane na uzupełnianie wiedzy, rozwój wymiany informacji i najlepszych praktyk, promowanie innowacyjności podejść i ewaluacji doświadczeń, z wyłączeniem ujednolicenia przepisów i regulacji Państw Członkowskich [...]".[33] Zapisy artykułów 136 i 137 traktatu amsterdamskiego, które w niezmienionej formie znalazły się także w traktacie konstytucyjnym UE, dały podstawę do stworzenia tzw. otwartej metody koordynacji, która z czasem przyjęła się jako główny instrument wspólnotowy stosowany w obszarze polityki społecznej.

Cytowane przepisy stały się podstawą do działań w ramach tzw. procesu luksemburskiego, związanego z realizacją Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Jeszcze w 1997 r. Rada Europejska podjęła decyzję o wprowadzeniu w życie dyspozycji dotyczących zatrudnienia i koordynacji w zakresie polityk zatrudnienia prowadzonych przez państwa członkowskie. W ramach corocznych wskazówek, które mają pomagać krajom członkowskim w opracowywaniu Krajowych Planów Działania na rzecz Zatrudnienia, padają sformułowania, wskazujące na uwzględnianie zagadnień ubóstwa i wykluczenia społecznego. Mówi się tam m.in.

---

[31] W. Anioł, *op. cit.*, s. 25–31.

[32] Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Wydaw. Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2002, s. 323–324.

[33] *Ibidem*.

o „promowaniu rynku pracy otwartego dla wszystkich" oraz „zwalczaniu dyskryminacji i promowaniu społecznej inkluzji poprzez dostęp do zatrudnienia".[34] Jednak główne działania Unii Europejskiej w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego mają miejsce w ramach tzw. procesu lizbońskiego. W roku 2000 Komisja Europejska wydała komunikat *Building an Inclusive Europe*, co można przetłumaczyć jako „Budując Europę integracji społecznej". W dokumencie tym znajduje się m.in. stwierdzenie, że wykluczenie społeczne jest jednym z głównych wyzwań dla państw Unii, a jego rozwiązanie wykracza poza zagadnienia redystrybucji dochodów, wymagając przede wszystkim likwidacji strukturalnych przeszkód dla integracji społecznej. W marcu 2000 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie została przyjęta tzw. Strategia lizbońska, która miała być odpowiedzią na wyzwania globalizacji procesów gospodarczych. Łączy ona w sobie ekonomiczne i społeczne cele integracji europejskiej, a jej główny cel został sformułowany w ten sposób, że „do 2010 r. Europa powinna stać się najbardziej konkurencyjną oraz dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zdolną do stałego wzrostu oraz zapewniającą coraz więcej coraz lepszych miejsc pracy oraz coraz większą spójność społeczną".[35] Wynika z tego, że wzmocnienie spójności społecznej przez zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego stanowi, oprócz reform gospodarczych i tworzenia wysokiej jakości nowych miejsc pracy, jeden z trzech głównych filarów lizbońskiej strategii, ponieważ zbyt wysoki poziom ubóstwa w UE zostaje uznany za jedną z głównych przeszkód w rozwoju.[36] Potwierdzeniem tego jest decyzja Rady Europejskiej o włączeniu do Strategii wspólnych działań mających na celu zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego. W Lizbonie został przyjęty także nowy model działania, który opiera się na dwóch założeniach: nadaniu Radzie Europejskiej wiodącej i koordynującej roli w monitorowaniu postępu państw UE w ramach wyznaczonych celów oraz zastosowaniu tzw. metody otwartej koordynacji, która służyć ma wymianie najlepszych rozwiązań pomiędzy państwami członkowskimi i zapewnieniu większej spójności działań.[37]

Przyjęcie Strategii lizbońskiej przyspieszyło działania wspólnotowe w sferze społecznej. Jeszcze w grudniu 2000 r. w Nicei Rada Europejska przyjęła dokument „Agenda Polityki Społecznej" (*Social Policy Agenda*), który wyznaczał wspólne cele polityki społecznej państw UE na najbliższe pięć lat. Zasadniczym celem Agendy była taka modernizacja europejskiego modelu społecznego, która

---

[34] W. Anioł, *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 218 oraz R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 3–6.

[35] J. Ciechański, *Strategia integracji społecznej Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12, s. 36.

[36] W. Anioł, *Europejska polityka społeczna...*, s. 130.

[37] B. Kłos, *Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego w polityce społecznej Unii Europejskiej*, Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Grudzień 2002, nr 946, s. 2–3.

wprowadzi sprzężenia dynamizujące rozwój krajów członkowskich UE przez oddziaływanie w sferach gospodarczej, zatrudnienia i społecznej. Wśród sześciu priorytetów wymienionych w dokumencie znajduje się zwalczanie biedy oraz wszelkich form wykluczenia i dyskryminacji w celu promowania integracji społecznej.[38] Realizacja tego priorytetu wymagała uzgodnienia wspólnych celów w tym obszarze. Rada wyznaczyła cztery główne cele, które zwykło się nazywać nicejskimi. Są to: 1) ułatwienie dostępu do zatrudnienia oraz do zasobów, praw, dóbr i usług; 2) zapobieganie ryzykom wykluczenia społecznego; 3) pomoc dla grup najbardziej narażonych; 4) zaangażowanie wszystkich instytucji/aktorów (rządowych, samorządowych i pozarządowych) w zwalczanie marginalizacji społecznej.[39]

Otwarta metoda koordynacji, którą przyjęto do realizacji wspólnotowej polityki zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, opiera się na czterech punktach[40]:

1. Wspólne wyznaczanie celów europejskiej polityki społecznej na konkretne okresy.

2. Wskazywanie i/lub konstruowanie wskaźników społecznych, które cele te będą określać oraz ustalenie odniesień (*benchmarks*), pozwalających na wskazanie, do czego należy dążyć.

3. Przeniesienie ustaleń europejskich na szczebel krajowy i dostosowywanie ich do polityki narodowej i regionalnej.

4. Systematyczne obserwowanie oraz wspólna ocena realizacji ustalonych celów.

Charakterystyczne dla przytoczonej metody jest to, że nie przewidziano w niej żadnych sankcji za niewywiązanie się z założonych celów, podobnie jak nie przewidziano tu szczególnej motywacji dla krajów, które spełniły wymogi. Sama metoda ma na celu raczej wspólną pracę intelektualną i polityczną, dzięki której polityka społeczna krajów członkowskich przekształcać się będzie w pożądanym, ogólnoeuropejskim kierunku.[41] Jak zapisano w tekście Agendy Polityki Społecznej, jej celem nie jest harmonizacja polityk społecznych krajów członkowskich, ale współpraca, która prowadzić będzie do realizacji wspólnych celów i koordynacji polityk w kontekście wspólnego rynku i europejskiej waluty.[42]

---

[38] O. Soszyńska, *Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w ramach otwartej metody koordynacji*. „Polityka Społeczna" 2004, nr 10, s. 18.

[39] B. Kłos, *op. cit.*, s. 4. Szczegółowy opis celów nicejskich znajduje się w: R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 6–7.

[40] S. Golinowska, *Europejski model socjalny i otwarta koordynacja polityki społecznej*, „Polityka Społeczna" 2002, nr 11–12, s. 12.

[41] *Ibidem*.

[42] *Social Policy Agenda*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliment, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2000) 379 final, Brussles 2000, s. 7.

Kolejnym krokiem, po ustaleniu celów nicejskich, było zobowiązanie państw członkowskich UE do przygotowania Krajowych Planów Działania przeciw Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu na lata 2002–2003, w terminie do czerwca 2001. Plany przygotowywane były w ramach otwartej metody koordynacji, a więc przy zaangażowaniu aktorów pomocnych w ich realizacji, tzn. partnerów społecznych, samorządów terytorialnych czy organizacji pozarządowych. Miały one zawierać m.in. priorytety w walce z ubóstwem i wykluczeniem, opisy instrumentów oraz przykłady dobrych praktyk. Na podstawie przedstawionych Planów Krajowych przygotowano Wspólny Raport o Integracji Społecznej (*Joint Inclusion Report*), analizujący sytuację w państwach członkowskich i proponujący zadania na przyszłość, który Rada Europejska przyjęła w Leaken w grudniu 2001. W tym samym terminie Rada, Parlament i Komisja Europejska uzgodniły „Program działania Wspólnoty na rzecz wspierania współpracy pomiędzy Krajami Członkowskimi w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego", który zaplanowany został na lata 2002–2006. Wśród celów programu, którego budżet ustalono na 75 mln EUR, wymieniano: lepsze rozumienie zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego przez zastosowanie porównywalnych wskaźników, wymianę doświadczeń w zakresie prowadzonej polityki oraz zwiększanie zdolności przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu i promowanie innowacyjnych przedsięwzięć na szczeblach: Wspólnoty, kraju czy regionu. Ustalono, że cele realizowane będą głównie przez działania polegające na[43]:

– analizowaniu cech, przyczyn, procesów dotyczących społecznego wykluczenia, w tym gromadzeniu danych statystycznych wskazujących na różne formy społecznego wykluczenia, studiach nad ilościowymi i jakościowymi wskaźnikami oraz rozwoju wspólnej metodologii i studiów tematycznych;

– wymianie informacji i dobrych praktyk w zakresie rozwoju wskaźników ilościowych i jakościowych, ocenie monitoringu;

– promowaniu dialogu i wsparcia dla organizacji zwalczających ubóstwo i wykluczenie społeczne, zwłaszcza pozarządowych.

Wraz z przyjęciem Wspólnego Raportu o Integracji Społecznej ustalono i przyjęto listę wspólnych wskaźników społecznych, które miały służyć obserwacji postępów w realizacji celów nicejskich. Ustalenie listy było procesem niełatwym, ponieważ jak twierdzi S. Golinowska, „w otwartej koordynacji wskaźniki społeczne stanowią kluczowe narzędzie – definiują polityczne cele w kategoriach pozwalających na ich mierzenie oraz wyznaczanie etapów ich osiągnięcia w wyznaczonych obszarach wspólnego działania".[44] Dlatego przy wyborze właściwych indykatorów kierowano się szeregiem szczegółowych zasad[45], na podsta-

[43] B. Kłos, *op. cit.*, s. 5.
[44] S. Golinowska, *op. cit.*, s. 12.
[45] *Ibid.*, s. 12–13.

wie których wyodrębniono zestaw osiemnastu wskaźników – podzielono je na podstawowe (*primary indicators*) oraz drugorzędne (*secondary indicators*). Do wskaźników podstawowych zaliczone zostały[46]: stopa ubóstwa, liczona przy zastosowaniu linii ubóstwa wyznaczonej jako 60% mediany dochodów w danym kraju; nierówności rozkładu dochodów, mierzone stosunkiem udziału w dochodach skrajnych grup kwintylowych; stopa ubóstwa trwałego, liczona jako procent ludzi o dochodach trwale niższych od linii ubóstwa w przeciągu trzech ostatnich lat; mediana luki dochodowej, liczona jako różnica pomiędzy medianą dochodów osób ubogich a przyjętą w badaniach linią ubóstwa; wskaźnik spójności regionalnej, będący wariancją stóp bezrobocia dla regionów typu NUTS 2, liczonych odrębnie dla każdego kraju; stopa bezrobocia długoterminowego, liczona jako procent bezrobotnych od co najmniej 12 miesięcy do populacji aktywnej ekonomicznie w wieku 15–64 lat; ludność żyjąca w gospodarstwach domowych bezrobotnych, liczona procentem ludności żyjącej w gospodarstwach domowych z co najmniej jednym bezrobotnym; procent młodzieży przedwcześnie przerywającej edukację i niepodejmującej nauki lub szkolenia zawodowego; oczekiwana długość życia noworodka; subiektywna ocena stanu zdrowia ze względu na dochód. Lista wskaźników drugorzędnych, o charakterze pomocniczym, obejmuje[47]: rozproszenie wokół linii ubóstwa, które obrazują udziały osób o dochodach niższych od 40%, 50% oraz 70% mediany dochodów w danym kraju; współczynnik ryzyka ubóstwa w określonym roku, liczony jako procent osób, które w danym roku mają dochód niższy od linii ubóstwa sprzed trzech lat uaktualnionej wskaźnikiem inflacji; stopa ubóstwa przed uwzględnieniem w dochodach transferów socjalnych; współczynnik Giniego; trwałość pozostawania w biedzie, którą obrazuje procent ludności o dochodach niższych od 50% mediany w roku badania oraz w dwóch poprzednich latach; udział bezrobotnych długotrwale (powyżej 12 miesięcy) w ogólnej liczbie bezrobotnych; udział bardzo długotrwale bezrobotnych (powyżej 24 miesięcy) w ogólnej liczbie aktywnych zawodowo w wieku 15–64 lat; udział osób z niskim wykształceniem w grupie wiekowej 25–64 lata. Można wspomnieć także o trzeciej grupie – wskaźników ustalanych indywidualnie przez poszczególne kraje. Powinny być one stosowane do wskazania szczególnych aspektów ubóstwa i społecznego wykluczenia oraz do ułatwienia i lepszej interpretacji wskaźników ujednoliconych.[48]

---

[46] J. Ciechański, *Strategia integracji społecznej...*, s. 37 oraz I. Dennis, A. Guio, *Poverty and Social Exclusion in the EU*, „Statistics in Focus" 2004, Theme 16, s. 8, a także iid., *Poverty and Social Exclusion in the EU After Leaken – Part 2*, „Statistics in Focus" 2003, Theme 3–9, s. 5–6.

[47] J. Ciechański, *Strategia integracji społecznej...*, s. 37 oraz *Wspólny raport na temat reintegracji społecznej. Część III – Załączniki*, Rada Unii Europejskiej 15223/01, Bruksela 12 grudnia 2001, s. 3–16.

[48] B. Kłos, *op. cit.*, s. 4–5.

Ustalone wskaźniki znajdują zastosowanie przede wszystkim w analizie rozmiarów i natury zjawisk ubóstwa i wykluczenia społecznego, jaką wszystkie kraje członkowskie muszą przeprowadzać w ramach przygotowywanych co dwa lata Krajowych Planów Działania na rzecz Integracji Społecznej, zwanych w skrócie KPD/Integracja. Jednak oprócz funkcji analitycznej wskaźniki służą także wyznaczeniu celów, które w ramach polityki integracji społecznej i zwalczania ubóstwa poszczególne kraje będą się starały osiągnąć, oraz monitorowaniu postępów w tym zakresie.

Jednym z zasadniczych elementów otwartej metody koordynacji jest stosowanie tzw. *benchmarks*, jako odniesień do definiowanych w KPD/Integracja celów, wartości wskaźników czy sposobów realizacji celów. Najczęściej *benchmark* to przykład dobrej praktyki, czyli jakiegoś udanego rozwiązania, które warte jest naśladowania w innych krajach. Opisy takich praktyk wszystkie państwa umieszczają w KPD/Integracja, a te, które zostały najlepiej ocenione, powinny być upowszechnione na terenie całej Unii. Oczywiście w tworzeniu odniesień nie chodzi o kreowanie wzorów idealnych, gotowych i uniwersalnych rozwiązań. Jest to raczej poszukiwanie najlepszych kierunków działań, które wkomponowane w specyfikę konkretnej rzeczywistości, mogą przynieść oczekiwane rezultaty. Zasada *benchmarku* ułatwia realizację celu dzięki wskazaniu dobrego przykładu podejścia do jego wykonania, ale nie powinna zwalniać od twórczego myślenia, ponieważ nie służy automatycznemu powielaniu wskazanych rozwiązań.[49]

Monitorowanie i ocena stanowią niezwykle istotny element opisywanej metody. Działania oceniające odbywają się na różnych szczeblach i etapach. Po pierwsze, uspołeczniona metoda prac nad KPD/Integracja oznacza, że poszczególne dokumenty i opracowania są szeroko konsultowane i podlegają krytycznej ocenie partnerów społecznych oraz wszystkich, którzy pragną zabrać w tym temacie głos. Po drugie, polityka zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego poszczególnych krajów podlega systematycznej wspólnej ocenie na szczeblu unijnym. Choć z tych ocen nie wynikają żadne poważne sankcje, to w ich wyniku formułuje się uwagi i zalecenia, które mogą posłużyć doskonaleniu polityk krajowych. Trzecią instancją oceniającą jest w dziedzinie integracji społecznej Europejska Sieć Zwalczania Ubóstwa (EPAN), która publikuje dokumenty analizujące działania krajów członkowskich i instytucji unijnych na tym polu.

Analiza KPD/Integracja na lata 2001–2003 oraz procesów ich wdrażania, przeprowadzona przez Sieć, wskazała, że pomimo znacznych postępów ciągle występują istotne niedociągnięcia na tym polu.[50] Sugeruje ona, że pomimo dość

[49] S. Golinowska, *op. cit.*, s. 13.

[50] *Ocena realizacji Krajowych Planów Działania na Rzecz Reintegracji Społecznej dokonana przez EAPN*, EAPN, Bruksela 2002, Publikacja internetowa: www.eapn.org, s. 26–27.

dużej liczby zalet, metoda otwartej koordynacji posiada także liczne słabości, wśród których należy wymienić przede wszystkim możliwość ograniczenia się rządów państw członkowskich jedynie do opracowywania KPD/Integracja, bez aplikacji opisywanych tam rozwiązań do realizowanej polityki społecznej. Podobny charakter mają uwagi krytyczne zawarte w ocenie kolejnej rundy KPD/Integracja. Wymienić tu można przede wszystkim brak skutecznego przeglądu wszystkich polityk pod względem ich skutków dla zjawiska ubóstwa, brak włączenia przeciwdziałania ubóstwu do głównego nurtu polityki oraz brak jasnej strategii implementacji planów i zasobów, które miałyby być na to przeznaczone.[51]

Należy przyznać, że niewątpliwie od czasu decyzji o podjęciu działań w ramach wspólnotowej polityki zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego otwartą metodą koordynacji nastąpiło istotne przyspieszenie działań na tym polu. Za sukces należy przede wszystkim uznać ustalenie wspólnego zestawu wskaźników opisujących te zjawiska oraz wprowadzenie konieczności systematycznego opracowywania, a następnie wspólnej oceny Krajowych Planów Działania na rzecz integracji społecznej. Wymusza to na rządach dostrzeganie problemów nierzadko dotąd ignorowanych, ich analizę oraz poszukiwanie środków zaradczych. Rodzi się tu także element rywalizacji, który może przynieść nawet lepsze wyniki niż stosowanie sankcji czy zachęt. Kierunek wybrany do realizacji europejskiej polityki przeciwdziałania ubóstwu należy zatem ocenić pozytywnie.

## PODSUMOWANIE
## Conclusion

Wraz z rozwojem procesów integracyjnych w Europie można obserwować rosnące zainteresowanie sferą społeczną w ramach tworzącej się wspólnoty. Choć nie można mówić obecnie o prowadzonej w ramach Unii Europejskiej jednolitej polityce społecznej, to należy uznać, iż dzięki wprowadzonej metodzie uzgadniania działań w sferze społecznej na forum unijnym faktem staje się koordynacja polityk społecznych państw członkowskich w wybranych obszarach. Ograniczanie ubóstwa w ramach programów integracji społecznej należy do najistotniejszych obszarów objętych działaniami w ramach otwartej metody koordynacji. Na obecnym etapie trudno mówić o efektach pozwalających na jednoznaczną ocenę tej metody, jednak zawarte w niej elementy, tj.: możliwość czerpania z doświadczeń innych, szerokie konsultacje oraz ciągłe monitorowanie postępów mogą przyczynić się do uzyskania wysokiej skuteczności w ramach realizowanych programów ograniczania ubóstwa, choć w dużej mierze będzie ona zależeć od zaangażowania w ten proces rządów poszczególnych państw.

[51] R. Szarfenberg, *op. cit.*, s. 10.

## SUMMARY

During the process of integration in Europe growing concern about the social sphere have been observed. Although it is impossible to say that there is one homogeneous social policy in the Community, there are objective bases to claim that in some areas significant progress in coordinating domestic social policies has been achieved. The main measure for this achievement is the Open Method of Coordination, which is based on joint work aiming for determining objectives and searching for the best means to accomplish the goals (purposes). Reducing poverty is one of the most important goals in the area of social inclusion involved in the Open Method of Coordination. It is very difficult to judge the achievements in this stage of work, but some elements of the method, such as: opportunities to learn the best practices from other countries, open debates and progress monitoring may contribute to reaching the high level of efficiency in the domestic programmes of poverty reduction. However, this efficiency depends mostly on the governments of membership countries.