

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej dzięki nowej horyzontalnej klauzuli społecznej w art. 9 TFUE (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/06)

Sprawozdawca: **Christoph LECHNER**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej dzięki nowej horyzontalnej klauzuli społecznej w art. 9 TFUE.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 września 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 113 do 1–7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zasadniczą innowacją w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE), która stanowi, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na którym w wyniku przyjęcia Traktatu z Lizbony w jeszcze większym stopniu spoczywa zadanie wnoszenia wkładu do społecznego wymiaru UE, uważa, że klauzula ta tylko wtedy będzie ważnym krokiem w kierunku bardziej społecznej UE, jeżeli będzie właściwie stosowana. Dlatego EKES popiera liczne wnioski i zalecenia zawarte w niezależnej analizie naukowej, której przeprowadzenie zleciła belgijska prezydencja w Radzie UE w drugiej połowie 2010 r. (1)

1.2 EKES podkreśla, że wdrażanie horyzontalnej klauzuli społecznej jest równoznaczne ze stosowaniem prawa pierwotnego, do czego zobowiązały się wszystkie państwa członkowskie, podpisując i ratyfikując Traktat z Lizbony. Klauzula ta nie powinna podlegać żadnym ograniczeniom ani pod względem zakresu, ani metod stosowania. Wręcz przeciwnie – zarówno instytucje UE, jak i poszczególne państwa członkowskie muszą uwzględniać ją we wszystkich odpowiednich obszarach polityki i działaniach UE, także w dziedzinie gospodarczej.

1.3 Komisja Europejska, która na mocy Traktatu z Lizbony „wspiera ogólny interes Unii” (art. 17 TUE), musi czuwać nad zadowalającym przestrzeganiem klauzuli i dbać o to, by wszystkie odpowiednie dokumenty, także dokumenty sądowe, zawierały odniesienie do tej klauzuli i kompleksowo ją uwzględ-

niały, tak by przyczyniała się do realizacji przez UE i państwa członkowskie nowych celów zapisanych w traktacie.

1.4 Komisja Europejska powinna jeszcze bardziej zwiększyć rolę oceny skutków społecznych w ramach ogólnego systemu oceny skutków. Należy ją uznać za ważne narzędzie, pozwalające zapewnić uwzględnianie wspólnych społecznych celów UE we wszystkich odpowiednich obszarach unijnej polityki.

1.5 Horyzontalną klauzulę społeczną trzeba stosować we wszystkich głównych dziedzinach oraz w całej strukturze nowego zarządzania polityką społeczną i gospodarczą na szczeblu UE w ramach strategii „Europa 2020” uzgodnionej przez Radę Europejską w 2010 r. Należy ją wdrażać w odniesieniu do jej wszystkich trzech priorytetów (rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony, rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu); do monitorowania postępów w realizacji pięciu głównych celów UE (które należy jeszcze przełożyć na cele krajowe skutecznie przyczyniające się do osiągnięcia celów UE); do siedmiu inicjatyw przewodnich; do dziesięciu zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia; do „europejskiego semestru” oraz do nowego zarządzania gospodarką.

1.6 Dlatego EKES i wszystkie jego sekcje, z myślą o wzmocnieniu wymiaru społecznego UE, będą odpowiednio uwzględniać w swoich opiniach i innych pracach wiążącą prawnie horyzontalną klauzulę społeczną oraz wszystkie inne wiążące prawnie klauzule horyzontalne (art.8–12 TFUE).

1.7 Opracowując opinię na wniosek Komisji Europejskiej lub innych instytucji UE, EKES będzie za każdym razem sprawdzał, czy przeprowadzono adekwatną ocenę skutków społecznych. W razie potrzeby EKES wezwie właściwe instytucje UE do naprawienia ewentualnych nieprawidłowości.

(1) „Europe 2020 Towards a More social EU?”, Marlier, E., Natali, D. (eds.) i Van Dam, R., Bruksela, Peter Lang, 2010.

1.8 Komitetowi Ochrony Socjalnej, ponieważ odpowiada on za koordynację i współpracę w dziedzinie społecznej na szczeblu UE, przypada większa rola, jeśli chodzi o wzmocnienie wymiaru społecznego strategii „Europa 2020” i ogólnie o kształtowanie społecznej UE. Jest kwestią o zasadniczym znaczeniu, by w przyszłości odgrywał on kompleksową i równoprawną rolę – obok Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Zatrudnienia – we wdrażaniu i monitorowaniu strategii „Europa 2020”.

1.9 W celu wspierania i wzmocnienia procedur oceny skutków społecznych na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy, Komitet Ochrony Socjalnej powinien nadać priorytet pogłębianiu trwających już prac w tym zakresie, zapewniając przy tym zwrócenie większej uwagi na kwestię pojawiających się nowych słabszych grup społecznych oraz braków w zakresie poszanowania zasady równości płci. Ponadto powinien działać na rzecz lepszego rozumienia tego instrumentu, zachęcać państwa członkowskie, by wykorzystywały go już na wczesnych etapach kształtowania polityki, wspierać rozwój wiedzy i upowszechnianie informacji o narzędziach, metodach i źródłach danych potrzebnych do jego skutecznego stosowania. Jednocześnie powinien monitorować stosowanie oceny skutków społecznych przez państwa członkowskie przy opracowywaniu krajowych programów reform i przedstawiać regularne sprawozdania w tym zakresie.

1.10 Komitet Ochrony Socjalnej postanowił opracować roczne sprawozdanie zawierające ocenę postępów w osiągnięciu głównego celu UE w dziedzinie włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa, a także wyniki monitorowania wdrażania społecznych aspektów zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz sytuacji społecznej i działań podjętych w zakresie unijnej koordynacji i współpracy w dziedzinie społecznej⁽²⁾. Sprawozdanie to mogłoby posłużyć do sporządzenia rocznej oceny wymiaru społecznego strategii „Europa 2020” oraz zostać wykorzystane w przeprowadzanej przez Komisję rocznej analizie wzrostu gospodarczego, w wytycznych politycznych UE, a także w ewentualnych zaleceniach dla państw członkowskich dotyczących kwestii społecznych w ich krajowych programach reform. Jak uzgodniono z Komitetem Ochrony Socjalnej, ocena ma być opracowana na podstawie rocznych sprawozdań strategicznych państw członkowskich z postępów w realizacji wspólnych celów UE w dziedzinie społecznej oraz na podstawie zaktualizowanych planów, uwzględniających krajowy harmonogram polityczny.

1.11 EKES będzie co roku opracowywał opinię w sprawie stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej, której poświęci w tej opinii obszerny i osobny rozdział, a także stosowania innych społecznych klauzul horyzontalnych, Karty praw podstawowych oraz pozostałych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących polityki społecznej, jak również prawa wtórnego i innych środków prawnych i politycznych z punktu widzenia przestrzegania i promowania celów i wytycznych. Zbada w niej i oceni, na ile przyczyniają się one do rozwoju UE w dziedzinie społeczno-politycznej i w dziedzinie praw podstawowych, oraz sformułuje zalecenia, jak można lepiej osiągnąć cele i założenia za pomocą konkretnych środków. W wysłuchaniu na ten temat

będą mogły przedstawić swe stanowiska i sprawozdania także inne duże, reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się sprawami społecznymi. Coroczna opinia EKES-u będzie przedstawiana i objaśniana przedstawicielom instytucji UE.

1.12 EKES, a także krajowe rady społeczno-gospodarcze i podobne instytucje w państwach członkowskich, powinny, wspierając europejskie inicjatywy i projekty obywatelskie w ramach dialogu obywatelskiego w kwestiach polityki społecznej, zaznaczyć swą rolę rzecznika interesów. Działający w EKES-ie Komitet Sterujący ds. Strategii „Europa 2020” powinien także odgrywać kluczową rolę w monitorowaniu treści i przebiegu krajowych programów reform i sprawozdawczości w tym zakresie.

1.13 EKES i Komisja Europejska powinny zawrzeć umowę międzyinstytucjonalną stanowiącą, że Komisja będzie przekazywała EKES-owi rezultaty wszystkich ocen skutków przeprowadzanych w odniesieniu do wniosków Komisji, aby Komitet mógł uwzględnić je w swych opiniach i raportach.

2. Ogólne informacje dotyczące kształtowania bardziej społecznej UE

2.1 Traktat z Lizbony i strategia „Europa 2020” otwierają znaczne możliwości osiągnięcia większej równowagi między celami gospodarczymi, społecznymi i w dziedzinie zatrudnienia przy jednoczesnym wzajemnym wzmocnieniu się tych celów, a tym samym kształtowania UE o silniejszym wymiarze społecznym. Jak wynika z wymienionej wyżej analizy naukowej przeprowadzonej na zlecenie prezydencji belgijskiej⁽³⁾, istnieje pięć możliwości:

2.1.1 Dzięki horyzontalnej klauzuli społecznej zawartej w Traktacie z Lizbony powstała podstawa prawna umożliwiająca należyte uwzględnienie skutków społecznych działań podejmowanych w poszczególnych obszarach polityki. Tym samym powstało również narzędzie służące kompleksowemu włączaniu celów społecznych do wszystkich adekwatnych obszarów polityki (nie tylko polityki społecznej i działań w dziedzinie społecznej), a także monitorowaniu skutków działań oraz sprawozdawczości w tym zakresie.

2.1.2 Traktat oraz strategia „Europa 2020” (i sformułowane w niej główne cele i inicjatywy przewodnie UE) zwiększyły potencjalną widoczność i znaczenie kwestii społecznych. Dotyczy to między innymi – choć nie tylko – włączenia społecznego i zmniejszania ubóstwa.

2.1.3 Strategia „Europa 2020” umożliwia o wiele bardziej zintegrowane i skoordynowane podejście do zarządzania kwestiami z dziedziny gospodarczej, społecznej, polityki zatrudnienia czy środowiska. Dzięki temu uda się być może zapewnić, że działania w tych dziedzinach faktycznie będą się wzajemnie wzmocniały.

⁽²⁾ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie społecznego wymiaru strategii „Europa -2020”, SPC/2010/10/7 final.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

2.1.4 Nowy traktat otwiera też większe możliwości zachowania, wzmocnienia i modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach oraz poprawy ochrony usług świadczonych w interesie ogólnym, a zwłaszcza usług socjalnych, co może przyczynić się do przywrócenia równowagi między szczeblem UE a szczeblami krajowymi.

2.1.5 Traktat nadaje legitymację działaniom UE w większym niż dotychczas zakresie obszarów społecznych – np. w odniesieniu do wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia, ochrony zdrowia i zmniejszania nierówności. Może to prowadzić do lepszej koordynacji całego szerokiego i różnorodnego spektrum działań z zakresu polityki społecznej, rozumianej szerzej niż do tej pory.

2.2 Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso zwrócił uwagę na fakt, że w strategii „Europa 2020” określono włączenie społeczne jako jeden z celów i wskazano na trzy wymiary ubóstwa i wykluczenia. Podkreślił, że ważne jest jednak także, by państwa członkowskie i UE jako całość w dalszym ciągu monitorowały wyniki zgodnie z pełnym zestawem uzgodnionych wspólnie wskaźników społecznych, na których opiera się koordynacja i współpraca na szczeblu UE w dziedzinie społecznej⁽⁴⁾.

2.3 Zgodnie z nowym celem „spójności terytorialnej” (wprowadzonym w Traktacie z Lizbony) oraz z zaleceniami najnowszej reformy budżetu, by środki przeznaczone na politykę spójności kierować na realizację wszystkich celów strategii „Europa 2020” i odpowiednio wzmocnić politykę spójności, w najbliższej perspektywie finansowej (na okres po 2013 r.) główny nacisk należy położyć na to, by cele społeczne UE były w pełni uwzględniane w unijnych działaniach i programach podejmowanych w ramach polityki dotyczącej aspektów terytorialnych. W tym celu należy powiązać ze sobą cele społeczne UE i politykę spójności, tzn. wykorzystać potencjał nowego celu spójności terytorialnej w ramach rozporządzeń na następny okres programowania; zapewnić stosowanie zasad niedyskryminacji i dostępności w odniesieniu do wydatków w ramach funduszy strukturalnych; wykorzystywać politykę spójności jako „część prewencyjną”⁽⁵⁾ mechanizmu służącego wspieraniu reform strukturalnych i instytucjonalnych z myślą o wzmocnieniu celów społecznych UE; wprowadzić podejście terytorialne jako ważny element koordynacji i współpracy na szczeblu UE w dziedzinie społecznej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ważnym aspektem tej „terytorializacji” jest czynne współdziałanie podmiotów lokalnych i regionalnych.

2.4 Decydujące znaczenie ma przełożenie unijnego celu dotyczącego włączenia społecznego, określonego także w strategii „Europa 2020”, na konkretne cele krajowe (a

w miarę możliwości także odnoszące się do szczebla niższego niż krajowy). Cele krajowe muszą jednoznacznie przyczynić się do realizacji nadrzędnego celu unijnego. Cele powinny być wytyczane w oparciu o konkretne fakty. Powinny odpowiednio uwzględniać mechanizmy, które prowadzą do ubóstwa i wykluczenia społecznego, oraz ogólne cele polityczne mające służyć poprawie integracji społecznej. Przy pomocy tych celów trzeba mierzyć faktyczne rezultaty polityczne oraz zapobiec zniekształceniu, zapomnieniu lub pominięciu celów politycznych przy ich realizacji. Aby zapewnić trwałe wsparcie publiczne i polityczne, cele powinno się określać w oparciu o solidne, dokładne i przejrzyste procedury. Trzeba także uwzględniać stanowiska zainteresowanych stron. Należy dokładnie monitorować postępy w realizacji celów UE i krajowych (bądź dotyczących szczebla niższego niż krajowy) oraz przedstawiać odpowiednie sprawozdania na ten temat.

3. Ogólne informacje dotyczące stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej

3.1 Traktat z Lizbony ustanawia istotne nowe regulacje dotyczące kształtowania społecznego wymiaru UE. Artykuł 9 TFUE stanowi, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

3.2 Horyzontalna klauzula społeczna jest zgodna z innymi zawartymi w traktacie klauzulami horyzontalnymi: równość mężczyzn i kobiet, niedyskryminacja, ochrona środowiska, ochrona konsumentów, dobrostan zwierząt oraz MŚP (art. 8, 10, 11, 12, 13 i 153 TFUE). UE i wszystkie jej instytucje – do których zalicza się także EKES jako organ doradczy – a także państwa członkowskie, zobowiązane są do stosowania tych klauzul horyzontalnych we wszystkich odpowiednich wnioskach, politykach i działaniach⁽⁶⁾. Dotyczy to również wszystkich właściwych dokumentów i tekstów sądowych.

3.3 Horyzontalna klauzula społeczna ma na celu zapewnienie, by UE, poprzez wdrażanie sześciu celów wymienionych w art. 9 TFUE, należycie uwzględniała wymiar społeczny we wszystkich swoich działaniach, tak aby w ramach swych kompetencji realizowała podstawowe wartości i cele UE (art. 2 i 3 TUE oraz art. 7 TFUE).

3.4 Zasadniczym celem starań państw członkowskich jest „stała poprawa warunków życia i pracy swoich narodów” (preambuła do TFUE, akapit trzeci). Unia i państwa członkowskie „mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu” (art. 151 TFUE).

⁽⁴⁾ Przedmowa do publikacji „Income and living conditions in Europe”, Atkinson, A.B. i Marlier, E. (red.), Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2010.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska (2010), „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”, COM(2010) 367 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ Schorkopf, Frank, „Art. 9 AEUV”, w: „Das Recht der Europäischen Union, Kommentar”, Nettesheim, Martin (wyd.), 2010.

3.5 Organy decyzyjne nie powinny ograniczać stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej ani co do zakresu (np. zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego), ani co do metody (otwarta metoda koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego oraz ocena skutków), ani też zawężyć jej do działań *Komitetu Ochrony Socjalnej*. Wręcz przeciwnie – muszą stosować tę klauzulę szeroko we wszystkich dziedzinach polityki UE, a zwłaszcza w polityce gospodarczej i zewnętrznej. Horyzontalna klauzula społeczna musi prowadzić do przyjmowania tekstów legislacyjnych, które gwarantują realizację nowych celów traktatu zarówno przez Unię Europejską, jak i przez państwa członkowskie.

3.6 Jak podkreślono w Sprawozdaniu ogólnym z działalności Unii Europejskiej 2010 (s. 121), Traktat z Lizbony w większym stopniu zobowiązuje EKES, by wnosił wkład w społeczny wymiar UE.

3.7 EKES powinien w związku z tym odpowiednio uwzględnić wiążącą prawnie horyzontalną klauzulę społeczną oraz wszystkie inne wiążące prawnie klauzule horyzontalne (art. 8–12 TFUE) we wszystkich swoich opiniach i innych pracach i w ten sposób wzmacniać wymiar społeczny UE. EKES będzie w rezultacie wspierał aktywne i prewencyjne stosowanie horyzontalnej klauzuli społecznej.

3.8 EKES wydał już obszerną opinię w sprawie horyzontalnej klauzuli społecznej oraz otwartej metody koordynacji w dziedzinie społecznej (7), a także w sprawie znaczenia świadczeń społecznych w społeczeństwie (8). Zwrócił tam uwagę na to, że skuteczne i aktywne, praktyczne wdrażanie tejże horyzontalnej klauzuli społecznej przy kształtowaniu i realizacji polityki UE może istotnie przyczynić się do wzmocnienia spójności UE i koordynacji działań w dziedzinie społecznej.

3.9 Z inicjatywy belgijskiej prezydencji Rady UE w drugiej połowie 2010 r. na szeregu konferencji jasno pokazano znaczenie horyzontalnej klauzuli społecznej i oceny skutków społecznych dla dalszego rozwoju wymiaru społecznego w UE (9). Horyzontalna klauzula społeczna zawarta w Traktacie z Lizbony oznacza konieczność zwrócenia większej uwagi na społeczny wymiar polityki Unii Europejskiej. Uwzględnianie skutków społecznych we wszystkich obszarach tej polityki wymaga zorganizowanego dialogu między wszystkimi instytucjami europejskimi oraz w ramach tych instytucji. W tym celu Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada UE, Rada Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości zobowiązały się do prowadzenia dialogu między instytucjami i w ich ramach (10).

(7) Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie: „Otwarta metoda koordynacji i klauzula społeczna w kontekście strategii »Europa 2020«” (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 23).

(8) Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych, (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 28).

(9) Dotyczy to zwłaszcza konferencji nt. „Koordynacja UE w dziedzinie społecznej w kontekście strategii »Europa 2020«: przeszłość i przyszłość”, 14–15 września 2010 r., La Hulpe, Belgia.

(10) „The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU”, trzecie forum nt. usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, 26–27 października 2010 r.

3.10 Narzędzia służące poprawie koordynacji i współpracy w ramach polityki społecznej to, oprócz horyzontalnej klauzuli społecznej i procedury oceny skutków, otwarta metoda koordynacji w dziedzinie społecznej, polityka spójności UE oraz cele UE w dziedzinie ochrony socjalnej i integracji społecznej (11).

3.11 Ważnym instrumentem służącym stosowaniu i wdrażaniu horyzontalnej klauzuli społecznej jest ocena skutków. Komisja Europejska wspiera to, przedstawiając wytyczne dotyczące oceny skutków w ramach inicjatyw poświęconych odpowiedzialnemu rządzeniu (12) oraz lepszemu i bardziej inteligentnemu stanowieniu prawa (13).

3.11.1 Ponadto istnieje międzyinstytucjonalne porozumienie między Komisją Europejską, Radą Europejską i Parlamentem Europejskim co do stosowania ocen skutków (14).

3.11.2 Także Komisja Europejska opracowała własne wytyczne dotyczące oceny skutków społecznych w ramach Komisji oraz procedury oceny skutków (15). Na 2011 r. zaplanowała jedenaście ocen skutków w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych (16).

3.11.3 Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził w latach 2005–2008 obszerne badanie procedury oceny skutków i wyniki tej analizy były pozytywne (17).

3.11.4 Komitet Regionów współpracuje już z Komisją Europejską przy przeprowadzaniu określonych ocen skutków (18).

3.11.5 Rada wezwała Komisję Europejską do stosowania art. 9 TFUE i oceny skutków społecznych (19); Akt o jednolitym rynku zawiera propozycję 29 dotyczącą stosowania oceny skutków społecznych.

(11) Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej, poparta przez Radę ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w czerwcu 2011 r.

(12) Opinia EKES-u w sprawie skutecznego zarządzania odnowioną strategią lizbońską (Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 13).

(13) Opinia EKES-u w sprawie: „Inteligentne regulacje”, sprawozdawca: Jorge PEGADO LIZ (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87).

(14) Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (Międzyinstytucjonalne wspólne podejście w sprawie oceny wpływu), 14901/05 JUR.

(15) Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system (Wytyczne do oceny skutków społecznych w ramach systemu oceny skutków w Komisji), 2009 r.

(16) http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl 20 marca 2011 r.

(17) Sprawozdanie specjalne nr 3/2010 pt. „Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?” (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_pl.pdf).

(18) http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm 20 marca 2011 r.

(19) Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumenta, posiedzenie z 6 grudnia 2010 r., komunikat prasowy (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/118244.pdf).

3.11.6 Od 2005 r. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jest systematycznie uwzględniana w we wnioskach legislacyjnych Komisji Europejskiej, a Komisja przedłożyła w 2010 r. strategię jej wprowadzania w życie⁽²⁰⁾; EKES opracował opinię w sprawie tej strategii⁽²¹⁾.

3.11.7 EKES wydał już opinie, w których wypowiedział się pozytywnie na temat wprowadzenia, opracowania i stosowania ocen skutków oraz na temat ocen wpływu na zrównoważony rozwój i polityki handlowej UE⁽²²⁾.

3.11.8 Oceny skutków to instrumenty polityczne o wielkim potencjale, które jednak w praktyce trudno jest wprowadzić w życie. Aby można było w pełni wykorzystać ich możliwości oraz zapewnić, by nie były one używane do legitymizacji już ustalonych propozycji politycznych, musi zmienić się sposób myślenia przy kształtowaniu polityki, a osoby za to odpowiedzialne potrzebują wystarczającego czasu, wiedzy, umiejętności i wsparcia. Trzeba propagować włączenie w ten proces zainteresowanych podmiotów. Wdrażanie ocen skutków powinno odbywać się w sposób efektywny kosztowo i w sposób zgodny z odpowiednimi celami.

4. Uwagi ogólne

4.1 Horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE) to jedna z najważniejszych nowości wprowadzonych Traktatem z Lizbony w dziedzinie społecznej. Trzeba w pełni wykorzystać stworzone w ten sposób możliwości. Traktat zawiera jasne upoważnienie do tego, by uwzględniać te cele we wszystkich odpowiednich dziedzinach polityki, inicjatywach i działaniach UE. Dzięki temu artykułowi rozwój społecznej UE powinien stać się nadrzędnym celem Unii, przenikającym wszystkie dziedziny polityki. Stosowanie horyzontalnej klauzuli społecznej powinno zatem zostać uwzględnione także w europejskich programach na rzecz badań naukowych.

4.2 Horyzontalna klauzula społeczna obecnie jest tym ważniejsza i pilniej potrzebna, że w związku ze skutkami kryzysu na rynku finansowym, kryzysu gospodarczego i kryzysu finansów publicznych zarówno w UE jako całości, jak i w poszczególnych państwach członkowskich rośnie znaczenie wszechstronnego uwzględniania wymiaru społecznego UE. Trzeba rozwiązać problem braku równowagi między rozwojem integracji gospodarczej na rynku wewnętrznym a dalszym rozwojem wymiaru społecznego UE. Wdrażanie tego nowego instrumentu powinno przyczynić się do rozwiązania obecnych wątpliwości, przewyżczenia coraz bardziej szerzącego się w niektórych państwach członkowskich sceptycyzmu i do zwiększenia poczucia własnej odpowiedzialności państw członkowskich, jeśli chodzi o „wartość dodaną” polityki UE, zwłaszcza w zakresie postępu społecznego i gospodarczego oraz postępu w dziedzinie polityki zatrudnienia.

4.3 Opracowując opinie na wniosek Komisji Europejskiej lub innych instytucji UE, EKES będzie za każdym razem sprawdzał,

czy przeprowadzono adekwatną ocenę skutków społecznych. W razie potrzeby EKES wezwie właściwe instytucje UE do naprawienia ewentualnych nieprawidłowości.

4.4 Parlament Europejski odgrywa istotną rolę przy stosowaniu horyzontalnej klauzuli społecznej, także poprzez stałe analizowanie przeprowadzanych przez Komisję Europejską i inne instytucje UE ocen skutków społecznych⁽²³⁾.

4.5 Również państwa członkowskie mają obowiązek stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej oraz wszelkich innych klauzul horyzontalnych we wszystkich odpowiednich propozycjach, dziedzinach polityki i działaniach oraz we wszystkich odpowiednich dokumentach, także sądowych. W tym celu powinny przeprowadzać oceny skutków społecznych.

4.6 Rzeczywisty udział społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach i poziomach ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej i otwartej metody koordynacji w dziedzinie społecznej⁽²⁴⁾. EKES jako instytucja doradcza gromadzi przedstawicieli związków pracodawców i pracowników oraz innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego ze wszystkich 27 państw członkowskich. Skupia zatem przedstawicieli ważnych grup interesu w UE i jest w związku z tym predestynowany do tego, by w ramach oceny skutków wносить istotny wkład we wspieranie i optymalizację tych działań.

4.7 EKES może przyczyniać się do rozwoju i pogłębiania celów społecznych oraz dialogu społecznego i obywatelskiego w państwach członkowskich dzięki nasilonej wymianie informacji i zacieśnionej współpracy z radami społeczno-gospodarczymi (RSG) i podobnymi instytucjami państw członkowskich oraz z partnerami społecznymi, przedstawicielami różnych grup interesu i innych odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się sprawami społecznymi na wszystkich szczeblach (unijnym, krajowym i regionalnym). W wysiłkach tych powinna pomóc także działalność utworzonego przez EKES Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020”, który regularnie monitoruje treść krajowych programów reform oraz związane z nimi procesy i przedstawia sprawozdania na ten temat.

4.8 Również Europejska Platforma Społeczna⁽²⁵⁾ i jej członkowie, wśród których są liczne sektorowe organizacje społeczne (organizacje reprezentujące interesy kobiet, osób starszych, niepełnosprawnych, osób w trudnej sytuacji społecznej, bezdomnych itd.), jak też inne reprezentatywne, europejskie i krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się sprawami społecznymi, odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o wymagane zadowalającego stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej na poziomie UE oraz na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy.

⁽²⁰⁾ Komunikat Komisji, COM(2010) 573 wersja ostateczna.

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, sprawozdawca: Gabriele BISCHOFF, współsprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 74).

⁽²²⁾ Opinie EKES-u w sprawie norm jakości i badań oddziaływania społecznego (Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 21), wytycznych dotyczących analizy wpływu (Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 28) oraz przypis 30.

⁽²³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 r. (2011/2016 (IND)).

⁽²⁴⁾ Zob. przypis 8.

⁽²⁵⁾ Platforma europejskich organizacji pozarządowych sektora społecznego (platforma społeczna) skupia reprezentatywne europejskie związki i sieci organizacji pozarządowych działających w dziedzinie społecznej. <http://www.socialplatform.org/>.

4.9 Wysunięta w strategii „Europa 2020” inicjatywa przewodnia „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”⁽²⁶⁾ oraz działania EKES-u związane z tą inicjatywą⁽²⁷⁾ oraz z innymi inicjatywami przewodnimi strategii „Europa 2020” powinny przyczynić się do zapewnienia wyważonego stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej na szczeblu europejskim, krajowym i terytorialnym.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące polityki społecznej (w szczególności art. 145–166 i 168 TFUE) oraz Karta praw podstawowych UE (w szczególności tytuł IV „Solidarność”) nadają konkretny kształt horyzontalnej klauzuli społecznej i trzeba ich w pełni przestrzegać.

5.2 EKES będzie co roku opracowywał opinię w sprawie stosowania tej horyzontalnej klauzuli społecznej i innych społecznych klauzul horyzontalnych (art. 8, 9, 10 TFUE), Karty praw podstawowych (ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych praw socjalnych) oraz pozostałych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących polityki społecznej (w szczególności art. 145–166 i 168 TFUE), jak również prawa wtórnego i innych środków prawnych i politycznych z punktu widzenia przestrzegania i promowania społecznych celów i wytycznych. Przeanalizuje i oceni przy tym, w jakim stopniu mogą one przyczynić się do rozwoju UE w zakresie polityki społecznej i praw podstawowych. W razie potrzeby opinie te będą zawierały także zalecenia co do tego, jak można skutecznie realizować te społeczne cele i wytyczne, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, dzięki konkretnym działaniom. Uwzględniane będą przy tym coroczne sprawozdania Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”⁽²⁸⁾.

5.2.1 Podczas wysłuchań publicznych, które EKES będzie organizował podczas prac nad każdą z wydawanych co roku opinii, swoje opinie i raporty będą mogły przedstawiać, oprócz partnerów społecznych i przedstawicieli różnych grup interesu, także inne duże, reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się sprawami społecznymi.

5.2.2 Ta coroczna opinia EKES-u będzie przedstawiana i objaśniana przedstawicielom instytucji UE, a w szczególności Radzie Europejskiej, Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Komisji, Trybunałowi Sprawiedliwości i EBC.

5.3 EKES oraz krajowe rady społeczno-gospodarcze i podobne instytucje państw członkowskich powinny, wspierając europejskie inicjatywy obywatelskie i projekty obywatelskie w ramach dialogu obywatelskiego w kwestiach polityki społecznej, zaznaczyć swą rolę rzecznika interesów przy stosowaniu horyzontalnej klauzuli społecznej i ocenach skutków społecznych.

5.4 EKES i Komisja Europejska powinny zawrzeć umowę stanowiącą, że Komisja będzie przekazywała EKES-owi rezultaty wszystkich ocen skutków przeprowadzanych w odniesieniu do wniosków Komisji, aby Komitet mógł uwzględnić je w swych opiniach i raportach.

5.5 Z myślą o wzmocnieniu wymiaru społecznego UE EKES i wszystkie jego sekcje będą stosownie uwzględniać wiążącą prawnie horyzontalną klauzulę społeczną oraz wszystkie inne wiążące prawnie społeczne klauzule horyzontalne traktatu (art. 8–12 TFUE) we wszystkich swoich opiniach i innych pracach (np. klauzule społeczne w umowach o wolnym handlu⁽²⁹⁾, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa UE⁽³⁰⁾).

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl>.

⁽²⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, sprawozdawca: Maureen O’NEILL, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>.

⁽²⁸⁾ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”, SPC/2010/10/7 final.

⁽²⁹⁾ „Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen”, Lukas, Steinkellner, Ludwig Boltzmann Institut Praw Człowieka, Wiedeń 2010 r.

⁽³⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej”, sprawozdawca: Evelyne PICHENOT (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 14): <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOHtmldo?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihmlang=pl>.