EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 3.10.2008
COM(2008) 639 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

attiecībā uz Komisijas ieteikumu par tādu cilvēku aktīvu integrāciju, kuri ir atstumti no darba tirgus

{SEC(2008)2589}
{SEC(2008)2590}

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI

attiecībā uz Komisijas ieteikumu par tādu cilvēku aktīvu integrāciju, kuri ir atstumti no darba tirgus

1. CĪŅA PRET ATSTUMTĪBU UN NABADZĪBU – ES PRIORITĀTE

Sociālās atstumtības un nabadzības izskaušana ir viena no Eiropas Savienības prioritātēm, un šajā jomā paredzēto pasākumu pamats ir EK līguma 137. pants. Attiecībā uz sociālajām pamattiesībām EK līgumā ir noteikts, ka "Kopiena atbalsta un papildina dalībvalstu darbību šādās jomās: [..] no darba tirgus atstumtu personu integrācija". Divos Padomes ieteikumos[1], kuri pieņemti 1992. gadā, pausta dalībvalstu apņēmība veicināt visu personu tiesības uz piekļuvi pamatresursiem un saglabāt sociālās aizsardzības sistēmu kvalitāti. Dalībvalstis pakāpeniski ir īstenojušas minētos ieteikumus, un pēdējā laikā tas ir veikts, sociālajās aizsardzības un sociālās atstumtības jomā izmantojot atklāto koordinācijas metodi (AKM sociālajā jomā), kas ir saistīta ar Lisabonas stratēģiju nodarbinātībai un izaugsmei un Eiropas nodarbinātības stratēģiju (ENS).

Dalībvalstu nodarbinātības politikas pamatnostādnēs (t.i., integrētā pamatnostādne Nr. 19) uzsvērts, ka vajadzīga nodarbinātības politikas virzienu, sociālo pakalpojumu, sociālās aizsardzības un nodokļu sistēmu mijiedarbība, lai iesaistītu tās personas, kurām ir visgrūtāk iekļauties darba tirgū un kurām ir darbaspēja. Tomēr nabadzība un ilgstošs bezdarbs nav ievērojami mazinājušies. Kā uzsvērts sociālās realitātes novērtējumā, ko Komisija veica 2007. gadā[2], citi negatīvi rādītāji (piemēram, tādu personu skaits, kuras pāragri pametušas skolu, un personas, kas dzīvo mājsaimniecībās, kurās nav neviena strādājošā) apstiprina to, ka saistībā ar pārmaiņām mūsu sabiedrībā parādās jauni sociāli riski. Lai gan ir panākts progress, valstu politikas virzieni ne vienmēr ir izraisījuši vajadzīgo reakciju attiecībā uz faktu, ka arvien sarežģās daudzējādās nelabvēlīgās situācijas, kas skar neaizsargātas personas, kurām ir visgrūtāk iekļauties darba tirgū.

Kopienas līmenī lielāka uzmanība tika pievērsta to sistēmu darbības veidam un efektivitātei, kuras izmanto dalībvalstīs. To īpaši atspoguļo kopīgie ziņojumi par sociālo aizsardzību un sociālo integrāciju, Komisijas sociālā programma 2005.–2010. gadam, divas sabiedriskās apspriešanas, kuras Komisija sāka 2006. un 2007. gadā[3], kopīgie mērķi, kurus sociālās integrācijas jomā saskaņā ar AKM pieņēma Eiropadome (un kuri 2008. gadā ir apstiprināti), Nodarbinātības, sociālās politikas, veselības un patērētāju tiesību aizsardzības padomes (*EPSCO*) 2007. gada decembra sanāksmes secinājumi un Sociālās aizsardzības komitejas turpmākais darbs[4]. Ir būtiski atzīmēt arī sociālo partneru neseno apņemšanos apspriest atsevišķu nolīgumu, ar ko veicina tādu personu integrāciju uzņēmumos, kurām ir visgrūtāk iekļauties darba tirgū. Viss šis darbs ir novedis pie pilnīgas vienprātības un ir pierādījums tam,

---

1 Padomes Ieteikums 92/441/EEK (OV L 245, 26.8.1992., 46.lpp.) un Padomes Ieteikums 92/442/EEK (OV L 45, 26.8.1992., 49. lpp.).

2 SEC (2008) 1896.

3 COM (2006) 44; COM (2007) 620.

4 Padomes secinājumi 16139/07 un SAK 2008.gada 3. jūlija orientācijas paziņojums par aktīvu integrāciju.

ka Eiropas Savienība var dot jaunus pamudinājums un tie ir jādod, lai izskaustu atstumtību un nabadzību, vienlaikus pilnīgi ievērojot subsidiaritāti. Piemērs tam joprojām ir Padomes 1992. gada ieteikums par pietiekamiem resursiem un sociālo palīdzību sociālās aizsardzības sistēmās ar noteikumu, ka tajā izklāstītie principi tiek labāk īstenoti un ir integrēti vispusīgākā stratēģijā, kurā iekļauti kopīgi principi, kas vērsti uz iekļaujošu darba tirgu un uz piekļuvi kvalitatīviem pakalpojumiem, risinot tādu personu īpašo situāciju, kuras ir atstumtas no darba tirgus. Ar visaptverošu pieeju, aptverot visas ieinteresētās personas, labākus rādītājus un uzraudzību, un novērtēšanas procedūras, tiks nodrošināts, ka sinerģija starp trim minētajiem pilāriem sniegs vislabākos rezultātus, integrējot darba tirgū personas, kurām pašlaik ir visgrūtāk iekļauties tajā.

Publicējot ieteikumu un šo paziņojumu, kas pievienots tam, Komisija informē par to darbību izpildi, kuras bija aplūkotas 2007. gadā, sākot otro apspriešanu, 2008. gada jūlija paziņojumā par atjaunotu sociālo programmu un paziņojumā par AKM sociālajā jomā. Aktīvas integrācijas koncepcija, ko Komisija izklāsta šajā paziņojumā, pilnīgi atbilst Lisabonas stratēģijai un integrētajai pieejai, kuru tā ir ierosinājusi atjaunotajai sociālajai programmai, pamatojoties uz trim principiem: iespējas, pieejamība un solidaritāte. Turklāt ar to tiek paplašināts Komisijas darbs, lai veicinātu elastdrošību un reaģētu uz demogrāfiskām pārmaiņām un globalizācijas problēmām, vienkāršojot pārejas visiem un sakopojot ražošanas spēkus.

2. AKTĪVA INTEGRĀCIJA. TURPMĀKAS RĪCĪBAS NEPIECIEŠAMĪBA

2.1. Sociāli ekonomiskais konteksts. Nabadzības un bezdarba noturība un daudzējādu nelabvēlīgu situāciju attīstība

Atrast darbu – tas darbspējīgām personām visdrošākais ceļš, kā izkļūt no nabadzības. Taču šķiet, ka ekonomikas izaugsme un nodarbinātības līmeņa pieaugums nemazina grūtības, ar ko saskaras dažas personas, kas nonāk uz minētā ceļa. Ilgstošs bezdarbs joprojām ir 3 %. Iedzīvotāju nabadzības risks ir 16% (skatīt 1. attēlu pielikumā), katrs piektais cilvēks dzīvo nepietiekamas kvalitātes mājokļos. Arvien vairāk tiek pausts satraukums par nākotni, tādu bērnu procentuālais daudzums, kuri ir pakļauti nabadzības riskam, ir 19 %, un joprojām liels – 15 % – ir tādu personu procentuālais daudzums, kuras pāragri pametušas skolu. Laikposmā no 2000. līdz 2005. gadam saglabājās stabils tādu personu procentuālais daudzums, kas dzīvo mājsaimniecībās, kurās nav neviena strādājošā, – apmēram 10 %, un pēc tam šis rādītājs samazinājās par vienu procentpunktu, taču gandrīz nav samazinājies tādu mājsaimniecību skaits, kurās ir bērni, bet nav neviena strādājošā.

Grūtības un šķēršļi, ar ko saskaras nabadzības riskam pakļautas personas, ir kumulatīvas: pēdējos gados ir radušās jaunas sociālās problēmas saistībā ar pāreju uz postindustriālu ekonomiku, globalizāciju, demogrāfiskām pārmaiņām un tādām sociālām tendencēm kā lielāka individualizācija. Nabadzība un sociālās atstumtība ir kļuvusi arvien sarežģītāka: tai raksturīgas daudzējādas nelabvēlīgas situācijas un trūkums, ko saasina dažādi riska faktori, piemēram, pamatresursu nepietiekamība, ģimenes problēmas, nepietiekamas spējas mācīties un digitālo prasmju neesība, nestabila veselība, neatbilstīgs un tāls mājoklis, atstumtība no informācijas sabiedrības un sociālā atbalsta trūkums, ko dažos gadījumos palielina diskriminācija etniskās piederības dēļ.

2.2. Nepieciešamība uzlabot minimālo ienākumu shēmu atbilstību un nodrošinājumu

Minimālo ienākumu (MI) shēmām neapšaubāmi ir bijusi pozitīva ietekme uz nabadzības mazināšanu, kaut gan vairākās dalībvalstīs tā ir bijusi neliela. Rādītāji liecina par to, ka sociālās pārejas ir kopumā ievērojami ietekmējušas nabadzības līmeņa pazeminašanos, proti, vidējais riska līmenis pirms minētās pārejas bija 26 %, turpretim pēc pārejas tas ir 16 % (skatīt 2. attēlu pielikumā).

Minētie rādītāji liecina arī par to, ka sociālā aizsardzība valstīs, kurās nav izveidota MI shēma, piemēram, Grieķijā un Itālijā, ir nelielas iespējas mazināt nabadzību. Šie fakti norāda uz to, ka Padomes 1992. gada ieteikums joprojām ir atbilstīgs un ka tā īstenošana jāuzlabo.

Lielākajā daļā dalībvalstu un vairumam ģimeņu tipu ar sociālā palīdzību nepietiek, lai pabalstu saņēmēji izkļūtu no nabadzības. Kā parādīts 3. attēlā pielikumā, Apvienotā Karaliste ir vienīgā dalībvalsts, kurā, neraugoties uz to, ka ņemti vērā ar vienu mājsaimniecību saistīti pabalsti, sociālās palīdzības saņēmēju tīrie ienākumi visu veidu mājsaimniecībās pārsniedz ES līmenī saskaņoto un noteikto nabadzības riska slieksni, t.i., 60 % no vidējiem mājsaimniecības ienākumiem. Tikai Dānijā, Nīderlandē, Zviedrijā un Īrijā vienas personas mājsaimniecības, kas saņem sociālo palīdzību, atrodas virs nabadzības sliekšņa. Visās citās dalībvalstīs šīs mājsaimniecības ir zem tā.

MI shēmu efektivitāti nosaka ne tikai pabalstu apmērs, bet arī to īpašais veids un piešķiršanas nosacījumi. Ievērojams ir tādu personu procentuālais daudzums, kurām paredzēti pabalsti no šādām shēmām, taču iespējams, ka šīs personas faktiski tos nesaņem vai nu tāpēc, ka nepieprasa pabalstu, kas pienākas, vai cita iemesla dēļ (nav tiesību, kļūdas pabalsta summas aprēķinā, maksāšanas termiņi, sodi vai pārtraukšana un ieturējumi no pabalsta parāda atmaksai).

Aptuvenie aprēķini liecina, ka Apvienotajā Karalistē, Francijā, Nīderlandē un Vācijā sociālās palīdzības pabalstu pieprasa 40 %–80 % gadījumu[5]. Taču ES vidējie rādītāji liecina par skaudru realitāti: tikai 18 % nestrādājošo iedzīvotāju, kuri pakļauti nabadzības riskam, saņem sociālo palīdzību (pat ja šis rādītājs jāizsaka attiecībā pret citiem rādītājiem, tajā nav ņemti vērā citu veidu pieprasītie pabalsti[6]).

2.3. Nepieciešamība uzlabot atbilstību aktīvas darba tirgus politikas virzieniem un piekļuvi kvalitatīviem pakalpojumiem

Padomes 1992. gada ieteikumā ir skaidri noteikts, ka MI shēmām jābūt tādām, kas mudina strādāt. Turklāt, lai efektīvi izskaustu nabadzību, tās jāintegrē plašākā stratēģijā, nodrošinot, ka pabalsta saņēmējiem ir pieejama apmācība un atbalsts nodarbinātībai, un ar tām jāveicina sociālais atbalsts. Lai gan strukturālo reformu īstenošanā ir iesaistītas vairākas dalībvalstis, pierādījumi liecina par to, ka vēl joprojām vislielākās nepilnības ir trīs minētajās jomās.

---

5 *Hernanz et al*. (2004) *Take-up of welfare benefits in OECD Countries: a review of the evidence;* Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (*OECD*), Sociālās, nodarbinātības un migrācijas lietas, *WP* Nr. 17.

6 *Ecorys* pētījums par aktīvu integrāciju, ko 2008. gadā pasūtīja Komisija, un *Immervoll et al.* (2004) *Benefit coverage rates and household typologies: scope and limitations of tax-benefit indicators*, *OECD* Sociālās, nodarbinātības un migrācijas lietas, *WP*, Nr. 20.

Joprojām darbs ne vienmēr par atlīdzību

Pabalstu un nodokļu sistēmas darbības principi joprojām nerosina iesaistīties darba tirgū dažos tā segmentos, piemēram, zemas kvalifikācijas darbā ar neliela atalgojuma izredzēm. Dažas dalībvalstis jau īsteno reformas, lai darbu padarītu pievilcīgāku par [sociālajiem] pabalstiem, taču jāveic vēl vairāk.

Jaunākie atzinumi, ko sniegusi Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (ESAO), liecina, ka papildu ienākumus (salīdzinājumā ar bezdarbnieka pabalstiem), ko bezdarbnieks var gūt, sākot jaunu darbu, ievērojami samazina vidējā efektīvā nodokļa likme (VENL), kas gandrīz visās valstīs apsekotajās mājsaimniecības pārsniedz 60 % (skatīt 1. tabulu pielikumā). Iemesls tam ir apstāklis, ka, cilvēki, sākot strādāt algotu darbu, no algas maksā nodokļus un turklāt zaudē tiesības uz pabalstiem, ko šīs personas saņēma agrāk . Jaunākās politiskās norises liecina, ka šāda veida nelabvēlīgiem aspektiem, kas nerosina strādāt, MI shēmās tiek pievērsta uzmanība, piemēram, atbilstīgu atbalstu bezdarba periodā apvienojot ar palīdzību personai, kas strādā, piemēram, Apvienotajā Karalistē ir paredzēti nodokļu atvieglojumi strādājošajām ģimenēm (*WFTC*) un Francijā plānots pieņemt *revenu de solidarité active* (*RSA*).

Cilvēkiem, kuri ilgstoši ir bijuši atstumti no darba tirgus, nepieciešama individuāli pielāgota piekļuve nodarbinātības iespējām

Cilvēki, kam ir nepietiekamas pamatspējas, lai mācītos, vai kas ilgstoši ir bezdarbnieki, ar grūtībām gūst labumu no standarta mācībām vai rehabilitācijas politikas virzieniem. Turklāt, kļūstot par darba ņēmējiem un nenonākot labvēlīgā vidē, šīs personas joprojām ir neaizsargātas. Pētījumi par pāreju no bezdarba uz nodarbinātību, ieskaitot līgumus uz noteiktu laiku, liecina, ka grūti atrisināma problēma ir tām personām darbspējas vecumā, kuras joprojām ir bezdarbnieku un kuras, palielinoties vecumam, arvien vairāk ir pakļautas bezdarba riskam[7].

Lai risinātu šo problēmu, dažas dalībvalstis (piemēram, Nīderlande) ir uzņēmušās pilnīgi pārmainīt reintegrācijas un rehabilitācijas politiku virzienus. Savukārt citās valstīs tiek izstrādāti politikas virzieni, kas vērsti uz darba piedāvājumiem, lai, izmantojot tādus instrumentus kā, piemēram, mikroaizdevumi vai stimuli sociālai ekonomikai, sasniegtu tos cilvēkus, kuri ilgstoši ir bijuši atstumti no darba tirgus. Šādiem vērtīgiem jauninājumiem kopumā ir vajadzīga integrēta pakalpojuma sniegšana.

Sociālā atbalsta veicināšana – trūkstošs posms

Tas, ka nav pieejama bērna aprūpe, ir skaidrs piemērs, kas liecina par šķēršļiem, ar ko saskaras daži cilvēki, kuri ilgstoši ir bijuši atstumti no darba tirgus, īpaši vientuļie vecāki. Atbilstīgi ESAO aplēsēm pusē dalībvalstu, par kurām ir pieejami aprēķini, tīrās bērna kopšanas izmaksas, ko sedz no fizisko personu līdzekļiem, ir 12 % no tīrajiem ienākumiem, ko gūst vientuļie vecāki, kas audzina divus mazus bērnus. Minētais rādītājs ir samērā līdzīgs tīrajiem ienākumiem, ko gūst personas, kas pēc bezdarba perioda iesaistās algotā darbā, ja ņem vērā maksimālo efektīvā nodokļa likmi (MENL), kas paredzēta vientuļajiem vecākiem; šis fakts skaidri apstiprina to, ka pastāv nelabvēlīgi aspekti, kas nerosina strādāt, un apstākļi, kas vecina nabadzību.

---

7 *Employment in Europe 2004*, 4. nodaļa

Veselība ir būtisks nosacījums līdzdalībai darba tirgū. Cilvēki, kuriem ir hroniski veselības traucējumi, nevar veiksmīgi iesaistīties ilgstošā nodarbinātībā[8] vai darbam paredzētās mācībās. Tā īpaši sakāms par nabadzības riskam pakļautiem cilvēkiem, kam veselības problēmas vidēji ir biežāk un nav pieejama medicīniskā aprūpe.

Turklāt pieņemama, stabila, neatkarīga mājvieta var būt svarīgs nosacījums, lai paliktu darba tirgū. Lai gan ir sarežģīti vākt datus par bezpajumtniekiem un neatbilstīgas kvalitātes mājokļiem, daži fakti liecina par šīs parādības izplatību īpaši jaunu cilvēku vidū, kuri vairāk nekā vidēji ir bezdarbnieki vai darba ņēmēji, kas noslēguši līgumus par pagaidu darbu un uz noteiktu laiku. Dažas NVO ES risina bezpajumtnieku vajadzības, arī sniedzot atbalstu tiem, kas meklē stabilu darbu. Taču minētās organizācijas ziņo par apburtu loku, kas rodas, sniedzot šādu atbalstu, ar ko bieži vien nepanāk gaidītos rezultātus, jo pietiekamā mērā nav pieejami pietiekamas kvalitātes un pienācīgi mājokļi[9].

3. CEĻĀ UZ VIENOTU PIEEJU AKTĪVAI INTEGRĀCIJAI, PAMATOJOTIES UZ KOPĪGIEM PRINCIPIEM

3.1. Vienota pieeja aktīvai integrācijai

Vienotas pieejas izveide

Iepriekšējā analīzē rosināts, ka tādu cilvēku aktīva integrācijai, kuri ir atstumti no darba tirgus, jāizstrādā un jāīsteno visaptveroša stratēģija, kurā integrētā veidā būtu apvienots pienācīgi ienākumi, integrējoši darba tirgi un pieejamība kvalitatīviem pakalpojumiem. Veidojot politiku, būtu jānosaka samērīgākais trīs minēto aktīvas integrācijas stratēģijas risinājumu apvienojums, jāņem vērā šo elementu savstarpējā ietekme uz tādu cilvēku sociālo un ekonomisko integrāciju, kuri ir nelabvēlīgā situācijā, un to iespējamā mijiedarbība, ieskaitot sinerģiju un varbūtējos kompromisus.

Ar aktīvas integrācijas politikas virzieniem jānodrošina atbilstība šādiem mērķiem: 1) atbalstīt pamattiesību īstenošanu; 2) veicināt dzimumu līdztiesību un vienlīdzīgas iespējas; 3) risināt sarežģītos apstākļus saistībā ar daudzējādajām nelabvēlīgajām situācijām un īpašos nosacījumus, kas ietekmē atšķirīgās neaizsargāto personu grupas un attiecīgās vajadzības; 4) uzlabot teritoriālo kohēziju, ņemot vērā vietējo un situāciju reģionālos; un 5) nodrošināt atbilstību dzīvescikla pieejai attiecībā uz sociālās un nodarbinātības politikas virzieniem, tā lai ar tām paaudžu starpā varētu atbalstīt integrējošu solidaritāti un novērst to, ka nabadzība tiek nodota no paaudzes paaudzē.

Lai šī integrētā pieeja būtu efektīva, jāpastiprina saskaņotība starp publiskā sektora aģentūrām un pakalpojumiem. Jānostiprina arī sadarbība starp pašvaldību, reģionālo, valsts un ES līmeņa iestādēm, vienlaikus uzmanību pievēršot šo iestāžu īpašajām lomām, kompetencei un prioritātēm. Attiecīgo stratēģiju izstrādāšanā, īstenošanā un novērtēšanā aktīvi jāpiedalās arī citām ieinteresētajām personām, ieskaitot subjektus, kurus skar nabadzība un sociālā atstumtība, sociālos partnerus, NVO un pakalpojumu sniedzējus.

---

8 *Employment in Europe 2005*, 5. nodaļa.

9 Ar bezdarbniekiem strādājošo nacionālo organizāciju Eiropas konfederācijas (*FEANTSA*) 2008. gadā sagatavotais ziņojums Eiropas Parlamentam un FNARS 2007. gadā sagatavotais "Sociālās integrācijas manifests".

3.2. Aktīvas integrācijas kopīgie principi

Aktīvas integrācijas politikas virzieniem jāatspoguļo dažādās situācijas dalībvalstīs, tajā pašā laikā, kā skaidrots 2. sadaļā, ES dalībvalstis saskaras ar līdzīgām problēmām. Tāpēc šķiet lietderīgi ES līmenī panākt vienprātību par virkni kopīgu aktīvas integrācijas principu. Komisijas rosināto sabiedrisko apspriešanu rezultātā un pēc spraigām apspriedēm, kuras notika ar dalībvalstīm un to starpā Sociālās aizsardzības komitejā un ar aktīvu Nodarbinātības komitejas atbalstu, ir izstrādāts šo principu pamats. Ar šiem principiem, kuri ir raksturīgi katram no trim minētajiem risinājumiem, varētu sniegt atbalstu dalībvalstīm, aktīvas integrācijas jomā izveidojot un īstenojot vienotas stratēģijas, lai tās būtu vēl efektīvākas un rezultatīvākas. Kā jūnijā tika ziņots, Komisija savā atjaunotajā sociālajā programmā pauž uzskatu, ka ieteikums aktīvas integrācijas jomā varētu palīdzēt dalībvalstīm izveidot un īstenot vienotas stratēģijas aktīvai integrācijai.

3.3. Kopīgo principu īstenošana un uzraudzība ES līmenī

Lai nodrošinātu rezultātus, aktīvas integrācijas stratēģiju īstenošana pareizi jāsaskaņo un jāuzrauga valsts un ES līmenī. Tāpēc Komisija atzinīgi vērtē Sociālās aizsardzības komitejas darbu. Tā ierosina dalībvalstīm līdz gada beigām pieņemt Padomes secinājumus, pamatojoties uz klātpievienoto ieteikumu, kurā noteikti kopīgie principi. Tie var būt par pamatu kopīgam koordinēšanas un uzraudzības darbam, ko Komisija un dalībvalstis veic, izmantojot AKM sociālajā jomā un cieši sadarbojoties ar Sociālās aizsardzības komiteju un Nodarbinātības komiteju.

Pēc tam informācija par aktīvas integrācijas stratēģiju īstenošanā panākto progresu jāatspoguļo kopīgajā ziņojumā par sociālo aizsardzību un sociālo integrāciju, kā arī saistībā ar Lisabonas stratēģiju. Turklāt Komisija ir gatava veikt vajadzīgos pasākumus, lai uzlabotu kvantitatīvas uzraudzības rādītājus vai noteiktu tos. Pašvaldību līmenī izveidotais novērošanas punktu tīkls, ko finansēs ar programmu "Progress", nodrošinās arī aktīvas integrācijas stratēģiju pilnveidošanas un īstenošanas analīzi vietējā līmenī un veicinās savstarpējas mācības.