



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.8.2012 r.
COM(2012) 446 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Ochrona socjalna w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Ochrona socjalna w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju

1. DLACZEGO OCHRONA SOCJALNA JEST ISTOTNA?

Długotrwałe ubóstwo i rosnąca podatność na zagrożenia

Politykę UE w zakresie przyszłej współpracy na rzecz rozwoju zapisano w „Programie działań na rzecz zmian”¹. Opowiada się ona między innymi za bardziej kompleksowym podejściem do kwestii rozwoju społecznego, wspieraniem łatwiejszego dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych i edukacyjnych oraz lepszą ochroną socjalną sprzyjającą włączeniu społecznemu, w którym „społeczeństwo może uczestniczyć w tworzeniu bogactwa i miejsc pracy oraz czerpać z tego korzyści”.

W ostatnich latach gospodarka światowa odnotowała imponujący wzrost w niektórych krajach rozwijających się, zwłaszcza w Azji. Pięć krajów o dużej populacji osiągnęło status kraju o średnich dochodach. Mimo to dwie trzecie najbiedniejszej ludności świata liczącej 1,5 mld osób mieszka teraz w krajach o średnich dochodach. Ponadto globalizację powszechnie kojarzy się ze wzrostem podatności na zagrożenia, z zakłóceniem funkcjonowania tradycyjnych systemów solidarności społecznej, a w niektórych przypadkach z pogłębiającą się polaryzacją społeczeństwa. Duża liczba pracowników sezonowych, nieformalnych i migrujących nie ma dostępu do ubezpieczenia społecznego z tytułu zatrudnienia ani innych rzeczywistych form ochrony socjalnej.

Podczas gdy prawdopodobne jest osiągnięcie pierwszego milenijnego celu rozwoju polegającego na zmniejszeniu o połowę liczby osób żyjących w skrajnym ubóstwie, wiele gospodarstw domowych pozostaje podatnych na zagrożenia, znajdując się tuż ponad granicą skrajnego ubóstwa². Ubóstwo jest z uwagi na szczególne czynniki, takie jak izolacja geograficzna, niepełnosprawność, płeć lub przynależność etniczna coraz częściej związane z wykluczeniem i marginalizacją. Zwłaszcza w krajach o niskich dochodach słabe zdrowie i choroby, niewłaściwe odżywianie, szczególnie w przypadku dzieci, brak odpowiednich umiejętności, przede wszystkim w przypadku młodych ludzi, oraz niedobór zasobów i stałe narażenie na poważne problemy z uzyskiwaniem środków na utrzymanie uniemożliwiają milionom ubogiej ludności skuteczne uczestnictwo w rynku pracy lub działalność w charakterze przedsiębiorców w celu uniknięcia ubóstwa. Ponadto ogólnoświatowy kryzys żywnościowy, paliwowy i finansowy negatywnie wpłynął na dostęp do środków utrzymania oraz jakość i bezpieczeństwo zatrudnienia osób ubogich.

¹ COM(2011) 637, konkluzje Rady 9316/12.

² S. Chen i M. Ravallion, *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty* (Kraje rozwijające się są uboższe niż sądziliśmy, ale nie mniej skuteczne w zwalczaniu ubóstwa), WB, 2008 r.

Ochrona socjalna na rzecz rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu

Ochrona socjalna może odgrywać kluczową rolę w ograniczaniu ubóstwa i podatności na zagrożenia. Poprzez zwiększanie sprawiedliwości, np. w drodze transferów socjalnych i lepszego dostępu do podstawowych usług socjalnych, oraz zapewnianie ochrony przed zagrożeniami, ochrona socjalna może przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także spójności i stabilności społecznej. Ze względu na bardzo różny profil gospodarek rozwijających się oraz wysoki stopień niesformalizowania ich rynków pracy kontekst różni się jednak zdecydowanie od tego, w którym tworzone większość istniejących systemów ochrony socjalnej w krajach rozwiniętych, oraz konieczne są innowacyjne i indywidualnie dobrane rozwiązania w oparciu o potrzeby i priorytety danego kraju.

Ochrona socjalna w ramach przyszłej polityki UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju

Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, organizacje międzynarodowe i społeczeństwo obywatelskie wezwały Komisję do przygotowania wniosku dotyczącego ochrony socjalnej w kontekście współpracy UE na rzecz rozwoju³. W raporcie europejskim za 2010 r. na temat rozwoju zawarto postulat, by uczyniono z ochrony socjalnej integralną część unijnej polityki rozwoju⁴. W 2011 r. Komisja wszczęła proces konsultacji, który potwierdził, że rozwój ram przyszłej polityki UE na rzecz wsparcia ochrony socjalnej jest zasadny i aktualny.

Niniejszy komunikat ma przedstawić, na czym polega rola ochrony socjalnej w umacnianiu trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz rola polityki UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju we wspieraniu wzmacniania polityki i systemów ochrony socjalnej.

2. CO TO JEST OCHRONA SOCJALNA I JAKĄ PEŁNI ROLĘ?

Definicja ochrony socjalnej

Na arenie międzynarodowej używa się różnych definicji ochrony socjalnej. Niektóre podejścia są ściśle normatywne i opierają się na koncepcji ochrony socjalnej jako prawie zapisanym w instrumentach ONZ, w tym w konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), zaś inne koncentrują się na roli ochrony socjalnej w ograniczaniu ubóstwa i stymulowaniu rozwoju gospodarczego. Niektóre podejścia podkreślają rolę ochrony socjalnej w pomaganiu osobom ubogim wydźwignąć się z ubóstwa, zaś inne odnoszą się do jej roli w promowaniu włączenia społecznego, sprawiedliwości społecznej i zapewnieniu stałego dochodu, wysokiej jakości edukacji i opieki zdrowotnej dla wszystkich. Ochronę socjalną można zatem szeroko zdefiniować jako politykę i działania, które:

- zwiększają możliwości wszystkich osób, a zwłaszcza należących do ubogich grup w trudnej sytuacji społecznej, w zakresie wyrwania się z ubóstwa lub uniknięcia ryzyka ubóstwa oraz lepszego zarządzania zagrożeniami i wstrząsami

³ Konkluzje Rady 11068/07, rezolucja Parlamentu Europejskiego 2011/2047.

⁴ Raport europejski na temat rozwoju, 2010 r. Ochrona społeczna na rzecz rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Nowa perspektywa we współpracy UE z Afryką.

oraz

- mają na celu zapewnienie wyższego poziomu zabezpieczeń społecznych dzięki stałym dochodom i dostępowi do podstawowych usług (w szczególności opieki zdrowotnej i edukacji) przez całe życie podczas okresów zatrudnienia i nieaktywności zawodowej oraz okresów zapotrzebowania na takie zabezpieczenia.

Zobowiązanie rządów do zapewnienia ochrony socjalnej wywodzi się z prawa do zabezpieczenia społecznego zapisanego w Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. Normy zabezpieczenia społecznego zostały określone przez MOP, przede wszystkim w Konwencji nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 1952 r., która została całkowicie lub częściowo ratyfikowana przez czterdzieści siedem krajów, głównie o wysokich dochodach.

Jak ochrona socjalna przyczynia się do rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu?

Ochrona socjalna może na różne sposoby promować rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu:

- ochrona socjalna **zwiększa dostęp** do usług publicznych, poprawiając dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji i wyżywienia osób aktywnych zawodowo i ich dzieci, wspierając udział osób ubogich w gospodarce i podnosząc wydajność pracy;
- ochrona socjalna może dostarczyć instrumenty **zarządzania ryzykiem** dla osób fizycznych i ich aktywów, pozwalając im chronić długofalową zdolność do uzyskiwania dochodów oraz dokonywać inwestycji;
- ochrona socjalna promuje **stabilność dochodów** i może pobudzać popyt na lokalne towary i usługi, zwłaszcza dzięki swojej roli **stabilizatora makroekonomicznego** w czasie zawirowań gospodarczych;
- ochrona socjalna **zmniejsza nierówności**, co zarówno przyczynia się do trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, może pomóc wzmocnić **porozumienie pomiędzy obywatelami a państwem**, jak i promuje włączenie społeczne, spójność i większą odpowiedzialność;
- ochrona socjalna może pomóc zadbać o **sprawiedliwość międzypokoleniową** dzięki dystrybucji świadczeń społecznych przez całe życie między pokoleniem aktywnym zawodowo a dziećmi, młodymi ludźmi i osobami starszymi; przyczynia się to do bezpieczeństwa, równowagi w społeczeństwie i przewidywalności dla jednostki.

Rola polityki i działań w zakresie ochrony socjalnej we wspieraniu wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zmniejszaniu ubóstwa na poziomie krajowym znajduje odzwierciedlenie w ich wkładzie w realizację milenijnych celów rozwoju.

Ochrona socjalna i jej wkład w realizację milenijnych celów rozwoju

Pierwszy milenijny cel rozwoju: Skrajne ubóstwo i głód

Dotacja na wsparcie dzieci w Republice Południowej Afryki przyczyniła się do ograniczenia poziomu ubóstwa o 47 %⁵.

Drugi i trzeci milenijny cel rozwoju: Powszechna edukacja i równość płci

W latach 1996–2003 skolaryzacja netto dziewcząt w Bangladeszu na poziomie podstawowym wzrosła z 48 % do 86 %. Wielu badaczy przypisuje to częściowo programowi stypendialnemu na edukację dziewcząt, który był współfinansowany ze środków UE⁶.

Czwarty, piąty i szósty milenijny cel rozwoju: Poprawa opieki zdrowotnej i ograniczenie rozprzestrzeniania się chorób

Program „Oportunidades” w Meksyku łączył w sobie przelewy środków pieniężnych i bezpłatne usługi zdrowotne z poprawą zaopatrzenia w usługi zdrowotne, przyczyniając się w ciągu trzech lat do spadku śmiertelności noworodków na terenach wiejskich w Meksyku o 17 %⁷.

3. OCHRONA SOCJALNA W UNII EUROPEJSKIEJ

Wspólne zobowiązanie, lecz różne podejście

Istotą europejskiego modelu społecznego jest ochrona socjalna. Polityka ochrony socjalnej zgodnie z zasadą pomocniczości stanowi w dużej mierze odpowiedzialność państw członkowskich. Mimo to na szczeblu UE stworzono *otwartą metodę koordynacji* – dobrowolny proces współpracy politycznej polegający na uzgadnianiu wspólnych celów i wspólnych wskaźników. Systemy ochrony socjalnej w UE bardzo różnią się od siebie. Jednak wszystkie państwa członkowskie UE zasadniczo dążą do zapewnienia uniwersalnego dostępu do ochrony socjalnej w odniesieniu do głównych zagrożeń życiowych, zgodnie z gwarancją zawartą w art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Europejskie systemy ochrony socjalnej stanowią ważne zabezpieczenie przed zagrożeniami i ubóstwem dochodowym, a także ograniczają nierówność w Europie, lecz utrzymujące się trudności gospodarcze wywołane kryzysem finansowym rodzą trudne pytania o ich przystępność i skuteczność. W odpowiedzi UE poszukuje nowych dróg zapewnienia wysokiego poziomu ochrony socjalnej przy niższych kosztach, kładąc przy tym także większy nacisk na pobudzanie do działań ludzi młodych i starszych. Strategię UE na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020” wdrożono w 2010 r. w celu wzrostu zatrudnienia oraz zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego. Te kwestie stanowią przedmiot szczegółowego monitoringu i analizy w ramach europejskiego semestru, który zainicjowano w 2011 r. w celu poprawy koordynacji polityki na rzecz uzdrowienia gospodarki i wzrostu.

⁵ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper (Dokumentacja przekazu środków pieniężnych)*, 2011 r.

⁶ Unicef, *Accelerating the MDGs with Equity (Przyspieszenie realizacji milenijnych celów rozwoju w zakresie sprawiedliwości)*, 2010 r.

⁷ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper (Dokumentacja przekazu środków pieniężnych)*, 2011 r.

4. OCHRONA SOCJALNA W GOSPODARKACH ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

Gospodarki krajów rozwijających się często charakteryzują się wysokim stopniem niesformalizowania, niską podstawą podatku dochodowego, stosunkowo niewysokimi środkami budżetowymi na ochronę socjalną i cechującymi się dużą segmentacją systemami ubezpieczeń społecznych, z których zasadniczo korzysta niewielka mniejszość zatrudniona w gospodarce formalnej. Przeciętnie wydatki krajów rozwijających się na ochronę socjalną stanowią około jednej czwartej wydatków, jakie przeznaczają na ten cel rozwinięte gospodarki. W związku z tym jedynie około 20 % światowej populacji w wieku produkcyjnym ma dostęp do kompleksowej ochrony socjalnej.

W krajach o średnich dochodach wyzwania polegają na rozszerzeniu jej zasięgu i poprawie skuteczności.

W wielu krajach o średnich dochodach wprowadzono już elementy nowoczesnego systemu ochrony socjalnej wraz z pewnymi elementami ubezpieczenia społecznego. Jednak zasięg obowiązywania, zwłaszcza systemów o charakterze składowym, jest zasadniczo niewielki, a więc korzysta z nich stosunkowo mała część populacji – przede wszystkim są to osoby pracujące w gospodarce formalnej. W tym kontekście głównym wyzwaniem pozostaje rozszerzenie tego zasięgu, w szczególności na osoby pracujące w gospodarce nieformalnej.

Kraje o średnich dochodach również zazwyczaj realizują szereg różnych programów pomocy socjalnej mających na celu dotarcie do określonych grup, takich jak osoby ubogie, i poprawę ich dostępu do podstawowych usług. Skuteczność tych programów znacząco się różni, chociaż dowody zarówno z Azji, jak i z Ameryki Łacińskiej wskazują, że dobrze opracowane programy mogą być bardzo skuteczne pod względem docierania do osób ubogich i innych grup w trudnej sytuacji społecznej.

Ponadto innymi środkami, po jakie sięgają wspólnie rządy, aby ochronić hipotetyczny dochód części populacji, są pomoc finansowa do opłat za energię lub kontrola cen. Tak polityka okazała się jednak kosztowna, wsteczna i nieskuteczna.

W krajach o niskich dochodach główne obawy dotyczą środków i możliwości instytucjonalnych

W krajach o niskich dochodach zapewnienie ochrony socjalnej jest często dużo trudniejsze z uwagi na relatywny brak zasobów i, co istotne, słabość instytucji publicznych. W związku z niewielkim uprzemysłowieniem i dużą populacją wiejską większość obywateli nie jest objęta zorganizowanymi metodami ochrony socjalnej i jest podatna na wstrząsy, mimo że rodzina i inne nieformalne sieci społeczne mogą to częściowo kompensować. Programy transferów socjalnych – ukierunkowane bądź nieukierunkowane, warunkowe bądź bezwarunkowe – pozostają dominującą formą ochrony socjalnej, w przypadku której darczyńcy często odgrywają istotną rolę w odniesieniu do ich kształtu i finansowania. Programy takie są często fragmentaryczne, a wielu z nich nie udało się przekształcić w trwałe systemy państwowe. W związku z tym głównymi problemami pozostają jawne wykluczenie i duża nierówność w dostępie do ochrony socjalnej.

Wspólne wyzwanie: stabilne finansowanie, poszerzony zasięg obowiązywania, budowanie potencjału

Pomimo tych ograniczeń nastąpiła istotna zmiana nastawienia. Tam, gdzie gospodarka się rozwinęła, wzrósł także popyt ze strony obywateli na ochronę socjalną, a gospodarki są pod presją, by sprostać temu zapotrzebowaniu. Wyzwaniem, przed jakim stoją, jest zarówno stworzenie programów ochrony socjalnej o większym zasięgu, a więc zajęcie się kwestią sprawiedliwości, jak i zarządzanie nimi w sposób bardziej skuteczny, wykonalny z podatkowego punktu widzenia i trwałe. Ponadto sposób, w jaki rządy mogą zareagować, zależy nie tylko od finansowania – i umiejętności gromadzenia dochodów podatkowych lub składek zamiast polegania na długach lub darczyńcach – ale także od możliwości instytucjonalnych kraju i łatwości, z jaką mogą być one przeznaczone na ochronę socjalną.

Odnowione zobowiązanie społeczności międzynarodowej

W odpowiedzi na te wyzwania pojawił się nowy bodziec, aby wzmocnić zobowiązanie społeczności międzynarodowej do promowania ochrony socjalnej. Znalazło to odzwierciedlenie w inicjatywie dotyczącej „minimalnego zakresu ochrony socjalnej”, opracowanej pod egidą MOP, która zdobyła silne poparcie na Międzynarodowej Konferencji Pracy w 2011 r. oraz na szczytach grupy G20 w 2011 r. i 2012 r. W 2012 r. przywódcy państw grupy G20 wyrazili także zgodę na udzielenie krajom o niskich dochodach pomocy w zakresie budowania potencjału na rzecz realizacji krajowego „minimalnego zakresu ochrony socjalnej” poprzez spójność polityki, koordynację, współpracę i wymianę wiedzy. Na Międzynarodowej Konferencji Pracy w 2012 r. przyjęto „Zalecenie w sprawie krajowego minimalnego zakresu ochrony socjalnej” zawierające wytyczne odnośnie do stopniowego wdrażania minimalnego zakresu ochrony socjalnej jako podstawowego elementu krajowych systemów zabezpieczeń społecznych sprzyjających włączeniu społecznemu.

Wprawdzie „minimalny zakres ochrony socjalnej” jest inicjatywą globalną kierującą się określonymi zasadami, ale nie stanowi podejścia uniwersalnego. O kształcie i realizacji „minimalnego zakresu ochrony socjalnej” decyduje każdy kraj w zgodzie z krajowymi strukturami instytucjonalnymi, ograniczeniami ekonomicznymi, dynamiką polityki i aspiracjami społecznymi.

Minimalny zakres ochrony socjalnej

Minimalny zakres ochrony socjalnej obejmuje podstawowy zbiór gwarancji socjalnych dla wszystkich (wymiar horyzontalny) i stopniowe wdrażanie wyższych norm (wymiar wertykalny), stanowiąc zintegrowany zbiór różnych obszarów polityki społecznej opracowany w celu zagwarantowania stałych dochodów i dostępu do podstawowych usług socjalnych dla wszystkich, zwracający szczególną uwagę na grupy w trudnej sytuacji społecznej i wzmocnianie pozycji obywateli przez całe ich życie⁸.

Zalecenie w sprawie minimalnego zakresu ochrony socjalnej przyjęte na Międzynarodowej Konferencji Pracy w 2012 r. stanowi, że minimalny zakres ochrony socjalnej powinien obejmować przynajmniej następujące podstawowe gwarancje zabezpieczenia społecznego:

- a) dostęp do zdefiniowanego na szczeblu krajowym zbioru towarów i usług stanowiących podstawową opiekę zdrowotną, w tym opiekę położniczą, która spełnia kryteria dostępności, łatwości dostępu, dopuszczalności i jakości;

⁸ MPO, Minimalny zakres ochrony socjalnej na rzecz sprawiedliwej globalizacji sprzyjającej włączeniu społecznemu. Sprawozdanie grupy doradczej ds. minimalnego zakresu ochrony socjalnej, 2011 r.

- | | |
|----|--|
| b) | podstawowe stałe dochody dla dzieci, przynajmniej na minimalnym poziomie krajowym, umożliwiające dostęp do wyżywienia, edukacji, opieki i innych niezbędnych towarów i usług; |
| c) | podstawowe stałe dochody, przynajmniej na minimalnym poziomie krajowym, dla osób należących do grupy w wieku aktywności zawodowej, które nie są w stanie osiągnąć wystarczających dochodów, zwłaszcza w sytuacji choroby, bezrobocia, macierzyństwa i niepełnosprawności; oraz |
| d) | podstawowe stałe dochody, przynajmniej na minimalnym poziomie krajowym, dla osób starszych ⁹ . |

5. PRZYSZŁY KIERUNEK POLITYKI UE W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU W ODNIESIENIU DO WSPARCIA OCHRONY SOCJALNEJ W KRAJACH PARTNERSKICH.

Sprawiedliwość, włączenie społeczne i spójność społeczna

Celem polityki UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju w odniesieniu do wspierania ochrony socjalnej jest poprawa w zakresie sprawiedliwości i skuteczności realizacji, przy równoczesnym wspieraniu włączenia społecznego i spójności jako niezbędnych elementów trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i zmniejszeniu ubóstwa. Te cele wynikają w sposób naturalny z podstawowych wartości Unii Europejskiej.

Ochrona socjalna w centrum dialogu na temat narodowych strategii rozwoju

UE pragnie włączyć ochronę socjalną do dialogu politycznego z krajami partnerskimi na temat ich krajowych strategii rozwoju i będzie nadal promować i wspierać rozwój systemów ochrony socjalnej, które są odpowiednie dla konkretnego kontekstu, a także skuteczne, równe i trwałe.

Dialog polityczny z rządami krajów partnerskich powinien zagwarantować, by systemy ochrony socjalnej kierowały się zasadami, których celem jest uzyskanie równego i powszechnego dostępu do ochrony socjalnej przez całe życie, ze szczególnym uwzględnieniem osób najsłabszych i w niekorzystnej sytuacji, takich jak dzieci i osoby niepełnosprawne.

Wspieranie polityki i programów na szczeblu krajowym

UE powinna wspierać rozwój **krajowej polityki i krajowych programów w zakresie ochrony socjalnej**, w tym minimalnego zakresu ochrony socjalnej, równocześnie dążąc do promowania dobrych praktyk w zakresie kształtowania polityki oraz projektowania i rozwoju systemów ochrony socjalnej. Dobre praktyki będą zwykle obejmować działania na rzecz racjonalizacji i ujednolicenia systemów w celu poprawy skuteczności i stworzenia lepszych podstaw dla ustanowienia szerszego i skuteczniejszego zasięgu, w tym poprzez przejście od wybiórczych, krótkoterminowych do kompleksowych systemów zabezpieczających. Polityka powinna odzwierciedlać szczególne potrzeby i priorytety indywidualnego kraju partnerskiego.

⁹ MOP, art. 5 Zalecenia w sprawie krajowego minimalnego zakresu ochrony socjalnej z 2012 r.

Reforma dochodów na rzecz zwiększenia przestrzeni fiskalnej

Skuteczna i trwała ochrona socjalna powinna wreszcie opierać się raczej na wewnętrznej niż na międzynarodowej redystrybucji dobrobytu. W ramach partnerstwa z Pusan w sprawie skutecznej współpracy na rzecz rozwoju¹⁰ wystosowano apel, aby własne dochody rządów krajów partnerskich odgrywały istotniejszą rolę w finansowaniu potrzeb rozwojowych, tak aby w większym stopniu zmniejszać ubóstwo i czynić postępy na drodze do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, równocześnie wzmacniając stabilność dzięki mniejszemu uzależnieniu od pomocy zagranicznej. Zgodnie z komunikatem dotyczącym opodatkowania i rozwoju z 2010 r.¹¹ i zasadami dobrych rządów w dziedzinie podatków UE będzie wspierać działania na rzecz stworzenia skutecznych, wydajnych, uczciwych i zrównoważonych systemów podatkowych zgodnie z możliwościami poszczególnych krajów partnerskich w celu zwiększenia przestrzeni fiskalnej na finansowanie ochrony socjalnej. Może to obejmować tworzenie potencjału na rzecz reformy administracji podatkowej i dochodów w celu poszerzenia podstawy opodatkowania, a także zastąpienie regresywnych dotacji skuteczniejszymi działaniami w zakresie ochrony socjalnej.

Tworzenie potencjału z myślą o silnych instytucjach

Stworzenie odpowiednich ram prawnych i instytucjonalnych stanowi kluczowe wyzwanie dla zapewnienia skutecznej i wydajnej ochrony socjalnej o odpowiednim zasięgu. UE powinna nadal wspierać kraje partnerskie, w drodze współpracy technicznej, w tworzeniu strategicznych, politycznych, prawnych i instytucjonalnych ram w oparciu o analizę lokalnych potrzeb i priorytetów. UE powinna również dalej wspierać tworzenie potencjału instytucjonalnego na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym i lokalnym; rządowym i pozarządowym) w celu rozwoju i wzmocnienia możliwości administracyjnych i wdrożeniowych rządów, agencji wykonawczych, partnerów społecznych i innych podmiotów niepaństwowych.

Systemy ochrony socjalnej mogą być narażone na poważny wyciek środków finansowych. W związku z tym wsparcie będzie również potrzebne do rozwiązania problemów związanych z wdrażaniem zasad dobrych rządów i zarządzania finansami publicznymi, nie tylko w celu ograniczenia oszustw, nadużyć i marnotrawstwa, ale także promowania odpowiedzialności.

Wartość dodana UE w ramach współpracy technicznej

UE zgromadziła bogactwo doświadczeń i metod w zakresie ochrony socjalnej. Różnice pomiędzy państwami członkowskimi UE w zakresie finansowania ochrony socjalnej, jej zasięgu, administracji i systemów realizacji oferują szeroki wachlarz doświadczeń i informacji, który może stanowić dobrą podstawę dla tworzenia potencjału i doradztwa politycznego w ramach wspierania krajów partnerskich. W stosownych przypadkach UE powinna także ułatwiać współpracę południe-południe, dzielenie się doświadczeniami i badania.

Komisja będzie w większym stopniu korzystać z istniejących instrumentów, takich jak TAIEX, oraz tworzyć nowe, aby umożliwić szybkie, oparte na zapotrzebowaniu rozmieszczenie ekspertów, zarówno z Europy, jak i z odpowiednich państw trzecich w ramach modelu współpracy południe-południe lub trójstronnego modelu współpracy.

¹⁰ Czwarte forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy, Pusan, Korea, listopad 2011 r.

¹¹ COM(2010) 163, konkluzje Rady 10349/10.

Wsparcie na rzecz tworzenia miejsc pracy i zatrudnienia

Skuteczna ochrona socjalna powinna także obejmować działania umożliwiające beneficjentom udział w gospodarce produkcyjnej i zatrudnieniu lub być z nimi ściśle związana. Kluczowa rola gospodarki produkcyjnej i godnej pracy w zmniejszaniu ubóstwa jest wyraźnie zapisana w pierwszym milenijnym celu rozwoju, jak i w dokumencie roboczym służb Komisji na temat promowania zatrudnienia w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju¹².

UE powinna wspierać rządy krajowe w opracowywaniu programów rozwoju, tworzenia miejsc pracy i wsparcia na rzecz przedsiębiorczości. Powinna także promować dialog społeczny i normy pracy zgodnie z programem godnej pracy¹³ oraz gwarancję ochrony socjalnej w kontekście rynków pracy charakteryzujących się wysokim stopniem niesformalizowania, w tym innowacyjne działania np. w postaci programów mikroubezpieczeń. UE powinna także wspierać krajowe programy na rzecz poprawy możliwości zatrudnienia grup w trudnej sytuacji społecznej i grup marginalizowanych, takich jak osoby niepełnosprawne.

¹² SEC(2007) 495.

¹³ COM(2006) 249, konkluzje Rady 11068/07.

Angażowanie społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego

Wprawdzie rządy ponoszą główną odpowiedzialność za politykę ochrony socjalnej i jej realizację, ale istnieją sytuacje, w których programy ochrony socjalnej mogą być najlepiej realizowane przez partnerstwa prywatno-publiczne. Wspierając rozwój systemów ochrony socjalnej, UE powinna uznać istotną rolę, jaką odgrywają tu sektor prywatny i usługodawcy pozarządowi. Inicjatywa UE dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw może być wsparciem dla sektora prywatnego w państwach rozwijających się przy wdrażaniu odnośnych międzynarodowych wytycznych w celu osiągnięcia bardziej trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz dalszego rozwoju.

Należy wzmacniać pozycję społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz zachęcać ich do współdziałania z państwem w zakresie opracowywania i wdrażania systemów ochrony socjalnej. Ich udział może pomóc promować skuteczność wdrażania, a także szersze konsultacje i zaangażowanie. Mogą oni odgrywać kluczową rolę jako rzecznicy ochrony socjalnej, a także jako inspiratorzy społeczności i jednostek, zwłaszcza w niekorzystnej sytuacji i wykluczonych, dzięki podnoszeniu świadomości i poprawie w zakresie przekazywania informacji. W niektórych wypadkach może to także pomóc w monitorowaniu i ocenie systemów ochrony socjalnej.

Wsparcie ewoluującej ochrony socjalnej

Podejście ewoluujące rozszerza koncepcję ochrony socjalnej w taki sposób, by obejmowała ona „obszary, takie jak sprawiedliwość, upodmiotowienie oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, a nie ograniczała zakresu ochrony socjalnej do ukierunkowanych transferów dochodu i konsumpcji”¹⁴. Jest to zgodne z wartościami leżącymi u podstaw rozwoju ochrony socjalnej w UE, a zatem takie koncepcje powinny być promowane w ramach polityki UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju. Dotąd przeprowadzono jednak niewiele badań na temat ich skuteczności, a zatem UE powinna rozważyć wsparcie na rzecz badań operacyjnych, które dokumentują dobre praktyki i generują dowody w odniesieniu do skutków ewoluującej ochrony socjalnej w celu stworzenia solidnej bazy wiedzy dla działań.

Płeć a ochrona socjalna

„Kobiety i mężczyźni są narażeni na różne zagrożenia i wykazują różną podatność na nie, niektóre są charakterystyczne dla ich płci, a inne nasilone z uwagi na różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz dyskryminację”¹⁵. Aby zapewnić równe korzyści dla kobiet i mężczyzn, systemy ochrony socjalnej muszą uwzględniać zagrożenia związane z cyklem życia kobiet oraz konieczność sprawowania opieki, jaka na nich ciąży, a także utrudnienia w dostępie kobiet do pracy. UE powinna zapewnić uwzględnienie obaw związanych z płcią w kształtowaniu polityki i programów ochrony socjalnej.

¹⁴ S. Devereux i R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection (Ewoluuująca ochrona socjalna)*, IDS, 2004

¹⁵ *Promoting pro-poor growth: social protection (Wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego ubogim: ochrona socjalna)*, OBWE 2009 r.

6. PROGRAMOWANIE I ZASADY WSPÓŁPRACY NA RZECZ ROZWOJU

Wszystkie zasady udzielania pomocy obowiązują w odniesieniu do wspierania rozwoju ochrony socjalnej w zależności od kontekstu i celu wsparcia. Zgodnie z „Programem działań na rzecz zmian” ochrona socjalna może zostać wybrana jako jeden z obszarów współpracy w danym kraju lub w ramach programów regionalnych lub stanowić wymiar w innych programach sektorowych (np. w zakresie zatrudnienia, zdrowia, edukacji, bezpieczeństwa żywnościowego, rolnictwa i rozwoju sektora prywatnego itp.). Ochronę socjalną można także wspierać za pośrednictwem programów tematycznych, które powinny uzupełniać programy geograficzne.

Podejścia sektorowe¹⁶ mogą być właściwym modelem wspierania ochrony socjalnej z uwagi na to, że korzystają z systemów i procesów kraju partnerskiego i opierają się na dialogu politycznym.

Wsparcie budżetowe¹⁷, któremu towarzyszy dialog polityczny, może pomóc zachęcić do tworzenia systemów ochrony socjalnej w pełni zintegrowanych z krajowym budżetem i procesami planowania w ramach odpowiedzialności rządu przed parlamentem i społeczeństwem.

7. ZRÓŻNICOWANE PARTNERSTWA NA RZECZ ROZWOJU

„Program działań na rzecz zmian” zawiera propozycję zróżnicowanego podejścia UE do przyznawania pomocy i zawiązywania partnerstw. Pomoc na rzecz tworzenia systemów ochrony socjalnej jest właściwa w przypadku krajów o niskich i średnich dochodach, choć większe możliwości budżetowe i instytucjonalne będą miały kraje o średnich dochodach. Niektóre z tych krajów będą zawdzięczać swój rozwój finansowaniu na dużą skalę otrzymanemu w ramach unijnej współpracy na rzecz rozwoju za pośrednictwem dwustronnych programów geograficznych. Jednak wsparcie na tworzenie systemów ochrony socjalnej w tych krajach, zwłaszcza w zakresie pomocy technicznej, wymiany i wspólnych badań operacyjnych, można przekazywać w ramach programów regionalnych i tematycznych.

Decydująca rola, jaką ochrona socjalna może odgrywać w rozwiązywaniu problemu wysokiego poziomu ubóstwa i podatności na zagrożenia, utrzymującego się w krajach z nowo rozwiniętymi gospodarkami oraz w krajach o gospodarkach wschodzących, pozostaje kluczową sprawą dla dialogu politycznego i strategicznego między UE a tymi krajami partnerskimi.

Polityka UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju może służyć finansowaniu ustanowienia i umocnienia systemów ochrony socjalnej, także w sytuacjach, w których konieczne jest stworzenie systemów, które mogą być szybko poszerzane w celu zajęcia się problemami wynikającymi z powtarzających się klęsk żywiołowych. Finansowanie świadczeń lub transferów z tytułu ochrony socjalnej może być usprawiedliwione w krajach niestabilnych i sytuacjach pokonfliktowych w określonych przypadkach, w których ochrona socjalna może

¹⁶ Podejście sektorowe jest sposobem zaangażowania we współpracę na rzecz rozwoju, która opiera się na zasadzie skoordynowanego wsparcia na rzecz lokalnych programów rozwoju, takich jak krajowa strategia ograniczania ubóstwa lub program sektorowy.

¹⁷ COM(2011) 638, konkluzje Rady 9323/12.

odegrać decydującą rolę w zakresie pomocy zagrożonej ludności w odzyskaniu aktywów. UE powinna jednak działać na rzecz tworzenia systemów opartych na finansowaniu krajowym.

8. SKOORDYNOWANE DZIAŁANIA UE

„Program działań na rzecz zmian” zawiera wezwanie do wznowienia wysiłków na rzecz zwiększenia skuteczności pomocy UE, także poprzez wspólne planowanie i stworzenie zharmonizowanych ram wyników. Konsultacje z krajami partnerskimi, państwami członkowskimi UE, organizacjami międzynarodowymi, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i szerokimi kręgami społeczeństwa wykazały poparcie dla większej koordynacji UE w zakresie wspierania ochrony socjalnej w ramach współpracy na rzecz rozwoju. Koordynacja powinna odbywać się w terenie w krajach partnerskich.

UE poparła koncepcję minimalnego zakresu ochrony socjalnej definiowaną na szczeblu krajowym, przyjętą na setnej sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy w 2011 r., i przyczyniła się do jej zatwierdzenia przez grupę G20. Współtworzyła zalecenie w sprawie minimalnego zakresu ochrony socjalnej i poparła jego przyjęcie na Międzynarodowej Konferencji Pracy w 2012 r. Koncepcja minimalnego zakresu ochrony socjalnej może stanowić dobrze zdefiniowaną podstawę do budowania skoordynowanego i, w miarę możliwości, wspólnego wsparcia na rzecz ochrony socjalnej między UE a krajami partnerskimi, które decydują o ich tworzeniu.

UE może również zabiegać o udział w globalnych inicjatywach, takich jak Międzyagencyjna Rada ds. Ochrony Socjalnej, która została zaproponowana przez grupę roboczą państw G-20 ds. rozwoju.

9. POPRAWA SPÓJNOŚCI POLITYKI UE W RÓŻNYCH OBSZARACH

W dobie globalizacji gospodarki niezwykle istotna jest spójność polityki prowadzonej w różnych obszarach. Zewnętrzny wymiar polityki UE może mieć wpływ na ochronę socjalną w krajach partnerskich. UE powinna zapewnić spójność między polityką wspierania ochrony socjalnej w ramach współpracy na rzecz rozwoju a innymi stosownymi obszarami polityki UE.

UE jest zaangażowana w promowanie otwartości na handel i integracji ze światowymi rynkami jako podstawy sprzyjającego włączeniu społecznemu i trwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju¹⁸. Większa otwartość może prowadzić do zwiększonej podatności na zagrożenia osób zatrudnionych w sektorach, które staną się niekonkurencyjne, co można zminimalizować w przypadku istnienia skutecznego systemu ochrony socjalnej. UE pragnie także wzmocnić współpracę pomiędzy państwami członkowskimi w celu opracowania bardziej spójnego podejścia do koordynacji ochrony socjalnej z krajami trzecimi¹⁹.

Udane przejście od pomocy humanitarnej do współpracy w zakresie rozwoju będzie również w dużej mierze zależeć od ustanowienia skutecznych systemów ochrony socjalnej. Skuteczną integrację pomocy rozwojowej i humanitarnej należy promować zgodnie z komunikatem w

¹⁸ COM(2012) 22 i konkluzje Rady 7412/12.

¹⁹ COM(2012) 153.

sprawie łączenia pomocy doraźnej, odbudowy i rozwoju²⁰, aby zapewnić konsekwentne, spójne i przejrzyste działanie systemu pomocy międzynarodowej w walce z podatnością na zagrożenia. Skuteczny system ochrony socjalnej powinien ułatwić mobilność pracowników, gwarantując możliwość przenoszenia praw do zabezpieczenia społecznego w przypadku pracowników migrujących. Ochrona socjalna i działania w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu powinny być ze sobą ściśle związane, aby ograniczyć narażenie osób ubogich na skutki zmiany klimatu.

²⁰

COM(2001) 153.