

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia społecznego

(opinia rozpoznawcza)

(2010/C 128/03)

Sprawozdawca: **Brenda KING**

Pismem z 18 grudnia 2008 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, szwedzka minister ds. europejskich Cecilia Malmström zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

włączenia społecznego.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 października 2009 r.

Na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z 4 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 130 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię.

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przyszła strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia powinna być bardziej nastawiona na cele spójności społecznej – takie jest przesłanie nowego sprawozdania poświęconego tej problematyce, przedłożonego przez Komisję Europejską 29 września 2009 r. W sprawozdaniu Komitetu Ochrony Socjalnej stwierdzono, że sama ochrona socjalna nie wystarczy, aby zapobiec ubóstwu i wykluczeniu. Dlatego zaapelowano o zwrócenie większej uwagi na takie cele jak walka z ubóstwem wśród dzieci oraz promowanie działań w zakresie aktywnej integracji.

Ofiarą wykluczenia jako pierwsze padają z reguły osoby ubogie, o niskich kwalifikacjach, migranci lub osoby należące do mniejszości etniczno-kulturowych, osoby niepełnosprawne, żyjące w odizolowaniu, mieszkające w złych warunkach lub bezdomne.

Nawet jeśli praca nie stanowi automatycznie ochrony przed wykluczeniem ani przed ryzykiem ubóstwa, to i tak pozostaje najlepszą drogą ku włączeniu społecznemu.

1.2. Prezydencja szwedzka stawia sobie ambitny cel zwalczania negatywnego wpływu, jaki kryzys gospodarczy wywiera na wzrost i zatrudnienie, zarówno na szczeblu UE, jak i w państwach członkowskich. Dąży przy tym do nadania priorytetowego znaczenia działaniom podejmowanym na rynku pracy w celu maksymalnego ograniczenia bezrobocia, zmniejszenia liczby osób wykluczonych i umożliwienia ponownego zatrudnienia tym, którzy niedawno stracili pracę. Jednocześnie prezydencja szwedzka pragnie stworzyć podstawy umożliwiające tworzenie długoterminowych i trwałych miejsc pracy.

1.3. Na niedawno zakończonym szczycie państw G20 stwierdzono, że państwa członkowskie, w tym kraje UE, zdołały w tym roku utworzyć nowe i zachować dotychczasowe miejsca pracy, co oznacza minimalizowanie skutków kryzysu dla pewnej liczby obywateli. Wysiłki państw członkowskich skupiały się przede wszystkim na wspieraniu utrzymania dotychczasowych miejsc pracy i zabezpieczeniu dochodów gospodarstw domowych.

1.4. Jednakże wyzwaniem dla UE jest fakt, że wielu obywateli w wieku produkcyjnym nie miało dostępu do pracy nawet w niedawnym okresie wzrostu gospodarczego. Ponadto niektóre osoby zarabiają za mało, by wyrwać się z kręgu ubóstwa. Należy stwierdzić, że pomimo zdecydowanych działań wspierających naprawę gospodarczą, wspomniana grupa osób zwiększyła się w ostatnich 18 miesiącach, a należy pamiętać, że społeczne skutki recesji nie uwidoczniły się jeszcze w pełni.

1.5. EKES jest zdania, że należy skupić się w większym stopniu na osobach najbardziej oddalonych od rynku pracy, zwłaszcza poprzez zwielokrotnienie wysiłków na rzecz wdrożenia wspólnych zasad aktywnej integracji, zatwierdzonych przez Radę w grudniu 2008 r. Chodzi tu o osoby posiadające niskie kwalifikacje i mniejszy dostęp do uczenia się przez całe życie i do szkoleń; osoby sprawujące obowiązki opiekuńcze (w dużej mierze kobiety); osoby przechodzące na wcześniejszą emeryturę; osoby niepełnosprawne, o członków grup mniejszościowych, migrantów oraz ludzi młodych.

1.6. EKES zaleca stosowanie otwartej metody koordynacji w celu wyłonienia najlepszych wzorców postępowania związanych z przechodzeniem od etapu kształcenia lub szkolenia do zatrudnienia oraz od etapu prowadzenia gospodarstwa domowego lub działalności obywatelskiej do działalności zawodowej. Zaleca również stosowanie tej metody dla przewyżniania czynników strukturalnych utrudniających udział w rynku pracy i szerzej w życiu społecznym.

1.7. EKES jest świadomy tego, że usługi społeczne i ochrona socjalna zależą w dużym stopniu od finansowania publicznego, i że niektóre państwa członkowskie usiłują to finansowanie ograniczyć z uwagi na obecny kryzys. Odrzuca w związku z tym działania mogące zagrozić solidarności, która jest podstawą ochrony socjalnej i która tak dobrze służy Europie. Trzeba wybierać rozwiązania, które zapewniają ochronę, a jednocześnie wspierają przejście z bezrobocia do pracy i utrzymanie zatrudnienia.

1.8. EKES uznaje rolę uczenia się i szkolenia przez całe życie w zwiększaniu szansy na zatrudnienie i stwierdza, że, paradoksalnie, osoby o niższym wykształceniu mają najmniejszy dostęp do uczenia się i szkolenia przez całe życie. W związku z tym usilnie zaleca, by wszyscy obywatele mieli prawo i dostęp do takich możliwości i mogli skutecznie z nich korzystać.

1.9. EKES podziela pogląd Komisji o znaczeniu koordynacji i współpracy na szczeblu krajowym i lokalnym, z udziałem między innymi organów władzy publicznej, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Ma to znaczenie nie tylko w dziedzinie zatrudnienia, ale również w obszarze budownictwa mieszkaniowego, opieki zdrowotnej oraz integracji terytorialnej.

## 2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Gospodarki i społeczeństwa państw europejskich stoją przed szeregiem wyzwań takich jak zmiana klimatu, postęp technologiczny, globalizacja oraz starzenie się ludności. Obserwowany w ostatnich dziesięcioleciach wzrost udziału w rynku pracy jest faktem pozytywnym, ale towarzyszy mu utrzymywanie się pewnej liczby osób żyjących ogólnie w ubóstwie, jak również ubóstwo pracujących, znacząca segmentacja rynku pracy oraz bardzo nieznaczny postęp, jeśli chodzi o udział gospodarstw domowych dotkniętych bezrobociem. Z uwagi na to, że dobrej jakości praca jest najlepszym zabezpieczeniem przed ubóstwem i wykluczeniem, niniejsza opinia skupia się przede wszystkim na związku między zatrudnieniem a włączeniem.

2.2. Światowy kryzys finansowy, który rozprzestrzenił się na gospodarkę realną, stanowi najnowsze wyzwanie. Towarzyszy temu istotne pogorszenie sytuacji na rynku pracy w wyniku zmniejszonego popytu i bardziej restrykcyjnych warunków finansowania<sup>(1)</sup>. W marcu 2009 r. stopa bezrobocia w UE27 po uwzględnieniu czynników sezonowych wyniosła 8,3 % w porównaniu z 6,7 % w marcu 2008 r. Jest to odwrócenie dotychczasowej tendencji na rynku zatrudnienia, gdyż w poprzednich latach stopa bezrobocia w UE25 zmniejszyła się z 8,9 % w marcu 2005 r. do 8,4 % w marcu 2006 r., a następnie do 7,3 % w marcu 2007 r. Chociaż sytuacja w poszczególnych krajach różni się, wszystkie państwa członkowskie i większość sektorów odczuwają skutki głębokiego spadku międzynarodowej koniunktury gospodarczej. Kryzys najbardziej dotknął Hiszpanię, Irlandię i państwa bałtyckie. W tych krajach stopa bezrobocia wzrosła dwukrotnie, a w przypadku państw bałtyckich prawie trzykrotnie. Przewiduje się dalsze utrzymanie tej zwykłej tendencji.

2.3. Pakiety na rzecz łagodzenia polityki monetarnej oraz bodźce fiskalne, wprowadzane obecnie przez prawie wszystkie państwa członkowskie w celu przezwyciężenia obecnego kryzysu, mają przede wszystkim ustabilizować systemy finansowe i złagodzić negatywne skutki społeczne, a następnie przyczynić się do przywrócenia wzrostu gospodarczego. Zakres możliwości działania poszczególnych państw członkowskich znacznie się między sobą różni, ale wszystkie kraje wydają się przywiązywać istotną wagę do strategii ochrony dotychczasowych miejsc pracy, popierania reintegracji z rynkiem pracy, wspierania dochodów obywateli, ochrony przed zajęciem mienia osób, które zaciągnęły kredyt hipoteczny, promowania dostępu do kredytów oraz inwestowania w infrastrukturę społeczną i zdrowotną, zarówno w celu stymulowania zatrudnienia, jak i w celu poprawy dostępu do

usług<sup>(2)</sup>. Jednakże prezydencja szwedzka jest zdania, że środkiem potrzebnym do pokonania obecnego kryzysu muszą towarzyszyć niezbędne reformy strukturalne, aby UE mogła stawić czoła pozostałym wyzwaniom (np. zmianom demograficznym i globalizacji), ponieważ jeszcze przed kryzysem zbyt duża liczba obywateli europejskich w wieku produkcyjnym nie miała dostępu do pracy, pomimo stosunkowo korzystnych wskaźników gospodarczych.

2.4. *Prezydencja szwedzka pragnie skupić się na następujących zagadnieniach:*

2.4.1. w jaki sposób państwa członkowskie mogą wspólnie poradzić sobie ze skutkami szybkiego wzrostu bezrobocia spowodowanego kryzysem gospodarczym?

2.4.2. jakie skuteczne reformy mogłyby zwiększyć mobilność na rynku pracy; w tym jakie środki można by podjąć w celu ułatwienia powrotu do pracy?

Celem działania jest przeciwdziałanie skutkom kryzysu w krótkiej perspektywie oraz podjęcie działań, które zapewniłyby osiągnięcie przez państwa członkowskie długoterminowego celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia w ramach nowej strategii unijnej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

## 3. Zatrudnienie i włączenie społeczne

3.1. *Wspieranie bezpiecznych zmian stanu zatrudnienia*

3.1.1. Mobilność zawodowa i społeczna zawsze były częścią realiów życiowych Europejczyków. Zmiany wywołane globalizacją uwidaczniają potrzebę takich systemów zarządzania gospodarczego i społecznego, które byłyby aktywnie ukierunkowane zarówno na mobilność zawodową, jak i społeczną. Celem prowadzonej polityki powinno być łączenie strategii aktywizacji, rehabilitacji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy z polityką ochrony socjalnej. W literaturze fachowej rozróżnia się przynajmniej pięć zmian stanu zatrudnienia<sup>(3)</sup>: od edukacji lub szkolenia do zatrudnienia; pomiędzy różnymi formami zatrudnienia, w tym do pracy na własny rachunek; z pracy do prowadzenia gospodarstwa domowego lub działalności obywatelskiej; z pracy do statusu osoby niepełnosprawnej, oraz od zatrudnienia do emerytury. Należy przekonywać ludzi, że „opłaca się zmieniać pracę” i zachęcać ich do aktywnego szukania zatrudnienia, zapewniając im jednocześnie odpowiednie wsparcie i ochronę przed niedostatkiem materialnym.

(2) <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?type=3&policyArea=750&subCategory=758&country=0&year=0&advSearchKey=&mode=advancedSubmit&langId=pl>, termin następnej pełnej aktualizacji: listopad 2009 r.

(3) Schmid, G. (2002) *Wege in eine neue Vollbeschäftigung, Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt: Campus Verlag.

(1) Zob. pkt. 2.1 opinii EKES-u z 11 czerwca 2009 r. w sprawie wyników szczytu w sprawie zatrudnienia; sprawozdawca: Wolfgang Greif (Dz.U. C 306 z 16.12.2009).

3.1.2. Szczególną uwagę należy poświęcić przejściu od kształcenia lub szkolenia do zatrudnienia, gdyż nieproporcjonalnie wielu młodych ludzi zostało wykluczonych z rynku pracy w okresie wzrostu gospodarczego, a teraz w nieproporcjonalnie wysokim stopniu odczuwa skutki kryzysu finansowo-gospodarczego<sup>(4)</sup>. Poziom kwalifikacji młodych ludzi jest dziś wyższy niż poprzednich pokoleń, ale wchodzą oni na rynek pracy później, doświadczają mniejszej stabilności zatrudnienia oraz są bardziej narażeni na segmentację rynku pracy i na bezrobocie. EKES odnotowuje z zadowoleniem skupienie się Komisji na „Bieżącej pomocy dla młodych ludzi”<sup>(5)</sup>, ale chciałby w tym miejscu zapytać o sposób oceny i przeglądu wysokiej jakości szkoleń i praktyk przyuczania do zawodu w przedsiębiorstwach, by zapewnić ich stałą przydatność. Zalecenia EKES-u dotyczące zwalczania bezrobocia wśród młodzieży przedstawione są w opinii w sprawie „Zatrudnienie grup priorytetowych”<sup>(6)</sup>. EKES przypomina, że migranci, osoby należące do mniejszości etnicznych, rodzice samotnie wychowujący dziecko oraz osoby o niskich kwalifikacjach są szczególnie narażone na wykluczenie z rynku pracy i ze społeczeństwa.

3.1.3. Zmiany stanu zatrudnienia typu przejście z pracy do prowadzenia gospodarstwa domowego lub aktywności obywatelskiej w dużej mierze dotyczą kobiety i warunkują dostępne im możliwości w zakresie zawierania umów o pracę oraz okres przebywania poza rynkiem pracy. Zatem EKES zaleca wzmocnienie środków na rzecz zapewnienia równości płci.

### 3.2. Opracowywanie i wdrażanie zintegrowanej polityki, odpowiednio dostosowane działania i poprawa zarządzania

3.2.1. W miarę nabywania doświadczeń związanych ze strategiami dotyczącymi zmiany stanu zatrudnienia można wyodrębnić pewne cechy skutecznej strategii w tym zakresie. Kluczowe znaczenie można przypisać zachętom i środkom wsparcia. Strategie dotyczące zmian stanu zatrudnienia należy rozważać w powiązaniu ze strategiami włączenia społecznego, zwłaszcza w odniesieniu do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, w stosunku do których należy podjąć systematyczne dalsze działania. Komitet podziela pogląd<sup>(7)</sup>, że na skutek kryzysu jeszcze bardziej pilne i konieczne stało się wdrożenie kompleksowej polityki aktywnej integracji. Powinna ona łączyć w sposób zrównoważony środki zapewniające stworzenie sprzyjających integracji rynków pracy, dostęp do wysokiej jakości usług oraz odpowiedni poziom dochodu minimalnego.

3.2.2. W imieniu znacznej części ludności w wieku produkcyjnym, która musi przejść ze stanu bezrobocia do stanu zatrudnienia, EKES przyjmuje z zadowoleniem zalecenie Komisji<sup>(8)</sup>, by zwiększyć zaangażowanie i poprawić koordynację na szczeblu krajowym. Jednakże EKES zaleca ponadto dostosowywanie działań do konkretnych potrzeb. Jest to ważne, gdyż podstawowe znaczenie dla reformy mają usługi doradcze „bliskie” ludziom i realiom lokalnym, które oferują dostosowane do konkretnych potrzeb ścieżki kariery, jeśli już nie poszczególnym osobom, to przynajmniej określonym grupom. Projekty w zakresie gospodarki społecznej i organizacje działające w tym obszarze często torują drogę podejściom oferującym wsparcie w znalezieniu zatrudnienia i tworzącym nowe miejsca pracy dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

3.2.3. W związku z tym Komitet zaleca również uzupełnienie dialogu społecznego o dialog obywatelski. Niektóre państwa członkowskie już wprowadziły pewną formę takiego dialogu. Dzięki temu organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które dysponują odpowiednim doświadczeniem i wiedzą, będą mogły włączyć się w charakterze istotnych graczy w formułowanie polityki mającej na celu zwiększanie integracji społecznej w Europie. Ponadto organizacje te często utrzymują bliskie kontakty z najbardziej zagrożonymi grupami, w tym z osobami żyjącymi w ubóstwie, dziećmi, młodymi ludźmi, rodzinami o niepewnej sytuacji życiowej, migrantami, mniejszościami etnicznymi oraz osobami niepełnosprawnymi i starszymi. Badania wykazują, że te cechy i kompetencje, w tym znajomość grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i umiejętność postępowania z nimi, właściwe osobom i instytucjom zawodowo świadczącym usługi dla nich, są istotną częścią dobrych wzorców postępowania realizowanych w tym zakresie.

3.2.4. EKES zgadza się z zaleceniem zawartym w komunikacie Komisji<sup>(9)</sup>, że aby zwiększyć szanse osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na odniesienie sukcesu na rynku pracy, konieczna jest lepsza współpraca pomiędzy władzami publicznymi, publicznymi służbami zatrudnienia i prywatnymi agencjami pośrednictwa pracy, służbami socjalnymi, placówkami kształcenia dorosłych, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim. EKES zaleca ponadto, by koordynować ze sobą różne elementy działań usługowych, np. w dziedzinie opieki zdrowotnej, kształcenia, budownictwa mieszkaniowego, gdyż doświadczenie wykazało, że jest to kluczowy element dobrych praktyk w tym zakresie.

### 3.3. Strategia lizbońska

3.3.1. W ramach unijnej strategii lizbońskiej przywiązuje się większą wagę do włączenia społecznego w obrębie UE. Ogólnym celem jest dokonanie niezbędnego przejścia do bardziej kompleksowej gospodarki zdolnej połączyć efektywność i tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy z wysokim poziomem ochrony socjalnej oraz większą spójnością społeczną i gospodarczą. Stanowi to podstawę europejskich modeli gospodarczych i społecznych. Strategia unijna realizowana po 2010 r. będzie musiała nakreślić jasną wizję kluczowych wyzwań stojących przed

(4) [http://ec.europa.eu/youth/news/news1389\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/news/news1389_en.htm).

(5) W: „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” (COM(2009) 257 wersja ostateczna), s. 8.

(6) Zob. pkt 5 opinii EKES-u z 12 lipca 2007 r. w sprawie: „Zatrudnienie grup priorytetowych (strategia lizbońska)”, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

(7) Zob.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:PL:PDF>.

(8) Zob.: „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” (COM(2009) 257 wersja ostateczna), s. 13.

(9) Zob.: „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” (COM(2009) 257 wersja ostateczna), s. 9.



społeczeństwem i opracować ulepszone instrumenty w dziedzinie zatrudnienia i włączenia społecznego. EKES pracuje obecnie nad opinią w sprawie strategii, która zastąpi obecną strategię lizbońską.

3.3.2. W strategii lizbońskiej podkreśla się, że tworzenie nowych miejsc pracy w dużym stopniu zależy od aktywnej polityki zatrudnienia, solidnych ram makroekonomicznych, inwestycji w umiejętności, badania i infrastrukturę, lepszych uregulowań prawnych oraz krzewienia przedsiębiorczości i innowacji. W świetle dalszego pogarszania się sytuacji na rynkach pracy na skutek spadku koniunktury gospodarczej należy podjąć dodatkowe działania, gdyż to zwykli obywatele najbardziej odczuwają skutki kryzysu, który istotnie zmieni europejskie rynki pracy. Należy zapewnić pracownikom i przedsiębiorstwom środki niezbędne do skutecznego przystosowania się do zmieniających się realiów, a mianowicie do zachowania miejsc pracy, poprawy umiejętności na wszystkich poziomach, zwłaszcza podnoszenia niskich kwalifikacji, znalezienia ponownego zatrudnienia i tworzenia warunków generujących nowe miejsca pracy.

#### 3.4. *Koncepcja flexicurity w czasach kryzysu* <sup>(10)</sup>

Zważywszy, że model flexicurity jest zintegrowaną strategią służącą zwiększaniu elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy i wspieraniu tych osób, które chwilowo znalazły się poza nim, EKES uważa, że:

3.4.1. Model flexicurity jest nawet ważniejszy i właściwszy w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej, gdy wzrasta bezrobocie, ubóstwo, segmentacja i gdy konieczne jest pilne pobudzenie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy oraz wzmacnianie spójności społecznej.

3.4.2. Wdrożenie modelu flexicurity wymaga, po pierwsze, zachęcających działań związanych z ochroną socjalną, a po drugie, jasnych zachęt do podejmowania pracy oraz otwartego i ukierunkowanego na kwalifikacje rynku pracy jako podstawy tych działań. Muszą temu towarzyszyć strategię mające na celu usunięcie strukturalnych czynników utrudniających uczestnictwo oraz utrzymanie miejsc pracy i stworzenie nowych możliwości zatrudnienia, włączając w to wysokiej jakości miejsca pracy. Przyczyni się to do ograniczenia wykluczenia społecznego i zagrożenia ubóstwem dzięki otwarciu rynków pracy dla wszystkich obywateli, zwłaszcza dla słabszych grup społecznych.

3.4.3. Wspólne zasady modelu flexicurity – jako środek umożliwiający wdrażanie europejskiej strategii zatrudnienia, w połączeniu z kompleksową polityką aktywnej integracji skierowaną do osób najbardziej oddalonych od rynku pracy – tworzą wszechstronną strategię polityczną pozwalającą koordynować wysiłki zmierzające do poradzenia sobie z wpływem kryzysu na zatrudnienie i sprawy społeczne i do przygotowania się na poprawę sytuacji gospodarczej.

3.4.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem porozumienie osiągnięte przez partnerów społecznych UE w kwestii monitorowania wspólnych unijnych zasad flexicurity i wykorzystania zdobytych doświadczeń. EKES jest w trakcie opracowywania opinii na temat flexicurity, która będzie wkładem Komitetu w powyższe działania <sup>(11)</sup>. EKES zachęca również państwa członkowskie do wzmocnienia wysiłków na rzecz wdrożenia wspólnych zasad aktywnej integracji, a Komisję do systematycznego monitorowania postępów w tej dziedzinie.

#### 4. **Polityka ochrony socjalnej i włączenia społecznego**

4.1. Systemy zabezpieczenia społecznego mogą być bardzo pomocne w zapewnianiu włączenia społecznego, gdyż umożliwiają uznanie statusu pozarynkowego; w ich ramach państwo podejmuje również pozytywne działania i solidarnie zwalcza czynniki ograniczające zdolność jednostek i grup, znajdujących się w gorszym położeniu, do życia w godności. Sukces europejskiego państwa opiekuńczego, zwłaszcza w zwalczaniu nierówności, jest dobrze udokumentowany i odzwierciedla podstawową wartość europejską – solidarność – uznaną w Karcie Praw Podstawowych. Zdaniem Komitetu obecnie najważniejszymi wyzwaniami w zakresie ochrony socjalnej jest zapewnienie powszechnego dostępu do podstawowych świadczeń, nawet jeśli w poszczególnych krajach w różny sposób realizuje się ten cel, oraz wspomniane już wcześniej ułatwienie sprawnej zmiany stanu zatrudnienia. Należy podjąć działania, by zmiana pracy była opłacalna i poprawić dostęp do zatrudnienia dla określonych grup, które doświadczają problemów na rynku pracy, poprzez następujące kroki: obniżenie – na drodze ograniczenia obciążeń administracyjnych – kosztów pracy ponoszonych przez pracodawcę, a niezwiązanych z wynagrodzeniami, przy jednoczesnym zachowaniu poziomu wpływów do budżetu państw członkowskich; analizę możliwości tworzenia nowych miejsc pracy, szczególnie dla pracowników o niskich kwalifikacjach; ograniczenie czynników zniechęcających do podejmowania pracy; poprawę struktury opodatkowania i zasiłków w celu uczynienia pracy bardziej opłacalną, w tym zmniejszenie opodatkowania drugiego źródła dochodów; oraz wprowadzanie środków zachęcających bezrobotnych do podejmowania działalności gospodarczej (np. szkolenia w zakresie przedsiębiorczości i mikrokreduity) poprzez zapewnienie dostępu do usług umożliwiających uczestnictwo. Osobom, które nie mogą pracować, należy zapewnić odpowiednie wsparcie dochodów.

4.2. Komitet pragnie podkreślić, że silna konkurencja spowodowana globalizacją i wpływ kryzysu gospodarczego sprawiają, iż odpowiednia ochrona socjalna przed społecznymi zagrożeniami, w tym bezrobociem, jest dziś bardziej potrzebna niż kiedykolwiek. Równie niezbędne jest wzmocnienie funkcji pełnionej przez ochronę socjalną jako inwestycji społecznej mającej pozytywny

<sup>(10)</sup> Zob. Projekt konkluzji Rady „Model flexicurity w czasach kryzysu” SOC 374 ECOFIN 407, 10388/09.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia EKES-u z 1 października 2009 r.: „Wykorzystanie modelu flexicurity w zakresie restrukturyzacji w kontekście rozwoju globalnego”, sprawozdawca: Valerio SALVATORE, współsprawozdawca: Enrique CALVET CHAMMON (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 1).

wpływ zarówno na konkurencyjność gospodarczą, jak i na włączenie społeczne. Reforma nie powinna podważyć zasad solidarności, które są podstawą ochrony socjalnej i które tak dobrze przysłużyły się Europie. Z drugiej strony zmiany są niezbędne i systemy zabezpieczenia społecznego nie powinny być zachowawcze. Przeciwnie, należy kierować się tutaj spójną, długoterminową i skoordynowaną polityką reform społecznych, zdolną zapewnić ochronę i wspierać zmiany stanu zatrudnienia w krótkiej i długiej perspektywie.

4.3. W tym świetle ważne jest zbadanie, w jaki sposób różne elementy systemu zabezpieczenia społecznego mogą skuteczniej przyczynić się do włączenia społecznego i integracji gospodarczej. W tym kontekście EKES pragnie zwrócić uwagę na następujące kwestie:

#### 4.3.1. Uwzględnienie nierównowagi demograficznej oraz zmian w strukturze rodziny.

4.3.1.1. Perspektywa starzenia się społeczeństwa w większości krajów europejskich przynosi ze sobą szereg kwestii dotyczących włączenia społecznego. Wiele krajów podjęło już określone działania w tym zakresie. Najbardziej uświadamianą kwestią jest wzrost odsetka ludności o uprawnieniach emerytalnych oraz potrzeba zapewnienia usług zdrowotnych i socjalnych, co nie oznacza, że zawsze podejmowane są odpowiednie działania w tym zakresie. EKES przyjmuje z zadowoleniem zalecenie Komisji<sup>(12)</sup>, by promować zatrudnienie starszych pracowników i pobudzać popyt i zatrudnienie w sektorze usług opiekuńczych poprzez wprowadzanie ulg podatkowych lub innych zachęt. EKES uważa, że propozycja Komisji w sprawie zniechęcania do wprowadzania systemów wcześniejszych emerytur wymaga pogłębionej dyskusji odnośnie do warunków ramowych, zakresu, politycznych działań pomocniczych, itp. aby nie stwarzać znowu problemów społecznych uderzających w osoby starsze. EKES wniósł już ważny wkład do tej dyskusji.

4.3.1.2. Innym czynnikiem wpływającym na sytuację demograficzną jest fakt, że wiele strategii, zwłaszcza polityka rodzinna, nie umożliwia ludziom zaspokojenie ich potrzeby posiadania dzieci<sup>(13)</sup>. EKES pragnie zwłaszcza zwrócić uwagę decydentów na opracowaną przez siebie opinię w sprawie „Rodzina a zmiany demograficzne”<sup>(14)</sup>. Każdy kraj potrzebuje polityki rodzinnej, w której szanuje się wolę każdego obywatela (w tym dzieci), ceni życie rodzinne, przeciwdziała się skutkom takich zjawisk jak rozbieżność rodziny, przemoc, ubóstwo i wykluczenie społeczne, które są istotne zwłaszcza dla dzieci, i która jest bliska życiu i pragnieniom obywateli. A zatem każde państwo europejskie powinno

traktować kompleksową politykę rodzinną jako swój główny priorytet. Powinna ona obejmować takie kwestie jak dochody, placówki opieki nad dziećmi, dostęp rodziców do wysokiej jakości pracy w pełnym wymiarze godzin, równouprawnienie płci, kształcenie, usługi socjalne i kulturalne, zatrudnienie oraz zapewnianie i planowanie odpowiedniej infrastruktury.

#### 4.3.2. Optymalne wykorzystanie zasiłku dla bezrobotnych i promowanie integracji.

4.3.2.1. Zasiłek dla bezrobotnych jest ważnym świadczeniem społecznym zapewniającym bezpieczeństwo zwalnianym pracownikom i bezrobotnym, zwłaszcza w sytuacji, gdy kryzys gospodarczy oraz konkurencja pociągają za sobą nieustanną restrukturyzację. Gdy zasiłek dla bezrobotnych jest stosunkowo wysoki, może on nawet przyczynić się do płynności gospodarczej i ułatwiać mobilność siły roboczej. Jednakże w niektórych krajach zasiłek ten sprowadza się do biernej dystrybucji świadczeń i nie towarzyszy mu odpowiedni system reintegracji z rynkiem pracy (tzn. zmiana stanu zatrudnienia z bezrobocia do pracy) lub szkoleń umożliwiających znalezienie stałej pracy. Ogólnie rzecz biorąc, środki związane ze świadczeniami dla bezrobotnych należy kierować na bardziej aktywne działania. W tym celu podstawą wypłaty zasiłku mogłyby być indywidualne umowy o gotowości do podjęcia pracy, jak to już ma miejsce w niektórych krajach. W tym wypadku władze byłyby odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniego wsparcia, integracji i systemów szkoleń oraz dostępu do innych świadczeń umożliwiających uczestnictwo. Element zapobiegania jest również ważny. W tym celu konieczne jest podjęcie działań odpowiednio wcześniej oraz zwrócenie uwagi na potrzebę zwalczania ubóstwa dzieci. Musi temu towarzyszyć skuteczna polityka uczenia się przez całe życie, która musi być kontynuowana i która może pociągać za sobą pewną zmianę profilu kształcenia w perspektywie całego życia.

4.3.2.2. Zmiana stanu zatrudnienia oraz integracja są ważne także dla innych grup, na przykład ofiar wypadków, osób, które stały się niepełnosprawne na skutek choroby (przejście z pracy do bezrobocia na skutek niepełnosprawności). Pojawia się w związku z tym kwestia zapewnienia dochodu zastępczego a po drugie, powrotu do pracy lub znalezienia zatrudnienia. Posiadanie dochodów jest niezbędnym warunkiem niezależnego utrzymania się, ale nie musi być warunkiem wystarczającym. Często nie przykładają się jeszcze odpowiedniego znaczenia do integracji zawodowej wspomnianych osób, pomimo istnienia stosownych przepisów. Praktyczne rozwiązania dotyczące zapewnienia doradztwa i wsparcia przy szukaniu pracy lub jej ponownym podejmowaniu są często uciążliwe i nieodpowiednie. Ani wymogi związane z otrzymaniem zasiłku, ani jego wysokość nie powinny zniechęcać bezrobotnych do podjęcia funkcjonalnej lub zawodowej rehabilitacji lub powrotu do pracy. Przeciwnie, powinny one do tego zachęcać. Jednakże przy reformach wprowadzających działania aktywne w miejsce pasywnych nie powinniśmy tracić z oczu celów określonych w Europejskim kodeksie zabezpieczenia społecznego i w załączonych do niego protokołach. W ramach koncepcji odpowiedniego zatrudnienia należy dążyć do zapewnienia bezrobotnym pracy umożliwiającej im najbardziej wydajne i skuteczne wykorzystanie ich umiejętności, z korzyścią dla całego społeczeństwa. Jednakże osobom nie mogącym podjąć pracy należy zapewnić odpowiednie wsparcie dochodów, by mogli godnie żyć.

(12) Zob.: „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” (COM(2009) 257 wersja ostateczna), s. 9.

(13) Zob.: Opinia EKES-u z 30 września 2009 r. w sprawie „Praca a ubóstwo: niezbędne podejście całościowe”, sprawozdawca: Nicole PRUD'HOMME (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 52).

(14) Zob. opinia EKES-u z 14 marca 2007 r. w sprawie: „Rodzina a zmiany demograficzne”, sprawozdawca: Stéphane BUFFETAUT (Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 66).

## 5. Promowanie uczenia się i szkolenia przez całe życie

5.1. W państwach członkowskich funkcjonują bardzo różne systemy i szczeble szkolenia zawodowego i kształcenia skierowane do osób czynnych zawodowo. Fakt, że dalsze kształcenie i szkolenie obywateli UE jest bardzo nierównomiernie rozłożone – osoby lepiej wykształcone szkolą się i kształcą w znacznie większym stopniu w czasie swojej kariery zawodowej niż osoby gorzej wykształcone – jest poważnym wyzwaniem politycznym w dobie globalizacji oraz biorąc pod uwagę obecny spadek koniunktury gospodarczej. Zważywszy, że ryzyko przenoszenia miejsc pracy i bezrobocia dotyka w większym stopniu osoby mniej wykształcone, jednym z najważniejszych wymogów politycznych jest zapewnienie lepszego dostępu do szkoleń i kształcenia i szerszego udziału w nich grupom mniej wykształconym. W związku z tym EKES wzywa do zapewnienia prawa do szkolenia wszystkim obywatelom, zwłaszcza członkom najbardziej wykluczonych grup, którzy chcą zwiększyć swoje możliwości na rynku pracy, oraz umożliwienie im skutecznego korzystania z tego prawa.

5.2. Zmiany w sytuacji społecznej, gospodarczej, politycznej i technologicznej spowodują konieczność kolejnego dostosowania umiejętności, co oznacza również, że należy szczegółowo rozważyć program szkolenia ogólnego, zwłaszcza jeśli kształcenie i szkolenie mają być lepiej dostosowane do potrzeb rynku pracy. Konieczne jest więc po pierwsze zapewnienie wszystkim młodym ludziom solidnych podstaw wykształcenia, a po drugie wskazanie obecnych i przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności, które następnie można by poddać analizie na szczeblu lokalnym i/lub krajowym, co odzwierciedliłoby zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich i pomiędzy nimi. W tym kontekście EKES odnotowuje inicjatywę Komisji dotyczącą nowych umiejętności w nowych miejscach pracy<sup>(15)</sup> i zamierza się do niej szczegółowo ustosunkować.

5.3. EKES zgadza się z zaleceniem Komisji, że wchodzenie w życie zawodowe nie powinno rozpoczynać się od doświadczeń związanych z bezrobociem. Zatem niezbędne jest, by każda osoba kończąca szkołę, która posiada odpowiednie zdolności i chęci, miała dostęp do dalszego kształcenia lub zapewnione miejsce w programie szkolenia zawodowego, i by zdecydowanie zachęcać ją do korzystania z tej możliwości. Więcej szczegółowych informacji na temat stanowiska EKES-u w tej sprawie można znaleźć w opinii EKES-u w sprawie zatrudnienia grup priorytetowych<sup>(16)</sup>.

## 6. Budownictwo mieszkaniowe jako czynnik włączenia społecznego

6.1. Bezdomność jest jedną z najbardziej dotkliwych form wykluczenia. Wiele państw członkowskich Unii Europejskiej ratyfikowało międzynarodowe umowy i konwencje uznające

<sup>(15)</sup> „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy. Przewidywanie wymogów rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności oraz ich wzajemne dopasowywanie”. COM(2008) 868 wersja ostateczna.

<sup>(16)</sup> Zob. przypis 6.

i chroniące prawo do mieszkania, a mianowicie: Powszechną deklarację praw człowieka (art. 25), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (art. 11), Konwencję o prawach dziecka (art. 27), Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (art. 14 i 15), Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 8), Europejską Kartę Społeczną (art. 15, 16, 19, 23, 30, 31) oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 34 ust. 3).

6.2. W Europie kryzys mieszkaniowy dotyka 70 mln osób żyjących w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych, z czego około 18 mln żyje pod groźbą eksmisji, a 3 mln osób pozbawionych jest dachu nad głową. Liczba osób znajdujących się w tej sytuacji jeszcze rośnie na skutek światowego kryzysu finansowego, w wyniku którego około 2 mln rodzin w Europie straciło mieszkanie, nie będąc w stanie spłacać kredytu hipotecznego<sup>(17)</sup>. Państwa członkowskie powinny potraktować tę kwestię priorytetowo, by zminimalizować jej wpływ na obywateli, zwłaszcza na osoby najbardziej zagrożone.

6.3. Utrata domu prowadzi do sytuacji będącej przeciwieństwem włączenia społecznego i do dającego się przewidzieć zwiększenia liczby wniosków o zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych po przystępnych cenach. Skutkuje również mniejszą gwarancją ciągłości najmu w umowach o najem mieszkania, większym ryzykiem umieszczenia w umowach hipotecznych zapisów dopuszczających możliwość przejęcia obciążonej nieruchomości przez wierzyciela oraz zwiększa groźbę eksmisji. Dotknie to ludzi młodych, osoby starsze, bezrobotnych, osoby o niskich dochodach i migrantów, jak również rodziny o przeciętnych dochodach. EKES zdecydowanie zaleca zapewnienie równego traktowania w zakresie prawa do mieszkania, oraz utworzenie mechanizmów zapobiegających eksmisjom, zwłaszcza dla różnych grup znajdujących się w trudnej sytuacji.

6.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem wykorzystanie otwartej metody koordynacji jako ram dla wymiany dobrych wzorców postępowania oraz wybór bezdomności i wykluczenia z dostępu do mieszkań jako tematu, na którym skupi się otwarta metoda koordynacji społecznej w 2009 r. Zaleca rozwinięcie powyższych działań poprzez wzmocnienie istniejących unijnych instrumentów finansowych w odniesieniu do programów:

6.4.1. oferujących godziwe warunki mieszkaniowe po przystępnych cenach;

6.4.2. wspierających opracowywanie, we współpracy z władzami lokalnymi, społeczeństwem obywatelskim i inwestorami społecznymi, alternatywnych rozwiązań mieszkaniowych i eksperymentalnych projektów w zakresie nowych rodzajów społecznego budownictwa mieszkaniowego uwzględniających solidarność międzypokoleniową, wielokulturowość i kwestię wykluczenia społecznego.

<sup>(17)</sup> Zob.: [http://www.habitants.org/noticias/inhabitants\\_of\\_europe/european\\_platform\\_on\\_the\\_right\\_to\\_housing\\_2009](http://www.habitants.org/noticias/inhabitants_of_europe/european_platform_on_the_right_to_housing_2009).



6.5. EKES zgadza się ze stwierdzeniem Rady i Komisji <sup>(18)</sup>, że dostęp do usług finansowych jest warunkiem wstępnym trwałego dostępu do rynku mieszkaniowego, i że należy zapewnić odpowiednie wsparcie i doradztwo osobom zagrożonym eksmisją i przejęciem ich mienia.

## 7. Polityka terytorialna czynnikiem włączenia społecznego

7.1. Polityce ukierunkowanej na zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych muszą towarzyszyć strategie skupiające się na konkretnych regionach lub obszarach geograficznych. We wszystkich opracowaniach dotyczących włączenia społecznego zwraca się uwagę na regiony i miejsca znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. W wielu wypadkach czynniki prowadzące do tego rodzaju niekorzystnej sytuacji mają podłoże infrastrukturalne i obejmują niedostateczne świadczenie usług i niewystarczający dostęp do infrastruktury publicznej, jak również brak pracy. Mogą one prowadzić do degradacji środowiskowej i społecznej. W miarę poszerzania wiedzy na ten temat kładzie się coraz większy nacisk na szczebel lokalny, wskazując, w jaki sposób problemy i niedociągnięcia mogą nawarstwiać się i tworzyć społeczności nie tylko zamieszkałe przez osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, ale które same są z tych czy innych powodów zagrożone. Występujący na tych obszarach brak inwestycji kapitałowych, czy to lokalnych, krajowych czy zagranicznych, pogłębia tę niekorzystną sytuację.

7.2. Zatem celem polityki w tym obszarze powinno być dążenie do uniknięcia nierównomiernego rozwoju obszarów i regionów i zapewnienie odpowiedniego wsparcia obszarom znajdującym się w szczególnie niekorzystnym położeniu. Pod tym względem istotna rola przypada inicjatywom lokalnym, jak również projektom ukierunkowanym na rewitalizację zdegradowanych i zubożałych rejonów lub obszarów mieszkalnych. Chodzi tu nie tylko o inwestowanie w infrastrukturę fizyczną, ale również o zwrócenie uwagi na odbudowę infrastruktury społecznej, w tym na szczeblu danej wspólnoty, oraz kapitału społecznego tych miejsc.

7.3. Zatrudnienie odgrywa szczególnie ważną rolę w przezwyciężaniu niekorzystnej sytuacji danego obszaru. Praca dostępna na szczeblu lokalnym przyczynia się do zmniejszania ubóstwa, wspiera włączenie społeczne i zwiększa poczucie własnej wartości, wiarę w siebie i potencjał osób wyłączonych z życia społecznego. Służy również zwiększaniu środków finansowych i innych zasobów dostępnych lokalnie. I odwrotnie: dostęp do usług jest warunkiem wstępnym tworzenia lokalnych miejsc pracy. Bardzo ważny jest udział społeczności lokalnych w tych oraz w innego rodzaju inicjatywach, np. w rozwoju mikroprzedsiębiorstw zarządzanych na szczeblu lokalnym.

7.4. EKES jest przekonany, że oprócz tradycyjnego zakresu działania polityki włączenia społecznego, powinna ona objąć nowe obszary i uwzględnić nowe kwestie. Celem tego jest stworzenie aktywnego i zintegrowanego społeczeństwa. Do pewnego stopnia ten nowy obszar pokrywałby się znacząco z już prowadzonymi działaniami (np. jeśli chodzi o budownictwo mieszkaniowe czy też problem niskich kwalifikacji), ale jednocześnie wymagałby przyjęcia oddzielnej strategii.

7.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji <sup>(19)</sup>, by stwarzać więcej możliwości pozyskiwania środków i by szybciej je zdobywać dzięki wykorzystaniu nowego instrumentu mikrofinansowego UE na rzecz zatrudnienia w celu rozwijania mikroprzedsiębiorstw i gospodarki społecznej. EKES jest zdania, że należy priorytetowo traktować politykę terytorialną i że powinny być w nią zaangażowane państwa członkowskie, partnerzy społeczni, odpowiednie władze lokalne i społeczności oraz podmioty gospodarki społecznej.

## 8. Zarządzanie różnorodnością oraz integracja migrantów

8.1. Uważa się powszechnie, że jedną z cech Europy jest jej różnorodność kulturowa, ale w procesie zarządzania sprawami publicznymi w społeczeństwach europejskich aspekt wielokulturowości nie zawsze brany jest pod uwagę. Zdaniem EKES-u włączenie społeczne musi uwzględniać sposób, w jaki społeczeństwa europejskie traktują mniejszości (np. Romów) <sup>(20)</sup> oraz migrantów. Istnieje wiele sposobów podejścia do tej kwestii i jej rozwiązania.

8.2. Komitet jest zdania, że należy zbadać możliwość połączenia „pluralizmu” i „równości” jako czynników warunkujących włączenie społeczne. Docenienie kultury i wartości drugiej strony może stanowić wyzwanie dla społeczeństwa przyjmującego, dla przedstawicieli mniejszości i dla migrantów. EKES zaleca podjęcie szeregu podstawowych działań. Obejmują one, ze strony społeczeństwa przyjmującego, środki zmierzające do określenia wkładu wnoszonego przez migrantów i czynników, które przyczyniają się do dyskryminowania i wykluczania ich i stawiają ich w niekorzystnej sytuacji. Jeśli chodzi o osoby należące do mniejszości i o migrantów, oni również powinni wykazać gotowość dostosowania się do norm i tradycji kraju przyjmującego, bez odżegnywania się od swojej tożsamości i korzeni kulturowych. Więcej szczegółowych informacji na ten temat można znaleźć w opinii EKES-u w sprawie zatrudnienia grup priorytetowych <sup>(21)</sup>.

<sup>(18)</sup> Zob. *Joint Commission/Council Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, 7309/09, Rozdział 2 ust. 8.

<sup>(19)</sup> Zob.: „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” (COM(2009) 257 wersja ostateczna), s. 11.

<sup>(20)</sup> Opinia EKES-u „Integracja mniejszości – Romowie”, sprawozdawca Anne-Marie SIGMUND, współsprawozdawca: Madi SHARMA (Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 88).

<sup>(21)</sup> Zob. przypis 6.

8.3. Należy także podkreślić rolę dialogu międzykulturowego, czy to jako część dialogu obywatelskiego, czy też jako odrębnego procesu. Celem działań podejmowanych w tym obszarze mogłyby być:

— uruchomienie procedur zmierzających do budowy zaufania we wspólną przyszłość i wiary w wartości obywatelskie, takie jak sprawiedliwość, tolerancja, poszanowanie wolności i demokracji, równość płci, solidarność i odpowiedzialność

społeczna; oraz stworzenie poczucia przynależności i wzajemnego uznawania;

- zwiększanie włączenia społecznego poprzez gospodarczą, społeczną i kulturową integrację migrantów;
- dokonanie przeglądu wszystkich polityk pod kątem ich „sprawiedliwości z punktu widzenia kulturowego”, włączając w to kwestie stygmatyzacji i dyskryminacji.

Bruksela, 4 listopada 2009 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---