

Otwarta metoda koordynacji – *soft law* w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

1. Wprowadzenie

Otwarta metoda koordynacji (*open method of coordination*, dalej: OMC) pojawiła się w oficjalnej terminologii integracji europejskiej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie 23–24 marca 2000 r. Powiązana została z ustanowionym w konkluzjach celem strategicznym, który zakładał uczynienie z Unii Europejskiej (dalej: UE) w ciągu dekady najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie¹. Wprowadzenie OMC miało umożliwić szybszą modernizację UE, usprawnić zarządzanie procesami politycznymi na poziomie ponadnarodowym i na tym samym poziomie stworzyć warunki demokratycznej partycypacji obywateli UE². OMC miała być odpowiedzią na postępującą integrację i przeniesienie na poziom europejski większej liczby spraw³. Realizacja wspólnych celów polityki dzięki OMC miała odbywać się bez użycia aktów prawnie wiążących, z pominięciem instytucji, które czuwają nad ich stosowaniem⁴. OMC miała stać się zatem alternatywną metodą zbliżania polityk państw członkowskich UE do osiągnięcia wspólnie uzgodnionych celów. Zadaniem jej było stworzenie warunków do wzajemnej wymiany doświadczeń i pobudzenie współpracy między państwami członkowskimi.

1. Otwarta metoda koordynacji

Pierwotnie OMC powiązana była z Europejską Strategią Zatrudnienia (*European Employment Strategy*) i po formalnym zaakceptowaniu przez Radę Europejską w Lizbonie została rozszerzona na inne obszary⁵. Rozwinęła się tym samym najpierw w odnie-

¹ *Presidency Conclusion: Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, pkt 5.

² A. Gruszcak, *Elementy otwartej metody koordynacji w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2006, z. 4, s. 11.

³ B. Haar, *Open Method of Coordination: A New Stepping Stone In the Legal Order of International and European Relations*, „Nordic Journal of International Law” 2008, vol. 77, no. 3, s. 235.

⁴ A. Gruszcak, *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*, Materiały Robocze 5(09)/06, Centrum Europejskie – Natolin, Forum „Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE”, s. 11.

⁵ D. Trubek, L. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 3, s. 343.

sieniu do polityki zatrudniania, co następnie zostało potwierdzone przez Traktaty z Maastricht i Amsterdamu, w postaci wprowadzanej procedury koordynacji tej polityki⁶. Podkreślić należy, że OMC pojawiła się również w takich obszarach, w których nie było miejsca dla kompetencji UE lub w których te kompetencje były ograniczone. Objęła swoim zakresem wykluczenie społeczne (*social exclusion*) i walkę z ubóstwem (*poverty*) oraz system emerytalny (*pensions*), przy ograniczonych podstawach traktatowych do oddziaływania za pomocą OMC na państwa członkowskie w tych obszarach⁷.

OMC powstała w celu poprawy zarządzania tymi politykami, w których klasyczna metoda wspólnotowa⁸ nie przynosiła oczekiwanych rezultatów albo też napotykała ograniczenia o charakterze prawnym⁹. Jak podkreśla B. Laffan i C. Shaw, metoda ta została umiejscowiona w słabo ukonstytuowanych obszarach wspólnotowej (unijnej) kompetencji (*operate within weakly constitutionalised areas of Community competence*)¹⁰, w tym w obszarach, w których, jak wskazują S. Borras i K. Jacobsson, próby silniejszej integracji nie mogły się powieść¹¹. Tam gdzie przeniesienie kompetencji na poziom UE nie było możliwe, a co za tym idzie wypracowanie jednolitego rozwiązania było nieosiągalne, OMC miała umożliwić UE alternatywną formę oddziaływania na państwa członkowskie.

Europejska Strategia Zatrudnienia (dalej: ESZ) pozostaje pierwszym i najbardziej rozwiniętym przykładem OMC. Została inaugurowana w 1997 r. w obliczu powiększającego się bezrobocia w państwach członkowskich i przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty. Prace nad jej przygotowaniem poprzedziła publikacja w 1993 r. *Białej Księgi „Wzrost, Konkurencyjność i Zatrudnienie. Zmiany i drogi zbliżenia do XXI wie-*

⁶ J. Ciecchański, *Otwarta metoda koordynacji w Unii Europejskiej, wpływ na politykę społeczną i zatrudnienia nowych państw członkowskich*, Warszawa 2003, s. 7.

⁷ J. Scott, D. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 7.

⁸ Główny przejawem klasycznej metody wspólnotowej określonej w *Białej Księdze European Governance* jest zwykła procedura ustawodawcza opisana w art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569, dalej: TfUE). Wskazać należy, że zwykła procedura ustawodawcza, która na mocy Traktatu Lizbońskiego zastąpiła wcześniej obowiązującą procedurę współdecydowania, podwoiła liczbę dziedzin, w których to według niej przyjmowane są akty unijnego prawa pochodnego. Stosowana jest w tych dziedzinach, które mają podstawowe znaczenie dla przebiegu procesu integracji, zwłaszcza w obszarze rynku wewnętrznego. Klasyczna metoda wspólnotowa jest dominującym mechanizmem integracji europejskiej, który polega na wymuszaniu stosowania regulacji europejskich przez odpowiednie sankcje. Klasyczna metoda wspólnotowa opiera się na doktrynie supremacji prawa unijnego nad prawem krajowym, która pozwala na skuteczne wymuszanie właściwego implementowania prawa europejskiego. Trzonem tej metody jest system wymuszania na drodze sądowej: Komisja ma prawo wnoszenia spraw przeciwko państwom członkowskim do Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) dotyczących niewłaściwego realizowania prawa UE; podobne prawo mają wzajemnie wobec siebie państwa członkowskie; Komisja może wnieść przed TSUE o nałożenie kary finansowej na państwo członkowskie, jeśli państwo nie zastosowało się do wyroku TSUE. Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] J. Czaputowicz, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2011, s. 84–85.

⁹ A. Gruszczak, *Elementy otwartej metody koordynacji...*, s. 13.

¹⁰ B. Laffan, C. Shaw, *Classifying and Mapping OMC in Different Policy Areas*, paper for NEWGOV – *New Modes of Governance* (2005), s. 4.

¹¹ S. Borras, K. Jacobsson, *The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, vol. 11, no. 3, s. 191.

ku”¹² i zainicjowana na spotkaniu Rady Europejskiej w Essen w 1994 r. zintegrowana strategia zatrudnienia¹³. ESZ miała funkcjonować w obszarze należącym do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Wspólne problemy państw członkowskich dotyczące zatrudniania doprowadziły do zajęcia się tą kwestią na poziomie europejskim. Zaznaczyć należy, że wypracowanie wspólnych rozwiązań i wprowadzenie jednolitych regulacji prawnych w państwach członkowskich nie było możliwe. Zniwelowanie bezrobocia wymagało zmiany przepisów związanych m.in. z opieką społeczną i systemem podatkowym, czyli regulacji prawnych w obszarach leżących poza kompetencjami UE. Ograniczenia związane z brakiem możliwości oddziaływania przy użyciu aktów prawnie wiążących, a także znaczne rozbieżności pomiędzy funkcjonującymi rozwiązaniami prawnymi w państwach członkowskich wymogły odejście od klasycznej metody wspólnotowej i wypracowanie nowego podejścia¹⁴.

Tak jak wcześniej zasygnalizowano, procedurę koordynacji polityk zatrudnienia określoną w art. 148–149 TfUE (dawny art. 128–129 TWE) nazwano w konkluzjach Prezydencji z Lizbony otwartą metodą koordynacji¹⁵ i rekomendowano jako instrument, który ułatwi implementację strategicznych celów przez wymianę najlepszych praktyk. Zadaniem tej metody miała być pomoc państwom członkowskim w stopniowym rozwoju ich polityk przez:

- wyznaczenie wspólnych dla całej UE wytycznych oraz harmonogramów ich realizacji w krótkim, średnim i długim okresie;
- przyjęcie, o ile jest to stosowne i możliwe, ilościowych i jakościowych wskaźników (*indicators*) oraz punktów odniesienia (*benchmarks*);
- przełożenie tych wytycznych na krajowe i regionalne programy działania;
- okresowe obserwacje, przeglądy i oceny (*peer review*)¹⁶.

OMC postrzegana była jako metoda wzajemnego dopingowania się państw członkowskich za pomocą organów wspólnoty (UE), do realizacji wspólnie przyjętych celów¹⁷. Jak podkreśla J. Rodrigues jej celem było stworzenie platformy wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk, tak by wspierać państwa członkowskie w rozwoju swoich własnych polityk. Wykorzystanie wskaźników ilościowych i jakościowych,

¹² *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. The Challenge and the Way Forward into 21 Century*, COM (93)700 Final.

¹³ Szerzej na ten temat: U. Stępkowska, *Zatrudnienie*, [w:] J. Barcz (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 18–19.

¹⁴ Szerzej na ten temat: D. Trubek, L. Trubek, *op. cit.*, s. 347.

¹⁵ Zgodnie z art. 149 TfUE (dawny art. 129 TWE) Parlament Europejski i Rada UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, mogą podjąć działania zachęcające, zmierzające do sprzyjania współpracy między państwami członkowskimi oraz wspierania ich działań w dziedzinie zatrudnienia przez inicjatywy mające na celu rozwijanie wymiany informacji i najlepszych praktyk, dostarczania analiz porównawczych i porad, jak również przez wspieranie podejść nowatorskich i ocenę doświadczeń, zwłaszcza przez odwoływanie się do projektów pilotażowych. Środki te nie mogą objąć harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich.

¹⁶ *Presidency Conclusion: Lisbon European Council*, 23 and 24 March 2000, pkt 37.

¹⁷ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 10.

a także punktów odniesienia określonych w wytycznych, miało sprzyjać zarządzaniu przez cele. OMC powinna była ponadto wspierać rozwój nowego rządu (*modern governance*) przy poszanowaniu zasady subsydiarności. Wykorzystanie OMC miało sprzyjać zbliżaniu interesów państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu ich różnorodności. W zależności od pojawiających się problemów OMC mogła być łączona z innymi dostępnymi instrumentami, stając się niekiedy dodatkiem do klasycznej metody wspólnotowej¹⁸.

Przeniesienie OMC pierwotnie powiązanej z zatrudnieniem na inne polityki UE pozwala na stwierdzenie, że nie istnieje tylko jedna otwarta metoda¹⁹, lecz funkcjonuje zbiór otwartych metod, których zróżnicowanie zależy od polityk i obszarów oddziaływania na państwa członkowskie²⁰. Jak podkreśla J. Zeitlin, nie ma pojedynczej OMC, tak jak nie ma jednego właściwego rozwiązania. Metoda ta funkcjonuje jako instrument, który może przybrać różne natężenie w zależności od specyfiki danej polityki („*Open coordination is not some kind of fixed recipe that can be applied to whichever issue, but instead a kind of cookbook that contains various recipes, lighter and heavier ones*”)²¹. Dlatego też przez OMC będziemy rozumieć sposób działania, czyli umyślny dobór zasobów i środków działania oraz zgodną z zamierzeniem kolejność działania. Dodatkowo tylko ten sposób działania, który będzie systematyczny, stale stosowany, będzie zasługiwać na miano OMC²².

Z uwagi na fakt, że OMC występuje w różnych wariantach, w piśmiennictwie funkcjonuje pojęcie idealnego modelu OMC (opartego na konkluzjach Prezydencji z Lizbony), na który składa się pięć kluczowych elementów:

- przeniesienie wspólnych problemów w obszar wspólnego zainteresowania;
- realizacja założonego przedsięwzięcia mierzona jest przez wyznaczone wskaźniki (*indicators*) i punkty odniesienia (*benchmarks*);
- ustanowione wskaźniki pozwalają na porównywanie wyników państw członkowskich i określanie celów;
- wyznaczone cele zamieniane są w plany działania, które mają przyczynić się do rozwiązania problemu;
- ustanowienie przeglądu osiągniętych wskaźników (*peer reviewing*), które pozwala na stosowanie działań korygujących i wymianę najlepszych praktyk²³.

¹⁸ M. J. Rodrigues, *The Open Method of Coordination as a New Governance Tool*, [w:] M. Telo (red.), *L'devoluzione della governance europea*, Roma 2001, s. 96.

¹⁹ D. Wincott, *Beyond Social Regulation? New Instruments and/or a New Agenda for Social Policy at Lisbon*, „Public Administration” 2003, vol. 81, no. 3, s. 540.

²⁰ G. de Burca, *New Forms of Governance*, [w:] P. Craig, G. de Burca, *UE Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2008, s. 153.

²¹ J. Zeitlin, *Introduction: The Open Method of Coordination in Question*, [w:] J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson (red.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.–Peter Lang, 2005, s. 22.

²² Szerzej na temat pojęcia metody i techniki: J. Supernat, *Techniki decyzyjne i organizatorskie*, Wrocław 2003, s. 13–16.

²³ B. Laffan, C. Shaw, *op. cit.*, s. 11–14.

Przy takim założeniu dopuszcza się funkcjonowanie OMC w wariantach odbiegających od idealnego modelu. Może się to sprowadzać do braku wyznaczonych wskaźników, a tym samym braku określonych celów, czy wyznaczeniu punktów odniesienia przy jednoczesnym braku przeglądu osiągniętych wyników²⁴.

2. Społeczna OMC

Rozwój unijnych polityk społecznych był procesem stopniowym, którego przyczyną była potrzeba zniwelowania różnic między poziomem rozwoju i jakością życia w państwach członkowskich²⁵. Z punktu widzenia walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym istotne w rozwoju tych polityk były postanowienia: Traktatu Amsterdamskiego, w zakresie wprowadzonych odwołań do Europejskiej Karty Społecznej, i Traktatu z Nicei zwiększające kompetencje Wspólnoty (UE) w dziedzinie zwalczania wykluczenia społecznego²⁶. Dalsze umocnienie społecznego wymiaru UE nastąpiło wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. TfUE, podobnie jak TWE po Traktacie Amsterdamskim, zawiera odrębny Tytuł X Polityka Społeczna, z którego postanowień wynika, że UE i państwa członkowskie mają na celu, obok promowania zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, zapobieganie wyłączeniu społecznemu²⁷. Podkreślić należy, że nie bez znaczenia dla polityk społecznych, w tym walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, miały również postanowienia Karty Praw Podstawowych UE²⁸.

Impulsem do konkretyzacji nowej strategii UE do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego²⁹ i umiejscowieniem OMC w tym obszarze była Strategia Lizbońska i Europejska Agenda Społeczna³⁰. Strategia Lizbońska, oprócz wymiaru ekonomicznego i środowiskowego³¹, zawierała komponent społeczny, który poświęcony był reformie europejskiego modelu społecznego, poprawie poziomu życia w państwach członkowskich i walce z wykluczeniem społecznym. Szczególny nacisk w realizacji tego komponentu został położony na edukację i system szkoleń, który był odzwierciedleniem komponentu ekonomicznego – gospodarki opartej na wiedzy, a także na rozwój polityki zatrudnienia, modernizację

²⁴ B. Haar, *op. cit.*, s. 241.

²⁵ M. Heidenreich, G. Bischoff, *The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?*, „Journal of Common Market Studies” 2008, vol. 46, no. 3, s. 498–499.

²⁶ Szerzej na ten temat: U. Stępkowska, *Polityka społeczna*, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 31–32.

²⁷ Art. 151 TfUE.

²⁸ Dz.Urz. UE 2010 C 83, s. 389. Zgodnie z art. 34 ust. 3 Karty Praw Podstawowych UE w celu zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego UE uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

²⁹ Formalną podstawę do zajęcia się tymi sprawami przez Komisję UE i Radę UE dały art. 136 i art. 137 TWE (obecnie art. 151 i art. 152 TfUE), które zaliczyły walkę z wykluczeniem społecznym do celów unijnej polityki społecznej.

³⁰ *Presidency Conclusions, Nice European Council*, 7, 8 and 9 December 2000, Annex I: European Social Agenda.

³¹ Komponent środowiskowy został dodany w *Presidency Conclusions – Göteborg*, 15 and 16 June 2001.

systemu zabezpieczenia społecznego i integrację społeczną³². Zgodnie z postanowieniami Europejskiej Agencji Społecznej, która konkretyzowała działania w obszarze polityki społecznej wyznaczone przez Strategię Lizbońską, walka z ubóstwem i pozostałymi formami wykluczenia społecznego miała odbywać się za pomocą OMC. Przeniesienie OMC na obszar walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym było naturalną konsekwencją, która wynikała z wcześniejszego oparcia o tę metodę polityki zatrudnienia UE³³. Jak podkreśla C. de la Porte³⁴ umiejscowienie OMC w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nie było pierwszą próbą oddziaływania na państwa członkowskie w tym obszarze za pomocą *soft law*³⁵. Zalecenie Rady UE w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej³⁶ i zalecenie Rady UE w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej³⁷ wprowadziło metodę koordynacji zbliżoną do późniejszego OMC. Metoda zbliżona do OMC oparta była na okresowych obserwacjach działań podejmowanych przez państwa członkowskie, mierzonych na podstawie wcześniej uzgodnionych kryteriów³⁸.

³² H.C.H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 312.

³³ E. Szyszczak, *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, „European Law Journal” 2006, vol. 12, no. 4, s. 490–491.

³⁴ C. de la Porte, *Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 51.

³⁵ Wskazać należy, że *soft law* stanowi podstawę OMC, z jednej strony jest elementem składowym tej metody (zob. J. Scott, D. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches To Governance in the European Union*, „European Law Journal” 2002, vol. 8, no. 1, s. 7), z drugiej zaś może stanowić źródło funkcjonowania OMC w danym obszarze (zob. *Presidency Conclusion: Lisbon European Council*, 23 and 24 March 2000, pkt 7). OMC może zostać również określona jako procedura stanowienia *soft law*, która przeznaczona jest do objęcia obszarów leżących poza lub na peryferiach kompetencji UE (zob. J. Supernat, *Miejsce i znaczenie soft law w prawie publicznym Unii Europejskiej*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 442. Z kolei K. Jacobsson i Å. Vifell wskazują, że metoda ta jest procedurą koordynowania polityk, której podstawą są wytyczne (*guidelines*) i wyznaczone cele (*objectives*), czyli *de facto soft law* (zob. K. Jacobsson, Å. Vifell, *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*, Prepared for the workshop on „The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU”, Florence, 7–8 February 2003, s. 3). OMC może być również utożsamiana z *soft law* w celu ukazania relacji między nowym rządzeniem (*new governance*) a klasyczną metodą wspólnotową, która oparta jest na *hard law*. Z uwagi na to, że OMC pozbawiona jest mocy wiążącej, sankcji za jej nieprzestrzeganie i mechanizmów jej egzekwowania (D. Trubek, P. Cottrell, M. Nance, *‘Soft Law’, ‘Hard Law’, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*, Univ. of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002, s. 65). Zaznaczyć należy, że taka symplifikacja jest uprawniona (odmiennie na ten temat zob. Ch.F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, „European Law Journal” 2008, vol. 14, no. 3, s. 305–309, wskazani autorzy nie postrzegają OMC w sposób dychotomiczny – „*the new architecture of EU governance is not ‘soft law’, but neither it is traditional ‘hard law’ of a form that grows out of and is reducible to principal-agent rule making*”), jednakże nie ukazuje licznych dystynkcji pomiędzy tą metodą a tradycyjnym *soft law*. Oznacza to, że OMC jest jedynie rozwinięciem wcześniej wykorzystywanego *soft law* (zob. S. Borrás, K. Jacobsson, *op. cit.*, s. 188).

³⁶ Recommendation of the Council of Ministers of the European Community on the convergence of social protection objectives and policies (92/442/CEE), OJL245 of 26 August 1992.

³⁷ Recommendation of the Council of Ministers of the European Community on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (92/441/CEE), OJ L245 of 26 August 1992.

³⁸ Szerzej na ten temat: P. Pochet, *The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe*, [w:] J. Zeitlin, P. Pochet, L. Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels 2005, s. 63 i nast.

Zgodnie z postanowieniami Europejskiej Agencji Społecznej, od czerwca 2001 r., państwa członkowskie realizowały cele określone w niej przy pomocy OMC na podstawie krajowych planów działań na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, które podejmowane miały być w cyklach dwuletnich. Na podstawie planów krajowych Komisja UE sporządzała „Wspólny raport o integracji społecznej”, który analizował sytuację w państwach członkowskich. Pierwszy raport został przyjęty przez Radę Europejską w Laeken w grudniu 2001 r.³⁹ razem ze wspólnymi wskaźnikami wykluczenia społecznego, które miały służyć do bardziej precyzyjnego diagnozowania i porównywania sytuacji w państwach członkowskich oraz do mierzenia celów walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wynikających z Europejskiej Agencji Społecznej. Kolejna seria dwuletnich krajowych planów została przyjęta do realizacji w 2003 r.⁴⁰

Ponowne rozpoczęcie procesu lizbońskiego w marcu 2005 r. miało przynieść usprawnienie sposobu prowadzenia prac nad integracją społeczną i emeryturami, m.in. przez powiązanie OMC w ramach polityk społecznych z ogólnymi wytycznymi dla polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines*) i Europejską Strategią Zatrudnienia⁴¹. Zrewidowana strategia lizbońska skupiła się na politykach mających na celu wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia, ich realizacja miała doprowadzić do spójności i integracji społecznej. Podkreślić należy, że takie rozwiązanie spowodowało marginalizację OMC w ramach polityk społecznych, w tym w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁴². Dodatkowo, zgodnie z postanowieniami *Nowych ram otwartej koordynacji*, OMC w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stała się częścią OMC w obszarze ochrony socjalnej i integracji społecznej (dalej: społeczna OMC). Oznacza to, że społeczna OMC objęła swoim zakresem walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, system emerytalny, a także opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Połączenie tych trzech procesów OMC doprowadziło do określenia wspólnych celów i ujednoczenia procesów raportowania⁴³. Określone w *Nowych ramach otwartej koordynacji* cele społeczne OMC miały stanowić podstawę podejmowanych przez państwa członkowskie krajowych strategii opieki socjalnej i integracji społecznej. Zgodnie ze społeczną OMC krajowe strategie opieki socjalnej i integracji społecznej obejmować miały okres kolejnych trzech lat, z wyjątkiem pierwszego cyklu, który obejmował lata 2006–2008. Sprawozdania z realizacji wskazanych strategii miały stanowić podstawę do podejmowanych przez Komisję UE i Radę UE wspólnych sprawozdań w sprawie ochrony społecznej i integracji społecznej, w których to miała znaleźć się ocena postępu państw członkowskich w realizacji wspólnych celów.

³⁹ *Presidency conclusions – Laeken European Council*, 14 and 15 December 2001.

⁴⁰ J. Ciechański, *op. cit.*, s. 46.

⁴¹ *Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej*, KOM (2005) 706 wersja ostateczna, dalej: *Nowe ramy otwartej koordynacji*.

⁴² H.C.H. Hofmann, G. C. Rowe, A. H. Türk, *op. cit.*, s. 322–323.

⁴³ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2012, s. 197.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w strategii Europa 2020⁴⁴ wpisana została w jeden z trzech głównych priorytetów inteligentnego i zrównoważonego rozwoju. W ramach priorytetu „Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu” UE podejmie „Europejski program walki z ubóstwem”, który opierać się będzie na zmodyfikowanej OMC. Zgodnie ze strategią Europa 2020 OMC miała zostać zmieniona w platformę współpracy, wzajemnej oceny i wymiany dobrych praktyk oraz w instrument służący zachęcaniu podmiotów publicznych i prywatnych do zmniejszania wykluczenia społecznego. Na podstawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów powołana została Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁴⁵. Ustanowienie Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym nie przekreśliło funkcjonowania społecznej OMC, metoda ta została włączona do strategii Europa 2020 poszerzając możliwości UE w obszarze realizacji celów polityki społecznej.

Społeczna OMC, która koresponduje ze strategią Europa 2020, opiera się na corocznych sprawozdaniach w formie Krajowego Raportu Społecznego (dalej: KRS), który jest uzupełnieniem Krajowych Programów Reform. KRS obejmuje swoim zakresem trzy dziedziny, które są przedmiotem OMC w sferze polityki społecznej: wykluczenie społeczne, system emerytalny oraz opiekę zdrowotną i opiekę długoterminową. Dodatkowo Komitet Ochrony Socjalnej może decydować o tym, jakie przeglądy tematyczne mogą zostać uwzględnione w sprawozdaniach państw członkowskich i w innych działaniach podejmowanych w ramach społecznej OMC. KRS przedkładane są przez państwa członkowskie Komitetowi Ochrony Socjalnej i stanowią podstawę opracowywanych przez wskazany Komitet sprawozdań. W corocznym sprawozdaniu Komitetu Ochrony Socjalnej oceniane są postępy w osiągnięciu celów społecznej OMC i we wdrażaniu społecznego wymiaru strategii Europa 2020⁴⁶. Ocena realizacji wymiaru społecznego strategii Europa 2020 uwzględniana jest również w corocznej analizie wzrostu, która zapewnia państwom członkowskich wytyczne w zakresie realizowanej przez nie polityki wzrostu i zatrudnienia. KRS stanowią również podstawę wielostronnego nadzoru realizowanego przez Komitet Ochrony Socjalnej⁴⁷.

⁴⁴ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020.

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 16 grudnia 2010 r. – Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej COM(2010) 758 wersja ostateczna.

⁴⁶ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie wzmocnienia otwartej metody koordynacji w polityce społecznej w kontekście strategii „Europa 2020” (10405/11).

⁴⁷ The Social Protection Committee, Brussels, 15.02.2012, Preparation of the 2012 National Social Reports (NSR), SPC/2012.2/4.

3. Wnioski końcowe

Wypracowane wcześniej rozwiązania w sferze polityki zatrudnienia oraz ich adekwatność w polityce społecznej były determinantami pośrednimi względem głównego powodu uruchomienia OMC w obszarze walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Podkreślić należy, że zgodnie z *Białą Księgą European Governance*⁴⁸ OMC mogła zostać wykorzystana jedynie w sytuacji, kiedy oddziaływanie na państwa członkowskie za pomocą klasycznej metody wspólnotowej jest niemożliwe. Oznacza to, że OMC może zostać umiejscowiona, jak wcześniej sygnalizowano, jedynie na granicy lub peryferiach unijnych kompetencji. Walka z ubóstwem i wykluczeniem jest zatem obszarem, w którym zachodzi relacja alternatywy *soft law* w stosunku do aktów prawnie wiążących. Na gruncie TfUE walka z ubóstwem i wykluczeniem, jako polityki społeczne, należą do obszaru kompetencji dzielonych UE z państwami członkowskimi⁴⁹. Dodatkowo UE może podejmować w tym obszarze inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych państw członkowskich⁵⁰. Zgodnie z art. 153 ust. 2 lit. b TfUE UE nie ma możliwości podjęcia w obszarze walki z wykluczeniem społecznym prawnie wiążących dyrektyw. Parlament Europejski i Rada UE mogą w tym obszarze podjąć jedynie środki, które mają na celu zachęcenie do współpracy państwa członkowskie w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębienia wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Społeczna OMC jest zatem urzeczywistnieniem dopuszczalnych inicjatyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE na poziomie unijnym.

⁴⁸ *European Commission: European Governance A White Paper*, Brussels, 25.7.2001 COM (2001) 428.

⁴⁹ Art. 4 ust 2 TfUE.

⁵⁰ Art. 5 ust. 3 TfUE.

