PL 2020

20

Sprawozdanie specjalne

Zwalczanie ubóstwa dzieci – należy lepiej ukierunkować wsparcie udzielane przez Komisję

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Streszczenie	I-XI
Wstęp	01-07
Zakres kontroli i podejście kontrolne	08-13
Uwagi	14-90
Przyjęcie zalecenia było pozytywną inicjatywą, lecz ocena jego wpływu jest trudna albo wręcz niemożliwa	14-34
Zalecenie stanowiło pozytywną próbę ograniczenia ubóstwa dzieci w sposób całościowy	14-16
Komisja nie opracowała planu działania	17-19
Internetowa platforma wymiany dobrych praktyk jest odpowiednią inicjatywą, ale należy dołożyć większych starań, aby zidentyfikować najlepsze praktyki	20-24
Ograniczone informacje mają wpływ na monitorowanie i sprawozdawczość	25-29
Zmierzenie bezpośredniego wpływu zalecenia w ujęciu ilościowym jest trudne albo wręcz niemożliwe	30-34
Europejski filar praw socjalnych – postępowa, wiodąca inicjatywa społeczna, obejmująca zasady w ogólnym wymiarze dotyczące dzieci	35-47
Konkretna zasada zawarta w Europejskim filarze praw socjalnych dotyczy praw dziecka	39-42
Wsparciem we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych byłby plan działania	43-44
Europejski filar praw socjalnych prawdopodobnie odegra znaczącą rolę w okresie programowania 2021–2027	45-47
Zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru rzadko dotyczą bezpośrednio ubóstwa dzieci	48-58
Ograniczony postęp w osiągnięciu celów w zakresie ograniczenia ubóstwa do 2020 r.	48-50
W zaleceniach dla poszczególnych krajów poruszane są kwestie związane z ubóstwem dzieci, ale należy doprecyzować metodykę wyboru zagadnień do omówienia w zaleceniach	51-58

Nie można ocenić skuteczności finansowania unijnego na lata 2014–2020 przeznaczonego na walkę z ubóstwem dzieci 59-74

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy ESI nie odnosi się bezpośrednio do ubóstwa dzieci 60-66

Wielkość środków z funduszy ESI przeznaczonych bezpośrednio na zwalczanie ubóstwa dzieci jest nieznana 67-74

Wskaźniki w różny sposób odzwierciedlają sytuację w zakresie ubóstwa dzieci 75-84

Wskaźnik AROPE pozwala na porównanie poziomu zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w różnych państwach członkowskich 76-77

Wskaźnik deprywacji dzieci koncentruje się konkretnie na sytuacji dzieci 78-81

Pomiar ubóstwa dzieci różni się w poszczególnych państwach członkowskich 82-84

Konieczne jest zapewnienie wystarczających informacji na potrzeby inicjatywy politycznej dotyczącej europejskiej gwarancji dla dzieci 85-90

Gwarancja dla dzieci zaproponowana przez Parlament Europejski 85-90

Wnioski i zalecenia 91-108

Załączniki

Załącznik I – Krajowe cele dotyczące zwalczania ubóstwa w ramach strategii „Europa 2020”

Załącznik II – Porównanie wykazów wykorzystywanych na potrzeby wskaźnika pogłębionej deprywacji materialnej i wskaźnika deprywacji materialnej dzieci

Załącznik III – Odsetek osób (w wieku 0–17 lat) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) w UE (2008–2018)

Akronimy i skróty

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Kalendarium

Streszczenie

I Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu leży u podstaw strategii „Europa 2020”. Dla osiągnięcia oczekiwanych rezultatów w tej dziedzinie kluczowa jest identyfikacja grup osób o podwyższonym poziomie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a także określenie przyczyn tej zwiększonej podatności. Statystyki z okresu dziesięciu lat pokazują, że dzieci są bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż reszta ludności UE.

II Skoncentrowanie się na dzieciach i ograniczenie – wysokiego obecnie – odsetka dzieci żyjących w ubóstwie ma zasadnicze znaczenie dla dalszego rozwoju zrównoważonej, wydajnej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz społeczeństwa sprawiedliwego dla wszystkich pokoleń. Korzyści ekonomiczne wynikające z inwestowania w dzieci znacznie przeważają nad kosztami finansowania tej inwestycji.

III Obowiązek podejmowania odpowiednich działań w celu ograniczenia ubóstwa dzieci spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich i rządach krajowych. Komisja ma jednak również do odegrania pewną rolę – powinna wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa dzieci. Na tym polu dysponuje ona zarówno instrumentami prawnymi, jak i finansowymi.

IV Kwestia ubóstwa dzieci nie była wcześniej przedmiotem kontroli Trybunału. Niniejsze sprawozdanie może stanowić wkład w przyszłe inicjatywy Komisji mające na celu wsparcie działań państw członkowskich w walce z ubóstwem dzieci.

V Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wykonania zadań było dokonanie oceny, czy Komisja wniosła skuteczny wkład w działania państw członkowskich na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci. Aby odpowiedzieć na to główne pytanie kontrolne, Trybunał zbadał, czy instrumenty prawne Komisji – tj. zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” (2013/112/UE) (dalej zwane zaleceniem), Europejski filar praw socjalnych i proces europejskiego semestru – przyczyniły się do zwalczania ubóstwa dzieci. Trybunał zbadał również, w jaki sposób do osiągnięcia tego celu przyczyniło się wykorzystanie funduszy UE przez państwa członkowskie.

VI Zalecenie nie jest wprawdzie prawnie wiążącym instrumentem, jego przyjęcie było jednak pozytywną inicjatywą mającą na celu ograniczenie ubóstwa dzieci w sposób

całościowy. Mimo to trudno jest ocenić postępy poczynione w zakresie jego wdrażania i oddziaływanie na strategie krajowe, ponieważ nie określono odnośnych wymiernych wartości docelowych ani celów pośrednich.

VII Europejski filar praw socjalnych podniósł poziom wiedzy na temat polityki społecznej w UE, w tym ubóstwa dzieci, i ma potencjał do tego, aby doprowadzić do ukierunkowania działań i środków finansowych na walkę z ubóstwem dzieci w okresie programowania 2021–2027. Brak jest jednak planu działania umożliwiającego pełne wdrożenie różnych zasad filaru. Ustanowienie planu działania ma kluczowe znaczenie dla śledzenia postępów w realizacji tych zasad.

VIII Proces europejskiego semestru obejmuje wydawanie zaleceń dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich i dotyczących różnych obszarów polityki. Trybunał ustalił, że państwa członkowskie otrzymały zalecenia w obszarach z zakresu polityki rodzinnej i polityki dotyczącej dzieci, co może pomóc w ograniczeniu ubóstwa dzieci. Zagadnienie to rzadko jest jednak poruszane bezpośrednio. Nie określono ponadto przejrzystej metodyki wskazującej, w jakich przypadkach przy rozważaniu sformułowania ewentualnych zaleceń dla poszczególnych krajów należy w priorytetowy sposób potraktować kwestię ubóstwa dzieci.

IX W przepisach Unii nie ukierunkowano finansowania bezpośrednio na walkę z ubóstwem dzieci. Ani Komisja, ani państwa członkowskie objęte wizytą kontrolną nie były w stanie oszacować kwoty środków przeznaczonych na projekty bezpośrednio dotyczące ubóstwa dzieci, a w rezultacie nie mogły ocenić ich skuteczności.

X Podsumowując, Trybunał uznaje, że ubóstwo dzieci pozostaje poważnym problemem w UE, gdzie niemal co czwarte dziecko wciąż jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Komisja odgrywa wprawdzie pewną ograniczoną rolę na tym polu, jednak dokonanie oceny, czy jej inicjatywy na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci, podejmowane z wykorzystaniem instrumentów prawnych i funduszy UE, były wystarczająco skuteczne, jest trudne albo wręcz niemożliwe.

XI Trybunał zaleca, by Komisja:

- uwzględniła działania i cele dotyczące zwalczania ubóstwa dzieci w planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych;
- stosowała przejrzyste wewnętrzne wytyczne, w oparciu o które – w ramach analizy na potrzeby procesu europejskiego semestru – określałaby, jakie sytuacje

mogłyby skutkować sformułowaniem ewentualnych zaleceń dla poszczególnych krajów bezpośrednio związanych z ubóstwem dzieci;

- ukierunkowała i monitorowała inwestycje na rzecz zwalczania ubóstwa dzieci w okresie programowania 2021–2027;

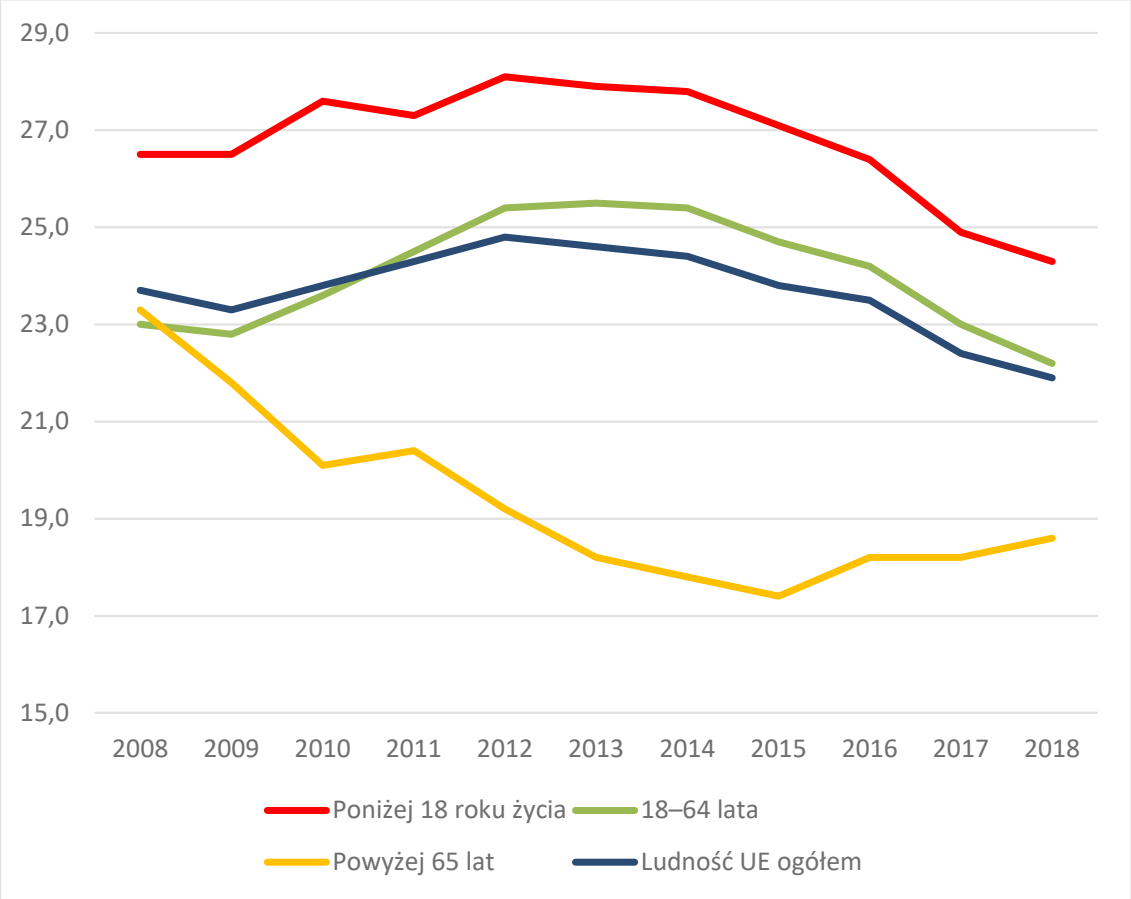
- dopilnowała, aby w ramach przygotowań do podjęcia planowanej inicjatywy politycznej dotyczącej europejskiej gwarancji dla dzieci przeprowadzono konieczne działania i zgromadzono wystarczające dane.

Wstęp

01 Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu leży u podstaw strategii „Europa 2020”. Dla osiągnięcia oczekiwanych rezultatów w tej dziedzinie kluczowa jest identyfikacja grup osób o podwyższonym poziomie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, a także określenie przyczyn tej zwiększonej podatności. Uznaje się, że dana osoba jest zagrożona ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, jeśli znajduje się w co najmniej jednej z następujących sytuacji: jest zagrożona ubóstwem, znajduje się w sytuacji pogłębionej deprywacji materialnej lub mieszka w gospodarstwie domowym o małej intensywności pracy (pkt ***77***).

02 Z porównania według grup wiekowych na przestrzeni dziesięciu lat wynika, że dzieci (0–18 lat) są bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż reszta ludności w UE (zob. ***rys. 1***).

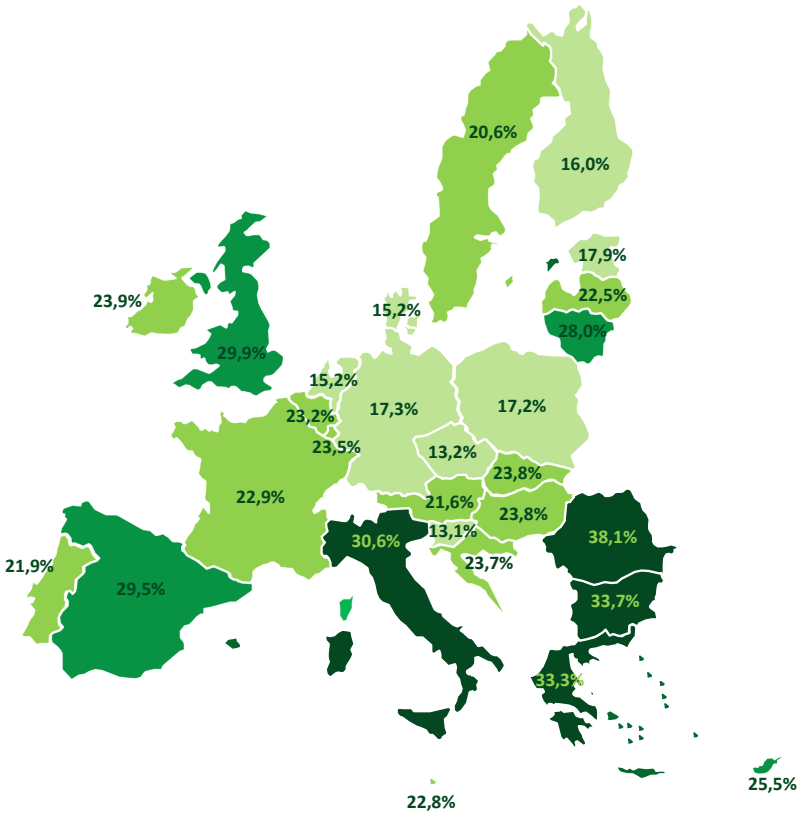
Rys. 1 – Odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w Unii Europejskiej w podziale na grupy wiekowe (2018)



Źródło: dane Eurostatu według stanu na dzień 22.11.2019 r.

03 W 2018 r. 23 mln dzieci w UE było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, tj. co czwarte dziecko[1]. Poziom ubóstwa dzieci różni się jednak znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W czterech państwach członkowskich (Rumunia, Bułgaria, Grecja i Włochy) odnotowano odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powyżej 30%, co oznacza, że w takiej sytuacji znajdowało się co trzecie dziecko. W państwach członkowskich, w których wskaźnik ten był na najniższym poziomie (Dania, Niderlandy, Czechy i Słowenia) zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest co szóste dziecko (zob. ***rys. 2***).

Rys. 2 – Odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE w 2018 r. (wskaźnik AROPE)



Rumunia	38,1%
Bułgaria	33,7%
Grecja	33,3%
Włochy	30,6%
Zjednoczone Królestwo	29,9%
Hiszpania	29,5%
Litwa	28,0%
Cypr	25,5%
Irlandia	23,9%
Węgry	23,8%
Słowacja	23,8%
Chorwacja	23,7%
Luksemburg	23,5%
Belgia	23,2%
Francja	22,9%
Malta	22,8%
Łotwa	22,5%
Portugalia	21,9%
Austria	21,6%
Szwecja	20,6%
Estonia	17,9%
Niemcy	17,3%
Polska	17,2%
Finlandia	16,0%
Dania	15,2%
Niderlandy	15,2%
Czechy	13,2%
Słowenia	13,1%

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu według stanu na dzień 20.12.2019 r.

04 Według prognozy gospodarczej Komisji na 2021 r. pandemia COVID-19 doprowadziła do znacznych zakłóceń i zmieniła perspektywy europejskich rynków pracy. Przewiduje się, że stopa bezrobocia w strefie euro wzrośnie z 7,5% w 2019 r. do około 9,5% w 2020 r., a w 2021 r. wyniesie 8,6%. W rezultacie szczególnie wrażliwe

[1] Eurostat, zbiór danych „People at risk of poverty or social exclusion”.

grupy społeczne są zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Konieczne jest, aby państwa członkowskie skoordynowały działania w swoich krajach i w całej UE w celu ochrony osób najbardziej zagrożonych.

05 Skoncentrowanie się na dzieciach i ograniczenie – wysokiego obecnie – odsetka dzieci żyjących w ubóstwie ma zasadnicze znaczenie dla dalszego rozwoju trwałej, skutecznej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i sprawiedliwego społeczeństwa międzypokoleniowego[2]. Różnego rodzaju badania wielokrotnie wykazały, że niewielkie środki finansowe zainwestowane w okresie dzieciństwa mogą przynieść korzyści na całe życie, nie tylko poszczególnym osobom, lecz także społeczeństwom i gospodarkom[3]. Korzyści ekonomiczne wynikające z inwestowania w dzieci znacznie przeważają nad kosztami finansowania tej inwestycji[4].

06 Walka z ubóstwem dzieci jest prowadzona głównie na szczeblu państw członkowskich. Rządy i inne podmioty w państwach członkowskich mają do dyspozycji szereg inicjatyw w obszarze polityki społecznej i socjalnej, które mogą podjąć, aby wesprzeć dzieci i rodziny znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, jak na przykład standardowe programy transferów socjalnych, bezpośrednie świadczenie usług i zapewnianie zasobów, a także ukierunkowane programy interwencji.

07 UE, a zwłaszcza Komisja, ma jednak również do odegrania pewną rolę – powinna ona wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego. Komisja powinna także ułatwiać koordynację działań państw członkowskich we wszystkich obszarach polityki społecznej na mocy tytułu X TFUE „Polityka społeczna”. Na tym polu dysponuje ona zarówno instrumentami prawnymi, jak i finansowymi.

---

[2] Pakiet dotyczący inwestycji społecznych, komunikat Komisji pt. „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020” (COM(2013) 83 final) z dnia 20 lutego 2013 r., s. 13.

[3] Publikacja UNICEF-u pt. „A brief review of the social and economic returns to investing in children”, czerwiec 2012 r., dokument dostępny na stronie: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Investing_in_Children_19June2012_e-version_FINAL.pdf.

[4] Dokument roboczy UNICEF-u na tematy społeczno-ekonomiczne pt. „Right in Principle and in Practice: A Review of the Social and Economic Returns to Investing in Children, 2012, s. 33. Dokument dostępny na stronie: https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Investing_in_Children.pdf.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

08 Trybunał podjął decyzję o przeprowadzeniu niniejszej kontroli, gdyż dzieci są bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż reszta ludności UE. Ubóstwo dzieci jest wyzwaniem w wielu państwach członkowskich i może znacząco oddziaływać na ich możliwości w późniejszym życiu, na przykład skutkować bezrobociem w wieku dorosłym. Kwestia ta stała się obecnie politycznym priorytetem w następstwie przedłożenia przez Parlament Europejski wniosku w sprawie gwarancji dla dzieci na lata 2021–2027 (pkt ***85***–***90***).

09 Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli wykonania zadań było dokonanie oceny, czy Komisja wniosła skuteczny wkład w działania państw członkowskich na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci. Aby odpowiedzieć na to główne pytanie kontrolne, Trybunał zbadał, czy instrumenty prawne Komisji i finansowanie unijne wykorzystane przez państwa członkowskie stanowiły skuteczny wkład na rzecz działań mających na celu zwalczanie ubóstwa dzieci.

10 Podczas kontroli zbadano, w jaki sposób stosowano i realizowano:

- zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji” (2013/112/UE) (dalej zwane zaleceniem), w którym promuje się podejście zintegrowane, łączące szeroki zakres działań mających pomóc w ograniczeniu ubóstwa dzieci;
- Europejski filar praw socjalnych obowiązujący od 2017 r. Obejmuje on 20 zasad, z których część bezpośrednio lub pośrednio dotyczy zwalczania ubóstwa dzieci;
- proces europejskiego semestru, w ramach którego Komisja analizuje politykę społeczną państw członkowskich i może wydawać zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące ubóstwa dzieci, jeżeli uzna to za konieczne;
- wkłady finansowe UE dostępne w ramach Europejskich Funduszy Społecznych (EFS) w okresie programowania 2014–2020 do celów ograniczenia ubóstwa dzieci;
- wskaźniki ubóstwa dzieci w całej UE.

11 Główną jednostką kontrolowaną była Komisja Europejska. Ponadto kontrolerzy przeprowadzili wizyty kontrolne i spotkali się z przedstawicielami odpowiednich władz krajowych w Niemczech, we Włoszech, w Polsce i Rumunii, a także z przedstawicielami organizacji międzynarodowych i pozarządowych działających na rzecz zwalczania ubóstwa dzieci, aby uzyskać więcej informacji w tej dziedzinie oraz poznać ich poglądy

na ten temat. Kryteria wyboru państw członkowskich obejmowały między innymi poziom ubóstwa dzieci i potencjalny przydział środków z EFS w państwach członkowskich na walkę z ubóstwem dzieci. Kraje, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, zostały dobrane w zrównoważony sposób, tak aby uwzględnić państwa o zarówno wysokich, jak i niskich wskaźnikach ubóstwa dzieci, a także państwa którym przydzielono różne kwoty środków z EFS.

12 Prace kontrolne objęły przegląd rozporządzeń, strategii, dokumentów programowych, wytycznych, ocen, sprawozdań z monitorowania i dokumentów wewnętrznych, a także publikacji władz krajowych, organów badawczych, naukowców i organizacji pozarządowych.

13 W swoich pracach Trybunał uwzględnia również elementy wybiegające w przyszłość, włączając się w ten sposób do toczącej się obecnie dyskusji na temat gwarancji dla dzieci. Trybunał zwraca także uwagę, że prace kontrolne zostały zakończone przed wybuchem pandemii COVID-19, dlatego też w niniejszym sprawozdaniu nie wzięto pod uwagę nowych kierunków w polityce ani innych zmian, które wprowadzono w reakcji na obecną pandemię.

Uwagi

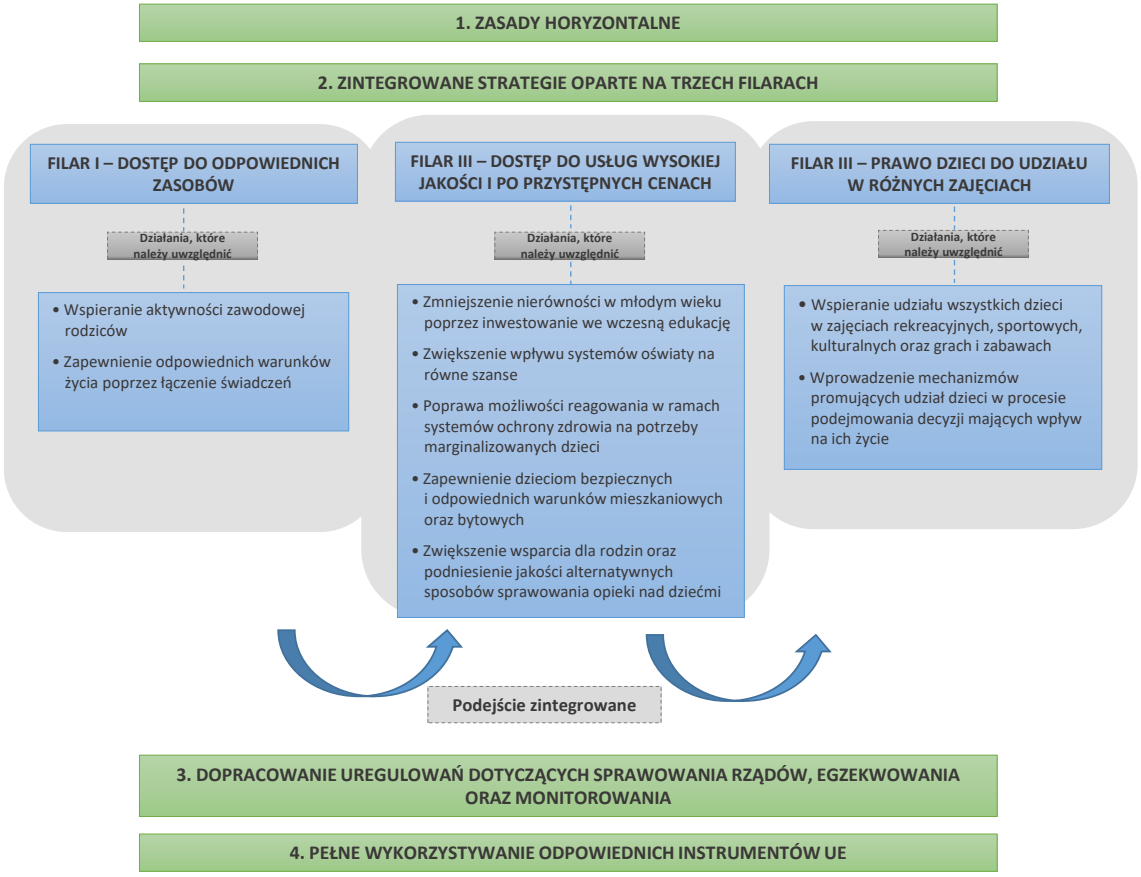
Przyjęcie zalecenia było pozytywną inicjatywą, lecz ocena jego wpływu jest trudna albo wręcz niemożliwa

Zalecenie stanowiło pozytywną próbę ograniczenia ubóstwa dzieci w sposób całościowy

14 Komisja przyjęła zalecenie w 2013 r. w następstwie inicjatywy Rady Europejskiej oraz po konsultacjach z organami państw członkowskich i organizacjami ekspertów. Dokument został przyjęty w ramach pakietu dotyczącego inwestycji społecznych[5], który Komisja opracowała, aby wspomóc państwa członkowskie w walce z rosnącym zagrożeniem ubóstwem lub wykluczeniem społecznym po kryzysie w 2008 r. Celem zalecenia jest promowanie zintegrowanego podejścia opartego na trzech filarach dotyczących dostępu do odpowiednich zasobów, dostępu do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach oraz prawa dzieci do udziału w różnych zajęciach, a jednocześnie skoncentrowanie się na dzieciach i ich rodzinach (zob. ***rys. 3***).

[5] Komunikat Komisji pt. „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020” (COM(2013) 83 final) z dnia 20 lutego 2013 r.

Rys. 3 – Struktura zalecenia Komisji pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie zalecenia Komisji pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”.

15 Zalecenie nie jest wprawdzie prawnie wiążącym instrumentem, jego przyjęcie było jednak pozytywną inicjatywą mającą na celu ograniczenie ubóstwa dzieci w sposób całościowy. Jego celem jest zachęcenie państw członkowskich do kształtowania i wdrażania polityki zwalczania ubóstwa dzieci i wykluczenia społecznego poprzez wielowymiarowe strategie zgodnie z wykazem zasad horyzontalnych. Wzywa się w nim również państwa członkowskie do dopracowania koniecznych uregulowań dotyczących sprawowania rządów, egzekwowania oraz monitorowania w celu zagwarantowania, aby w ramach strategii politycznych skutecznie zaradzono ubóstwu oraz wykluczeniu społecznemu wśród dzieci, a także do wykorzystania wszystkich właściwych instrumentów UE, w tym finansowania unijnego.

16 Niewiążący charakter zalecenia oznacza, że Komisja nie może egzekwować od państw członkowskich jego wdrożenia, ale może upowszechniać informacje na temat istotności zalecenia i monitorować postępy w jego wdrażaniu, podejmując następujące działania:

- wspieranie państw członkowskich w realizacji zalecenia przez opracowanie planu działania i wymianę dobrych praktyk w obszarze walki z ubóstwem dzieci;

- monitorowanie i prowadzenie sprawozdawczości na temat osiąganych postępów we wszystkich państwach członkowskich, co zapewniłoby przejrzystość i możliwość porównania rezultatów.

Komisja nie opracowała planu działania

17 Zasady przyjęte w zaleceniu i różne działania przewidziane w ramach jego trzech filarów mają ogólny charakter i do ich skutecznego wdrożenia konieczne są dodatkowe wytyczne. W związku z tym Parlament Europejski zalecił, aby Komisja wraz z państwami członkowskimi ustanowiła plan działania dotyczący wdrożenia zawartego w zaleceniu podejścia opartego na trzech filarach.

18 Właściwe zainteresowane strony, w tym społeczne organizacje pozarządowe, organy publiczne i organizacje praw człowieka, które uczestniczyły w pracach grupy *ad hoc* ds. ubóstwa i dobrostanu dzieci, zgłosiły Komisji tę samą potrzebę. Zaleciły one ustanowienie planu działania UE, który stanowiłby czytelny, zrozumiały plan określający szczegółowe cele oraz kluczowe cele pośrednie wraz z harmonogramem i konkretną alokacją zasobów. W planie tym miałyby także zostać zaznaczone role poszczególnych podmiotów oraz administracji rządowej i samorządowej na różnych szczeblach[6].

19 Komisja nie przygotowała jednak takiego planu działania ani jego odpowiednika i nie skorzystała z okazji, aby udzielić państwom członkowskim konkretnej pomocy w zakresie sposobu i terminu wdrożenia zalecenia.

Internetowa platforma wymiany dobrych praktyk jest odpowiednią inicjatywą, ale należy dołożyć większych starań, aby zidentyfikować najlepsze praktyki

20 Działania państw członkowskich na rzecz walki z ubóstwem dzieci mogłyby stać się skuteczniejsze dzięki dzieleniu się przez inne państwa członkowskie stosowanymi

[6] Komunikat do komisarza László Andora, DG EMPL, „Common Proposals for Implementing the Recommendation on Child Poverty and Well-being through a partnership approach" z dnia 1 lutego 2013 r.

i zaobserwowanymi przez siebie dobrymi praktykami. Komisja utworzyła europejską platformę inwestycji na rzecz dzieci (platformę EPIC), która może służyć do tego celu.

21 Komisja opracowała wspomnianą platformę internetową w celu dzielenia się informacjami na temat najlepszych praktyk w kształtowaniu polityki na rzecz dzieci i rodzin oraz wspierania współpracy i wzajemnego uczenia się w tej dziedzinie. Funkcjonuje ona od czasu przyjęcia zalecenia i wykorzystywana jest do gromadzenia i rozpowszechniania innowacyjnych praktyk opartych na dowodach, które mogą mieć pozytywne oddziaływanie na dzieci i rodziny w państwach członkowskich. Praktyki są przypisane do jednego z trzech filarów zalecenia i zaklasyfikowane jako „nowe praktyki", „obiecujące praktyki" lub „najlepsze praktyki".

22 Na początku marca 2020 r. na stronie platformy dostępnych było łącznie 130 praktyk opartych na dowodach. Niemniej jednak jedynie trzy z nich zostały zaklasyfikowane jako „najlepsze praktyki" i wszystkie trzy należą do drugiego filaru zalecenia („dostęp do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach"). Zostały one przedstawione w ***ramce 1***. Nie opublikowano ani nie zidentyfikowano żadnych najlepszych praktyk dla pierwszego i trzeciego filaru zalecenia, które dotyczą dostępu do odpowiednich zasobów i prawa dzieci do udziału w różnych zajęciach.

Ramka 1

Praktyki zaklasyfikowane jako „najlepsze praktyki" na platformie EPIC, marzec 2020 r.

Home-Start (program rozpoczęty w 1973 r. – nadal prowadzony)

Państwa, w których realizowany jest program: Dania, Węgry, Irlandia, Norwegia, Zjednoczone Królestwo, Niderlandy, Czechy, Francja, Malta, Grecja, Rumunia, Polska, Łotwa

Program Home-Start polega na wizytach domowych, podczas których wolontariusze posiadający doświadczenie w opiece nad dziećmi wspierają zmagające się z trudnościami rodziny z dziećmi w wieku poniżej pięciu lat. Program ten jest skierowany do rodzin i matek o małym doświadczeniu lub mających ograniczony dostęp do społecznej sieci wsparcia. Osoby, którym udzielana jest pomoc, mogą mieć pewne – ale nie bardzo poważne – problemy ze zdrowiem fizycznym lub psychicznym. Celem programu jest zmniejszenie stresu rodzicielskiego i wspieranie rodzin, zwłaszcza tych, w których istnieje ryzyko znęcania się nad dziećmi i ich zaniedbywania, tak aby doprowadzić do stworzenia stymulującego środowiska rozwoju dzieci z tych rodzin.

Incredible years (program rozpoczęty w 2001 r. – nadal prowadzony)

Państwa, w których realizowany jest program: Irlandia, Dania, Zjednoczone Królestwo, Szwecja, Norwegia, Finlandia, Niderlandy i Portugalia

Podstawowy program dla rodziców dzieci w wieku przedszkolnym „Incredible Years" obejmuje od ośmiu do dwunastu tygodni spotkań trwających 2–2,5 godziny. Ich celem jest nauczenie rodziców, jak rozpoznawać trudności emocjonalne i problemowe zachowania u dzieci i rozwiązywać te problemy poprzez pozytywne rodzicielstwo. Z programu mogą korzystać rodzice dzieci w wieku przedszkolnym, u których już występują problemy w zachowaniu lub które zagrożone są ich wystąpieniem (w tym zachowania aspołeczne, częste wybuchy złości i skłonność do przemocy).

Triple P – Positive Parenting Programme (program rozpoczęty w 1999 r. – nadal prowadzony)

Państwa, w których realizowany jest program: Belgia, Szwajcaria, Niderlandy i Niemcy

„Positive Parenting Programme" to wielopoziomowy system interwencji rodzinnych, którego celem jest zapobieganie poważnym zaburzeniom emocjonalnym i behawioralnym u dzieci poprzez promowanie pozytywnych i wzbogacających relacji między rodzicem a dzieckiem. Według twórców programu oprócz poprawy umiejętności wychowawczych „program ma na celu zwiększenie poczucia kompetencji rodziców w zakresie ich umiejętności wychowawczych, poprawę komunikacji między rodzicami na temat rodzicielstwa oraz zmniejszenie stresu rodzicielskiego. Nabycie określonych kompetencji wychowawczych skutkuje lepszą komunikacją w rodzinie i ograniczeniem konfliktów, co z kolei zmniejsza ryzyko wystąpienia u dzieci rozmaitych problemów behawioralnych i emocjonalnych" (Sanders, Turner i in., 2002).

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie informacji z platformy EPIC, marzec 2020 r.

23 Niewielka liczba najlepszych praktyk, z których najnowsza została zainicjowana w 2001 r., oraz brak takich praktyk w odniesieniu do pierwszego i trzeciego filaru ograniczają skuteczność wsparcia w realizacji zalecenia, jakie stanowi platforma. Ponadto Komisja ma niewiele informacji na temat przyjmowania i wdrażania w państwach członkowskich praktyk opartych na dowodach opublikowanych na platformie EPIC.

24 Niektóre państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizytę kontrolną, poinformowały, że skuteczne inicjatywy krajowe mają formę programów transferów

socjalnych, w ramach których rodziny otrzymują bezpośrednią pomoc pieniężną. Na przestrzeni czasu takie inicjatywy mogą stanowić znaczne obciążenie dla budżetu państwa. Przykład takiego programu przedstawiono w ***ramce 2***.

Ramka 2

Przykład działania na rzecz walki z ubóstwem dzieci w Polsce

Według władz polskich najważniejszym działaniem na rzecz zwalczania ubóstwa dzieci było wprowadzenie świadczenia wychowawczego w ramach programu „Rodzina 500+", który wszedł w życie dnia 1 kwietnia 2016 r.

Nieproporcjonalny spadek liczby dzieci dotkniętych ubóstwem względnym w 2017 r. w porównaniu z 2016 r. oraz utrzymywanie się od tego czasu stosunkowo niskiego odsetka takich dzieci są w znacznym stopniu spowodowane wprowadzeniem tego programu, przy czym nie przeprowadzono jeszcze jego niezależnej oceny.

Od kwietnia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r. świadczenie wychowawcze było przyznawane na pierwsze dziecko w zależności od dochodu i na każde kolejne dziecko niezależnie od dochodu.

Rada Europejska wyraziła ze swojej strony niepokój, że program ten miał negatywny wpływ na udział rodziców – zwłaszcza kobiet – w rynku pracy.

1 lipca 2019 r. weszła w życie zmiana w programie i obecnie zapewnia on powszechne, niezależne od dochodów wsparcie finansowe dla wszystkich dzieci w Polsce, tj. 6,8 mln dzieci.

Świadczenie to nie jest jednak pozbawione wad. W 2017 i 2018 r. łączny roczny koszt programu wynosił około 23 mld zł (w przybliżeniu 1,1% PKB[7]), a według przewidywań począwszy od 2020 r. koszt ten wzrośnie do około 40 mld zł.

Ograniczone informacje mają wpływ na monitorowanie i sprawozdawczość

25 Skuteczne monitorowanie wdrażania zalecenia jest kolejnym narzędziem, które Komisja może wykorzystać w celu upowszechniania informacji na temat istotności tego zalecenie dla państw członkowskich. W szczególności regularne zgłaszanie postępów poczynionych w różnych państwach członkowskich zapewnia przejrzystość i stanowi podstawę do przeprowadzania porównań i zachęcania do podejmowania działań. Aby prowadzić taką sprawozdawczość, konieczne jest jednak ustanowienie wymiernych

[7] Według Eurostatu wartość PKB Polski w 2018 r. osiągnęła 2 120 mld zł.

wskaźników i przyjęcie realistycznych wartości docelowych, a także stosowanie odpowiedniego mechanizmu sprawozdawczego.

26 W związku z powyższym w zaleceniu wezwano państwa członkowskie do wykorzystania w większym stopniu strategii opartych na dowodach poprzez korzystanie ze wszystkich istniejących danych statystycznych i administracyjnych, a także proponowanych ram kontroli, które składają się z 32 wskaźników[8].

27 Trybunał stwierdził jednak, że proponowane wskaźniki nie obejmują wszystkich działań przewidzianych w zaleceniu. W przypadku trzeciego filaru nie ustalono wskaźników dla żadnego z działań, które wchodzą w jego zakres.

28 Trudno jest ocenić postęp we wdrażaniu zalecenia, gdyż nie ustalono odnośnych wymiernych wartości docelowych ani celów pośrednich. Komisja i państwa członkowskie zbadały możliwość ustalenia takich wartości docelowych, jednak ostatecznie państwa członkowskie nie udzieliły poparcia planowanym rozwiązaniom.

29 Mimo powyższych ograniczeń pewne informacje można uzyskać od Komitetu Ochrony Socjalnej, do którego należy Komisja. Pełni on funkcję komitetu doradczego do spraw polityki dla ministrów zasiadających w Radzie ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO). Komitet ten czerpie z doświadczenia Komisji w zakresie polityki oraz korzysta ze wsparcia analitycznego i administracyjnego ze strony jej służb, a do jego zadań należy monitorowanie sytuacji społecznej i rozwoju polityki ochrony socjalnej w państwach członkowskich i UE. Przeprowadza on coroczną aktualizację większości wskaźników należących do ram monitorowania w zaleceniu poprzez publikację tematycznych zestawień informacji na temat inwestowania w dzieci.

Zmierzenie bezpośredniego wpływu zalecenia w ujęciu ilościowym jest trudne albo wręcz niemożliwe

30 Aby skutecznie realizować zalecenie, powinno ono być wdrażane zgodnie z krajową strategią/polityką walki z ubóstwem dzieci określającą obszary, w których według państwa członkowskiego należy przede wszystkim zaangażować się w walkę

[8] Załącznik do zalecenia Komisji (2013/112/UE) pt. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”.

z ubóstwem dzieci, oraz sposób prowadzenia tych działań. Istnienie i treść takiej strategii wskazywałyby również na to, jaki jest wpływ zalecenia.

31 Na wniosek Komisji Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej (ESPN) przygotowała analizę polityk krajowych w celu zmierzenia postępów państw członkowskich we wdrażaniu zalecenia[9]. Analiza ta dostarczyła konkretnych i porównywalnych informacji dla każdego państwa członkowskiego, a także siedmiu innych krajów.

32 W wyniku analizy ESPN ustalono, ogólnie rzecz biorąc, że umiarkowane postępy poczynione w kierunku nakreślonym w zaleceniu są niewystarczające wobec skali problemu w wielu krajach. Eksperci podkreślili, że wiele krajów o wysokim lub bardzo wysokim poziomie ubóstwa lub wykluczenia społecznego wśród dzieci poczyniło ograniczone postępy w większości obszarów, a niektóre z nich w istocie osłabiły swoje podejście w kilku obszarach. Kraje, które już wcześniej prowadziły skuteczną politykę i programy oraz w których poziom ubóstwa lub wykluczenia społecznego wśród dzieci był niski, w dużej mierze utrzymały ten stan rzeczy.

33 W analizie zauważono ponadto, że ocena, w jakim stopniu poszczególne usprawnienia można przypisać samemu zaleceniu, jest trudna, a wręcz niemożliwa, przy czym wskazano na to, że w wielu państwach krajowe strategie polityczne zmieniły się w niewielkim zakresie. O ile nie jest to zaskakujące w przypadku państw członkowskich o niskich i średnich wskaźnikach ubóstwa wśród dzieci, o tyle eksperci wyrazili szczególne zaniepokojenie faktem, że wiele państw członkowskich o wysokich i bardzo wysokich wskaźnikach nie przyjęło bardziej zintegrowanego i wielowymiarowego podejścia. Wniosek ten potwierdza obserwacje kontrolerów dotyczące czterech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził kontrolę (Niemcy, Włochy, Polska, Rumunia).

34 W analizie przedstawiono niewiążące zalecenia[10], których celem było przyspieszenie i zwiększenie skuteczności wdrażania zalecenia. Komisja nie podjęła jednak działań w następstwie otrzymanych zaleceń.

---

[9] Hugh Frazer i Eric Marlier, „Progress across Europe in the implementation of the 2013 EU Recommendation on »Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage«. A study of national policies", 2017.

[10] Tamże, s. 33–35.

Europejski filar praw socjalnych – postępowa, wiodąca inicjatywa społeczna, obejmująca zasady w ogólnym wymiarze dotyczące dzieci

35 17 listopada 2017 r. podczas Szczytu Społecznego na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego w Göteborgu Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie proklamowały Europejski filar praw socjalnych[11]. Odpowiedzialność za jego wdrożenie ponoszą wspólnie Komisja i państwa członkowskie. Europejski filar praw socjalnych stanowi kolejny niewiążący prawnie instrument na rzecz zwalczania ubóstwa dzieci i Komisja nie może egzekwować jego realizacji w państwach członkowskich.

36 Instrument ten zaprojektowano jako ramy mające zapewnić obywatelom sprawiedliwszą Europę o silnym wymiarze społecznym. Obejmuje on 20 zasad sformułowanych w przeważającej części jako prawa, które mają na celu uruchomienie działań legislacyjnych i nielegislacyjnych na szczeblu państw członkowskich.

37 Wspomniane wyżej 20 zasad podzielono na trzy kategorie z myślą o sprzyjaniu włączeniu społecznemu i działaniu na rzecz dobrze funkcjonujących rynków pracy i systemów opieki społecznej. Są to: (i) równe szanse i dostęp do zatrudnienia, (ii) uczciwe warunki pracy, (iii) ochrona socjalna i integracja społeczna.

38 Filarowi towarzyszy tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne, służąca do monitorowania wdrażania filaru. Umożliwia ona śledzenie tendencji i wyników obserwowanych w państwach członkowskich w 12 obszarach. Informacje z tablicy wyników są wykorzystywane w procesie europejskiego semestru.

Konkretna zasada zawarta w Europejskim filarze praw socjalnych dotyczy praw dziecka

39 W jednej spośród 20 zasad filaru, tj. w *zasadzie 11 („opieka nad dziećmi i wsparcie dla dzieci")* znajdującej się w kategorii „ochrona socjalna i integracja społeczna", jednoznacznie zaznaczono potrzebę inwestowania w dzieci, wskazując, że:

- dzieci mają prawo dostępu do wysokiej jakości i *przystępnych cenowo* usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi;

[11] http://www.socialsummit17.se/

- dzieci mają *prawo do ochrony przed ubóstwem*. Dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mają prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans.

40 Wiele innych zasad jest istotnych dla dzieci i może zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio wpływać na ubóstwo dzieci (np. zasady dotyczące kształcenia, równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, ochrony socjalnej i zdrowia), jednak nie odnoszą się one konkretnie do dzieci.

41 Europejski filar praw socjalnych podniósł poziom wiedzy na temat polityki społecznej w UE, w tym ubóstwa dzieci. W szczególności jednym ze sposobów, w jaki filar ten oddziaływał, była aktualizacja wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia. Wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia to wspólne priorytety i cele polityki zatrudnienia zaproponowane przez Komisję Europejską, uzgodnione przez rządy krajowe i przyjęte przez Radę UE. W 2018 r. zostały one zaktualizowane, tak aby uwzględnić w nich zasady filaru. Wytyczne te określają zakres i kierunek koordynacji polityki państw członkowskich oraz są wykorzystywane w ramach procesu europejskiego semestru.

42 Trybunał zwraca jednak uwagę, że Europejski filar praw socjalnych zawiera jedynie ogólne zasady ujęte już w zaleceniu bardziej szczegółowo, w formie konkretnych działań.

- Jeżeli chodzi o pierwszą część zasady 11, odnoszącą się do przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki, działania w tym zakresie podjęto już przed przyjęciem filaru. W zaleceniu wzywa się do stosowania zintegrowanych strategii przeciwdziałania ubóstwu dzieci, które obejmują wczesną edukację i opiekę nad dziećmi.

- Druga część zasady 11 dotyczy prawa dzieci do ochrony przed ubóstwem. Zalecenie przewiduje, że dzieci mają mieć dostęp do kompleksowych i zintegrowanych zasobów i usług, co odnosi się do tego prawa.

Wsparciem we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych byłby plan działania

43 Zatwierdzając Europejski filar praw socjalnych, Rada Europejska[12] doprecyzowała, że należy go wdrożyć zarówno na szczeblu Unii, jak i państw członkowskich, za co

[12] Posiedzenie Rady Europejskiej (14 grudnia 2017 r.) – Konkluzje.

odpowiadają Komisja i państwa członkowskie. O ile wiele narzędzi służących wdrażaniu filaru pozostaje w gestii państw członkowskich, a także partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, o tyle instytucje UE – w szczególności Komisja Europejska – mogą pomóc w jego wdrażaniu, ustanawiając ramy strategiczne i wytyczając kierunek działania.

44 W wytycznych politycznych dla Komisji na lata 2019–2024 odnotowano zamiar „przedstawi[enia] plan[u] działania na rzecz pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych”[13]. W styczniu 2020 r. Komisja opublikowała komunikat[14] wytyczający drogę w kierunku planu działania i zainicjowała szeroko zakrojoną dyskusję na ten temat ze wszystkimi krajami, regionami i odpowiednimi partnerami w UE. Przedstawienie planu działania przewiduje się na początek 2021 r., prawie cztery lata po przyjęciu filaru. W planie wezwane zostaną do działania podmioty na wszystkich szczeblach: unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Ten przewidywany plan działania stanowi wprawdzie pożądany postęp, kluczowe znaczenie dla możliwości śledzenia postępów we wdrażaniu różnych zasad, w tym zasady 11 dotyczącej praw dziecka, ma jednak jego realizacja.

Europejski filar praw socjalnych prawdopodobnie odegra znaczącą rolę w okresie programowania 2021–2027

45 Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) na lata 2021–2027 koncentruje się na inwestycjach w ludzi i przewiduje wsparcie realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych. Ponadto „Europa o silniejszym wymiarze społecznym wdrażająca Europejski filar praw socjalnych” należy do jednego z pięciu celów polityki określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027[15].

46 Zgodnie z wspomnianym wnioskiem, aby zapewnić należytą realizację wymiaru społecznego Europy w myśl zasad filaru, państwa członkowskie powinny przeznaczyć co najmniej 25% krajowych środków z EFS+ w ramach zarządzania dzielonego na

---

[13] Zob. „Unia, która mierzy wyżej – Mój program dla Europy”, dokument opracowany przez kandydatkę na przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen – wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024).

[14] COM(2020) 14 final, „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji”, 14 stycznia 2020 r.

[15] COM(2018) 375 final – 2018/0196 (COD), art. 4.

wspieranie włączenia społecznego[16]. Obszar polityki włączenia społecznego odnosi się między innymi do dzieci, jednak jak dotąd nie zaproponowano konkretnych wartości docelowych ani poziomu wsparcia, które miałoby zostać przydzielone na związany z nimi cel.

47 We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie EFS+ przewidziano, że państwa członkowskie wezmą pod uwagę zasady i prawa zapisane w Europejskim filarze praw socjalnych. Nacisk na realizację filaru, stanowiący nową propozycję na okres programowania 2021–2027, może doprowadzić do ukierunkowanie działań i środków finansowych na walkę z ubóstwem dzieci.

Zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru rzadko dotyczą bezpośrednio ubóstwa dzieci

Ograniczony postęp w osiągnięciu celów w zakresie ograniczenia ubóstwa do 2020 r.

48 Wprowadzony w 2010 r. europejski semestr jest rocznym cyklem koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej, zaprojektowanym w szczególności w celu koordynacji krajowych wysiłków w dążeniu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Europejski semestr powinien zatem przyczynić się do osiągnięcia głównego celu strategii dotyczącego ubóstwa i wykluczenia społecznego, mianowicie „uchronienia co najmniej 20 mln ludzi przed ryzykiem ubóstwa lub wykluczenia społecznego do 2020 r. w porównaniu z 2008 r.”.

49 To, w jakim stopniu powyższy cel zostanie osiągnięty, zależy w dużej mierze od państw członkowskich. W krajowych programach reform wyznaczyły one własne krajowe cele w zakresie ubóstwa. Trybunał zauważa, że nawet jeśli wszystkie cele krajowe zostaną osiągnięte do 2020 r., łączna liczba osób uchronionych od ubóstwa nie osiągnie docelowego poziomu 20 mln przewidzianego w strategii „Europa 2020” (zob. ***załącznik I*** zawierający szczegółowe dane w rozbiciu na państwa członkowskie).

50 Z danych Eurostatu[17] wynika, że w 2018 r. nadal 109,2 mln osób było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W UE-28 w porównaniu z rokiem 2008

---

[16] 2018/0206 (COD), preambuła 22.

[17] Zob. dane Eurostatu według stanu na dzień 7.1.2020 r.

łącznie uchroniono zatem przed ubóstwem 7,15 mln osób, co oznacza, że postępy były jak dotąd ograniczone, a zatem osiągnięcie celów na 2020 r. jest mało prawdopodobne.

W zaleceniach dla poszczególnych krajów poruszane są kwestie związane z ubóstwem dzieci, ale należy doprecyzować metodykę wyboru zagadnień do omówienia w zaleceniach

51 Ubóstwo dzieci stanowi element strategii „Europa 2020" w ramach komponentu dotyczącego ubóstwa i wykluczenia społecznego, a zatem jest częścią corocznego procesu europejskiego semestru prowadzonego przez Komisję, który obejmuje następujące pięć głównych faz:

1) Komisja przygotowuje sprawozdania krajowe dla każdego państwa członkowskiego;

2) Państwa członkowskie przedstawiają krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej) oraz programy stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej);

3) Komisja przedstawia projekty zaleceń dla poszczególnych krajów;

4) Rada przyjmuje wspomniane zalecenia, które są skierowane do państw członkowskich i mają zostać wdrożone w ramach kształtowania polityki krajowej;

5) Komisja monitoruje wdrażanie zaleceń.

52 Sprawozdania krajowe są punktem wyjścia procesu europejskiego semestru. Zawierają one ocenę sytuacji gospodarczej każdego z państw członkowskich, a także analizę postępów na drodze do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020". Zalecenia dla poszczególnych krajów zasadniczo dotyczą problemów wskazanych w sprawozdaniach krajowych.

53 Trybunał dokonał przeglądu sprawozdań krajowych z 2019 r. dotyczących sześciu państw członkowskich, i w trzech z tych państw stwierdził najwyższy poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wśród dzieci w 2018 r.[18] Trybunał uznał, że

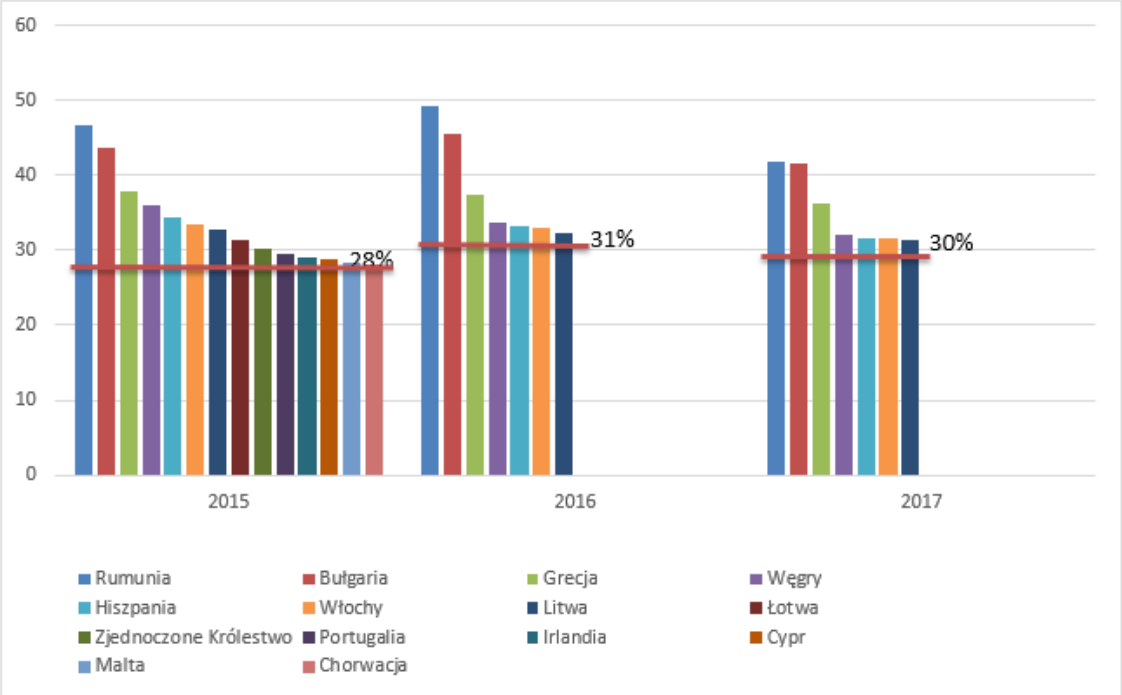
[18] Trzy państwa, w których wskaźnik ten był na najwyższym poziomie, to Rumunia (38,1%), Bułgaria (33,7%) i Grecja (33,3%).
Trzy państwa objęte wizytą kontrolną Trybunału, w których poziom zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym wśród dzieci nie był najwyższy, to Włochy, Niemcy i Polska.

w sprawozdaniach tych Komisja oceniła ubóstwo dzieci w sposób spójny i w stosownych przypadkach uznała tę kwestię za problematyczną.

54 Jednym z ważnych kryteriów na kolejnym etapie, tj. gdy Komisja rozważa opracowanie projektów zaleceń dla poszczególnych krajów dotyczących ubóstwa dzieci, jest ocena, czy unijny wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w odniesieniu do dzieci jest na „wysokim" czy na „bardzo wysokim" poziomie. Trybunał odnotowuje, że w skontrolowanym okresie (lata 2015–2017) stosowany na potrzeby wewnętrzne poziom, na którym wskaźnik ubóstwa dzieci klasyfikowano jako „wysoki", przyjmował wartości w przedziale 28–31%. Próg ów ustanowiono powyżej średniego poziomu tego wskaźnika dla UE w odnośnych latach, wynoszącego od 24,3% do 27,1%. Zależnie od wysokości progu dokonuje się wyboru krajów członkowskich, do których może zostać skierowane ewentualne zalecenie dotyczące ubóstwa dzieci.

55 Trybunał ustalił, że w latach 2015–2017 w 28 przypadkach wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w państwach członkowskich był na poziomie, który w odnośnym roku zostałby zaklasyfikowany jako „wysoki" lub „bardzo wysoki" (zob. ***rys. 4***). Ponadto w dwóch spośród 14 państw członkowskich, w przypadku których w 2015 r. odnotowano „wysoki" lub „bardzo wysoki" poziom wskaźnika, w 2016 r. poziom ten wzrósł (Bułgaria, Rumunia).

Rys. 4 – Państwa członkowskie z odsetkiem dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym uznanym za „wysoki” lub „bardzo wysoki”, lata 2015–2017 (w odniesieniu do zaleceń dla poszczególnych krajów z lat 2016–2019)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu, odsetek populacji (w wieku 0–17 lat) zagrożony ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE (2008–2018) (wskaźnik AROPE), zob. ***załącznik III***.

56 Trybunał stwierdził, że wszystkie państwa członkowskie, w których wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym został zaklasyfikowany przez Komisję jako „wysoki” lub „bardzo wysoki”[19], otrzymały zalecenia dla poszczególnych krajów w innych obszarach dotyczących polityki rodzinnej i dotyczącej dzieci, np. w obszarze „odpowiedniego wsparcia dochodu w ramach ochrony socjalnej”. Zalecenia te mogą przyczynić się do zmniejszenia ubóstwa wśród dzieci. Trybunał zauważa jednak, że w latach 2016–2019 zalecenie bezpośrednio dotyczące ubóstwa dzieci otrzymało jedno państwo członkowskie – Irlandia (zob. ***ramka 3***).

[19] Z wyjątkiem Grecji, ponieważ przed 2019 r. nie była ona objęta procesem europejskiego semestru.

Ramka 3

Przykład zalecenia związanego z ubóstwem dzieci skierowanego do Irlandii w 2016 r.

W 2016 r. Rada Unii Europejskiej wydała w ramach zaleceń dla poszczególnych krajów zalecenie dla Irlandii dotyczące ubóstwa dzieci:

„Rozszerzenie i przyspieszenie wdrażania polityki aktywizacji w celu zwiększenia intensywności pracy w gospodarstwach domowych i zmniejszenia zagrożenia ubóstwem dzieci. Wdrażanie środków zachęcających do podjęcia zatrudnienia poprzez stopniowe ograniczanie i wycofywanie świadczeń i dodatków. Usprawnienie świadczenia przystępnych cenowo i charakteryzujących się wysoką jakością usług całodziennej opieki nad dziećmi”[20].

57 Służby Komisji wyjaśniły w tym kontekście, że zalecenia dla poszczególnych krajów są formułowane i proponowane w zależności nie tylko od wartości wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w odniesieniu do dzieci, lecz także od następujących czynników:

1) wcześniejsze odniesienie się do wyzwania (problemu) w europejskim semestrze;

2) rozpoczęcie wdrażania przyjętych wcześniej zaleceń;

3) zmiana okoliczności w państwie członkowskim oraz – w stosownych przypadkach – wskaźników pośrednio związanych z ubóstwem dzieci;

4) inne pilne wyzwania, z którymi państwo członkowskie może się zmagać, ze względu na ograniczoną liczbę zaleceń dla poszczególnych krajów, które mogą zostać zaproponowane państwu członkowskiemu w ciągu jednego roku.

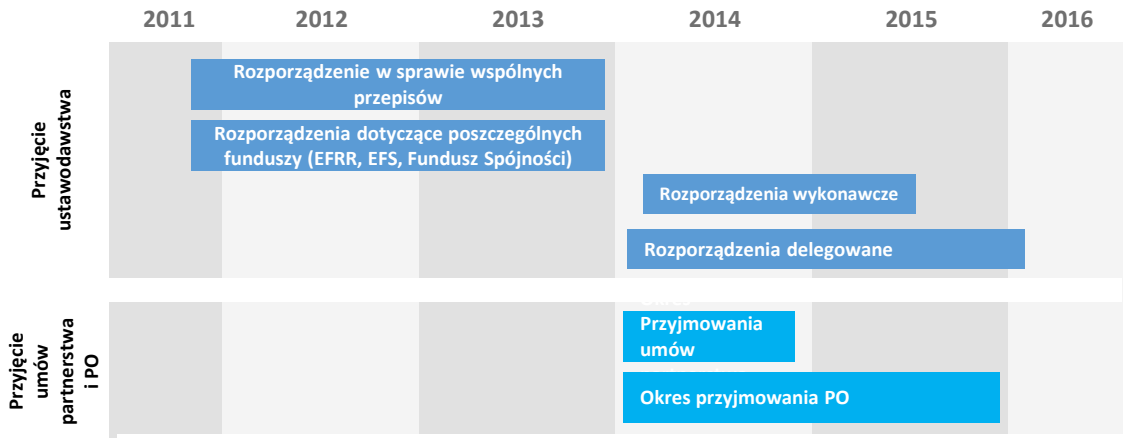
58 Komisja analizuje wprawdzie ubóstwo dzieci na etapie przygotowywania sprawozdań krajowych w ramach procesu europejskiego semestru, nie określono jednak przejrzystej metodyki wskazującej, w jakich przypadkach przy rozważaniu ewentualnego sformułowania zaleceń dla poszczególnych krajów należy w priorytetowy sposób potraktować kwestię ubóstwa dzieci.

[20] COM(2016) 328 final.

Nie można ocenić skuteczności finansowania unijnego na lata 2014–2020 przeznaczonego na walkę z ubóstwem dzieci

59 Kolejnym sposobem, w jaki Komisja może przyczynić się do zwalczania ubóstwa dzieci, jest zaangażowanie w proces określania, jak państwa członkowskie wykorzystają i przydzielą fundusze UE. Komisja może oddziaływać na trzech etapach tego procesu. Pierwszym etapem jest opracowanie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, drugim – działanie poprzez umowy partnerstwa, a trzecim – działanie poprzez programy operacyjne (PO), przy czym dwa ostatnie etapy toczą się na szczeblu państw członkowskich. Na *rys. 5* zilustrowano ten proces dla bieżącego okresu programowania.

Rys. 5 – Od opracowania rozporządzenia do przyjęcia PO na lata 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy ESI nie odnosi się bezpośrednio do ubóstwa dzieci

60 Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów[21] określa wspólne przepisy dotyczące siedmiu funduszy podlegających zarządzaniu dzielonemu. Ustanowiono w nim główne zasady mające zastosowanie do funduszy na lata 2014–2020, a ponadto zawarto kluczowe przepisy dotyczące programowania celów polityki spójności i odpowiadających im wydatków na ten okres.

[21] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

61 Za sprawą swojej roli w opracowaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów Komisja może wpłynąć na przydział i późniejsze wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI), aby przyczynić się do walki z ubóstwem dzieci. Jednym z głównych instrumentów rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów służących temu celowi są odpowiednio ustalone cele tematyczne i priorytety inwestycyjne.

62 Cele tematyczne są określone w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów i stanowią cele, których realizacja powinna być wspierana z funduszy ESI. W przedmiotowym rozporządzeniu określono 11 celów tematycznych, wskazując sektory i obszary interwencji, w których wsparcie UE za pośrednictwem funduszy ESI może wnieść największą wartość dodaną. Cele tematyczne[22] są podzielone na priorytety inwestycyjne[23].

63 Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów uzupełniają rozporządzenia dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Ogółem na mocy rozporządzeń szczegółowych dotyczących EFS i EFRR określono 57 priorytetów inwestycyjnych. Żaden z nich nie jest bezpośrednio poświęcony walce z ubóstwem dzieci.

64 Na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020 wprowadzono nowy instrument mający na celu zwiększenie skuteczności interwencji z funduszy ESI, tj. „warunki wstępne". W warunkach wstępnych określono minimalne wymagania obowiązujące na początku wdrażania programów i ujęto wymogi strategiczne oraz regulacyjne, które państwa członkowskie muszą spełnić przed otrzymaniem środków unijnych. Informacje na temat warunku wstępnego dotyczącego ubóstwa przedstawiono w ***ramce 4***.

[22] Art. 9 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

[23] Art. 3 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013; art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1301/2013.

Ramka 4

Warunki, które mają spełnić państwa członkowskie na etapie opracowywania programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR, Funduszu Spójności i EFS na okres programowania 2014–2020

Cel tematyczny	Tematyczny warunek wstępny	Rodzaj warunku
Cel tematyczny 9 Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją	Warunek wstępny 9.1. Istnienie i realizacja krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa mających na celu, w świetle wytycznych w sprawie zatrudnienia, aktywne włączenie osób wykluczonych z rynku pracy	Strategiczny

65 Warunek wstępny związany z ubóstwem w ramach celu tematycznego 9 „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją” uważa się za spełniony, jeśli państwo członkowskie przyjęło „krajowe strategiczne ramy polityki na rzecz ograniczania ubóstwa, które mają na celu aktywne włączenie”. Wszystkie państwa członkowskie, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, przyjęły strategie przeciwdziałania ubóstwu w związku z warunkiem wstępnym 9.1 i Komisja odnotowała, że owe cztery państwa spełniły warunek wstępny 9.1.

66 Jednakże wśród kryteriów spełnienia warunku wstępnego dotyczącego włączenia społecznego nie ma wymogu, aby państwa członkowskie ustaliły cele w zakresie ograniczenia ubóstwa, ani też nie określono grup szczególnie wrażliwych, na które należy ukierunkować działania, w tym nie uwzględniono dzieci. W prawodawstwie unijnym nie ukierunkowano finansowania bezpośrednio na kwestię ubóstwa dzieci.

Wielkość środków z funduszy ESI przeznaczonych bezpośrednio na zwalczanie ubóstwa dzieci jest nieznana

67 Umowy partnerstwa to strategiczne plany inwestycyjne dla państw członkowskich, w których określa się krajowe priorytety wydatkowania środków z funduszy ESI na okres siedmiu lat. Umowy partnerstwa obejmują cele i cele tematyczne, które mają osiągnąć państwa członkowskie, odnoszące się do ich

konkretnych potrzeb inwestycyjnych i rozwojowych. Cele te są przedstawiane szczegółowo w odnośnych programach operacyjnych. Warunki, na podstawie których można dokonać pomiaru wyników uzyskanych w ramach tych programów, powinny być adekwatne i obejmować właściwe wskaźniki pozwalające na ocenę skuteczności programów.

68 Umowy partnerstwa dotyczą całego okresu programowania i mają zastosowanie do wszystkich pięciu funduszy ESI. Dla każdego państwa członkowskiego sporządza się jedną umowę partnerstwa opracowaną na podstawie krajowych programów reform prezentujących politykę krajową i działania na rzecz utrzymania wzrostu i zatrudnienia oraz osiągnięcia celów strategii „Europa 2020", najnowszych zaleceń dla poszczególnych krajów i odpowiednich zaleceń Rady.

69 Umowa partnerstwa podlega zatwierdzeniu przez Komisję. Zawarte są w niej między innymi: informacje na temat potrzeb rozwojowych państw członkowskich, wybrane cele tematyczne, wykaz programów operacyjnych dla państwa członkowskiego, podsumowanie ocen *ex ante* i podsumowanie oceny warunków wstępnych.

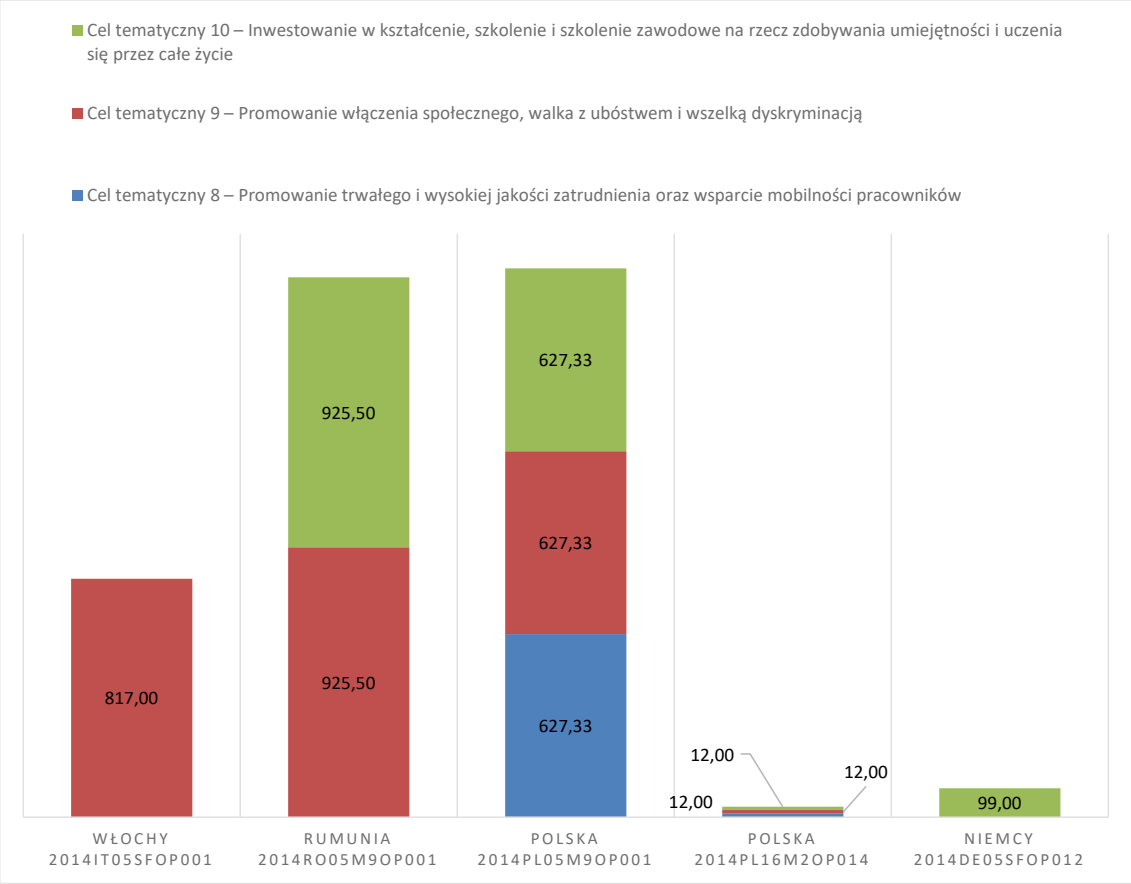
70 Chociaż w umowach partnerstwa dla czterech państw członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, wyznaczono cele związane z ograniczeniem ogólnego ubóstwa, w żadnej z tych umów nie zawarto jednoznacznego celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa dzieci.

71 Trybunał dokonał przeglądu pięciu programów operacyjnych w celu stwierdzenia, jakie środki przeznaczono na walkę z ubóstwem dzieci. Dzieci żyjące w ubóstwie nie są jednak odrębną grupą docelową w przypadku interwencji współfinansowanych z funduszy ESI i nie ustanowiono horyzontalnych kryteriów wyboru / warunków kwalifikowalności ukierunkowanych na wsparcie finansowe na rzecz dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W związku z tym nie można ustalić, czy interwencje te przyniosły bezpośrednio korzyści dzieciom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym[24]. Na ***rys. 6*** przedstawiono – na podstawie informacji przekazanych przez władze krajowe – maksymalną kwotę środków unijnych, które

[24] **IT**: Krajowy Program Operacyjny „Włączenie społeczne" – CCI 2014IT05SFOP001; **RO**: Program Operacyjny „Kapitał ludzki" – CCI 2014RO05M9OP001; **PL**: Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój – CCI 2014PL05M9OP001; Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014PL16M2OP014; **DE**: Program Operacyjny EFS Wolnego Kraju Saksonii – CCI 2014DE05SFOP012.

mogą zostać potencjalnie wydatkowane między innymi na zwalczanie ubóstwa dzieci w ramach pięciu programów operacyjnych wchodzących w skład próby kontrolnej.

Rys. 6 – Finansowanie unijne na rzecz wybranych programów operacyjnych w rozbiciu na cele tematyczne (w mln EUR)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie PO wchodzących w skład próby.

72 Niemniej jednak informacje o tym, jaka kwota wspomnianych środków z funduszy ESI była przeznaczona bezpośrednio na ograniczenie ubóstwa dzieci, nie były dostępne. Wszystkie zbadane PO obejmują działania, które powinny pośrednio mieć korzystny wpływ na walkę z ubóstwem dzieci. W ramach takich działań środki finansowe przeznaczane są na włączenie społeczne osób zagrożonych ubóstwem w celu zwiększenia ich uczestnictwa w rynku pracy lub na promowanie zatrudnienia.

73 Dodatkowo działania związane z opieką zdrowotną i edukacją, choć nie są konkretnie ukierunkowane na dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, mogą potencjalnie przynieść im pośrednie korzyści. Zestaw takich działań pośrednich przedstawiono w ***ramce 5***.

Ramka 5

Przykładowe działania, które mogą potencjalnie przynieść pośrednie korzyści dzieciom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym – Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego współfinansowany z EFRR i EFS

Władze polskie wskazały szereg interwencji wspieranych w ramach PO, które mogą bezpośrednio lub pośrednio przynosić korzyści dzieciom dotkniętym lub zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Celem tych działań jest:

- **promowanie włączenia osób zagrożonych ubóstwem** – priorytet inwestycyjny 9i: pomoc i wsparcie w zakresie kompetencji społecznych, zawodowych, edukacyjnych i zdrowotnych;

- **poprawa dostępu do opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej** – działania współfinansowane w ramach priorytetu inwestycyjnego 8iv (inwestycje w infrastrukturę opieki nad dziećmi oraz finansowanie kosztów opieki nad dziećmi w celu promowania zatrudnienia rodziców); 10i i 10a (inwestycje w placówki edukacji przedszkolnej i szkolnej oraz finansowanie edukacji przedszkolnej);

- **poprawa dostępu do usług zdrowotnych i opiekuńczych** – PO przewiduje działania w ramach priorytetu inwestycyjnego 9iv mające na celu poprawę dostępu do: (i) usług zdrowotnych, w szczególności opracowanie i wdrożenie programów wczesnego wykrywania wad rozwojowych i rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych i zagrożonych niepełnosprawnością, zapobieganie próchnicy i profilaktyka raka szyjki macicy; (ii) wspomagających usług opiekuńczych, między innymi rodzinnej formy opieki i ogólnych usług opiekuńczych, np. świetlic.

74 Ze względu na powyższe ograniczenia Komisja nie jest w stanie określić, jaka kwota środków została przeznaczona na projekty bezpośrednio dotyczące ubóstwa dzieci, a zatem nie może ocenić ich skuteczności. Sytuację dodatkowo utrudnia brak celów i wartości docelowych w wybranych umowach partnerstwa i programach operacyjnych, które mogłyby wskazywać na to, co planuje się osiągnąć w poszczególnych obszarach. Ponadto przyjęte wskaźniki rezultatu są we wszystkich przypadkach dostosowane do poszczególnych programów i nie pokazują jasno, w jaki sposób finansowane inwestycje przynoszą korzyści dzieciom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Wskaźniki w różny sposób odzwierciedlają sytuację w zakresie ubóstwa dzieci

75 Znaczące wskaźniki dostarczają istotnych informacji decydentom i osobom wdrażającym politykę. Zapewniają one informacje na temat skuteczności polityki w praktyce i umożliwiają podjęcie w razie potrzeby działań naprawczych.

Wskaźnik AROPE pozwala na porównanie poziomu zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w różnych państwach członkowskich

76 Wskaźnikiem mierzącym ubóstwo w UE i będącym głównym wskaźnikiem wykorzystywanym do monitorowania celu strategii „Europa 2020" dotyczącego ubóstwa jest AROPE – wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

77 Wskaźnik AROPE to wielowymiarowy wskaźnik złożony z trzech wskaźników cząstkowych o równej wadze, które mogą częściowo się nakładać. Wskazuje on, jaki odsetek osób znajduje się w co najmniej jednej z następujących sytuacji (osoby znajdujące się w więcej niż jednej z wymienionych sytuacji są liczone tylko raz):

- **zagrożenie ubóstwem** – odsetek osób o dochodzie do dyspozycji (po transferze socjalnym) niższym od progu zagrożenia ubóstwem, ustalonego na poziomie 60% krajowej mediany dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych;

- **pogłębiona deprywacja materialna** – wskaźnik deprywacji materialnej odzwierciedla brak możliwości nabycia ze względów finansowych pewnych przedmiotów uważanych za pożądane lub niezbędne do życia na odpowiednim poziomie. Wskaźnik mierzy odsetek osób, które ze względów finansowych nie mają możliwości nabycia co najmniej czterech z dziewięciu elementów ujętych w wykazie wybranych artykułów i usług przeznaczonych dla gospodarstwa domowego. Wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej określa się jako wymuszony brak możliwości zapłacenia za co najmniej cztery spośród elementów wymienionych w wykazie;

- **bardzo mała intensywność pracy w gospodarstwie domowym** – wskaźnik ten określa odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych, w których osoby w wieku produkcyjnym w ciągu ostatnich 12 miesięcy pracowały krócej niż przez 20% ich łącznego potencjalnego czasu pracy. Gospodarstwa domowe złożone wyłącznie z dzieci, studentów w wieku poniżej 25 lat lub osób w wieku 60 lat lub starszych nie są brane pod uwagę przy obliczaniu tego wskaźnika.

Wskaźnik deprywacji dzieci koncentruje się konkretnie na sytuacji dzieci

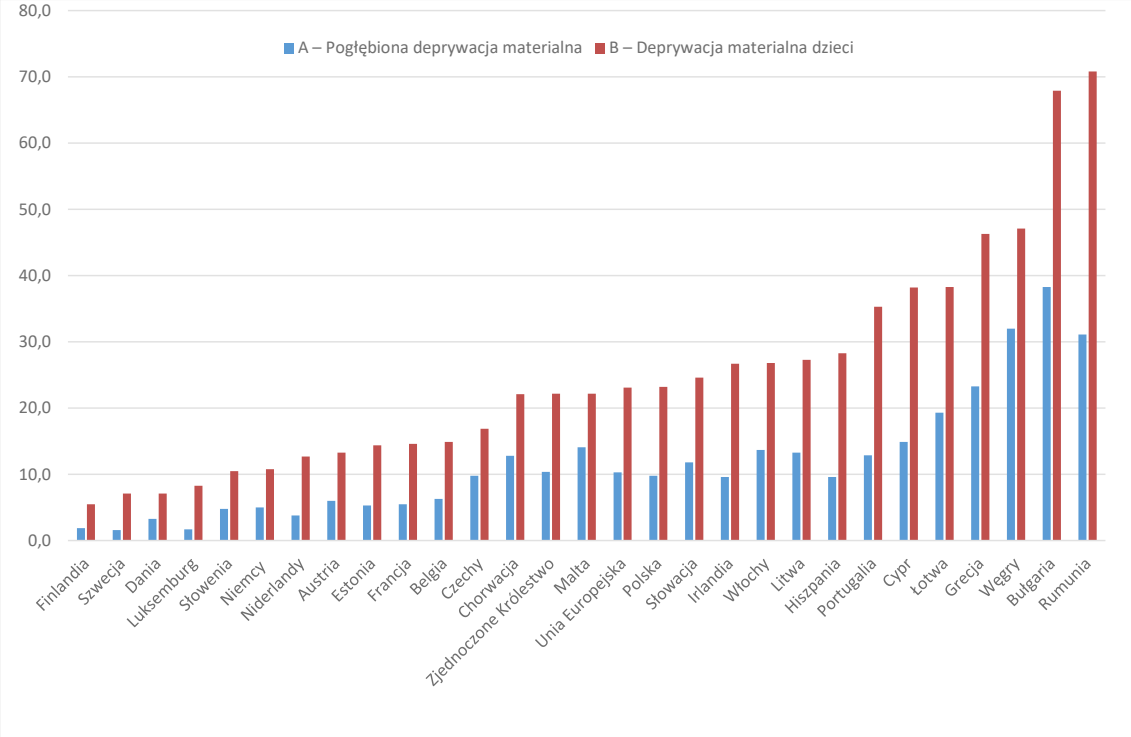
78 W ramach inicjatywy UE mającej na celu walkę z ubóstwem dzieci Komisja ogłosiła w 2013 r. rozpoczęcie prac przygotowawczych do wprowadzenia wskaźnika deprywacji materialnej dzieci. Podobnie jak w przypadku wskaźnika deprywacji materialnej (takiego jak wskaźnik cząstkowy AROPE), wskaźnik deprywacji materialnej dzieci ukazuje, jaki odsetek dzieci w wieku od 1 do 15 lat doświadcza ze względów finansowych braku artykułów codziennego użytku. Wykaz 17 pozycji zawiera określone pozycje potrzebne szczególnie dzieciom, a także niektóre artykuły gospodarstwa domowego z wykazu dla wskaźnika deprywacji materialnej odnoszącego się do całej populacji. Dzieci uznaje się za dotknięte deprywacją materialną, jeśli brakuje im co najmniej trzech elementów z tego wykazu, złożonego z 17 pozycji (zob. ***załącznik II***).

79 W marcu 2018 r., pięć lat po zapowiedzi, Komitet Ochrony Socjalnej ostatecznie przyjął wskaźnik deprywacji materialnej dzieci. W lipcu 2019 r. opublikowano pierwsze (i jak dotąd jedyne) dane dotyczące deprywacji materialnej dzieci (zebrane na podstawie ankiety). Obejmowały one tylko dane za 2014 r., ponieważ żadne inne dane nie były dostępne. Wskaźnik deprywacji materialnej dzieci nie będzie dostępny co roku, a co trzy lata, począwszy od 2021 r.[25]

80 Jeżeli porówna się wskaźnik deprywacji materialnej dzieci ze wskaźnikiem deprywacji materialnej będącym wskaźnikiem cząstkowym AROPE (tj. wskaźnikiem pogłębionej deprywacji materialnej) (zob. ***załącznik II***) dla tej samej grupy wiekowej, można stwierdzić, że wskaźnik deprywacji materialnej dzieci we wszystkich państwach członkowskich wykazuje wyższe wartości niż wskaźnik deprywacji materialnej (zob. ***rys. 7***).

[25] Rozporządzenie (UE) 2019/1700.

Rys. 7 – Wskaźnik deprywacji materialnej dzieci a wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej



Źródło: Dane Eurostatu według stanu na dzień 23.11.2019 r.

81 Zarówno potrzeby, jak i poziom życia dzieci mogą różnić się od potrzeb i poziomu życia dorosłych, nawet w tych samym gospodarstwie domowym. Jako że specjalny wskaźnik deprywacji materialnej dzieci jest bardziej skoncentrowany na położeniu dzieci, daje on inny, bardziej szczegółowy obraz faktycznego poziomu ubóstwa dzieci.

Pomiar ubóstwa dzieci różni się w poszczególnych państwach członkowskich

82 Wskaźniki służą do ukazania tendencji i umożliwiają zaobserwowanie mierzalnych zmian w obszarze danej polityki na przestrzeni czasu. AROPE jest głównym wskaźnikiem wykorzystywanym do pomiaru ubóstwa na potrzeby strategii „Europa 2020”. Jego podstawową zaletą jest to, że ze względu na ustandaryzowane gromadzenie danych w Europejskim Systemie Statystycznym umożliwia dokonywanie porównywań między państwami członkowskimi i porównań na przestrzeni czasu.

83 Niemniej jednak we wszystkich państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, organy krajowe stosują wiele własnych wskaźników, które uważają za odpowiednie w kontekście sytuacji krajowej i które wykorzystują w krajowych strategiach, polityce i do celów monitorowania. W rezultacie dostępne są

zróżnicowane informacje na temat poziomu ubóstwa i ubóstwa dzieci w państwach członkowskich (zob. ***ramka 6***).

Ramka 6

Porównanie wskaźnika AROPE (0–17 lat) i wskaźników krajowych

Państwo członkowskie	2014	2015	2016	2017
Niemcy				
AROPE (0–17 lat)	19,6%	18,5%	19,3%	18,0%
Mały spis powszechny	15,1%	14,6%	15,4%	15,2%
SOEP	21,7%	22,6%	23,1%	brak danych
Źródło: Eurostat; *Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* – https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/Armutsrisikoquote/A01-Indikator-Armutsrisikoquote.html.				
Polska				
AROPE (0–17 lat)	28,2%	26,6%	24,2%	17,9%
Stopa ubóstwa ustawowego (0–17 lat)	19,3%	19,3%	18,1%	14,8%
Źródło: Eurostat i dane Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce (https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2017-r-,14,5.html).				

84 Różne wskaźniki i informacje na temat ubóstwa dzieci w poszczególnych państwach członkowskich, oparte na niezharmonizowanych danych krajowych, utrudniają zainteresowanym stronom ocenę sytuacji w zakresie ubóstwa dzieci.

Konieczne jest zapewnienie wystarczających informacji na potrzeby inicjatywy politycznej dotyczącej europejskiej gwarancji dla dzieci

Gwarancja dla dzieci zaproponowana przez Parlament Europejski

85 W kwietniu 2019 r. Parlament Europejski zmienił wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie EFS+ na okres programowania 2021–2027[26] i zaproponował wprowadzenie europejskiego programu gwarancji dla dzieci[27] w celu ograniczenia ubóstwa dzieci. W zmienionym wniosku zawarto wymóg, aby każde państwo członkowskie przeznaczyło 5% przydzielonych mu środków z EFS+ na działania służące zwalczaniu ubóstwa dzieci. Środki te można również ukierunkować bezpośrednio na realizację inicjatywy dotyczącej przyszłej gwarancji dla dzieci.

86 W 2018 r. Komisja rozpoczęła realizację pierwszego etapu działań przygotowawczych dotyczących gwarancji dla dzieci, o której wprowadzenie zwrócił się Parlament Europejski.

- Pierwszy etap działań przygotowawczych, mianowicie studium wykonalności, został ukończony w kwietniu 2020 r. Zakładał on sprawdzenie, czy wprowadzenie gwarancji dla dzieci jest wykonalne. W tym celu przeanalizowano warunki wdrożenia takiego programu oraz oceniono, czy wniósłby on wartość dodaną w stosunku do obowiązujących ram unijnych i krajowych, a także czy byłby następnie użytecznym instrumentem dodatkowym.

- Drugi etap działań przygotowawczych obejmuje ekonomiczną analizę wykonalności, w której rozważa się koszty i korzyści płynące z gwarancji dla dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE. Jego ukończenie planuje się na maj 2021 r.

- Trzeci etap polega na zrealizowaniu przez UNICEF od trzech do pięciu projektów pilotażowych na szczeblu lokalnym w państwach członkowskich. Potrwa do

---

[26] Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

[27] Poprawka 39, motyw 22b (nowy) rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego z dnia 4 kwietnia 2019 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) (COM(2018)0382 – C8-0232/2018 – 2018/0206(COD)).

2022 r. Wdrożenie wspomnianych projektów pilotażowych planowane jest w czterech państwach członkowskich, a w licznych państwach członkowskich przeprowadzony zostanie szereg dogłębnych analiz programów i polityki krajowej oraz opracowane zostaną krajowe plany działania dotyczące ubóstwa dzieci i wykluczenia społecznego.

87 Działania przygotowawcze dotyczące gwarancji dla dzieci, zwłaszcza studium wykonalności przygotowane na etapie pierwszym oraz ekonomiczna analiza wykonalności sporządzona na etapie drugim, będą stanowiły wkład w proces opracowywania tej inicjatywy politycznej. Na obu tych etapach konieczne jest zgromadzenie i zestawienie kompleksowych, aktualnych informacji o odpowiedniej jakości. W przypadku braku takich informacji istnieje ryzyko, że nie zostaną podjęte właściwe działania, a odpowiednie finansowanie nie będzie dostępne.

88 W wyniku pierwszego etapu analiz nie przedstawiono kompleksowego przeglądu ani przykładów działań finansowanych z EFS, które były skuteczne w zwalczaniu ubóstwa dzieci. Chociaż zaprezentowano przegląd finansowania dostępnego z funduszy ESI, zawarte w nim dane liczbowe są jedynie szacunkowe, ponieważ – jak stwierdzono we wnioskach ze studium – w przypadku większości funduszy UE inwestycje w dzieci nie są wyraźnie ujęte w ramach strategicznych i monitorowania.

89 W związku z powyższym dostępne obecnie informacje uzyskane w wyniku pierwszego etapu działań przygotowawczych dotyczących gwarancji dla dzieci (czyli studium wykonalności) utrudniają podjęcie opartej o rzetelne dane decyzji co do tego, jak powinna zostać zaprojektowana gwarancja dla dzieci, w tym jakie działania i finansowanie są konieczne, aby obniżyć poziom ubóstwa dzieci w UE i zapewnić zaangażowanie państw członkowskich.

90 Ponadto Trybunał zauważa, że trzeci etap (projekty pilotażowe) zostanie ukończony najwcześniej w 2022 r., tj. w momencie, gdy – w zwykłych okolicznościach – nowy okres programowania już się rozpocznie, i po przyjęciu odnośnych programów operacyjnych dotyczących EFS.

Wnioski i zalecenia

91 Ubóstwo dzieci pozostaje poważnym problemem w UE, gdzie niemal co czwarte dziecko wciąż jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

92 Walka z ubóstwem dzieci należy przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich, ale także i Komisja ma do odegrania pewną rolę na tym polu. Chociaż znaczenie jej prawnie niewiążących instrumentów jest z natury ograniczone, ma ona do dyspozycji skuteczniejsze narzędzia, takie jak proces europejskiego semestru i ukierunkowanie funduszy UE za pośrednictwem umów partnerstwa i programów operacyjnych. Niemniej jednak, jako że informacje bezpośrednio odnoszące się do ubóstwa dzieci nie są dostępne, dokonanie oceny skuteczności wkładu tych narzędzi w działania państw członkowskich na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci jest trudne albo wręcz niemożliwe.

Przyjęcie zalecenia było pozytywną inicjatywą, lecz ocena jego wpływu jest trudna albo wręcz niemożliwa

93 Zalecenie, choć nie jest prawnie wiążące, stanowiło pozytywną inicjatywę na rzecz walki z ubóstwem dzieci w sposób całościowy, poprzez podejście zintegrowane (pkt ***14*** i ***15***). Komisja udzieliła państwom członkowskim konkretnego wsparcia w jego wdrażaniu, jednak zaleceniu nie towarzyszył plan działania UE, w którym ustanowiono by czytelny i zrozumiały plan wdrażania dla państw członkowskich (pkt ***18*** i ***19***). Na europejskiej platformie inwestycji na rzecz dzieci (EPIC) zamieszczono niewiele informacji na temat najlepszych praktyk dotyczących zwalczania ubóstwa dzieci przez państwa członkowskie (pkt ***22***).

94 Dokonanie oceny postępów we wdrażaniu zalecenia nie jest możliwe, ponieważ nie zostały ustalone wymierne wartości docelowe ani cele pośrednie (pkt ***28***). W analizie Europejskiej Sieci ds. Polityki Społecznej (ESPN) przeprowadzonej w 2017 r. na wniosek Komisji potwierdzono, że dokonanie oceny tego, w jakim stopniu usprawnienia w polityce krajowej państw członkowskich można przypisać samemu zaleceniu, jest trudne albo wręcz niemożliwe, ale wskazano, że w wielu krajach zaszło niewiele zmian (pkt ***33***).

Europejski filar praw socjalnych – postępowa, wiodąca inicjatywa społeczna, obejmująca zasady w ogólnym wymiarze dotyczące dzieci

95 Europejski filar praw socjalnych podniósł poziom wiedzy na temat polityki społecznej w UE, w tym ubóstwa dzieci. Niemniej jednak zasada 11 ma charakter ogólny i jest już ujęta w zaleceniu bardziej szczegółowo w formie konkretnych działań (pkt ***40***–***42***).

96 Na początku 2021 r. zostanie przedstawiony plan działania w celu pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. Ten przewidywany plan działania stanowi pożądany postęp, kluczowe znaczenie dla ukazania postępów we wdrażaniu zasad filaru ma jednak jego realizacja (pkt ***44***).

97 Wdrożenie filaru należy do jednego z pięciu celów polityki określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na okres programowania 2021–2027. Nacisk na realizację filaru, stanowiący nową propozycję na ten okres, może doprowadzić do ukierunkowania działań i środków finansowych na walkę z ubóstwem dzieci (pkt ***45***–***47***).

Zalecenie 1 – W planie działania dotyczącym Europejskiego filaru praw socjalnych należy uwzględnić ubóstwo dzieci

Komisja powinna uwzględnić działania i cele dotyczące walki z ubóstwem dzieci w planie działania dotyczącym Europejskiego filaru praw socjalnych.

Termin realizacji: początek okresu obowiązywania WRF na lata 2021–2027.

Zalecenia dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru rzadko dotyczą bezpośrednio ubóstwa dzieci

98 Europejski semestr został zaprojektowany z myślą o koordynacji krajowych wysiłków w dążeniu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dotychczasowe postępy w osiąganiu celu, jakim jest uchronienie 20 mln osób od ubóstwa do 2020 r., wskazują, że realizacja tego celu jest mało prawdopodobna (pkt ***48***–***50***).

99 Jednym z ważnych kryteriów w procesie rozważania przez Komisję, czy opracować zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące ubóstwa dzieci, jest dokonanie przez

Komisję oceny, czy unijny wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w odniesieniu do dzieci jest na wysokim czy na bardzo wysokim poziomie. W skontrolowanym okresie stosowany wewnętrznie do tego celu próg jest wyższy niż średni unijny poziom ubóstwa dzieci w danym roku (pkt ***54***).

100 W latach 2016–2019 skierowano do państw członkowskich zalecenia w zakresie obszarów mających wpływ na politykę rodzinną i dotyczącą dzieci, ale tylko jedno państwo członkowskie otrzymało zalecenie dotyczące konkretnie ubóstwa dzieci (pkt ***56***). Służby Komisji wyjaśniły w tym kontekście, że formułowanie i proponowanie zaleceń dla poszczególnych krajów zależy nie tylko od odsetka dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, lecz także od dodatkowych czynników (pkt ***57***). Nie określono jednak przejrzystej metodyki wskazującej, w jakich przypadkach przy rozważaniu sformułowania ewentualnych zaleceń dla poszczególnych krajów należy w priorytetowy sposób potraktować kwestię ubóstwa dzieci (pkt ***58***).

Zalecenie 2 – Ubóstwo dzieci należy analizować i oceniać w oparciu o przejrzyste wewnętrzne wytyczne

Komisja powinna stosować przejrzyste wewnętrzne wytyczne, w oparciu o które – w ramach analizy na potrzeby procesu europejskiego semestru – określałaby, jakie sytuacje mogłyby skutkować sformułowaniem ewentualnych zaleceń dla poszczególnych krajów bezpośrednio związanych z ubóstwem dzieci.

Termin realizacji: począwszy od procesu europejskiego semestru w 2021 r.

Nie można ocenić skuteczności finansowania unijnego na lata 2014–2020 przeznaczonego na walkę z ubóstwem dzieci

101 Komisja może wpływać na przydział środków UE wykorzystywanych na walkę z ubóstwem dzieci na etapie opracowania wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz zatwierdzenia umów partnerstwa i programów operacyjnych na szczeblu państw członkowskich (pkt ***59***).

102 W rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów określono sektory i obszary interwencji, w których wsparcie UE za pośrednictwem funduszy może wnieść największą wartość dodaną. Niemniej jednak inwestycje współfinansowane z tych środków nie są ukierunkowane bezpośrednio na ubóstwo dzieci (pkt ***61***–***63***).

103 Trybunał odnotowuje, że wszystkie przeanalizowane w ramach kontroli programy operacyjne obejmują działania, które mogłyby pośrednio przyczynić się do walki z ubóstwem dzieci. Niemniej jednak ani Komisja, ani państwa członkowskie nie posiadają informacji na temat tego, ile środków z funduszy ESI wykorzystano na bezpośrednie działania na rzecz zwalczania ubóstwa dzieci i co udało się osiągnąć w tym obszarze, jako że nie ustanowiono żadnych priorytetów inwestycyjnych ani odpowiednich wskaźników, które dotyczyłyby ubóstwa dzieci (pkt ***71***–***74***).

Zalecenie 3 – Inwestycje w okresie programowania 2021–2027 należy ukierunkować na zwalczanie ubóstwa dzieci i odpowiednio monitorować

Komisja powinna zapewnić, aby w umowach partnerstwa i programach na lata 2021–2027 odpowiednio uwzględniono ubóstwo dzieci. W szczególności Komisja powinna zagwarantować, aby w przypadku gdy finansowanie jest bezpośrednio przeznaczone na zwalczanie ubóstwa dzieci, przydział ten znalazł wyraźne odzwierciedlenie w logice interwencji w umowach partnerstwa i programach.

Komisja powinna ustanowić ramy monitorowania, które umożliwiłyby jej stwierdzenie, jakie są produkty i rezultaty inwestycji poczynionych w ramach funduszy ESI w latach 2021–2027 w celu zwalczania ubóstwa we wszystkich grupach wiekowych, w tym ubóstwa dzieci.

Termin realizacji: początek okresu obowiązywania WRF na lata 2021–2027.

Wskaźniki w różny sposób odzwierciedlają sytuację w zakresie ubóstwa dzieci

104 AROPE, mierzący ubóstwo w UE, jest głównym wskaźnikiem wykorzystywanym do monitorowania postępów w osiągnięciu celu strategii „Europa 2020” dotyczącego ubóstwa. Jest to wielowymiarowy wskaźnik złożony z trzech wskaźników cząstkowych (pkt ***76*** i ***77***).

105 W 2013 r. Komisja ogłosiła rozpoczęcie prac przygotowawczych do wprowadzenia wskaźnika deprywacji materialnej dzieci, który ostatecznie został przyjęty w 2018 r. Wskaźnik ten jest bardziej skoncentrowany na położeniu dzieci, daje zatem inny, bardziej szczegółowy obraz faktycznego poziomu ubóstwa dzieci. Będzie on jednak dostępny co trzy lata, począwszy od 2021 r. (pkt ***78***–***81***).

106 Główną zaletą wskaźnika AROPE jest to, że umożliwia dokonywanie porównywań między państwami członkowskimi i porównań na przestrzeni czasu. Niemniej jednak we wszystkich państwach członkowskich, w których Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne, organy krajowe stosują wiele własnych wskaźników, które uważają za odpowiednie w kontekście sytuacji krajowej. Skutkuje to zróżnicowaniem wskaźników krajowych i informacji na temat ubóstwa dzieci w całym UE, co utrudnia ocenę sytuacji zainteresowanym stronom, korzystającym z niezharmonizowanych krajowych źródeł danych (pkt ***82***–***84***).

Konieczne jest zapewnienie wystarczających informacji na potrzeby realizacji inicjatywy politycznej dotyczącej europejskiej gwarancji dla dzieci

107 W kwietniu 2019 r. Parlament Europejski zmienił projekt rozporządzenia w sprawie EFS+ na okres programowania 2021–2027 i zaproponował wprowadzenie europejskiego programu gwarancji dla dzieci w celu ograniczenia ubóstwa dzieci (pkt ***85***).

108 W 2018 r. Komisja podjęła działania przygotowawcze dotyczące europejskiej gwarancji dla dzieci. Celem pierwszego etapu tych działań, czyli studium wykonalności, była ocena wykonalności, analiza możliwych wariantów realizacji i wartości dodanej takiej inicjatywy. Działania przygotowawcze są prowadzone na trzech odrębnych etapach. Zostały one rozplanowane w czasie w taki sposób, że trudno będzie uzyskać pełne i aktualne informacje na potrzeby procesu decyzyjnego (pkt ***85***–***86***).

Zalecenie 4 – Należy zagwarantować, aby na potrzeby przygotowań do podjęcia planowanej inicjatywy politycznej dotyczącej europejskiej gwarancji dla dzieci przeprowadzono konieczne działania i zgromadzono wystarczające dane

Komisja powinna zagwarantować, aby na potrzeby wdrażania europejskiej gwarancji dla dzieci zebrano i przeanalizowano wystarczające i wiarygodne informacje na temat działań i finansowania koniecznych do obniżenia poziomu ubóstwa dzieci w UE.

Termin realizacji: początek okresu obowiązywania WRF na lata 2021–2027.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana Ivanova, członkini Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 lipca 2020 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załączniki

Załącznik I – Krajowe cele dotyczące zwalczania ubóstwa w ramach strategii „Europa 2020”

UE / państwo członkowskie	Ubóstwo i wykluczenie społeczne
EU-28	Uchronienie co najmniej 20 mln osób przed ryzykiem ubóstwa lub wykluczenia społecznego (w porównaniu z 2008 r.)*
Belgia	– 380 000 osób
Bułgaria	Obniżenie liczby osób dotkniętych ubóstwem dochodowym o 260 000
Czechy	– 100 000 osób
Dania	Obniżenie liczby osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy o 22 000
Niemcy	Obniżenie liczby osób długotrwale bezrobotnych (bezrobotnych przez ponad rok) o 20% w porównaniu z 2008 r. (co odpowiada obniżeniu liczby osób długotrwale bezrobotnych o 320 000)
Estonia	Obniżenie odsetka osób zagrożonych ubóstwem po transferach socjalnych do poziomu 15% (w porównaniu z 17,5% w 2010 r.)
Irlandia	Obniżenie liczby osób dotkniętych ubóstwem łącznym (osób dotkniętych wszechstronnym ubóstwem, osób zagrożonych ubóstwem lub deprywacją) o co najmniej 200 000
Grecja	– 450 000 osób
Hiszpania	– 1 400 000–1 500 000 osób
Francja	– 1 900 000 osób (w porównaniu z 2007 r.)
Chorwacja	Obniżenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do poziomu 1 220 000
Włochy	– 2 200 000 osób
Cypr	– 27 000 osób lub obniżenie odsetka ludności w takiej sytuacji do poziomu 19,3% (w porównaniu z 23,3% w 2008 r.)
Łotwa	Obniżenie liczby osób zagrożonych ubóstwem po transferach socjalnych lub żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy o 121 000
Litwa	– 170 000 osób i osiągnięcie poziomu 814 000 osób w 2020 r.
Luksemburg	– 6 000 osób
Węgry	– 450 000 osób
Malta	– 6 560 osób
Niderlandy	Obniżenie liczby osób (w wieku 0–64 lata) żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących o 100 000 (w porównaniu z 2008 r.)

UE / państwo członkowskie	Ubóstwo i wykluczenie społeczne
Austria	– 235 000 osób
Polska	– 1 500 000 osób
Portugalia	– 200 000 osób
Rumunia	– 580 000 osób
Słowenia	– 40 000 osób
Słowacja	Obniżenie odsetka osób żyjących w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym do poziomu 17,2% (w porównaniu z 20,6% w 2008 r.)
Finlandia	Obniżenie liczby osób żyjących w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym do 770 000
Szwecja	Zmniejszenie odsetka kobiet i mężczyzn (w wieku 20–64 lata), którzy nie są aktywni zawodowo (z wyjątkiem studentów studiów stacjonarnych), długotrwale bezrobotnych lub przebywających na długoterminowym zwolnieniu lekarskim do poziomu znacznie poniżej 14%
Zjednoczone Królestwo	W krajowym programie reform nie określono celu, ale w ramach ustawy o ubóstwie dzieci z 2010 r. i strategii w sprawie ubóstwa dzieci na lata 2011–2014 podano docelowe wartości liczbowe
Źródło informacji i uwagi	Cel UE podano zgodnie z komunikatem Komisji pt. „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM(2014) 130 final, Bruksela, 2014 (s. 14). We wskaźniku zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w skrócie AROPE, uwzględnione są osoby zagrożone ubóstwem dochodowym, dotknięte pogłębioną deprywacją materialną lub żyjące w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy. Całkowita liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym jest niższa niż suma osób, których dotyczy konkretna forma ubóstwa lub wykluczenia społecznego, ponieważ niektóre osoby znajdują się jednocześnie w więcej niż jednej z wymienionych sytuacji. * Rok 2008 przyjmowany jest jako bazowy, gdyż duża część wskaźników społecznych służących do pomiaru trzech wymiarów ubóstwa jest dostępna dopiero od 2008 r. Monitorowanie dotyczy UE-27, ponieważ Chorwacja przystąpiła do UE w 2013 r. i dane, które jej dotyczą, są dostępne dopiero od 2010 r. Cele krajowe podano zgodnie z aktualnymi krajowymi programami reform. Definicje celów krajowych są porównywalne z celem UE, z wyjątkiem Bułgarii, Danii, Niemiec, Estonii, Irlandii, Łotwy, Niderlandów i Szwecji (zob. uwagi dotyczące poszczególnych krajów). Obliczenie wartości docelowych różni się od obliczenia celu końcowego UE w przypadku Estonii, Francji, Chorwacji, Słowacji, Finlandii i Szwecji (zob. uwagi dotyczące poszczególnych krajów).

Załącznik II – Porównanie wykazów wykorzystywanych na potrzeby wskaźnika pogłębionej deprywacji materialnej i wskaźnika deprywacji materialnej dzieci

Pogłębiona deprywacja materialna	Deprywacja materialna dzieci
Opłacenie czynszu lub rachunków za media	Dziecko: Nowa odzież
Dostateczne ogrzanie mieszkania	Dziecko: Dwie pary butów
Pokrycie niespodziewanego wydatku	Dziecko: Spożywanie codziennie świeżych owoców i warzyw
Spożywanie co drugi dzień mięsa, ryb lub równoważnego źródła białka	Dziecko: Spożywanie codziennie mięsa/kurczaka/ryby
Spędzenie tygodniowego urlopu poza miejscem zamieszkania	Dziecko: Odpowiednie książki
Samochód	Dziecko: Sprzęt do rekreacji na wolnym powietrzu
Pralka	Dziecko: Gry do zabawy w domu
Kolorowy telewizor	Dziecko: Zajęcia rekreacyjne
Telefon	Dziecko: Obchodzenie uroczystości
	Dziecko: Zapraszanie znajomych
	Dziecko: Wycieczki szkolne
	Dziecko: Wakacje
	Gospodarstwo domowe: Wymiana zużytych mebli
	Gospodarstwo domowe: Zaległe płatności
	Gospodarstwo domowe: Internet
	Gospodarstwo domowe: Dostateczne ogrzanie mieszkania
	Gospodarstwo domowe: Samochód

Załącznik III – Odsetek osób (w wieku 0–17 lat) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) w UE (2008–2018)

N	Obszar / rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Unia Europejska	26,5	26,5	27,6	27,3	28,1	27,9	27,8	27,1	26,4	24,9	24,3
2	Strefa euro	23,6	24,1	25,2	25,3	25,5	25,0	25,7	25,4	25,3	24,3	23,5
3	Belgia	21,3	20,5	23,2	23,3	22,8	21,9	23,2	23,3	21,6	22,0	23,2
4	Bułgaria	44,2	47,3	49,8	51,8	52,3	51,5	45,2	43,7	45,6	41,6	33,7
5	Czechy	18,6	17,2	18,9	20,0	18,8	16,4	19,5	18,5	17,4	14,2	13,2
6	Dania	12,7	14,0	15,1	15,7	14,9	15,4	14,5	15,7	13,9	14,5	15,2
7	Niemcy	20,1	20,4	21,7	19,9	18,4	19,4	19,6	18,5	19,3	18,0	17,3
8	Estonia	19,4	24,5	24,0	24,8	22,4	22,3	23,8	22,5	21,2	18,8	17,9
9	Irlandia	26,6	31,4	34,1	34,1	33,2	34,4	30,4	29,0	27,3	25,2	23,9
10	Grecja	28,7	30,0	28,7	30,4	35,4	38,1	36,7	37,8	37,5	36,2	33,3
11	Hiszpania	30,1	32,0	33,3	32,2	32,4	32,6	35,8	34,4	32,9	31,3	29,5
12	Francja	21,2	21,2	22,9	23,0	23,2	20,8	21,6	21,2	22,6	22,1	22,9
13	Chorwacja	rak danych	rak danych	29,4	31,1	34,8	29,3	29,0	28,2	26,6	25,8	23,7
14	Włochy	28,4	28,7	29,5	31,5	34,1	32,0	32,1	33,5	33,2	32,1	30,6
15	Cypr	21,5	20,2	21,8	23,4	27,5	27,7	24,7	28,9	29,6	25,5	25,5
16	Łotwa	32,4	38,4	42,2	44,1	40,0	38,4	35,3	31,3	24,7	23,9	22,5
17	Litwa	29,1	30,8	35,8	34,6	31,9	35,4	28,9	32,7	32,4	31,6	28,0
18	Luksemburg	20,9	23,7	22,3	21,7	24,6	26,0	26,4	23,0	22,7	23,6	23,5
19	Węgry	33,4	37,2	38,7	40,4	41,9	43,9	41,8	36,1	33,6	31,6	23,8
20	Malta	25,0	26,5	26,7	27,8	31,0	33,0	31,8	28,4	24,0	23,0	22,8
21	Niderlandy	15,5	17,5	16,9	18,0	16,9	17,0	17,1	16,8	17,6	16,6	15,2
22	Austria	22,9	20,8	22,4	22,1	20,9	22,9	23,3	22,3	20,0	23,0	21,6
23	Polska	32,9	31,0	30,8	29,8	29,3	29,8	28,2	26,6	24,2	17,9	17,2
24	Portugalia	29,5	28,7	28,7	28,6	27,8	31,7	31,4	29,6	27,0	24,2	21,9
25	Rumunia	50,9	50,6	48,1	49,2	52,5	51,4	50,7	46,8	49,2	41,7	38,1
26	Słowenia	15,3	15,1	15,2	17,3	16,4	17,5	17,7	16,6	14,9	15,1	13,1
27	Słowacja	24,3	23,7	25,3	26,0	26,6	25,5	23,6	24,9	24,4	22,5	23,8
28	Finlandia	15,1	14,0	14,2	16,1	14,9	13,0	15,6	14,9	14,7	15,1	16,0
29	Szwecja	17,3	18,8	19,2	20,3	19,4	20,2	20,5	19,8	19,9	19,4	20,6
30	Zjednoczone Królestwo	29,6	27,4	29,7	26,9	31,2	32,6	31,2	30,3	27,2	27,4	29,9

Legenda: b.d. – brak danych

Źródło: Dane Eurostatu na dzień 20.12.2019 r.

Akronimy i skróty

AROP – wskaźnik zagrożenia ubóstwem

AROPE – wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym

ESPN – Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej

ESS – Europejski System Statystyczny

Fundusze ESI – europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne

PO – program operacyjny

SPC – Komitet Ochrony Socjalnej

Glosariusz

Cel tematyczny – element strukturalny umów partnerstwa. Cele tematyczne są odgórnie wyznaczone w ustawodawstwie i obejmują cele, które powinny być wspierane ze środków europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Powiązane są z celami strategicznymi na szczeblu UE.

Europejski filar praw socjalnych – Europejski filar praw socjalnych przewiduje nowe i skuteczniejsze prawa dla obywateli w oparciu o 20 kluczowych zasad. Został proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję Europejską na Szczycie Społecznym na rzecz Sprawiedliwego Zatrudnienia i Wzrostu Gospodarczego, który odbył się w dniu 17 listopada 2017 r. w Göteborgu. Realizacja zasad i praw określonych w Europejskim filarze praw socjalnych jest wspólnym obowiązkiem instytucji Unii Europejskiej, państw członkowskich, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron.

Europejski semestr – cykl koordynacji polityki gospodarczej i fiskalnej w UE. Jest elementem ram zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Najważniejsza część procedury przypada na sześć pierwszych miesięcy roku, stąd nazwa „semestr". Podczas europejskiego semestru państwa członkowskie dostosowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do celów i zasad uzgodnionych na szczeblu UE.

Europejski System Statystyczny (ESS) – partnerstwo pomiędzy wspólnotowym organem statystycznym, którym jest Komisja (Eurostat), a krajowymi urzędami statystycznymi i innymi organami krajowymi odpowiedzialnymi w każdym państwie członkowskim za opracowywanie, tworzenie i rozpowszechnianie statystyk europejskich. Partnerstwo to obejmuje również państwa EOG i EFTA. Państwa członkowskie gromadzą dane i tworzą statystyki na potrzeby krajowe i potrzeby UE. ESS działa jako sieć, w której rola Eurostatu polega na przewodnictwie w harmonizowaniu statystyk w ścisłej współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI) – obejmują Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki. Zarządzają nimi wspólnie Komisja Europejska i państwa członkowskie.

Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) – komitet doradczy do spraw polityki dla ministrów zasiadających w Radzie ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO).

Program operacyjny (PO) – W PO określa się priorytety i szczegółowe cele państwa członkowskiego oraz wskazuje, w jaki sposób środki finansowe (środki unijne oraz współfinansowanie krajowe z publicznych i prywatnych środków krajowych) zostanie wykorzystane w danym okresie (zazwyczaj siedmioletnim). Finansowanie na rzecz PO może pochodzić z EFRR, Funduszu Spójności lub EFS.

Strategia „Europa 2020" – to unijna strategia na rzecz wzrostu gospodarczego przyjęta na kolejne dziesięć lat, mająca na celu wyjście z kryzysu. Obejmuje ona pięć głównych celów: zatrudnienie; badania i rozwój; klimat/energię; kształcenie; włączenie społeczne i ograniczanie ubóstwa.

Ubóstwo dzieci – wskazuje odsetek dzieci (w wieku 0–17 lat) w Unii Europejskiej (UE), które są zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE). Dzieci są zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, jeśli mieszkają w gospodarstwach domowych, w których spełniony jest co najmniej jeden z następujących trzech warunków: zagrożenie ubóstwem po transferach socjalnych (ubóstwo dochodowe), pogłębiona deprywacja materialna lub bardzo niska intensywność pracy.

Umowy partnerstwa – umowy, które Komisja Europejska zawarła z każdym państwem członkowskim na okres programowania 2014–2020. Są w nich określone plany organów krajowych dotyczące wykorzystania środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wytyczone cele strategiczne i priorytety inwestycyjne każdego państwa, w powiązaniu z ogólnymi celami strategii „Europa 2020" na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Umowy te obejmują także między innymi podsumowanie oceny spełnienia obowiązujących warunków wstępnych, a jeśli nie zostały one spełnione – zestawienie działań, które należy podjąć, organów odpowiedzialnych i harmonogramu wdrażania tych działań, a także opis metodyki i mechanizmów mających zapewnić spójność w funkcjonowaniu ram wykonania. Umowy partnerstwa są przygotowywane przez państwa członkowskie w uzgodnieniu z Komisją i muszą zostać przez nią przyjęte.

Warunki wstępne – warunki oparte na kryteriach określonych uprzednio w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów, których spełnienie uważa się za konieczne w celu skutecznego i efektywnego wykorzystania finansowania unijnego w odniesieniu do wszystkich funduszy ESI. Na etapie sporządzania programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR, Funduszu Spójności i EFS na okres programowania 2014–2020 państwa członkowskie mają obowiązek ocenić, czy warunki te są spełnione. W przypadku niespełnienia warunków wstępnych należało przygotować plany działania zapewniające ich spełnienie do dnia 31 grudnia 2016 r.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP) jest elementem składowym wskaźnika AROPE – Wskaźnik zagrożenia ubóstwem definiuje się jako odsetek osób o ekwiwalentnym dochodzie do dyspozycji (po transferze socjalnym) niższym od progu zagrożenia ubóstwem, ustalonym na poziomie 60% krajowej mediany ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych.

Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) – Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym odnosi się do sumy osób, które są zagrożone ubóstwem (wskaźnik AROP), są dotknięte pogłębioną deprywacją materialną lub żyją w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. Każda taka osoba liczona jest tylko raz, nawet jeśli dotyczy jej kilka wskaźników cząstkowych. Wskaźnik AROPE, czyli odsetek ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, jest głównym wskaźnikiem wykorzystywanym do monitorowania osiągnięcia celu strategii „Europa 2020" dotyczącego ubóstwa.

Zalecenia dla poszczególnych krajów – są to dokumenty opracowywane przez Komisję Europejską oddzielnie dla każdego kraju, w których poddaje ona analizie sytuację gospodarczą danego kraju i formułuje zalecenia co do działań, jakie kraj ten powinien podjąć w ciągu 12–18 miesięcy.

OSTATECZNE ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

„ZWALCZANIE UBÓSTWA DZIECI – KONIECZNOŚĆ LEPSZEGO UKIERUNKOWANIA WSPARCIA KOMISJI"

STRESZCZENIE

VI. Zalecenie Komisji, jako instrument prawny, zapewnia polityczną podstawę współpracy w tym obszarze na szczeblu Unii Europejskiej, przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie.

VII. Rola Europejskiego filaru praw socjalnych wykracza poza zwiększanie świadomości na temat polityki społecznej. Filar wyznacza kierunek dla instrumentów polityki na szczeblu UE, w tym instrumentów europejskiego semestru i instrumentów finansowania.

Przyczynił się już do osiągnięcia szeregu konkretnych wyników, w tym przyjęcia dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, dyrektywy w sprawie przejrzystych i przewidywalnych warunków pracy i zalecenia w sprawie dostępu do ochrony socjalnej.

Komisja zobowiązała się również do przyjęcia planu działania w 2021 r. w celu dalszego wdrażania filaru.

VIII. Komisja bardzo poważnie traktuje walkę z ubóstwem za pośrednictwem procesu semestru. Położyła większy nacisk na kwestie społeczne poprzez włączenie do europejskiego semestru Europejskiego filaru praw socjalnych i tablicy wskaźników społecznych. Oprócz zaleceń dla poszczególnych krajów ukierunkowanych w szczególności na funkcjonowanie systemów ochrony socjalnej wiele zaleceń na przestrzeni ostatnich lat dotyczyło kwestii zatrudnienia, nabywania umiejętności, edukacji dorosłych, opieki nad dziećmi oraz aktywizacji na rynku pracy osób najbardziej od niego oddalonych. Wszystkie te kwestie odgrywają zasadniczą rolę w walce z ubóstwem, w tym z ubóstwem dzieci.

IX. Wymogi dla państw członkowskich w zakresie monitorowania w ramach zarządzania dzielonego muszą zapewniać równowagę między koniecznością gromadzenia poprawnych danych na temat wdrażania funduszy a zapobieganiem nadmiernemu obciążeniu beneficjentów i organów odpowiedzialnych za realizację programów. Obecne ramy monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) dostarczają dokładnych informacji na temat wszelkiego finansowania przyznanego i wykorzystanego na zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego, jednak bez podziału na wiek i grupę docelową. Ramy monitorowania Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) oferują jednak dane szacunkowe na temat liczby dzieci korzystających z pomocy żywnościowej lub pomocy materialnej w ramach funduszu.

W kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) w dniu 27 maja 2020 r. Komisja zaproponowała, aby wszystkie państwa członkowskie przeznaczyły 5 % swoich środków z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) w ramach zarządzania dzielonego na zwalczanie ubóstwa dzieci. Zaproponowano również specjalny wskaźnik służący uchwyceniu liczby osób w wieku poniżej 18. roku życia uczestniczących w działaniach prowadzonych w ramach EFS+.

X. Komisja podkreśla, że trudno jest ocenić wpływ jej inicjatyw na polityki krajowe, ale od czasu przyjęcia w 2013 r. jej zalecenia dotyczącego inwestowania w dzieci ubóstwo dzieci zmniejszyło się w całej UE. W kilku państwach członkowskich wsparcie dochodu dla rodzin z dziećmi zwiększyło się i wzrost ten można przypisać zaleceniu Komisji z 2013 r. Nawet jeżeli w obecnych ramach

strategicznych i ramach monitorowania kwestia dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nie została bezpośrednio uwzględniona w kontekście funduszy UE – z wyjątkiem FEAD – EFS, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) są bardziej ukierunkowane na zwalczanie ubóstwa w bieżącym okresie finansowania obejmującym lata 2014–2020 w porównaniu z poprzednim okresem obejmującym lata 2007–2013.

Komisja bardzo poważnie traktuje walkę z ubóstwem. W ramach instrumentu REACT-EU uruchomionego jako część planu odbudowy dla Europy Komisja zaproponowała, aby dodatkowe środki, które mają zostać przyznane EFS, były w pierwszej kolejności przeznaczane między innymi na zwalczanie ubóstwa dzieci. W proponowanych WRF na lata 2021–2027 zmieniono wniosek dotyczący EFS+, zawierając wymóg, zgodnie z którym każde państwo członkowskie powinno przeznaczyć 5 % swoich środków z EFS+ na działania mające na celu zwalczanie ubóstwa dzieci. Środki te przyczynią się również bezpośrednio do wdrożenia przyszłej inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci, w sprawie której Komisja złoży wniosek w 2021 r.

XI. Punktor pierwszy: Komisja przyjmuje zalecenie w sprawie uwzględnienia działań dotyczących ubóstwa dzieci w planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych.

Punktor drugi: Komisja przyjmuje to zalecenie. W kontekście swoich działań służących łagodzeniu społeczno-gospodarczych konsekwencji kryzysu związanego z COVID-19 Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do wydobywania ludzi z ubóstwa, w tym ubóstwa dzieci, poprzez eliminowanie przyczyn zagrożenia ubóstwem.

Punktor trzeci: Komisja przyjmuje to zalecenie. Wniosek Komisji dotyczący EFS+ stanowi, że 5 % środków z EFS+ na szczeblu krajowym należy przeznaczyć na zwalczanie ubóstwa dzieci i zaprogramować w ramach celów szczegółowych określonych w ppkt (v) oraz (vii)–(x), a specjalne wskaźniki odnoszące się do dzieci zostaną uwzględnione w ramach monitorowania. Komisja nie może jednak przesądzać o wyniku negocjacji z Radą i Parlamentem Europejskim.

Punktor czwarty: Komisja przyjmuje to zalecenie. Pierwszy etap przygotowania został już sfinalizowany. Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa Komisja podejmuje niezbędne działania i gromadzi dane wywiadowcze w celu zapewnienia należytego przygotowania przyszłej inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci.

WSTĘP

04. Komisja podjęła już kilka inicjatyw, aby przekierować fundusze UE na walkę z rozprzestrzenianiem się wirusa. W ramach już przyjętych pakietów inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa i inicjatywy inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa zaproponowała działania umożliwiające pełną elastyczność w przekierowywaniu wszystkich dostępnych środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na reagowanie na koronawirusa.

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU) opiera się na inicjatywie inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa i inicjatywie inwestycyjnej „plus” w odpowiedzi na koronawirusa i stanowi znaczące wsparcie dla realizacji celów społecznych i celów w zakresie zatrudnienia. We wniosku tym przewidziano ogółem 55 mld EUR dodatkowego finansowania na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). REACT-EU może m.in. przyczynić się do walki z bezrobociem i ubóstwem (młodzieży). Ponadto Komisja zaproponowała wzmocnienie obu

tych wymiarów również w zmienionym wniosku dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+), wprowadzając wymóg, by państwa członkowskie przeznaczyły co najmniej 5 % swojego przydziału środków z EFS+ na walkę z ubóstwem dzieci i 15 % na walkę z bezrobociem młodzieży, w przypadku gdy wyzwanie to jest szczególnie zauważalne w państwie członkowskim.

UWAGI

14. Zalecenie dotyczące inwestowania w dzieci zostało przyjęte z inicjatywy Rady Europejskiej. W latach 2010–2012 prezydencje Rady belgijska i cypryjska zorganizowały dwie istotne konferencje na temat ubóstwa dzieci. Dokumenty informacyjne opracowane przez ekspertów i organizacje pozarządowe (NGO) wskazały wówczas wstępną podstawę przedmiotowego zalecenia i wyznaczyły drogę w kierunku elementów, które później ukształtowały jego trzy filary.

19. Zalecenie wykorzystuje się jako plan działania w dziedzinie polityki. Posłużyło ono jako środek nacisku w negocjacjach dotyczących programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) prowadzonych w latach 2013–2014 i wykorzystuje się je podczas corocznych rozmów w ramach europejskiego semestru, które zapewniają istotne i usystematyzowane wskazówki dla wszystkich państw członkowskich.

Komisja koordynuje działania państw członkowskich w ramach europejskiego semestru i za pośrednictwem Komitetu Ochrony Socjalnej (SPC) oraz otwartej metody koordynacji i specjalnych seminariów wzajemnej oceny. Zalecenie jest niezwykle szczegółowe i od zawsze odgrywa rolę w kontekście europejskiego semestru. Służy jako plan działania oraz wytyczne i jest zgodne z kompetencjami UE w tej dziedzinie, które zasadniczo opierają się na otwartej metodzie koordynacji. Komisja utworzyła również europejską platformę inwestycji na rzecz dzieci, aby ułatwić wzajemne uczenie się i wymianę najlepszych praktyk. Komisja zorganizowała także seminaria techniczne w 13 państwach członkowskich w celu przedstawienia zalecenia i zapewnienia wytycznych dotyczących sposobu ustanawiania powiązania z funduszami ESI.

21. Za pośrednictwem otwartej metody koordynacji w polityce społecznej Komisja zachęca państwa członkowskie do uczenia się od siebie nawzajem i wprowadzania środków, które okazały się skuteczne w innych państwach członkowskich. Narzędziem stosowanym do promowania najlepszych praktyk i wyznaczania kierunku polityki państw członkowskich są również sprawozdania na temat zatrudnienia i rozwoju społecznego w Europie.

23. Komisja prowadzi działania następcze w związku z praktykami. Przy różnych okazjach podczas wydarzeń organizowanych przez Komisję prezentowano praktyki. Chociaż kopiowanie danej praktyki w innym państwie członkowskim rzeczywiście zdarza się bardzo rzadko, biorąc pod uwagę specyfikę każdego państwa członkowskiego, a także fakt, że praktyki związane z dziećmi są realizowane na szczeblach lokalnych, to jednak służą one za źródło inspiracji.

32. W dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2017) 258 final „Podsumowanie zalecenia z 2013 r. »Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji«" Komisja przeprowadziła ocenę zalecenia i wykazała jego wpływ na europejski semestr i programy realizowane w ramach funduszy ESI na lata 2014–2020.

34. Analiza przeprowadzona przez Europejską Sieć ds. Polityki Społecznej odegrała jedynie pośrednią rolę w rozmowach w ramach europejskiego semestru. Komisja zauważa, że analiza Europejskiej Sieci ds. Polityki Społecznej została przedstawiona po ukończeniu przez Komisję dokumentu roboczego służb Komisji w sprawie wdrażania zalecenia z 2013 r. (SWD(2017) 258) w 2017 r. Komisja korzysta z tej analizy w ramach prac analitycznych w związku z przygotowywaniem inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci.

35. Obowiązek wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych spoczywa na różnych podmiotach na odrębnych szczeblach, w tym także na Parlamencie Europejskim i Radzie, organach regionalnych i lokalnych, partnerach społecznych i społeczeństwie obywatelskim. Motyw 17 dokumentu stwierdza, że realizacja Europejskiego filaru praw socjalnych stanowi wspólne polityczne zobowiązanie i odpowiedzialność. Europejski filar praw socjalnych powinien być wdrażany zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu państw członkowskich, w granicach ich kompetencji, z należytym uwzględnieniem różnych środowisk społeczno-gospodarczych i różnorodności systemów krajowych, w tym roli partnerów społecznych, i zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

36. Zasady filaru mają na celu wywołanie działania na odpowiednim szczeblu zgodnie z podziałem kompetencji między UE a jej państwa członkowskie, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 39 i 40:

Walka z każdą formą ubóstwa wymaga kompleksowego i zintegrowanego podejścia. W zaleceniu dotyczącym inwestowania w dzieci wezwano do opracowania zintegrowanych strategii na rzecz zwalczania ubóstwa dzieci w oparciu o trzy filary obejmujące odpowiednie zasoby, usługi wysokiej jakości i po przystępnych cenach oraz prawo dzieci do udziału w różnych zajęciach. Europejski filar praw socjalnych obejmuje nie tylko dostęp do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem (faktycznie powiązany z zasadą 11), ale również konieczność wspierania uczestnictwa rodziców w rynku pracy, odpowiedni poziom życia dzięki świadczeniom, równe szanse dzięki edukacji, w tym politykę na rzecz ograniczenia zjawiska wczesnego kończenia nauki, a także dostęp do systemów opieki zdrowotnej i mieszkalnictwa wysokiej jakości. Kwestie te są powiązane z 1, 2, 3, 4, 9, 12, 13, 16, 19 i 20 zasadą Europejskiego filaru praw socjalnych.

42. Dokument roboczy służb Komisji SWD(2017) 201 final zawiera informacje o zakresie stosowania i zmianach wprowadzonych za pośrednictwem Europejskiego filaru praw socjalnych.

Zgodnie z filarem wszystkie dzieci mają prawo do wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem wysokiej jakości.

Ponadto w ramach filaru podkreślono aspekty jakości wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem rozumiane jako połączenie aspektów związanych z dostępem, siłą roboczą, programem nauczania, monitorowaniem, oceną i zarządzaniem. Powszechnie dostępne wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem wysokiej jakości są korzystne dla wszystkich dzieci, a w szczególności dla dzieci pochodzących z środowisk w niekorzystnej sytuacji.

W ramach postanowień filaru określono prawo dzieci do ochrony przed ubóstwem, co oznacza, że każde dziecko ma dostęp do kompleksowych i zintegrowanych działań zgodnie z zaleceniem Komisji z 2013 r. dotyczącym inwestowania w dzieci. Stosowanie zintegrowanych strategii stanowi najskuteczniejszy sposób zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Ukierunkowane działania powinny na przykład obejmować zapewnienie dostępu do odpowiednich zasobów, połączenie świadczeń pieniężnych i rzeczowych zapewniające dzieciom odpowiedni poziom życia, dostęp do usług wysokiej jakości w przystępnych cenach w zakresie edukacji, opieki zdrowotnej, budownictwa mieszkaniowego, wsparcie rodziny i promowanie opieki rodzinnej i środowiskowej, a także powinny obejmować ochronę prawną i wsparcie dzieci, aby mogły uczestniczyć w podejmowaniu decyzji mających wpływ na ich życie.

Ponadto zasada 11b zapewnia dzieciom wywodzącym się ze zmarginalizowanych środowisk (takim jak dzieci romskie, dzieci imigrantów lub dzieci członków mniejszości etnicznych, dzieci o specjalnych potrzebach lub dzieci niepełnosprawne, dzieci znajdujące się pod opieką zastępczą

i dzieci ulicy, dzieci, których rodzice przebywają w więzieniu, a także dzieci wychowywane w gospodarstwach domowych, w których występuje szczególne zagrożenie ubóstwem) prawo do określonych środków, a mianowicie do większego i ukierunkowanego wsparcia, w celu zagwarantowania im sprawiedliwego dostępu do praw socjalnych i możliwości korzystania z nich.

44. W celu dalszej intensyfikacji wdrażania filaru Komisja rozpoczęła prace nad planem działania dotyczącym Europejskiego filaru praw socjalnych. Plan działania na rzecz wdrożenia filaru stanowi priorytet dla przewodniczącej von der Leyen. W styczniu 2020 r. Komisja przedstawiła komunikat, w którym określiła drogę w kierunku planu działania na rzecz pełnego wdrożenia filaru oraz rozpoczęła szeroko zakrojone dyskusje ze wszystkimi państwami i regionami UE oraz ze wszystkimi naszymi partnerami. Przewiduje się, że plan działania zostanie zaprezentowany na początku 2021 r.

46. W dniu 27 maja Komisja zaproponowała, aby wszystkie państwa członkowskie przeznaczyły 5 % swoich środków z EFS+ w ramach zarządzania dzielonego na zwalczanie ubóstwa dzieci.

55. Komisja podkreśla fakt, że zalecenia nie są wydawane państwom członkowskim, w przypadku których jeden ze wskaźników uległ pogorszeniu, automatycznie. Komisja bierze pod uwagę rozwój sytuacji społecznej, bieżące strategie polityczne państwa członkowskiego oraz postępy w zakresie stosownych reform. Ponadto wiele zaleceń dla poszczególnych krajów na przestrzeni ostatnich lat dotyczyło kwestii zatrudnienia, nabywania umiejętności, edukacji dorosłych, opieki nad dziećmi oraz integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Wszystkie te kwestie odgrywają zasadniczą rolę w walce z ubóstwem, w tym z ubóstwem dzieci. W rezultacie znaczne postępy w ograniczaniu ubóstwa notuje się od 2012 r., kiedy to nastąpiło apogeum kryzysu gospodarczego i finansowego. W wyniku tych postępów odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym spadł znacznie poniżej poziomu sprzed kryzysu. W 2018 r. zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym było w UE-27 19,9 mln dzieci (w wieku poniżej 16 lat), czyli 3,1 mln mniej niż w 2012 r., kiedy odnotowano najwyższą wartość, i 2 mln mniej w porównaniu z poziomem sprzed kryzysu (2008 r.).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 55 i 56:

Oceny ilościowe są częścią analizy Komisji, ale nie prowadzą automatycznie do wydania zaleceń dla poszczególnych krajów. Przy sporządzaniu projektów zaleceń dla poszczególnych krajów niezbędne będzie uwzględnienie okoliczności szczególnych dla kraju i szerszego obrazu wyzwań, w obliczu których stoi dane państwo członkowskie, a także europejskiego kontekstu.

58. Ograniczenie ubóstwa dzieci wymaga zintegrowanej strategii skoncentrowanej na dzieciach i ich rodzinach, zidentyfikowania i wyeliminowania barier strukturalnych dla uczestnictwa rodziców w rynku pracy i ich włączenia społecznego, połączenia zapobiegania i wspierania, a także dążenia zarówno do wzmocnienia rozwoju i dobrobytu wszystkich dzieci, jak i w szczególności poprawy sytuacji dzieci najbardziej podatnych na zagrożenia. Wiąże się to ze ścisłą koordynacją szerokiego zakresu celów i instrumentów politycznych, takich jak wspieranie uczestnictwa w rynku pracy obojga rodziców, zwiększenie wynagrodzeń i dochodów oraz zapewnienie właściwej polityki w zakresie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i dostępu do usług, z których korzystają rodziny. W tym kontekście, jako sposoby zwalczania ubóstwa dzieci, w przeszłości wydano zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące wsparcia dochodu, skuteczności ochrony socjalnej, edukacji włączającej, finansowych czynników zniechęcających oraz dostępu do opieki nad dziećmi i opieki zdrowotnej.

63. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzeń w sprawie EFS i EFRR przyjęto w dniu 11 czerwca 2011 r., tj. znacznie wcześniej niż zalecenie z 2013 r. Nawet jeżeli kwestia dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym nie została bezpośrednio uwzględniona w ramach funduszy

UE – z wyjątkiem FEAD – EFS, EFRR i EFRROW były jednak bardziej ukierunkowane na zwalczanie ubóstwa, w tym ubóstwa dzieci, w bieżącym okresie finansowania obejmującym lata 2014–2020.

70. Projekty stanowisk Komisji sporządzono dwa lata przed przyjęciem zalecenia. Zalecenie posłużyło jednak jako środek nacisku w negocjacjach dotyczących programowania funduszy ESI prowadzonych w latach 2013–2014. Jeżeli chodzi o Rumunię i Włochy, zarówno krajowe, jak i regionalne programy operacyjne są ukierunkowane na ubóstwo dzieci w zintegrowany sposób. Działania współfinansowane przez EFS i FEAD, EFS i Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) ukierunkowane są na przykład na małoletnich pozbawionych opieki. W ramach programu operacyjnego na rzecz włączenia społecznego oprócz świadczenia usług związanych z systemem dochodu minimalnego wspiera się konkretne projekty mające na celu zaniechanie umieszczania dzieci w placówkach opiekuńczych, często spowodowanego ubóstwem.

W szczególności we Włoszech z krajowego programu operacyjnego na rzecz włączenia społecznego finansuje się usługi społeczne, aby wesprzeć małoletnich i ich rodziny (np. udziela się społeczno-oświatowego wsparcia, wspiera rodziców i świadczy usługi z zakresu mediacji rodzinnej). Ponadto usługi te obejmują wsparcie dla rodziców o złożonych potrzebach i dla gospodarstw domowych, do których należą dzieci w wieku poniżej 1000 dni życia. W formularzach monitorowania prosi się o wskazanie liczby małoletnich należących do gospodarstw domowych beneficjentów. Wzrasta liczba małoletnich, którym udzielono wsparcia w ostatnich latach. Ponadto w ramach osi 3 włoskiego PO kilka działań jest wyraźnie ukierunkowanych na małoletnich podatnych na zagrożenia, w tym obywateli państw trzecich, małoletnich bez opieki i młodych migrantów. Za pomocą dodatkowych działań wspiera się dzieci ze społeczności romskich w trzynastu miastach metropolitalnych w celu zwalczania zjawiska wczesnego kończenia nauki i wspierania ich w edukacji i wczesnej edukacji.

71. Komisja nie posiada prawnego upoważnienia, aby narzucić dodatkowe przeznaczanie środków, którego nie przewidziano w rozporządzeniach.

74. Wspólne wskaźniki EFS nie są właściwe dla określonych rodzajów wsparcia, ale odpowiadają zakresowi wsparcia z EFS, by ograniczyć obciążenie administracyjne na odpowiednim poziomie. Jeżeli instytucje zarządzające inwestują środki z EFS w walkę z ubóstwem dzieci, zazwyczaj przewidują w programie wskaźnik szczególny dla tego programu.

Dostępne są dane na temat finansowania z EFS w podziale na kategorie interwencji, a kategorie interwencji odpowiadają priorytetom inwestycyjnym. Umożliwia to ilościowe określenie finansowania przeznaczonego na opiekę nad dziećmi i ich edukację, ale brak jest danych dotyczących finansowania przeznaczonego na walkę z ubóstwem dzieci, ponieważ nie istnieje szczególny priorytet inwestycyjny w zakresie ubóstwa dzieci.

79. W marcu 2018 r. podgrupa ds. wskaźników Komitetu Ochrony Socjalnej przyjęła specjalny wskaźnik deprywacji materialnej dzieci oparty na jedynym roku, w którym dotychczas gromadzono dane na temat elementów deprywacji materialnej dzieci, i rozpowszechniany wyłącznie przez ten rok, czyli 2014 r. Zgodnie z Europejskim kodeksem praktyk statystycznych wstępne rozpowszechnienie zostało zrealizowane, natomiast stałe i pełne rozpowszechnienie i analiza rozpoczną się w cyklu trzyletnim publikacją dotyczącą roku referencyjnego 2021.

Czas między ogłoszeniem specjalnego wskaźnika deprywacji materialnej dzieci i jego przyjęciem był niezbędny, aby zapewnić odporność wskaźnika poprzez wykorzystanie więcej niż jednego zbioru wyników z modułów europejskiego badania dochodów i warunków życia (EU-SILC), i stąd konieczność oczekiwania na wyniki z modułu z 2014 r. (które były dostępne dopiero po pewnym czasie). Przeprowadzono szczegółowe badania w celu zapewnienia odporności wskaźnika deprywacji.

Gdy tylko były dostępne ich wyniki, nastąpiło wykorzystanie wyników modułu i finalizacja wskaźnika.

Częstotliwość co 3 lata jest znaczącym krokiem naprzód. Pomiędzy dwoma pomiarami można przewidzieć zmiany innych wskaźników (np. deprywacji ogółu ludności) oraz korelacje między pozycjami dotyczącymi dzieci i innymi zmiennymi (np. zdezagregowane świadczenia społeczne – w tym dodatki rodzinne – gromadzone w EU-SILC na mocy rozporządzenia (UE) 2019/1700 od 2021 r.) w celu dokonania pierwszych ocen zmiany sytuacji dzieci.

80. Porównanie tych dwóch wskaźników – wskaźnika deprywacji dzieci (brakujące 3 pozycje z koszyka 17 pozycji) ze wskaźnikiem pogłębionej deprywacji materialnej ogółem (brakujące 4 pozycje z koszyka 9 zasadniczo innych pozycji) – ma ograniczoną zasadność metodyczną.

Sytuacja ta wynika częściowo z tego, że wskaźnik deprywacji dzieci zdefiniowano (3 pozycje spośród 17 wybranych pozycji związanych z deprywacją) raczej w odniesieniu do wskaźnika deprywacji, tj. brakujące 3 pozycje związane z deprywacją spośród 9 uwzględnionych, i należy go porównywać z tym wskaźnikiem, a nie ze wskaźnikiem pogłębionej deprywacji, w przypadku którego brakuje 4 pozycji z 9 i który jest podkomponentem AROPE.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 83 i ramki 6:

Zestaw wskaźników krajowych wynika z wyborów krajowych, ale w większości przypadków – nawet jeśli poziomy są różne – na przestrzeni czasu tendencje są podobne do wskaźnika AROPE.

85. Komisja zaproponuje przyszłą inicjatywę w zakresie gwarancji dla dzieci w 2021 r.

86. Punktor trzeci: Etap trzeci rozpocznie się latem 2020 r. i będzie trwał dwa lata. Etap trzeci będzie się składał z szeregu projektów pilotażowych, które mają zostać wdrożone w Bułgarii, Chorwacji, Grecji i we Włoszech, oraz z wielu krajowych polityk i programowych głębokich analiz, będzie także obejmować opracowanie krajowych planów działania w zakresie ubóstwa dzieci i wykluczenia społecznego: Hiszpania, Litwa, Niemcy, Bułgaria, Chorwacja, Włochy i Grecja.

88. Ogólnym celem pierwszego etapu działań przygotowawczych w zakresie gwarancji dla dzieci (studium wykonalności) jest dokonanie analizy projektu, wykonalności możliwego programu gwarancji dla dzieci i zarządzania nim w państwach członkowskich UE. Opiera się ona na rozwiązaniach, które obecnie istnieją i są wykonalne w państwach członkowskich, i zapewnia obszerne informacje na temat dostępu do usług wśród różnych grup dzieci podatnych na zagrożenia.

Komisja podejmuje obecnie niezbędne działania i gromadzi odpowiednie informacje w celu zapewnienia należytego przygotowania przyszłej inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa.

WNIOSKI I ZALECENIA

92. Wniosek Komisji dotyczący WRF na lata 2014–2020 został przyjęty przed zaleceniem. Z tego powodu obecne ramy monitorowania nie uwzględniają bezpośrednio kwestii dzieci zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, z wyjątkiem ram FEAD.

W obecnym okresie finansowania obejmującym lata 2014–2020 EFS, EFRR, FEAD i EFRROW są jednak bardziej ukierunkowane na zwalczanie ubóstwa, a w szczególności ubóstwa dzieci, w porównaniu z poprzednim okresem 2007–2013.

93. Od czasu przyjęcia zalecenia Komisja obserwuje szersze uznanie przez państwa członkowskie faktu, że potrzebnych jest więcej inwestycji w usługi w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem, a kilka państw rzeczywiście dokonało takich inwestycji (Irlandia, Malta, Niemcy, Republika Czeska, Hiszpania).

Poza europejską platformą inwestycji na rzecz dzieci Komisja zapewniła wsparcie w zakresie wzajemnego uczenia się na rzecz krajowych decydentów państw członkowskich.

Zalecenie 1 – Plan działania dotyczący Europejskiego filaru praw socjalnych powinien obejmować ubóstwo dzieci

Komisja przyjmuje zalecenie w sprawie uwzględnienia działań dotyczących ubóstwa dzieci w planie działania na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych.

Rozwiązanie problemu ubóstwa ogółem oraz konkretnie ubóstwa dzieci stanowi dla Komisji ważny priorytet.

99. Zalecenia nie są „automatycznie" wydawane państwom członkowskim, w przypadku których jeden ze wskaźników został przekroczony lub uległ pogorszeniu. Chociaż ryzyko ubóstwa lub wykluczenia społecznego wśród dzieci nie należy do wskaźników zawartych w tablicy wskaźników społecznych, metodykę tej tablicy (tj. rozpatrywanie nie tylko zarejestrowanych poziomów, ale także prędkości i kierunku zmian) można uwzględnić podczas oceny zmian społecznych, w tym zmian w zakresie ryzyka ubóstwa dzieci.

100. W semestrze odniesiono się do ograniczania ubóstwa w sposób wielowymiarowy, udzielając zaleceń państwom, w których wyzwania identyfikuje się na podstawie szeregu czynników, w tym analizy poziomów i zmian w zakresie ubóstwa oraz ogólnego kontekstu polityki krajowej, a także oceny postępów w realizacji właściwych reform. Zalecenia są z natury specyficzne dla danego kraju. Na przestrzeni lat Komisja położyła większy nacisk w ramach semestru na kwestie społeczne, w tym poprzez uczynienie z Europejskiego filaru praw socjalnych i towarzyszącej mu tablicy wskaźników społecznych integralnej części europejskiego semestru.

Ponadto wiele zaleceń dla poszczególnych krajów na przestrzeni ostatnich lat dotyczyło kwestii opieki nad dziećmi, kształcenia, zatrudnienia, nabywania umiejętności oraz integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

Zalecenie 2 – Analiza i ocena ubóstwa dzieci na podstawie jasnych wytycznych wewnętrznych

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W kontekście swoich działań służących łagodzeniu społeczno-gospodarczych konsekwencji kryzysu związanego z COVID-19 Komisja podtrzymuje swoje zobowiązanie do wydobywania ludzi z ubóstwa, w tym ubóstwa dzieci, poprzez eliminowanie przyczyn zagrożenia ubóstwem.

Zalecenie 3 – Ukierunkowanie inwestycji na zwalczanie ubóstwa dzieci oraz ich monitorowanie w okresie programowania 2021–2027

Akapit pierwszy: Komisja przyjmuje to zalecenie.

Wniosek Komisji dotyczący EFS+ stanowi, że 5 % środków z EFS+ na szczeblu krajowym należy przeznaczyć na zwalczanie ubóstwa dzieci i zaprogramować w ramach celów szczegółowych

określonych w ppkt (v) oraz (vii)–(x), a specjalne wskaźniki odnoszące się do dzieci zostaną uwzględnione w ramach monitorowania.

Komisja nie może jednak przesądzać o wyniku negocjacji z Radą i Parlamentem Europejskim.

Akapit drugi: Komisja przyjmuje to zalecenie.

W kolejnych WRF proponuje się specjalne ukierunkowanie na dzieci. Zgodnie ze zmianami we wnioskach Komisji dotyczących rozporządzeń na lata 2021–2027 państwa członkowskie muszą przeznaczyć co najmniej 5 % środków z EFS+ w ramach zarządzania dzielonego na zwalczanie ubóstwa dzieci. Ponadto w ramach celu szczegółowego XI (i obecnego FEAD) zgłaszane będą informacje o wspieranych dzieciach (do 18. roku życia). Przyznajemy, że w odniesieniu do pozostałych celów szczegółowych wskaźnik taki miałby znaczenie w następnym okresie, biorąc pod uwagę rozszerzenie zakresu zmienionego EFS+.

105. Częstotliwość wskaźnika deprywacji dzieci określono w rozporządzeniu 2019/1700. Rozporządzenie to zatwierdzono po trudnych negocjacjach ze współprawodawcami, które doprowadziły ostatecznie do zrównoważonego porozumienia. Częstotliwość gromadzenia danych stanowiła kluczową część dyskusji. Na koniec przeważył pogląd, że należy uwzględnić strukturalny charakter kilku wskaźników dotyczących ubóstwa ogółem, ponieważ przeciążenie badania nie tylko przyniosłoby niewiele dodatkowych informacji, ale również pogorszyłoby ogólną jakość instrumentu – powodując niższe wskaźniki odpowiedzi.

Znalezione rozwiązanie (gromadzenie danych na potrzeby specjalnego wskaźnika deprywacji materialnej dzieci co trzy lata) daje możliwość częstego gromadzenia danych przy jednoczesnym uwzględnieniu obciążenia respondentów i krajowych urzędów statystycznych.

106. Zestaw wskaźników krajowych wynika z wyborów krajowych, ale w większości przypadków – nawet jeśli poziomy są różne – na przestrzeni czasu tendencje są podobne do wskaźnika AROPE. Wraz z wprowadzeniem specjalnego wskaźnika deprywacji materialnej dzieci możliwe będzie porównanie międzynarodowe.

107. Inicjatywa polityczna w zakresie gwarancji dla dzieci zostanie opracowana zgodnie z wytycznymi politycznymi przewodniczącej Komisji. W kontekście kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) w dniu 27 maja 2020 r. Komisja zaproponowała, aby wszystkie państwa członkowskie przeznaczyły 5 % swoich środków z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) w ramach zarządzania dzielonego na zwalczanie ubóstwa dzieci.

Zalecenie 4 – Zapewnienie poczynienia niezbędnych kroków i zgromadzenia wystarczających danych w celu przygotowania przyszłej inicjatywy politycznej w zakresie europejskiej gwarancji dla dzieci

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Pierwszy etap przygotowania został już sfinalizowany. Zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa Komisja podejmuje niezbędne działania i gromadzi odpowiednie dane w celu zapewnienia należytego przygotowania przyszłej inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci.

Oprócz już dostępnych źródeł danych, w tym danych Eurostatu, trwające wieloletnie działania przygotowawcze w zakresie gwarancji dla dzieci mają zapewnić dokonanie gruntownej analizy projektu, wykonalności inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci i zarządzania nią w państwach członkowskich UE. Zapewni to wkład w prace przygotowawcze Komisji. Komisja przeprowadzi

również niezbędne prace analityczne w celu wsparcia rozwoju inicjatywy w zakresie gwarancji dla dzieci oraz konsultacje ze wszystkimi właściwymi zainteresowanymi stronami.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli dotyczących polityk i programów UE bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne tak, aby osiągnąć jak największe oddziaływanie, biorąc przy tym pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę II, której przewodniczy członkini Trybunału Iliana Ivanova i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak inwestycje na rzecz spójności, wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Kontrolą kierował członek Trybunału Tony Murphy, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Wolfgang Stolz, szef gabinetu; Brian Murphy, attaché; Pietro Puricella, kierownik; Michele Zagordo, koordynator zadania; kontrolerzy: Marija Grguric, Cristina-Ioana Jianu, Agota Krenusz, Annekatrin Langer i Bernard Witkoś, a także pracownicy gabinetu: Peter Borsos, asystent; Niamh Mahon, sekretarka; Eve Ryan, stażystka. Wsparcie językowe zapewniły Hannah Critoph i Zuzanna Filipski.

W związku z trwającą pandemią COVID-19 i restrykcyjnym ograniczeniem kontaktów społecznych nie można było wykonać zdjęcia zespołu kontrolnego.

Kalendarium

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	10.4.2019
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	4.6.2020
Przyjęcie sprawozdania końcowego po zakończeniu postępowania kontradyktoryjnego	15.7.2020
Oficjalne odpowiedzi Komisji (lub innych jednostek kontrolowanych) otrzymane we wszystkich językach	12.8.2020

PRAWA AUTORSKIE

© Unia Europejska, 2020.

Polityka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania dokumentów jest realizowana na podstawie decyzji Trybunału nr 6/2019 w sprawie polityki otwartych danych oraz ponownego wykorzystywania dokumentów.

O ile nie wskazano inaczej (np. nie zawarto indywidualnych adnotacji o prawach autorskich), treści Europejskiego Trybunału Obrachunkowego będące własnością UE objęte są licencją Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe (CC BY 4.0). Oznacza to, że ponowne wykorzystanie jest dozwolone, pod warunkiem że dokumenty zostaną odpowiednio oznaczone i zostaną wskazane dokonane w nich zmiany. W przypadku ponownego wykorzystania nie można zmieniać ich oryginalnego znaczenia ani przesłania. Trybunał nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za jakiekolwiek konsekwencje ponownego wykorzystania dokumentów.

W przypadku ponownego wykorzystania dokumentów wymagane jest zweryfikowanie praw autorskich, jeżeli konkretna treść wskazuje na możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną, tak jak zdjęcia, na których przedstawiono pracowników Trybunału lub prace stron trzecich. Uzyskanie zezwolenia na ponowne wykorzystanie dokumentu unieważnia wymienione wcześniej ogólne zezwolenie. Należy w nim wyraźnie opisać wszelkie ograniczenia dotyczące wykorzystania dokumentów.

W celu wykorzystania lub powielenia treści niebędącej własnością UE może być konieczne wystąpienie o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Oprogramowanie lub dokumenty objęte prawem własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki towarowe, wzory użytkowe, znaki graficzne i nazwy nie są objęte polityką Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie ponownego wykorzystywania i nie jest udostępniana licencja na nie.

Na stronach internetowych instytucji Unii Europejskiej dostępnych w domenie europa.eu zamieszczane są odsyłacze do stron zewnętrznych. Trybunał nie kontroluje ich zawartości i w związku z tym zachęca użytkowników, aby we własnym zakresie zapoznali się z polityką ochrony prywatności i polityką w zakresie praw autorskich stosowanymi na tych stronach.

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Znak graficzny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie może być wykorzystywany bez uprzedniej zgody Trybunału.

PDF	ISBN 978-92-847-5101-3	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/5142	QJ-AB-20-017-PL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5078-8	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/47965	QJ-AB-20-017-PL-Q

Ubóstwo dzieci pozostaje poważnym problemem w UE, gdzie niemal co czwarte dziecko jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Badania wielokrotnie wykazały, że niewielkie środki finansowe zainwestowane w okresie dzieciństwa mogą przynieść korzyści na całe życie.

Trybunał przeprowadził niniejszą kontrolę ze względu na fakt, że w wielu państwach członkowskich zwalczanie ubóstwa dzieci nadal stanowi wyzwanie. Jej celem było dokonanie oceny, czy Komisja zapewniła skuteczny wkład w działania państw członkowskich na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci.

Z ustaleń kontroli wynika, że prawnie niewiążące instrumenty Komisji mają ze swojej natury ograniczone znaczenie, Komisja ma jednak do dyspozycji skuteczniejsze narzędzia. Niemniej jednak, jako że informacje bezpośrednio odnoszące się do ubóstwa dzieci nie były dostępne, dokonanie oceny skuteczności wkładu tych narzędzi w działania państw członkowskich na rzecz ograniczenia ubóstwa dzieci było trudne albo wręcz niemożliwe.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawiono na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE.

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

Urząd Publikacji Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx
Strona internetowa: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors