



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 30.12.2003
COM(2003) 842 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για περισσότερες και καλύτερες θέσεις
εργασίας, μια εκτενής προσέγγιση για την ανταμοιβή της εργασίας**

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
2.	ΑΝΑΓΚΗ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	6
3.	ΚΑΛΥΤΕΡΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	8
3.1.	Από τις παροχές στην εργασία: υποστήριξη ανδρών και γυναικών για βιοπορισμό ...	8
3.1.1.	Εμπόδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων που ζουν με παροχές της αγοράς εργασίας.....	9
3.1.2.	Τάσεις της πολιτικής μεταρρύθμισης και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση.....	11
3.2.	Συνδυασμός της επαγγελματικής και της οικογενειακής ζωής και υποστήριξη εργαζομένων γονέων.....	12
3.2.1.	Εμπόδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας εργαζόμενων γονέων.....	13
3.2.2.	Τάσεις στην πολιτική μεταρρύθμιση και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση.....	15
3.3.	Από θέση εργασίας σε θέση εργασίας: διευκόλυνση της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας	16
3.4.	Από την ανικανότητα στην εργασία: προσφορά μιας νέας αρχής σε άτομα με προβλήματα υγείας.....	18
3.4.1.	Εμπόδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων με προβλήματα υγείας.....	18
3.4.2.	Τάσεις των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση....	19
3.5.	Παράταση των επαγγελματικών βίων.....	21
3.5.1.	Εμπόδια όσον αφορά την παράταση των επαγγελματικών βίων στα υφιστάμενα συστήματα κοινωνικής προστασίας.....	21
3.5.2.	Τάσεις των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση....	22
4.	Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΙΣ ΥΠΟ ΕΝΤΑΞΗ ΧΩΡΕΣ.....	24
5.	ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	25

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Μάρτιο του 2003, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή "να υποβάλει εγκαίρως έκθεση για την εαρινή σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 2004, σχετικά με τη βελτίωση του συνολικού πλαισίου για τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας, δίδοντας μεγαλύτερη έμφαση στην αποτελεσματικότητα των κινήτρων (δηλ. στα συστήματα παροχών, το συνδυασμό της οικογενειακής και της επαγγελματικής ζωής, τα μέτρα για ηλικιωμένους) και στον εντοπισμό ορθών πρακτικών".

Κύριος στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι η αντιμετώπιση της κύριας πρόκλησης της προώθησης περισσότερο αποτελεσματικών κινήτρων για εργασία στα συστήματα κοινωνικής προστασίας, επιτρέποντάς τους ταυτόχρονα να επιδιώκουν τον κεντρικό τους στόχο που συνίσταται στην παροχή ενός υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας για όλους με παράλληλη αποφυγή υπερβολικού δημοσιονομικού κόστους. Πρόκειται για ένα θέμα με ιδιαίτερο ενδιαφέρον σε όλα τα κράτη μέλη, αφού τα περισσότερα καταβάλουν προσπάθειες για την αύξηση των επιπέδων συμμετοχής στην απασχόληση. Αυτό είναι αποφασιστικής σημασίας για την αντιμετώπιση της μακροπρόθεσμης απειλής που προκύπτει από τη δημογραφική γήρανση για την οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η αύξηση της συμμετοχής στην απασχόληση, ιδίως μεταξύ των πλέον μειονεκτούντων, κρίνεται επίσης ότι αποτελεί τη βασική εξασφάλιση έναντι της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Σε επίπεδο ΕΕ, οι προσπάθειες που έχουν καταβληθεί από τα κράτη μέλη για την αναθεώρηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ώστε να καταστούν αυτά πιο φιλικά στην απασχόληση, υποστηρίζονται και χαρακτηρίζονται από τον ενισχυμένο συντονισμό των οικονομικών και οικονομικών πολιτικών και των πολιτικών για την απασχόληση. Έχουν τεθεί φιλόδοξοι στόχοι σε επίπεδο ΕΕ για το χρονικό διάστημα έως το 2010: αύξηση του συνολικού ποσοστού απασχόλησης σε 70%, του ποσοστού απασχόλησης των γυναικών στο 60% και του ποσοστού απασχόλησης για άτομα ηλικίας 55 – 64 ετών σε 50%. Οι στόχοι αυτοί υποστηρίζονται από διάφορες κατευθυντήριες γραμμές και συστάσεις που περιλαμβάνονται στους Γενικούς Προσανατολισμούς των Οικονομικών Πολιτικών (ΓΠΟΠ) και στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση, όπως επίσης και στους κοινούς στόχους της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού στους τομείς των συντάξεων και της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Στο πλαίσιο της πολιτικής ατζέντας για τον εκσυγχρονισμό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πρέπει να προσαρμοστούν στο πλαίσιο ενός ενεργητικού κράτους πρόνοιας, ώστε να εξασφαλίζεται ότι η εργασία ανταμείβεται, με ταυτόχρονη διασφάλιση των στόχων της κοινωνικής πολιτικής, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Ωστόσο, οι στόχοι αυτοί δεν είναι αντικρουόμενοι: η καλύτερη εξασφάλιση έναντι του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η κατοχή μιας θέσης εργασίας, όπως αναφέρεται στα συμπεράσματα της Λισσαβώνας. Υπάρχει λοιπόν μια εγκάρσια τομή που τέμνει πολλούς τομείς πολιτικού συντονισμού, όπως και η ανάγκη μετάβασης σε μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση, που θα συνδυάζει την εστίαση στο ρόλο και τις λειτουργίες των συστημάτων κοινωνικής προστασίας με την ανάγκη διατήρησης κατάλληλων κινήτρων για την ανάληψη και διατήρηση θέσεων εργασίας ενώ θα αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στην επίδραση εξίσου συναφών πολιτικών στους τομείς της αγοράς εργασίας, της φροντίδας της υγείας και της υποστήριξης της οικογένειας.

Η απόφαση αποδοχής μιας θέσης εργασίας επηρεάζεται από οικονομικές πτυχές αλλά και από ένα ευρύ φάσμα μη οικονομικών θεμάτων. Το σύνθημα «να ανταμείβεται η εργασία» έχει

χρησιμοποιηθεί για πολιτικές που αποσκοπούν στη μεταρρύθμιση των συστημάτων φορολόγησης και παροχών με σκοπό την παροχή κατάλληλων οικονομικών κινήτρων για την αποδοχή εργασίας, παραμονή στην εργασία, αύξηση της προσπάθειας στην εργασία και την επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση. Οι στρατηγικές αυτές καλύπτονται από την 8η κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση και τον 4ο ΓΠΟΠ¹. Τόσο η κοινή έκθεση για την απασχόληση όσο και η έκθεση υλοποίησης των ΓΠΟΠ αναλύουν λεπτομερώς τις προσπάθειες των κρατών μελών για την αντιμετώπιση αυτού του θέματος.

Οι ΓΠΟΠ και οι ΚΓΑ καθώς επίσης και οι εκθέσεις σχετικά με την υλοποίησή τους θα συνεχίσουν να καλύπτουν το στόχο «ανταμοιβής της εργασίας» από την οπτική γωνία των πολιτικών για την οικονομία και την απασχόληση. Συγκεκριμένα, η ανακοίνωση "Εξορθολογισμός του ανοικτού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας"² αναφέρει ότι "οι διαδικασίες συντονισμού τόσο της οικονομικής πολιτικής όσο και της πολιτικής απασχόλησης εξετάζουν κατάλληλα κίνητρα για να αναληφθεί εργασία, για την παραμονή στην εργασία, για την αύξηση της προσπάθειας εργασίας και την επένδυση στην εκπαίδευση και στην κατάρτιση. Αυτό συνεπάγεται ειδικότερα ότι ασχολούνται με τα αποτελέσματα των κινήτρων της αλληλεπίδρασης των συστημάτων φορολογίας και παροχών, καθώς και των ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας".

Παρ' ότι τα οικονομικά κίνητρα που είναι ενσωματωμένα στα συστήματα φορολόγησης και παροχών αποτελούν τον πυρήνα των πολιτικών για να ανταμείβεται η εργασία, σημαντικό ρόλο παίζουν επίσης μη οικονομικά κίνητρα, όπως οι υπηρεσίες μέριμνας για παιδιά, για άτομα με αναπηρίες και για ευάλωτους ηλικιωμένους, η υποστήριξη αναζήτησης εργασίας, η κατάρτιση, η φροντίδα της υγείας κ.α. Επομένως, υπάρχει ανάγκη για μια εκτενή προσέγγιση και ασχολείται με ένα ευρύ φάσμα κινήτρων, τόσο οικονομικών όσο και μη οικονομικών, που μπορούν να υποστηρίξουν την ικανότητα προς εργασία και την απασχολησιμότητα και να εξασφαλίσουν ότι η εργασία ανταμείβεται.

Η παρούσα ανακοίνωση εντοπίζει τις κύριες προκλήσεις και τις πολιτικές ενέργειες στις οποίες έχουν προβεί τα κράτη μέλη με σκοπό να καταστούν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας περισσότερο φιλικά προς την απασχόληση. Αξιοποίησε τις απαντήσεις που υποβλήθηκαν από τις αντιπροσωπείες στην επιτροπή κοινωνικής προστασίας το Σεπτέμβριο του 2003, σε ερωτηματολόγιο που είχε αποστείλει η ΓΔ Απασχόλησης. Το ερωτηματολόγιο εστίαζε σε μέτρα στήριξης του εισοδήματος – συμπεριλαμβανομένης της φορολογικής μεταχείρισης – για άτομα σε εργάσιμη ηλικία – συμπεριλαμβανομένων κινήτρων για την περαιτέρω παραμονή ηλικιωμένων εργαζομένων στην απασχόληση – και σε μέτρα που αποσκοπούν στη διευκόλυνση του συνδυασμού της οικογενειακής και της επαγγελματικής ζωής. Η ανακοίνωση βασίζεται σε μια πρόσφατη έκθεση για την κοινωνική προστασία και την απασχόληση που συνέταξε η ΓΔ Απασχόλησης³. Η ανακοίνωση συνεκτιμά επίσης την έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων που εργάζεται υπό την αιγίδα της επιτροπής απασχόλησης⁴, η οποία επικεντρώνεται στην αλληλεπίδραση ανάμεσα στη φορολογία και τις παροχές, ένα καίριο θέμα στη συζήτηση για την ανταμοιβή της εργασίας.

¹ Βλ. COM (2003)176 τελικό και COM(2003)170 τελικό.

² COM (2003) 261

³ Αναθεωρημένη έκδοση του εγγράφου της Επιτροπής "Κύρια θέματα για την κοινωνική προστασία και την απασχόληση" συζητήθηκε στην επιτροπή κοινωνικής προστασίας στις 13 Ιουνίου 2003.

⁴ Η έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων της EMCO με τίτλο "Ανταμοιβή της εργασίας" συζητήθηκε από την EMCO στις 9 Οκτωβρίου 2003.

ΠΛΑΙΣΙΟ- Έκθεση προς την Επιτροπή Απασχόλησης με τίτλο «Ανταμοιβή της εργασίας»-Ομάδα εμπειρογνομόνων για την ανταμοιβή της εργασίας

Στην έκθεση εντοπίζονται οι κύριοι παράγοντες που χαρακτηρίζουν την (έλλειψη) οικονομικών κινήτρων για την αναζήτηση και την ανάληψη εργασίας και για την παραμονή σε αυτήν. Αναφέρεται ότι τα οικονομικά κίνητρα καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό για τις μεταβάσεις ή μη στην αγορά εργασίας και ότι, επομένως, συνιστούν ένα σημαντικό μηχανισμό κινητοποίησης. Επίσης, οι μη οικονομικοί παράγοντες και ο σχεδιασμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όσον αφορά την αύξηση της ελκυστικότητας της εργασίας.

Στην έκθεση αναλύονται επίσης πιθανοί μηχανισμοί για την αύξηση των οικονομικών πλεονεκτημάτων από την αποδοχή εργασίας. Χρησιμοποιούνται παραδείγματα από τα κράτη μέλη για να παρουσιαστούν πολιτικές επιλογές. Η έκθεση εστιάζει την προσοχή σε βασικά αντισταθμιστικά στοιχεία ανάμεσα στη δυνατότητα των προγραμμάτων στήριξης των χαμηλών εισοδημάτων να είναι αποτελεσματικά όσον αφορά την εξάλειψη της φτώχειας και να παρέχουν καλά στοχοθετημένα πλεονεκτήματα, ενώ ταυτόχρονα θα διατηρούνται επιθυμητά κίνητρα για εργασία και θα αποφεύγεται το μακροπρόθεσμα σύμφορο δημοσιονομικό κόστος. Επισημαίνεται ότι, κατά το σχεδιασμό πολιτικών για την αύξηση των κινήτρων ώστε να ανταμείβεται η εργασία, πρέπει να συνεκτιμηθούν τρία στοιχεία

1. *Αύξηση της διάθεσης εργατικού δυναμικού:* Οι παγίδες της ανεργίας, της αεργίας και των χαμηλών μισθών (φτώχειας) επιδρούν αρνητικά στη συνολική διάθεση εργατικού δυναμικού και πρέπει να εξαλειφθούν ώστε να αυξηθούν η συμμετοχή εργατικού δυναμικού και η απασχόληση και να μειωθεί η εξάρτηση από παροχές.

2. *Εξάλειψη της φτώχειας:* Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και τα συστήματα που εξαρτώνται από το εισόδημα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εξάλειψη της φτώχειας με την υποστήριξη οικογενειών με χαμηλό εισόδημα.

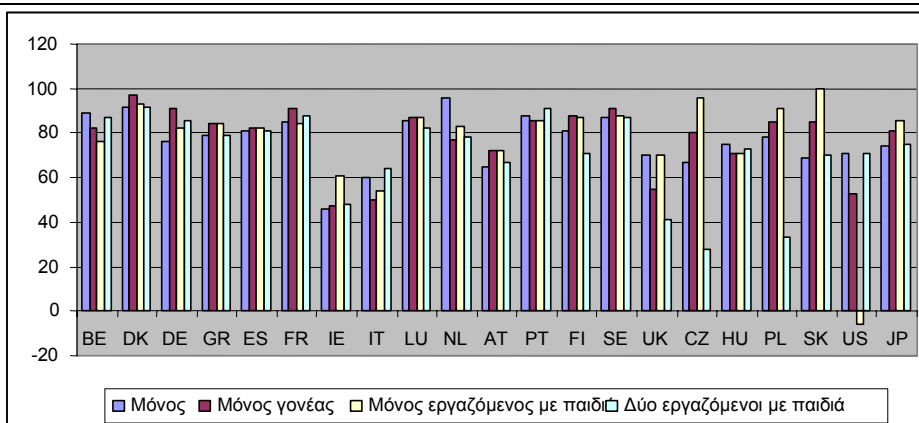
3. *Δημοσιονομικό κόστος:* Τα μέτρα για τη βελτίωση των κινήτρων ώστε να ανταμείβεται η εργασία πρέπει να είναι οικονομικά αποτελεσματικά και συνεπή με ένα ευρύτερο δημοσιονομικό πλαίσιο.

Τα ζητήματα αυτά συνιστούν αυτό που αποκαλείται «τριάδα προκλήσεων», λόγω της αλληλεπίδρασής τους. Οι επιτυχημένες πολιτικές των κρατών μελών για την ανταμοιβή της εργασίας πρέπει να επιδιώκουν την κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στα τρία αυτά ζητήματα.

Στην έκθεση αναλύονται στοιχεία που αφορούν τους τρεις κύριους δείκτες για τις παγίδες του χαμηλού μισθού (φτώχειας), της ανεργίας και της αεργίας⁵.

Δείκτης για την παγίδα της ανεργίας (επί του 67% των αποδοχών ενός μέσου εργάτη παραγωγής (2001))

⁵ Λεπτομερής παρουσίαση της μεθοδολογίας και των αποτελεσμάτων του κοινού σχεδίου των υπηρεσιών της Επιτροπής (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) και του ΟΟΣΑ για τον υπολογισμό των παγίδων του χαμηλού εισοδήματος, της ανεργίας και της αεργίας είναι διαθέσιμη στο οικονομικό έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αριθ. 195, «Δείκτες για τις παγίδες χαμηλού μισθού και ανεργίας».



Ένα κύριο συμπέρασμα της έκθεσης ήταν ότι, με τη μετάβαση από τη λήψη παροχών ανεργίας σε θέση εργασίας, περίπου το 80% της αύξησης του ακαθάριστου εισοδήματος δεν λαμβάνεται από τον εργαζόμενο, σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη. Υπάρχουν ορισμένες εξαιρέσεις, στις οποίες, παρ' όλα, χάνεται περισσότερο από το ήμισυ του ακαθάριστου κέρδους. Επομένως, η παγίδα της ανεργίας αποτελεί ένα σοβαρό πρόβλημα στα περισσότερα κράτη μέλη, αφού το καθαρό όφελος στο εισόδημα από την εγκατάλειψη των παροχών είναι χαμηλό. Όσον αφορά την παγίδα της ανεργίας και την παγίδα του χαμηλού μισθού (φτώχειας), τα στοιχεία είναι ανάμικτα. Σε ορισμένες χώρες, το ακαθάριστο κέρδος δεν αντικατοπτρίζεται σε καθαρά κέρδη και, επομένως, δεν είναι οικονομικά ελκυστικό. Σε άλλες χώρες, πάνω από το ήμισυ της αύξησης του ακαθάριστου κέρδους μεταφράζεται σε καθαρή αύξηση. Συνολικά, στην έκθεση διαπιστώνεται ότι συχνά τα οικονομικά κίνητρα δεν είναι επαρκή για άτομα που λαμβάνουν παροχές ανεργίας (παγίδα ανεργίας), άτομα που λαμβάνουν κοινωνική υποστήριξη (παγίδα ανεργίας) και άτομα με χαμηλούς μισθούς ώστε να αποδεχθούν μια καλύτερα αμοιβόμενη θέση εργασίας (παγίδα χαμηλού μισθού/ φτώχειας).

Στα πολιτικά συμπεράσματα αναφέρεται σαφώς ότι δεν υπάρχει ένας ενιαίος μηχανισμός ώστε να ανταμείβεται η εργασία για κάθε άτομο και σε κάθε κατάσταση. Οι ιδιαίτερες συνθήκες σε κάθε χώρα καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το μέγεθος και τη φύση του προβλήματος και την αποτελεσματικότητα πιθανών λύσεων. Ενώ η έλλειψη οικονομικών κινήτρων για την ανταμοιβή της εργασίας οφείλεται γενικά στην αλληλεπίδραση των συστημάτων που αρχικά είχαν σχεδιαστεί για άλλους σκοπούς, κυρίως την εξάλειψη της φτώχειας, είναι σημαντικό αυτές οι πολιτικές που επιδρούν στην ανταμοιβή της εργασίας να συντονιστούν και να αναθεωρηθούν, έτσι ώστε να μειωθούν οι αρνητικές τους επιδράσεις στη διάθεση εργατικού δυναμικού. Οι πολιτικές για την ανταμοιβή της εργασίας πρέπει να ενσωματωθούν πλήρως στις πολιτικές για την αγορά εργασίας.

2. ΑΝΑΓΚΗ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

Η κοινωνική προστασία λειτουργεί μέσω της ευρείας αμοιβαιότητας ατομικών κινδύνων και επιτυγχάνει ένα αποτελεσματικότερο επίπεδο προστασίας και καλύτερη κάλυψη απ' ό,τι θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της ατομικής ασφάλισης. Η κοινωνική προστασία πρέπει να παρέχει μια εύλογη αναπλήρωση του εισοδήματος που θα εγγυάται ένα αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης σε άτομα που δεν μπορούν να φροντίσουν για τον εαυτό τους μέσω της απασχόλησης. Καλύπτεται μια πληθώρα καταστάσεων οι οποίες είναι χαρακτηριστικές και ελέγχονται μέσω εκτελεστικών διατάξεων: ασθένεια, αναπηρία, γήρας, ανεργία, χαμηλό εισόδημα. Η πρωταρχική λειτουργία των φορέων κοινωνικής ασφάλισης συνίσταται στην παροχή ασφάλειας έναντι κινδύνων και απειλών για τη ζωή. Για την εκπλήρωση αυτού του

σκοπού, τα συστήματα φορολόγησης και παροχών ενδέχεται να έχουν παραμορφωτικές επιδράσεις στην αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς εργασίας.

Παρόμοιες παραμορφωτικές επιδράσεις περιγράφονται συνήθως στη βιβλιογραφία ως παγίδες αεργίας, ανεργίας και φτώχειας⁶. Η παγίδα της αεργίας ή και ανεργίας εμφανίζεται όταν οι παροχές είναι υψηλές, συγκρινόμενες με τα αναμενόμενα εισοδήματα από την εργασία ή/ και όταν ένα σημαντικό μέρος του αποκτηθέντος εισοδήματος χάνεται από τη φορολογία όταν το άτομο αναλάβει εργασία. Η κατάσταση που περιγράφεται ως παγίδα της φτώχειας προκύπτει συνήθως όταν χαμηλόμισθοι εργαζόμενοι έχουν μικρό άμεσο κίνητρο για να αυξήσουν τις ώρες εργασίας ή, σε ένα νοικοκυριό, ο σύζυγος, συνήθως η γυναίκα, έχει μικρό κίνητρο για να μπει στην αγορά εργασίας. Επίσης, αμβλύνεται το κίνητρο για εργασία μερικού χρόνου ή για επένδυση στην εκπαίδευση και την κατάρτιση ώστε να ανέλθει κανείς στη μισθολογική κλίμακα.

Υπάρχει λοιπόν ανάγκη επανασχεδιασμού των πολιτικών φορολόγησης και παροχών, κατά τρόπο που να μειώνεται ο κίνδυνος αεργίας, ανεργίας και φτώχειας. Με άλλα λόγια, ένα υψηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας είναι επιθυμητό στο βαθμό που διατηρούνται τα κίνητρα για εργασία. Δεν υπάρχουν εύκολες λύσεις για το πρόβλημα αυτό, αφού η μεταρρύθμιση της φορολογίας και των παροχών περιλαμβάνει την απόδοση προτεραιότητας σε ορισμένους πολιτικούς στόχους έναντι άλλων. Κατά την αξιολόγηση των στόχων, ένα ενδιαφέρον θέμα είναι ο βαθμός επιλογής που παρέχεται στα άτομα από τους διάφορους τύπους φορέων, ιδίως η επιλογή ανάμεσα σε ατομικές παροχές κοινωνικής ασφάλισης και οικογενειακές παροχές – ή παροχές νοικοκυριού, ένα θέμα που είναι επίσης σημαντικό όσον αφορά την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Ο εκσυγχρονισμός των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών, με την εξάλειψη των εγγενών αντικινήτρων για εργασία και με τη δημιουργία σωστών κινήτρων και συνθηκών για να καταστεί η εργασία περισσότερο ελκυστική, αποτελεί το κλειδί για να καταστούν τα συστήματα αυτά περισσότερο φιλικά προς την απασχόληση και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να επιτευχθούν υψηλότερα επίπεδα συμμετοχής στην απασχόληση. Αυτό με τη σειρά του θα συμβάλει στο να καταστούν μακροπρόθεσμα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας περισσότερο βιώσιμα.

Για την επίτευξη υψηλότερων επιπέδων απασχόλησης είναι πάρα πολύ σημαντικό να υποστηριχθούν τα άτομα που βρίσκονται σε μεταβατική κατάσταση στην αγορά εργασίας, δηλαδή όταν αλλάζουν το καθεστώς τους εντός της αγοράς εργασίας, είτε επειδή είναι άνεργοι και αναζητούν εργασία είτε σκοπεύουν να αλλάξουν το είδος, την τοποθεσία ή τη φύση της εργασίας τους ή ακόμη εάν προσπαθούν να βελτιώσουν τη σταδιοδρομία τους ή σκέπτονται να συνταξιοδοτηθούν. Η παρούσα ανακοίνωση είναι δομημένη σύμφωνα με τους διάφορους ρόλους που μπορούν να διαδραματίσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας σε επιτυχημένες μεταβολές σε πέντε διαφορετικές καταστάσεις εντός της αγοράς εργασίας:

- Από τις παροχές στην εργασία,
- συνδυασμός της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή,
- από θέση εργασίας σε θέση εργασίας,

⁶ Για τη μέτρηση αυτών των επιδράσεων, βλ. ακριβή στοιχεία στο "Κοινό σχέδιο Επιτροπής και ΟΟΣΑ για τον υπολογισμό των πραγματικών φορολογικών συντελεστών στην εργασία".

- από την ανικανότητα για εργασία, και
- παράταση του επαγγελματικού βίου.

3. ΚΑΛΥΤΕΡΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΒΟΛΕΣ ΣΤΗΝ ΑΓΟΡΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Σύμφωνα με την προσέγγιση που περιγράφηκε προηγούμενα, το κεφάλαιο αυτό εξετάζει την αλληλεπίδραση ανάμεσα στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και τις διάφορες μεταβολές στην αγορά εργασίας. Σκοπός είναι ο εντοπισμός στρατηγικών που ενθαρρύνουν τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας, μέσω της καλύτερης ενεργοποίησης της κοινωνικής προστασίας. Για κάθε συγκεκριμένη μεταβολή στην αγορά εργασίας, εντοπίζονται τα εμπόδια όσον αφορά την ένταξη στην αγορά εργασίας που αντιμετωπίζουν τα άτομα που λαμβάνουν παροχές, συμπεριλαμβανομένου του ρόλου των κριτηρίων επιλεξιμότητας, της εφαρμογής τους και, γενικά, της διαχείρισης των συστημάτων παροχών. Στη συνέχεια, η ανάλυση εξετάζει τις πρόσφατες πολιτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί ή προβλέπονται και οι οποίες αποσκοπούν στην αντιμετώπιση αυτών των εμποδίων και στην ανταμοιβή της εργασίας. Η ανάλυση συνοδεύεται από παραδείγματα ορθής πρακτικής, αξιοποιώντας τις διαθέσιμες πληροφορίες.

Κατά την ανάλυση των διαφόρων μεταβολών στην αγορά εργασίας εξετάζονται οι ακόλουθοι τύποι παροχών: (i) ασφάλιση ανεργίας και βοήθεια ανεργίας· (ii) εγγύηση ελάχιστου εισοδήματος και άλλες μορφές κοινωνικής υποστήριξης (συμπεριλαμβανομένων επιδομάτων στέγασης)· (iii) παροχές υπό την προϋπόθεση απασχόλησης και άλλες παρόμοιες παροχές· (iv) υποστήριξη για οικογένειες και γονείς (οικογενειακές παροχές, παροχές μητρότητας, πατρότητας και συστήματα γονικής άδειας, επιδόματα παιδιού και παροχές, φροντίδα ηλικιωμένων και φροντίδα ατόμων με αναπηρία)· (v) πρόωρη συνταξιοδότηση· και (vi) υποστήριξη για ασθένεια, αναπηρία και τραυματισμούς από την εργασία.

Προσεγγίζοντας το φάσμα των πολιτικών που αποσκοπούν στο να καταστεί η εργασία περισσότερο ελκυστική, είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι η οικονομική ανταμοιβή δεν αποτελεί τη μοναδική και σημαντικότερη πτυχή που καθορίζει την ποιότητα και την ελκυστικότητα της εργασίας. Από την πλευρά του εργαζομένου, μια εργασία που ανταμείβεται είναι αυτή που του αποδίδει τόσο χρηματικά (εισοδήματα, συστήματα συνταξιοδότησης) όσο και μη χρηματικά οφέλη, λίγο έως πολύ υποκειμενικά καθοριζόμενα, ως αποτέλεσμα μιας σειράς χαρακτηριστικών όπως το καθεστώς της θέσης εργασίας, η συμπεριφορά του εργοδότη, οι δυνατότητες εκπαίδευσης και κατάρτισης στη θέση εργασίας, οι ώρες εργασίας, το είδος των συμβατικών ρυθμίσεων, το πλαίσιο των παροχών που χορηγούνται από τον εργοδότη (προσχολική παιδική μέριμνα, κατάρτιση, φροντίδα της υγείας, στέγαση κ.α.), η απόσταση που διανύεται από και προς την εργασία.

3.1. Από τις παροχές στην εργασία: υποστήριξη ανδρών και γυναικών για βιοπορισμό

Κατά την τελευταία δεκαετία υπήρξε μια επανεξέταση σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με το ρόλο που διαδραματίζουν οι κοινωνικές παροχές στην ενθάρρυνση ατόμων που δεν διαθέτουν εργασία να ενεργοποιηθούν στην αναζήτηση εργασίας. Παρ' ότι η προσοχή εστιάστηκε σε παροχές ανεργίας και στην επίδρασή τους στα άτομα που προσπαθούν να επανέλθουν στην αγορά εργασίας ύστερα από περίοδο ανεργίας, η ανάλυση επεκτάθηκε και σε άλλες παροχές πρόνοιας, ιδίως σε αυτές που χορηγούνται ύστερα από εξέταση των ιδίων μέσων. Επανεξετάστηκε επίσης η επίδραση των παροχών στα άτομα που εισέρχονται στην

αγορά εργασίας για πρώτη φορά. Οι πολιτικές μεταρρυθμίσεις είχαν ως αφορμή τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, ιδίως της μακροχρόνιας ανεργίας, και την ανησυχία να εξασφαλιστεί ότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας δεν ενθαρρύνουν την καθυστέρηση επιστροφής στην απασχόληση ή την επιλογή διαβίωσης με παροχές αντί εργασίας. Αποτέλεσαν επίσης μια απάντηση στην αύξηση των φόρων εργασίας και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις, οι μεταρρυθμίσεις αυτές δημιούργησαν ανησυχίες στην κοινή γνώμη, με την επίδρασή τους στην ποιότητα της εργασίας και τον κίνδυνο της φτώχειας. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να εφαρμοστούν μόνο κατόπιν εντατικών δημόσιων συζητήσεων και δύσκολων διαπραγματεύσεων με τους κοινωνικούς εταίρους.

Πολλά κράτη μέλη έκαναν πιο αυστηρά τα κριτήρια επιλεξιμότητας, ώστε να αυξηθεί η πίεση σε άνεργους για να αποδεχθούν προσφορές εργασίας, να αναπτυχθούν αποτελεσματικά μέσα για την αντιμετώπιση αθέμιτων αιτημάτων και κατάχρησης των συστημάτων, όπως επίσης και για τη μείωση της περιόδου καταβολής των παροχών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα μέτρα αυτά οδήγησαν σε μείωση των επιπέδων παροχών. Εφαρμόστηκαν όχι μόνο σε παροχές ανεργίας αλλά και σε συστήματα αναπηρίας και πρόωρης συνταξιοδότησης, τα οποία χρησιμοποιήθηκαν ως υποκατάστατα της αποζημίωσης ανεργίας σε μια σειρά κράτη μέλη, αναγνωρίζοντας τη δυσκολία πολλών ηλικιωμένων εργαζομένων να επιστρέψουν στην εργασία.

Πολλά κράτη μέλη έχουν αυξήσει την επένδυση σε ενεργά μέτρα, για να βοηθήσουν αυτούς που επιστρέφουν στην απασχόληση ή εισέρχονται για πρώτη φορά στην αγορά εργασίας, με τη βελτίωση της απασχολησιμότητάς τους. Σε αυτά περιλαμβάνονταν ενισχυτικά μέτρα, όπως κατάρτιση και εξατομικευμένη παροχή υποστήριξης για αναζήτηση εργασίας, αλλά, σε πολλές περιπτώσεις, συνδυάζονταν με μέτρα όπως επιδόματα απασχόλησης και μειωμένες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, με σκοπό τη δημιουργία ζήτησης στην αγορά εργασίας ατόμων με αντικειμενικά μειονεκτήματα (νέοι με χαμηλή εκπαίδευση, άτομα με αναπηρίες, ηλικιωμένοι κ.α.). Το τελευταίο αυτό είδος μέτρων τονίστηκε ιδιαίτερα στο πλαίσιο πολιτικών στρατηγικών που αποσκοπούσαν στην ανάπτυξη αγορών εργασίας χωρίς αποκλεισμούς, με το σκεπτικό ότι η απόκτηση εργασίας είναι ο ασφαλέστερος τρόπος για την κοινωνική ενσωμάτωση ατόμων που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Σε ένα μεγάλο αριθμό χωρών, η αναθεώρηση των συστημάτων παροχών συνδυάστηκε με προσπάθειες για μεγαλύτερη οικονομική ανταμοιβή της εργασίας, με τη θέσπιση μέτρων που αυξάνουν ανάλογα το καθαρό εισόδημα των ατόμων που αποδέχονται μια εργασία, σε σχέση με αυτά που θα ελάμβαναν από παροχές, επιτρέποντάς τους να συνεχίσουν να λαμβάνουν κάποια υποστήριξη, ή με τη μείωση των φορολογικών επιβαρύνσεων σε χαμηλόμισθους εργαζόμενους. Τα μέτρα αυτά αποσκοπούσαν κυρίως στην ενθάρρυνση των ατόμων να αναλάβουν χαμηλόμισθες ή μερικού χρόνου εργασίες, κάτι που διαφορετικά θα αρνούνταν να κάνουν εάν τα εισοδήματα που θα ελάμβαναν ήταν ανεπαίσθητα υψηλότερα από το ποσό των παροχών.

3.1.1. Εμπόδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων που ζουν με παροχές της αγοράς εργασίας

Οι παροχές ανεργίας διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προστασία των ανέργων έναντι προσωρινής απώλειας του εισοδήματος κατά τη διάρκεια της ανεργίας. Επίσης, συμβάλουν στην ανεύρεση κατάλληλης εργασίας, παρέχοντας τις συνθήκες για να επιλέξουν οι άνεργοι μια θέση εργασίας πιο αντικειμενικά και να αποφύγουν τις βεβιασμένες αποφάσεις. Διαδραματίζουν επίσης σημαντικό μακροοικονομικό ρόλο, βοηθώντας να διατηρηθεί η συνολική ζήτηση σε περιόδους οικονομικής ύφεσης ή επιβράδυνσης. Από την άλλη, οι

παροχές ανεργίας μπορεί να δημιουργήσουν αντικίνητρα για εργασία, στο βαθμό που καταβάλλονται για μακρά περίοδο και δεν συνοδεύονται από κατάλληλη παρακολούθηση και έλεγχο, μέσω σαφών απαιτήσεων για ενεργό αναζήτηση εργασίας, ελέγχους εγασίας και συμμετοχή σε ενεργά προγράμματα για την αγορά εργασίας.

Στα περισσότερα κράτη μέλη, η κυρίαρχη προσέγγιση για την αντιμετώπιση του κινδύνου παρόμοιων αντικινήτρων συνίστατο στο να συνδέεται η προϋπόθεση λήψης της παροχής με την αναζήτηση εργασίας και άλλες συναφείς δραστηριότητες. Ένα όλο και πιο συχνά εφαρμοζόμενο μέτρο ήταν η προσωπική συμμετοχή του ανέργου, με τη σύνδεση της προϋπόθεσης λήψης της παροχής με την υπογραφή σύμβασης βάσει της οποίας ο ενδιαφερόμενος δεσμεύεται να αναλάβει κάποιες δραστηριότητες. Οι δραστηριότητες αυτές περιλαμβάνουν από την αναζήτηση εργασίας, την κατάρτιση, την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας σε μια εθελοντική οργάνωση ή σε μια περιβαλλοντική ομάδα καθηκόντων έως και την αποδοχή κατάλληλης προσφοράς εργασίας από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης. Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση πρέπει να συνοδεύεται από προσεκτική παρακολούθηση ώστε να αποφεύγεται ο κίνδυνος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού λόγω της μείωσης ή της κατάργησης των παροχών. Ιδιαίτερη ανησυχία προκαλεί το γεγονός ότι, παρά τους ισχύοντες μηχανισμούς αναπλήρωσης του εισοδήματος, το 39% των ανέργων στην ΕΕ ζούσαν το 2000 με τον κίνδυνο της φτώχειας⁷ (44% των ανδρών και 33% των γυναικών).

Τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης επηρεάζουν επίσης τη διαθεσιμότητα για εργασία, μέσω μιας συγκεκριμένης τους λειτουργίας: Ο έλεγχος των ιδίων μέσων έχει αποκτήσει μεγαλύτερη σπουδαιότητα σε μια σειρά κρατών μελών, σε μια προσπάθεια να περιοριστούν οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας με ταυτόχρονη επικέντρωση των πόρων σε αυτούς που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη (δηλ. στα νοικοκυριά με εισόδημα χαμηλότερο από ένα συγκεκριμένο όριο). Σύμφωνα με στοιχεία του ESSPROS, οι δαπάνες που χορηγούνται βάσει ελέγχου των ιδίων μέσων ανέρχονταν το 1999 περίπου στο 10% των συνολικών δαπανών κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ, στην Ιρλανδία όμως ανέρχονταν στο 28% των συνολικών δαπανών και στο ΗΒ στο 17%. Η αύξηση του ελέγχου των ιδίων μέσων επηρέασε ένα ευρύ φάσμα συστημάτων κοινωνικής προστασίας και ιδίως τις παροχές στέγασης, την κοινωνική υποστήριξη, τις παροχές ανεργίας και τις παροχές αναπηρίας.

Το πρόβλημα με τον έλεγχο των ιδίων μέσων είναι ότι δημιουργεί ένα τεχνητό κατώφλι, το οποίο, εάν ξεπεραστεί, για παράδειγμα ως απόρροια της ανάληψης εργασίας, μπορεί να επιφέρει σημαντική μείωση των παροχών, κάτι που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα για το εν λόγω νοικοκυριό ανεπαίσθητη αύξηση ή και μείωση του καθαρού εισοδήματος, σε σχέση με αυτό που ελάμβανε πριν από τη μετάβαση από τις παροχές πρόνοιας στην ανάληψη εργασίας. Παρόμοιο πρόβλημα δημιουργείται με την εισαγωγή της προϋπόθεσης απασχόλησης σε ορισμένες παροχές πρόνοιας, για παράδειγμα όταν το δικαίωμα σε υψηλότερα επιδόματα παιδιού προϋποθέτει ότι ένας από τους γονείς είναι άνεργος. Τα τελευταία χρόνια, ορισμένα κράτη μέλη έχουν προσπαθήσει να αντιμετωπίσουν τα συγκεκριμένα αντικίνητρα που δημιουργεί ο έλεγχος των ιδίων μέσων και η προϋπόθεση απασχόλησης στο σχεδιασμό ορισμένων παροχών πρόνοιας. Η Ιρλανδία π.χ. κατάργησε ή μείωσε τα οικονομικά αντικίνητρα για την ανάληψη απασχόλησης με, μεταξύ άλλων, το πάγωμα του απόλυτου επιπέδου προσαυξήσεων ανά εξαρτώμενο τέκνο στο επίδομα και με την αύξηση του επιπέδου του γενικού επιδόματος παιδιού καθώς επίσης και με τη θέσπιση μεταβατικών ρυθμίσεων βάσει των οποίων οι παροχές καταβάλλονται με μια φθίνουσα κλίμακα για την περαιτέρω ενθάρρυνση ανάληψης απασχόλησης. Οι παροχές στέγασης στη Γαλλία τιμωρούν την έξοδο

⁷ Ο κίνδυνος φτώχειας ορίζεται ως η διαβίωση σε νοικοκυριό με ισοδύναμο εισόδημα κατώτερο του 60% του εθνικού διάμεσου εισοδήματος.

από το "Revenu Minimum d'Insertion" (RMI), αφού προβλέπεται σημαντική μείωση του εισοδήματος, κάτι ιδιαίτερα σημαντικό για εργασίες μερικού χρόνου που αμείβονται με τον ελάχιστο μισθό. Αποτέλεσμα αυτού ήταν η μεταρρύθμιση των παροχών στέγασης, με σκοπό την αποκατάσταση της διαταραχής που αποθάρρυνε τη μετάβαση από το RIM στην εργασία.

Γενικά, τα κράτη μέλη επικέντρωσαν τις προσπάθειές τους στην αντιμετώπιση των αντικινήτρων που δημιουργούνταν από τα συστήματα κοινωνικής προστασίας, με τη χρήση φορολογικών ελαφρύνσεων, τη δυνατότητα συνδυασμού παροχών και εργασίας και με μια ευνοϊκότερη μεταχείριση από άποψη κοινωνικής ασφάλισης και φορολογίας. Αν και κρίνεται ότι τα μέτρα αυτά επέδρασαν στη μείωση των οριακών πραγματικών φορολογικών συντελεστών, υπάρχει σαφές κενό στην αξιολόγηση των πολιτικών αυτών, όσον αφορά την επίδρασή τους τόσο στην απασχόληση όσο και στις βραχυπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές δαπάνες και επιστροφές. Λίγα μόνο κράτη μέλη παραθέτουν τον αριθμό των ατόμων που έχουν επωφεληθεί από ένα συγκεκριμένο σύστημα ή την αναμενόμενη μείωση σε οριακούς συντελεστές ή τη δημοσιονομική συμβολή στα συστήματα που αποσκοπούν στο να καταστεί η εργασία ελκυστικότερη⁸.

Παρ' ότι επίσημα δεν αποτελούν μέρος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, οι πολιτικές για τους ελάχιστους μισθούς εφαρμόζονται σε πολλά κράτη μέλη ώστε να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα των φτωχών εργαζομένων. Εάν ο ελάχιστος μισθός καθοριστεί επαρκώς πάνω από το επίπεδο του επιδόματος ανεργίας και άλλων παροχών, μπορεί να αυξήσει την ελκυστικότητα εργασιών χαμηλής αμοιβής και, έτσι, να συμβάλει στην ανταμοιβή της εργασίας. Ωστόσο, για να αποφευχθεί η αρνητική επίδραση στη ζήτηση εργατικού δυναμικού και, επομένως, η μείωση δυνατοτήτων απασχόλησης, σε ορισμένα κράτη μέλη πρέπει να ληφθούν επιπλέον μέτρα ώστε να αποζημιώνονται οι εργοδότες για την πρόσληψη εργαζομένων χαμηλής παραγωγικότητας σε κόστος πάνω από το υποθετικό ποσοστό της ελεύθερης αγοράς.

3.1.2. Τάσεις της πολιτικής μεταρρύθμισης και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση

Καθοδηγούμενα από την αρχή της δραστηριοποίησης που εμπεριέχεται στην ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει ένα ευρύ φάσμα μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη δημιουργίας αντικινήτρων για εργασία από τα συστήματα υποστήριξης της απασχόλησης, ενώ ταυτόχρονα θα ενθαρρύνονται οι άνεργοι να αναλάβουν εργασία. Ορισμένα από τα μέτρα αυτά λειτουργούν μέσω του δίαυλου της ζήτησης εργατικού δυναμικού, ενώ άλλα λειτουργούν απ' ευθείας στη διάθεση εργατικού δυναμικού. Τα μέτρα που εφαρμόζονται μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις κύριες κατηγορίες: (i) κίνητρα απασχόλησης· (ii) συνδυασμός παροχών και εργασίας· και (iii) ευνοϊκότερη μεταχείριση από πλευράς κοινωνικής ασφάλισης και φορολογίας.

- (1) Όσον αφορά τα κίνητρα απασχόλησης (διάθεση εργατικού δυναμικού), τα μέτρα που εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη εστιάζονται στα εξής: (i) περιορισμός του ποσού (Ισπανία) ή της διάρκειας (Γερμανία) της παροχής ανεργίας που μπορεί να καταβληθεί· (ii) ενοποίηση της ασφάλισης ανεργίας με τις παροχές κοινωνικής υποστήριξης· (iii) παροχή κινήτρων για νέους (Φινλανδία) ή για νέες προσλήψεις

⁸ Αυτό ισχύει για τη Γαλλία, η οποία, για τη βελτίωση των οικονομικών κινήτρων για εργασία, αναθεώρησε το 2000 τη φορολογία στέγασης, εισήγαγε φορολογική πίστωση (Prime Pour l'Emploi) το 2001, και επέτρεψε το συνδυασμό εργασίας και λήψης παροχών για μια σειρά συστημάτων. Παρ' ό,τι η δημοσιονομική επίδραση αυτών των μέτρων εκτιμήθηκε σε 4 δισ. ευρώ, το διαθέσιμο εισόδημα αυτών των νοικοκυριών αυξήθηκε κατά 3%, επιτρέποντας μια μείωση άνω του 4% στον υψηλότερο τεκμαρτό οριακό φορολογικό συντελεστή.

νέων και ενηλίκων πάνω από 25 χρονών που δεν έχουν απασχοληθεί σε μόνιμη βάση (Ιταλία)·(iv) εξάρτηση της παροχής προσαυξήσεων από τη δραστηριοποίηση για την ανεύρεση εργασίας και τη συμμετοχή σε μέτρα δραστηριοποίησης, ύστερα από μια ορισμένη περίοδο ανεργίας (Φινλανδία)· και (v) χρήση παροχών στην εργασία, δηλ. φορολογικές ελαφρύνσεις και παροχές καθώς και άλλες παρόμοιες παροχές με την προϋπόθεση απασχόλησης. Όσον αφορά τις παροχές λόγω εργασίας, πολλά κράτη μέλη χρησιμοποίησαν στο παρελθόν και έχουν θεσπίσει πρόσφατα, άμεσα οικονομικά κίνητρα για να ανταμείβεται η εργασία, ιδίως με τη μορφή φορολογικής πίστωσης. Λαμβάνοντας υπόψη τον αριθμό των ατόμων που επέστρεψαν στην εργασία επειδή επωφεληθήκαν από αυτές τις φορολογικές πιστώσεις, οι εμπειρίες στα κράτη μέλη είναι ενθαρρυντικές. Ωστόσο, ένα σημαντικό μειονέκτημα αυτών των συστημάτων έγκειται στο γεγονός ότι μπορεί να μειώσουν πολύ τους μισθούς που είναι διατεθειμένοι να καταβάλουν οι εργοδότες. Ένα άλλο μειονέκτημα είναι ότι σε ορισμένες περιπτώσεις (Κάτω Χώρες), το ελάχιστο επίπεδο παροχής συνδέεται με τον ελάχιστο μισθό, οπότε το οικονομικό κίνητρο για την αποδοχή εργασίας με τον ελάχιστο μισθό τείνει να είναι χαμηλό.

- (2) Το δεύτερο σκέλος της πολιτικής που ακολουθούν τα κράτη μέλη αφορά τη δυνατότητα συνδυασμού δικαιωμάτων σε παροχές με το εισόδημα που προέρχεται από εργασία (διάθεση εργατικού δυναμικού), επιτρέποντας τα εξής: (i) συνδυασμός εργασίας μερικού ή πλήρους χρόνου με μερικό επίδομα ανεργίας ή υποστήριξη ανέργου (Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία) ή με ένα ευρύ φάσμα άλλων συστημάτων κοινωνικών παροχών, όπως κανονικές και ειδικές παροχές ανεργίας, RMI, επίδομα μόνου γονέα, ASS και επίδομα ανάπηρου ενήλικα (Γαλλία)· και (ii) κίνητρα για τη δημιουργία επιχειρήσεων ή για την ενθάρρυνση της αυτοαπασχόλησης, επιτρέποντας τη λήψη παροχών ανεργίας ως ένα κατ' αποκοπή ποσό (Ισπανία).
- (3) Το τρίτο σκέλος της πολιτικής αφορά την ευνοϊκότερη μεταχείριση από πλευράς φορολογίας και κοινωνικής ασφάλισης τόσο των εργαζομένων (διάθεση εργατικού δυναμικού) όσο και των εργοδοτών (ζήτηση εργατικού δυναμικού). Επειδή η παρούσα ανακοίνωση δεν εξετάζει πολιτικά μέτρα που αφορούν τη ζήτηση εργατικού δυναμικού, αναφέρονται μόνο τα μέτρα που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη και αφορούν τη διάθεση εργατικού δυναμικού: (i) ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση για ηλικιωμένους εργαζόμενους που αποφασίζουν να παρατείνουν τον επαγγελματικό τους βίο (Ισπανία)· (ii) αναδιάρθρωση των φόρων στέγασης ώστε να μην τιμωρείται η εισοδος στην αγορά εργασίας, ιδίως για νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, και συνολική έκπτωση για αποδέκτες RMI (Γαλλία)· και (iii) μερική μείωση ή έκπτωση εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που καταβάλλονται από συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων, όπως αυτών που εργάζονται κάτω από επίπονες συνθήκες, αναπήρων κ.α. (Γαλλία, Πορτογαλία).

3.2. Συνδυασμός της επαγγελματικής και της οικογενειακής ζωής και υποστήριξη εργαζομένων γονέων

Η δημόσια υποστήριξη για το συνδυασμό της επαγγελματικής και της οικογενειακής ζωής έχει δύο στόχους. Πρώτον, οι οικογενειακές παροχές στοχεύουν στο να βοηθήσουν τις οικογένειες, αφού οι λειτουργίες τους είναι θεμελιώδεις για την ίδια την οργάνωση και την ύπαρξη της κοινωνίας. Συγκεκριμένα, τα μέτρα περιλαμβάνουν την υποστήριξη των οικογενειών αφού φέρνουν στον κόσμο, ανατρέφουν και σπουδάζουν παιδιά και φροντίζουν για εξαρτώμενα μέλη τους, ιδίως ασθενή ή ηλικιωμένα εξαρτώμενα μέλη. Στο πλαίσιο της δημογραφικής γήρανσης, τα μέτρα αυτά αποκτούν μεγαλύτερη σπουδαιότητα, ως μέσα αναστροφής της μείωσης των ποσοστών γεννήσεων. Τα κράτη μέλη παρέχουν συνήθως αυτή

την υποστήριξη με τη μορφή καθολικών παροχών, δηλαδή παροχών παιδιού, ενώ κάποιες παροχές συνδέονται με την οικογενειακή κατάσταση, δηλαδή επιδόματα σε μόνους γονείς, ή καταβάλλονται σε συνδυασμό με άλλες παροχές, π.χ. προσαυξήσεις για εξαρτώμενα τέκνα που καταβάλλονται με τις παροχές ανεργίας.

Ένα δεύτερο σύνολο πολιτικών στοχεύει στο να διευκολύνει τους άνδρες και τις γυναίκες στην άσκηση των οικογενειακών τους υποχρεώσεων, ενώ ταυτόχρονα θα μπορούν να αποδεχτούν μια θέση εργασίας ή να παραμείνουν ενεργοί στην αγορά εργασίας. Έτσι, η επιδοτούμενη ή δημόσια παρεχόμενη παιδική μέριμνα βοηθά να παραμείνουν οι πολίτες ενεργοί στην αγορά εργασίας σε καιρούς που, διαφορετικά, οι οικογενειακές τους υποχρεώσεις θα τους υποχρέωναν να αποσυρθούν⁹. Τα επιδόματα μητρότητας, πατρότητας και γονικής άδειας υποστηρίζουν την προσωρινή αποχώρηση από την εργασία. Σε ορισμένες χώρες συνδέονται με διατάξεις που αποσκοπούν στη διατήρηση της επαφής με την αγορά εργασίας. Άλλες μορφές δημόσιας υποστήριξης στοχεύουν στην αποζημίωση των ατόμων, κατά την περίοδο που επιθυμούν να εγκαταλείψουν την επίσημη αγορά εργασίας για να παρέχουν φροντίδα εντός των οικογενειών τους. Η αποζημίωση αυτή μπορεί να λάβει τη μορφή παροχών σε χρήμα, όπως επιδόματα για άτομα που παρέχουν φροντίδα ή/ και πίστωση εισφορών σε συνταξιοδοτικά δικαιώματα που περιορίζει το μειονέκτημα που έχει το εν λόγω άτομο όσον αφορά τα συνταξιοδοτικά του δικαιώματα. Ορισμένα συστήματα προσφέρουν επίσης ειδική υποστήριξη ενεργοποίησης σε άνδρες και γυναίκες που επιστρέφουν στην αγορά εργασίας ύστερα από απουσία για οικογενειακούς λόγους, ώστε να αντιμετωπίσουν την επίδραση που ενδεχομένως έχει στην απασχολησιμότητά τους η διακοπή της απασχόλησης.

Στόχος αυτής της δεύτερης ομάδας παροχών είναι να επιτρέψει σε άνδρες και γυναίκες να συνδυάσουν τα οικογενειακά τους καθήκοντα με τη συμμετοχή τους στην αγορά εργασίας και να διευκολύνει τη μετάβαση από την απασχόληση και την εργασία μερικού ή πλήρους χρόνου σε καθήκοντα οικογενειακής φροντίδας και αντίστροφα. Συμβάλουν επίσης σημαντικά στην ισότητα των ευκαιριών ανάμεσα σε γυναίκες και άνδρες στην αγορά εργασίας. Ενισχύουν αλλά και αποτελούν το μέσο για την ενεργό προώθηση υψηλών επιπέδων συμμετοχής στην απασχόληση. Συνήθως, τα μέτρα αυτά είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένα στις χώρες που υπάρχει υψηλό επίπεδο συμμετοχής γυναικών (και γενικότερα) στην απασχόληση.

3.2.1. Εμπόδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας εργαζόμενων γονέων

Είναι σημαντικό, οι μηχανισμοί που χρησιμοποιούνται για την καταβολή οικογενειακών παροχών να μην έχουν αρνητική επίδραση στα κίνητρα για εργασία. Στο βαθμό που οι παροχές παιδιού καταβάλλονται καθολικά, δεν αποτελούν πρόβλημα. Ωστόσο, η καταβολή οικογενειακών προσαυξήσεων σχετικά με τα παιδιά ή εξαρτώμενους συζύγους στο πλαίσιο παροχών ανεργίας, όπως εφαρμόζεται στα περισσότερα κράτη μέλη, μπορεί να εξασθενίσει περαιτέρω το οικονομικό κίνητρο για την ανάληψη εργασίας, όπως εξηγήθηκε στο σημείο 3.1.1 (βλ. στο σημείο αυτό τον τρόπο με τον οποίο η Ιρλανδία εντόπισε και προσπάθησε να αντιμετωπίσει αυτό το θέμα).

⁹ Η βασική σημασία της παιδικής μέριμνας ως υποστήριξη για τη συμμετοχή των γονέων στην εργασία αναφέρεται στη σύσταση του Συμβουλίου 92/241/ΕΟΚ της 31ης Μαρτίου 1992, στην οποία καλούνται τα κράτη μέλη "να αναλάβουν ή/ και να ενθαρρύνουν πρωτοβουλίες για την παροχή παιδικής μέριμνας ενά οι γονείς εργάζονται, παρακολουθούν κύκλο εκπαίδευσης ή κατάρτισης ώστε να αποκτήσουν απασχόληση ή αναζητούν εργασία ή κύκλο εκπαίδευσης ή κατάρτισης ώστε να αποκτήσουν απασχόληση".

Επίσης, οι μηχανισμοί για την αποζημίωση της ανεργίας πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την επίδραση στα κίνητρα για όλα τα μέλη της οικογένειας. Όταν οι παροχές βασίζονται στον έλεγχο των ιδίων μέσων και ως βάση για τον υπολογισμό χρησιμοποιείται το εισόδημα της οικογένειας και όχι του ατόμου, αυτό μπορεί να έχει αρνητική επίδραση στο οικονομικό κίνητρο ανάληψης εργασίας και για τους δύο συζύγους.

Η έλλειψη προσιτής οικονομικά παιδικής μέριμνας θεωρείται σημαντικό εμπόδιο για τη συμμετοχή των γονέων, ιδίως των γυναικών. Το κόστος των υπηρεσιών παιδικής μέριμνας, η διαθεσιμότητα των διαφόρων ειδών παιδικής μέριμνας, η συμβατότητα των ωρών διαθεσιμότητας των υπηρεσιών και των ωρών εργασίας, η ποιότητα και ο αριθμός θέσεων αναφέρονται ως κύρια θέματα. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για τους χαμηλότερους μισθούς, μεταξύ γυναικών και ανδρών με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης και ειδίκευσης. Είναι αποδεδειγμένο ότι η διάθεση αυτού του εργατικού δυναμικού εξαρτάται από το κόστος της παιδικής μέριμνας. Ανάλογα, επιδοτήσεις για τη μείωση του κόστους των υπηρεσιών παιδικής μέριμνας μπορεί να βοηθήσουν τους γονείς να επιστρέψουν στην εργασία, συμπεριλαμβανομένης της εργασίας μερικού χρόνου. Αν και η αιτιώδης συνάφεια δεν είναι σαφής, από πολλές μελέτες προκύπτει ότι η επέκταση της υποστήριξης για την παιδική μέριμνα μπορεί να αυξήσει τη συμμετοχή, ιδίως των γυναικών, στο εργατικό δυναμικό.

Ο σημαντικός ρόλος της παροχής παιδικής μέριμνας στην προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση, ιδίως των γυναικών, αναγνωρίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Βαρκελώνη, με την έκκληση προς όλα τα κράτη μέλη να παρέχουν έως το 2010 παιδική μέριμνα για τουλάχιστον το 90% των παιδιών σε ηλικία από 3 ετών έως την ηλικία υποχρεωτικής φοίτησης σε σχολείο και για τουλάχιστον 33% των παιδιών ηλικίας κάτω των 3 ετών.

Θεωρείται ευρέως ότι οι μόνοι γονείς - των οποίων ο αριθμός αυξάνεται σημαντικά στα περισσότερα κράτη μέλη - αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα εμπόδια όσον αφορά τη συμμετοχή τους στην απασχόληση και, ενδεχομένως, αντιμετωπίζουν υψηλά επίπεδα ανεργίας, εξαρτώνται από τη στήριξη του εισοδήματος ή/ και κινδυνεύουν από φτώχεια. Η σπουδαιότητα του θέματος υπογραμμίζεται επίσης από έρευνες που πιστοποιούν ότι ο κίνδυνος της φτώχειας είναι μεγαλύτερος στα νοικοκυριά με μόνους γονείς (35% για το μέσο όρο της ΕΕ σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία από την έρευνα Πάνελ Νοικοκυριών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), στα περισσότερα από τα οποία επικεφαλής είναι γυναίκες. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, η έκθεση στον κίνδυνο της φτώχειας για νοικοκυριά με μόνους γονείς, που αντιπροσωπεύουν ένα σχετικά υψηλό ποσοστό όλων των νοικοκυριών, είναι ιδιαίτερα υψηλή, στο επίπεδο του 50%. Το ΗΒ εξέφρασε επίσης την ανησυχία του όσον αφορά τη μακρά διάρκεια της εξάρτησης των μόνων γονέων από παροχές.

Η έλλειψη πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή και κατάλληλη παιδική μέριμνα δημιουργεί ιδιαίτερα προβλήματα για την ομάδα αυτή. Υπάρχει μια έντονη πολιτική συζήτηση σχετικά με το πώς μπορεί να συνδυαστεί η παροχή κατάλληλης στήριξης του εισοδήματος για μόνους γονείς, διατηρώντας ταυτόχρονα τα κίνητρα για επιστροφή στην αγορά εργασίας.

Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί επίσης στο πώς μπορεί να συνεχιστεί η απασχόληση όταν παρουσιάζονται οικογενειακά προβλήματα. Για το λόγο αυτό έχουν αναπτυχθεί διάφορα συστήματα σύντομης άδειας, ως συμπλήρωμα στις πιο μακροπρόθεσμες και αναπτυγμένες μορφές γονικής άδειας ή άδειας μέριμνας. Τα σχετικά παραδείγματα περιλαμβάνουν τα ακόλουθα: στο ΗΒ, εργαζόμενοι γονείς δικαιούνται άδεια από την εργασία τους για να αντιμετωπίσουν έκτακτη περίπτωση που προκύπτει με κάποιο εξαρτώμενο πρόσωπο (σύστημα "Time off for dependants"). Στην Πορτογαλία προβλέπεται η συνέχιση καταβολής των συνταξιοδοτικών εισφορών για άτομο που επιλέγει εργασία μερικού χρόνου ώστε να

φροντίζει για παιδί ή υιοθετημένο παιδί καθώς και μια σύντομη άδεια (15 ημέρες) για την υποστήριξη ενός ασθενούς μέλους της οικογένειας. Στη Σουηδία καταβάλλεται στους γονείς προσωρινό γονικό επίδομα για ασθενές παιδί.

Ενώ η δυνατότητα λήψης άδειας μητρότητας μετ' αποδοχών μπορεί να αυξήσει τη σύνδεση των γυναικών με την αγορά εργασίας, η παρατεταμένη άδεια ενδέχεται να αυξήσει τις δυσκολίες και τις αβεβαιότητες για την επιστροφή των γυναικών στην απασχόληση, ιδίως για τις γυναίκες με επισφαλές καθεστώς απασχόλησης ή με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων και χαμηλό μισθό¹⁰. Τα ίδια ισχύουν για άλλες μορφές αδειών, όπως η γονική άδεια. Μια εκτενής, φιλική προς την οικογένεια πολιτική θα βοηθούσε στην εξάλειψη των αρνητικών επιδράσεων μιας απλής ρύθμισης περί αδειάς, αποκομμένης από το πλαίσιο της απασχόλησης.

3.2.2. Τάσεις στην πολιτική μεταρρύθμιση και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση

Υπάρχουν στοιχεία που δείχνουν ότι στις σκανδιναβικές χώρες συνεχίζει να υπάρχει ένα υψηλό επίπεδο επένδυσης στην παιδική μέριμνα. Στη Φινλανδία, κάθε παιδί προσχολικής ηλικίας έχει το δικαίωμα σε δημοτικό σταθμό ημερήσιας φροντίδας από τη στιγμή που λήξει η περίοδος του γονικού επιδόματος, ανεξάρτητα από το εισόδημα των γονέων ή από το αν εργάζονται οι γονείς. Τον Ιανουάριο του 2002, η Σουηδία θέσπισε ένα ανώτατο όριο στις τιμές για την παιδική μέριμνα, ως μέγιστη τιμή για την παροχή υπηρεσιών ημερήσιας παιδικής φροντίδας. Κατ' αυτόν τον τρόπο αποφεύγεται η αύξηση του κόστους για την παιδική μέριμνα όταν οι γονείς αυξάνουν τον αριθμό των ωρών που εργάζονται, ιδίως αυτοί που επιστρέφουν στην απασχόληση ύστερα από περίοδο ανεργίας. Από το 2002 υπάρχει μια εγγύηση για 3 ώρες παιδικής μέριμνας ανά ημέρα για παιδιά άνεργων γονέων και μητέρων που έχουν δύο ή περισσότερα παιδιά, έτσι ώστε να δίνεται η δυνατότητα σε γονείς με μικρά παιδιά να αναζητήσουν ή να αναλάβουν εργασία.

Από το 2004, η Γαλλία θα εισαγάγει μια σειρά μέτρων για τη βελτίωση και την απλούστευση του συστήματος οικογενειακών επιδομάτων. Ένα νέο επίδομα, το "Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)" θα επικεντρώνεται σε οικογένειες με χαμηλό εισόδημα και θα αυξήσει τα ποσά των παροχών. Θα επιτρέπει επίσης υψηλότερη αποζημίωση εάν ο δικαιούχος αναλάβει εργασία μερικού χρόνου. Αυτές οι βελτιώσεις θα συνδυαστούν με μέτρα για την αύξηση της παροχής θέσεων παιδικής μέριμνας. Έως το 2007 σχεδιάζονται 20.000 νέες θέσεις παιδικής μέριμνας. Θα θεσπιστεί επίσης φορολογική πίστωση για τις εταιρείες που δαπανούν για τη μέριμνα των παιδιών των εργαζομένων τους.

Τον Απρίλιο του 2003, το ΗΒ θέσπισε δύο συστήματα με βάση το εισόδημα, το "Child Tax Credit" (πίστωση φόρου λόγω παιδιού) και το "Working Tax Credit" (WTC) (πίστωση φόρου λόγω εργασίας) για την αντικατάσταση προηγούμενων πιστώσεων φορολογίας. Στόχος είναι η συμβολή στην εξάλειψη της παιδικής φτώχειας και η ανταμοιβή της εργασίας. Το "Child Tax Credit" είναι για τις οικογένειες ο κύριος τρόπος λήψης χρημάτων για τα παιδιά τους και για παιδιά ηλικίας 16-18 ετών στο στάδιο της εκπαίδευσης. Αντικαθιστά τις παλιές πιστώσεις φορολογίας και παροχές από ένα ενιαίο σύστημα και καταβάλλεται άμεσα στον κύριο κηδεμόνα. Το WTC υποστηρίζει τους εργαζόμενους, συμπεριλαμβανομένων των αυτοαπασχολούμενων, συμβάλλοντας στην αύξηση του εισοδήματος. Περιλαμβάνει ένα στοιχείο για την παιδική μέριμνα, που βοηθά στην κάλυψη του κόστους της επαγγελματικής παιδικής μέριμνας και καταβάλλεται άμεσα στον κύριο κηδεμόνα. Ωστόσο, για νοικοκυριά με δύο γονείς ισχύει η επιστροφή ποσοστού 50% - 60% στο επιπλέον εισόδημα, χωρίς όμως να

¹⁰ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". OECD, Paris, 2003.

επηρεάζεται το κόστος για την παιδική μέριμνα. Το σύστημα του HB για τις παροχές λόγω εργασίας - το οποίο έχει επεκταθεί σε νοικοκυριά δύο ατόμων χωρίς παιδιά - επικεντρώνεται βασικά στη μείωση του αριθμού των νοικοκυριών που εξαρτώνται από παροχές. Το αποτέλεσμα είναι ότι, παρ' ό,τι το σύστημα αυτό προβλέπει κίνητρα για το υψηλότερα αμοιβόμενο μέλος της οικογένειας αλλά και σε νοικοκυριά με ένα γονέα για να συμμετέχουν στην απασχόληση, έχει αρνητική επίδραση στην απασχόληση του δεύτερου εργαζομένου στα νοικοκυριά, ενώ έχει επισημανθεί από τον ΟΟΣΑ¹¹ ότι έχει συμβάλει στη μείωση του ποσοστού απασχόλησης παντρεμένων γυναικών με εργαζόμενο σύζυγο.

Τα κράτη μέλη έχουν δώσει ιδιαίτερη προσοχή στην ισορροπία που πρέπει να υπάρχει στις προϋποθέσεις χορήγησης παροχών σε μόνους γονείς. Οι καταβολές αυτές γίνονταν συχνά χωρίς την απαίτηση διαθεσιμότητας των δικαιούχων για εργασία. Ωστόσο, τα κράτη μέλη επιδιώκουν να ενισχύσουν τα κίνητρα και τη στήριξη για συμμετοχή στην εργασία. Για παράδειγμα, στη Γαλλία, στους μόνους γονείς χορηγείται το «Allocation de Parent Isolé (API)» (επίδομα μόνου γονέα) το οποίο παρέχει ένα ελάχιστο οικογενειακό εισόδημα στους μόνους γονείς που έχουν ή περιμένουν παιδί. Το επίδομα αυτό δεν εξαρτάται από τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας ή από μέτρα ένταξης, όμως επιτρέπει τον προσωρινό συνδυασμό με εισόδημα από εργασία, ως κίνητρο για την είσοδο στην αγορά εργασίας. Στο HB, οι πολιτικές που απευθύνονται σε αποδέκτες επιδομάτων μόνου γονέα βασίζονται περισσότερο στην πειθώ για συμμετοχή στην εργασία και στη χορήγηση κινήτρων, παρά στην ενίσχυση της επίσημης υποχρέωσης για αναζήτηση εργασίας που ήταν γενική σε όλες τις μεταρρυθμίσεις του «New Deal» των τελευταίων ετών. Στόχος όσον αφορά τους μόνους γονείς είναι να τους βοηθήσει να σταματήσουν να είναι οικονομικά άεργοι και να αρχίσουν να αναζητούν εργασία. Η παρουσία σε συνεντεύξεις που αποσκοπούν στην αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος για τον κόσμο της εργασίας είναι υποχρεωτικές.

3.3. Από θέση εργασίας σε θέση εργασίας: διευκόλυνση της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας

Η επαγγελματική και γεωγραφική κινητικότητα είναι αποφασιστικής σημασίας για την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου οικονομικής αποδοτικότητας. Η κινητικότητα βοηθά τις εταιρείες να προσαρμοστούν στο ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον της αγοράς και επιτρέπει στους εργαζόμενους να μετακινηθούν προς δραστηριότητες στις οποίες μπορούν να είναι πιο παραγωγικοί και να επιτύχουν μεγαλύτερα εισοδήματα.

Η επαγγελματική κινητικότητα μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, από τη μετακίνηση μεταξύ δύο θέσεων εργασίας εντός της ίδιας εταιρείας έως τη δημιουργία επιχείρησης ύστερα από εργασία σαν μισθωτός. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας μπορεί να δημιουργήσουν εμπόδια στην κινητικότητα, κυρίως στις περιπτώσεις που η κινητικότητα απολήγει στη μείωση ή την απώλεια ορισμένων δικαιωμάτων. Ωστόσο, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας μπορεί επίσης να υποστηρίξουν την κινητικότητα κατά πολλούς τρόπους, για παράδειγμα με την παροχή βοήθειας σε άτομα όσον αφορά την επαγγελματική τους αλλαγή (μεταξύ άλλων με εκπαιδευτικές άδειες), με τη συμβολή στο προσωρινό κόστος της μετεγκατάστασης ή με την κάλυψη έως ένα βαθμό των κινδύνων που ενέχονται σε ένα νέο επαγγελματικό εγχείρημα.

Ιστορικά, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αναπτύχθηκαν εθνικά κατά κλάδους, ομάδες εταιρειών ή τύπους απασχόλησης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα, και ενώ τα κυριότερα συστήματα κοινωνικής προστασίας στα κράτη μέλη τείνουν σήμερα να καλύπτουν όλη τη

¹¹ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". Op. cit.

χώρα, να υπάρχουν πολλά ειδικά συστήματα κυρίως για δημόσιους υπαλλήλους, αυτοαπασχολούμενους και αγρότες, κάτι που μπορεί να καταστήσει δύσκολη τη μετακίνηση μεταξύ των κλάδων. Συγκεκριμένα, η μετακίνηση στην αυτοαπασχόληση σε ορισμένα κράτη μέλη συνεπάγεται λιγότερη κοινωνική προστασία έναντι απώλειας του εισοδήματος ή/ και ασθένεια. Η κινητικότητα απαιτεί την ύπαρξη γεφυρών ανάμεσα σε αυτά τα συστήματα ώστε να εξασφαλίζεται ότι τα αποκτηθέντα δικαιώματα όσον αφορά την ασφάλιση σύνταξης, υγείας ή αναπηρίας δεν χάνονται ώστε να πρέπει να δημιουργηθούν από την αρχή.

Οι ιδιωτικές και επικουρικές ρυθμίσεις κοινωνικής προστασίας είναι ακόμη συχνά χωρίς συντονισμό, κάτι που σημαίνει ότι είναι δύσκολο ή και αδύνατο να μεταφερθούν τα δικαιώματα ενός ατόμου από το ένα σύστημα στο άλλο. Αυτό ισχύει ιδίως για εταιρικά συνταξιοδοτικά συστήματα, όπου η μετάβαση από τον ένα εργοδότη στον άλλο μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική μείωση στα μελλοντικά συνταξιοδοτικά δικαιώματα.¹² Επομένως είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι τα άτομα που αλλάζουν εργασία ή διακόπτουν τη σταδιοδρομία τους να αντιμετωπίζουν καλύτερες συνθήκες για την απόκτηση, τη διατήρηση και τη μεταφορά επαγγελματικών δικαιωμάτων συνταξιοδότησης.

Σε επίπεδο ΕΕ, ο συντονισμός των συστημάτων υποχρεωτικής ασφάλισης μέσω του κανονισμού 1408/71, με επιφύλαξη της πολυπλοκότητάς του, είναι πολύ σημαντικός για την εξασφάλιση της ικανότητας των εργαζομένων να ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης μετακίνησης στην αγορά εργασίας της ΕΕ, αν και μόνο ένα μικρό ποσοστό του συνολικού εργατικού δυναμικού της Ευρώπης κάνει χρήση αυτού του δικαιώματος. Προς το παρόν δεν υπάρχει αντίστοιχος μηχανισμός για ιδιωτική επικουρική ασφάλιση σύνταξης ή υγείας.

Η κινητικότητα συχνά περιλαμβάνει τη μετάβαση από εργασία μερικού χρόνου σε εργασία πλήρους χρόνου και αντίστροφα. Το μερίδιο της εργασίας μερικού χρόνου ακόμη αυξάνεται στην ΕΕ και περίπου ένα τρίτο όλων των νέων θέσεων εργασίας που δημιουργούνται είναι θέσεις εργασίας μερικού χρόνου. Αυτό μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικό στην πορεία προς την απασχόληση πλήρους χρόνου ύστερα από μια περίοδο ανεργίας ή ύστερα από τη διακοπή της σταδιοδρομίας για οικογενειακούς λόγους, όπως επίσης και στην πορεία προς τη συνταξιοδότηση. Οι ρυθμίσεις κοινωνικής προστασίας εμποδίζουν ορισμένες φορές αυτές τις μεταβολές, για παράδειγμα όταν τα συνταξιοδοτικά συστήματα βασίζονται στα δικαιώματα σε παροχές στα τελικά εισοδήματα ή όταν η κάλυψη κοινωνικής προστασίας περιορίζεται από την ύπαρξη κατωφλίου όσον αφορά τον αριθμό των δεδουλευμένων ωρών.

Η εκπαίδευση και η κατάρτιση υπό το πρίσμα της δια βίου μάθησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση της επαγγελματικής αλλά και της γεωγραφικής κινητικότητας. Στο σχέδιο δράσης της Επιτροπής για τις δεξιότητες και την κινητικότητα (Φεβρουάριος 2002) προτάθηκαν συγκεκριμένα μέτρα για δράση τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο ΕΕ¹³, συμπληρώνοντας την ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση, τη διαδικασία «Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010» και τη διαδικασία της Κοπεγχάγης για αυξημένη συνεργασία στην επαγγελματική εκπαίδευση και την κατάρτιση¹⁴. Η επερχόμενη

¹² Βλ. το έγγραφο διαβούλευσης που εξέδωσε η Επιτροπή στις 12/9/2003 "Βελτίωση της δυνατότητας μεταφοράς των δικαιωμάτων επικουρικής συνταξιοδότησης, δεύτερη φάση διαβούλευσης των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων" (SEC/2003/916) για περαιτέρω στοιχεία σχετικά με τα εμπόδια για την κινητικότητα που δημιουργούνται από τα επαγγελματικά συστήματα συνταξιοδότησης.

¹³ COM (2002) 72

¹⁴ Βλ. επίσης την ανακοίνωση της Επιτροπής για το σχέδιο ενδιάμεσης έκθεσης με τίτλο: "Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010: Επείγουσα ανάγκη μεταρρυθμίσεων για να επιτύχει η στρατηγική της Λισσαβώνας" COM (2003) 685 τελικό.

ανακοίνωση της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή κινητικότητα απασχόλησης αναφέρει σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί και περιέχει συστάσεις για μελλοντική δράση.

Τέλος, η μετατροπή της άτυπης εργασίας σε επίσημη εργασία αποτελεί επίσης ένα σημαντικό μέσο για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας, τη βελτίωση της βιωσιμότητας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και την προώθηση της κοινωνικής συνοχής.

3.4. Από την ανικανότητα στην εργασία: προσφορά μιας νέας αρχής σε άτομα με προβλήματα υγείας

Η ανικανότητα μειώνει σημαντικά τη διάθεση εργατικού δυναμικού, ιδίως μεταξύ εργαζομένων στην 5η και την 6η δεκαετία της ζωής τους. Σε ορισμένα κράτη μέλη, έως ένα πέμπτο ή ακόμη και ένα τέταρτο των ατόμων ηλικίας 55-59 και 60-64 ετών ζουν με παροχές αναπηρίας και εκτός της αγοράς εργασίας. Πολλά άτομα που αιτούνται παροχές αναπηρίας θα μπορούσαν σαφώς να ασκήσουν κάποια επικερδή δραστηριότητα. Στο ΗΒ παρατηρήθηκε ότι το 90% όλων των νέων αιτούντων παροχές αναπηρίας επιθυμούν και αναμένουν να επιστρέψουν σύντομα στην εργασία.¹⁵

Υπάρχουν πολλοί τρόποι με τους οποίους τα προβλήματα υγείας μπορεί να καταστήσουν δύσκολη ή ακόμη και αδύνατη τη συνέχιση άσκησης της τρέχουσας επαγγελματικής δραστηριότητας, είτε προσωρινά είτε μόνιμα. Εάν η ανικανότητα είναι προσωρινή, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πρέπει να υποστηρίζουν την ταχεία επιστροφή στο προηγούμενο επάγγελμα παρέχοντας υψηλής ποιότητας ιατρικές υπηρεσίες αποκατάστασης. Η μόνιμη ανικανότητα για την άσκηση του προηγούμενου επαγγέλματος δεν σημαίνει υποχρεωτικά ανικανότητα για άσκηση οποιασδήποτε εργασίας. Οι σύγχρονες αγορές εργασίας προσφέρουν ένα ευρύ φάσμα θέσεων εργασίας με πολύ διαφορετικές απαιτήσεις όσον αφορά τις σωματικές και πνευματικές ικανότητες του κατόχου τους. Έτσι, εάν ένας εργαζόμενος πρέπει να εγκαταλείψει την προηγούμενη εργασία του για λόγους υγείας, πρέπει να συνεκτιμούνται μέτρα επαγγελματικής αποκατάστασης, εκτός από τα ιατρικά μέτρα, ώστε να διευκολύνεται η ταχεία επανένταξη στην αγορά εργασίας. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για το κατά πόσον τα άτομα με προβλήματα υγείας επανέρχονται στην αγορά εργασίας.

3.4.1. Εμπόδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας ατόμων με προβλήματα υγείας

Τα συστήματα παροχών αναπηρίας συχνά βασίζονται σε μια σαφή ταξινόμηση των ατόμων σε δύο κατηγορίες: τους σωματικά ικανούς και τους ανίκανους ή με αναπηρίες. Σε μια σειρά συστημάτων, το δικαίωμα σε παροχές προκύπτει όταν μειώνεται η ικανότητα του εργαζομένου για την απόκτηση εισοδήματος μέσω της εργασίας, λόγω προβλημάτων υγείας, στο ένα τρίτο ή λιγότερο, έναντι ενός ικανού σωματικά εργαζόμενου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η ικανότητα αυτή εκτιμάται με βάση το εισόδημα από το προηγούμενο επάγγελμα του εργαζομένου για ένα άτομο με παρόμοια ειδικευση. Σε άλλες περιπτώσεις, η επιλεξιμότητα για παροχές αναπηρίας καθορίζεται απλώς από την ικανότητα απόκτησης εισοδήματος που θα του επιτρέπει μια αξιοπρεπή διαβίωση.

Η τάση σε πολλά συστήματα παροχών αναπηρίας εστιάζεται σαφώς στην ανικανότητα παρά στη διατήρηση της ικανότητας προς εργασία. Οι παροχές αναπηρίας είναι τυπικά παθητικές παροχές για όσους θεωρούνται ακατάλληλοι για απασχόληση. Οι δικαιούχοι μπορεί να

¹⁵ Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτό αντικατοπτρίζει επίσης την ιδιαίτερη φύση της παροχής, η οποία δεν απευθύνεται μόνο σε άτομα που θεωρείται ότι έχουν μόνιμη αναπηρία, όπως συμβαίνει σε πολλά κράτη μέλη.

αποθαρρυνθούν κατά πολλούς τρόπους από το να προσφέρουν την εναπομένουσα ικανότητά τους προς εργασία στην αγορά εργασίας. Ορισμένες δραστηριότητες μπορεί να χρειάζονται προηγούμενη έγκριση του φορέα που χορηγεί τις παροχές. Εφόσον εγκριθούν, η χορήγηση των παροχών ενδέχεται να διακοπεί, ανάλογα με το ύψος του εισοδήματος που αποκτάται από την απασχόληση. Έτσι, τα οικονομικά κίνητρα για την αναζήτηση επικερδούς απασχόλησης είναι ασθενή. Πόσο μάλλον, οι δικαιούχοι μπορεί να διστάζουν να δείξουν την προθυμία τους και ικανότητα για εργασία εάν είναι πολύ δύσκολο να επιστρέψουν στη λήψη παροχών εφόσον η συμμετοχή στην αγορά εργασίας αποδειχθεί αδύνατη μακροπρόθεσμα.

Από την οπτική γωνία του εργοδότη, η πρόσληψη ενός ατόμου με αναπηρία μπορεί να έχει πολλά πραγματικά ή θεωρητικά μειονεκτήματα. Ο χώρος εργασίας ίσως πρέπει να προσαρμοστεί, η παραγωγικότητα και η ευελιξία του εργαζομένου με αναπηρία μπορεί να είναι χαμηλότερη (ή να θεωρείται ότι είναι χαμηλότερη) και μπορεί να υπάρχουν φόβοι ότι ένας ανάπηρος εργαζόμενος μπορεί να απουσιάζει περισσότερο για λόγους υγείας. Η μεταφορά της επιβάρυνσης όσον αφορά το κόστος ασθένειας από την κοινωνική ασφάλιση (παροχές ασθένειας σε χρήμα) στους εργοδότες που υπήρξε σε ορισμένες χώρες (π.χ. τις Κάτω Χώρες) μπορεί να αυξήσει τη διστακτικότητα των εργοδοτών να προσλάβουν ανάπηρους εργαζομένους.

Η σπουδαιότητα των συστημάτων παροχών αναπηρίας ως παράγοντα που αντικειμενικά μειώνει τη συμμετοχή στην απασχόληση ενισχύεται με τη χρήση κριτηρίων επιλεξιμότητας άλλων από τα αντικειμενικά ιατρικά κριτήρια. Σε πολλές περιπτώσεις, ο ορισμός της αναπηρίας μπορεί να είναι σχετικός με την προηγούμενη ικανότητα του ατόμου για απόκτηση εισοδήματος από εργασία, που εξαρτάται από το επάγγελμα και την ειδίκευση του ατόμου ή ακόμη και από την περιφέρεια απασχόλησης. Η κατάσταση στην αγορά εργασίας και επομένως οι δυνατότητες εύρεσης κατάλληλης εργασίας μπορούν επίσης να συνεκτιμηθούν κατά τη χορήγηση παροχών αναπηρίας.

3.4.2. Τάσεις των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση

Η πρόωπη παρέμβαση είναι συχνά ο καλύτερος τρόπος πρόληψης της μακροχρόνιας εξάρτησης από παροχές. Αυτό συνεπάγεται την ταχεία πρόσβαση σε ιατρική φροντίδα που μπορεί να προλάβει προβλήματα υγείας, τα οποία μπορεί να οδηγήσουν σε αναπηρία, ή να αποκαταστήσει άτομα που αντιμετωπίζουν ήδη σοβαρά προβλήματα. Εάν η επιδείνωση της κατάστασης της υγείας δεν μπορεί να προληφθεί ή να αναστραφεί, καθιστώντας έτσι αναγκαία την αλλαγή επαγγέλματος, πρέπει να επιδιώκεται η επαγγελματική αλλαγή. Παρόμοια μέτρα προβλέπονται στα περισσότερα συστήματα κοινωνικής προστασίας, συχνά σε διάφορους κλάδους (ασφάλιση σύνταξης, ασφάλιση ανεργίας, φροντίδα της υγείας, ασφάλιση ατυχημάτων).

Στη Φινλανδία έχει θεσπιστεί το δικαίωμα σε πρώιμα μέτρα επαγγελματικής αποκατάστασης για άτομα που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο αναπηρίας. Το εύρος της επαγγελματικής αποκατάστασης που καλύπτεται οικονομικά από το σύστημα συνταξιοδότησης επεκτείνεται συνέχεια. Τα αποτελέσματα αυτής της πολιτικής στη Φινλανδία είναι ενθαρρυντικά. Διαπιστώθηκε ότι τα μέτρα αποκατάστασης είναι αυτοχρηματοδοτούμενα διότι τείνουν να παρατείνουν την επαγγελματική ζωή κατά ένα ή δύο έτη κατά μέσο όρο. Τα καλύτερα αποτελέσματα αποκατάστασης επιτυγχάνονται όταν η αποκατάσταση ξεκινά σε αρκετά πρώιμο στάδιο και έχει σχεδιαστεί ορθά. Αυτό απαιτεί βέβαια την καλή συνεργασία μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων παραγόντων.

Στις Κάτω Χώρες και το Λουξεμβούργο, ο εργοδότης είναι υποχρεωμένος να βρει μια πιο κατάλληλη θέση εργασίας για ένα άτομο με αναπηρία εντός της εταιρείας (εφόσον έχει

περισσότερους από 25 εργαζομένους, στην περίπτωση του Λουξεμβούργου) ή, στην περίπτωση των Κάτω Χωρών, και σε άλλη εταιρεία. Η Γαλλία επιδιώκει την προώθηση της απασχόλησης ανάπηρων εργαζομένων μέσω ενός συστήματος ποσόστωσης που υποχρεώνει εταιρείες με περισσότερους από 20 εργαζομένους να απασχολούν τουλάχιστον 6% ανάπηρους εργαζομένους ή να καταβάλουν μια εισφορά. Στο Λουξεμβούργο, ανάπηροι εργαζόμενοι που έχουν μετακινηθεί από μια θέση εργασίας σε άλλη διαθέτουν ειδική προστασία έναντι απολύσεων για ένα έτος. Παρόμοιες υποχρεώσεις απασχόλησης ή μετακίνησης συνοδεύονται συνήθως από μέτρα για τον εργοδότη, ο οποίος μπορεί να λάβει επιδοτήσεις για την προσαρμογή του χώρου εργασίας ή για την παροχή κατάρτισης.

Ορισμένα κράτη μέλη αναγνωρίζουν μερική αναπηρία, αντιμετωπίζοντας έτσι, έως ένα βαθμό, την ποικιλιότητα των συνθηκών αναπηρίας. Η Σουηδία κάνει διάκριση μεταξύ τεσσάρων επιπέδων μειωμένης ικανότητας προς εργασία: 25%, 50%, 75% και 100%. Οι δικαιούχοι παροχών μερικής αναπηρίας ενθαρρύνονται να αξιοποιήσουν την εναπομένουσα ικανότητά τους προς εργασία. Η διάκριση ανάμεσα σε παροχές μερικής και πλήρους αναπηρίας υφίσταται επίσης στη Γερμανία και μελετάται στην Αυστρία.

Ακόμη και αν δεν υφίστανται παροχές μερικής αναπηρίας μπορεί να είναι δυνατή η λήψη εισοδήματος από εργασία παράλληλα με παροχές αναπηρίας. Τα εισοδήματα αυτά υπόκεινται συνήθως σε ένα ανώτατο όριο εισοδήματος, το οποίο μπορεί να εξαρτάται από το εισόδημα πριν από την αναπηρία. Έτσι, στη Γαλλία το ανώτατο όριο για το συνδυασμένο εισόδημα είναι το ύψος των εισοδημάτων πριν από την αναπηρία. Εξαίρεση όσον αφορά τα ανώτατα όρια αποτελεί το γερμανικό σύστημα ασφάλισης ατυχημάτων, το οποίο καταβάλλει συντάξεις ως αποζημίωση για μόνιμη ιατρική βλάβη που οφείλεται σε εργατικό ατύχημα· οι συντάξεις αυτές καταβάλλονται ανεξάρτητα από την ύπαρξη άλλου εισοδήματος.

Για να ξεπεραστεί η διστακτικότητα των δικαιούχων παροχών αναπηρίας να αναλάβουν εργασία, η Σουηδία και η Φινλανδία επιτρέπουν στους δικαιούχους να διακόπτουν προσωρινά το δικαίωμά τους για να δοκιμάσουν την ικανότητά τους να εργαστούν. Η περίοδος αυτή μπορεί να είναι από έξι μήνες έως πέντε χρόνια στη Φινλανδία· κατά τη διάρκεια των πρώτων δύο ετών απασχόλησης καταβάλλεται μια προσαύξηση. Η Σουηδία επιτρέπει μια δοκιμαστική περίοδο δύο ετών χωρίς την απώλεια του δικαιώματος σε παροχές και συνεχίζει να καταβάλλει τις παροχές κατά τη διάρκεια των τριών πρώτων μηνών της απασχόλησης. Η Ιρλανδία προσφέρει ένα επίδομα «επιστροφής στην εργασία», το οποίο επιτρέπει στους δικαιούχους να διατηρήσουν το δικαίωμά τους σε παροχές για τρία χρόνια (τέσσερα στην περίπτωση αυτοαπασχολούμενων) ενώ ασκούν απασχόληση πλήρους χρόνου.

Πολλές χώρες αναθεωρούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για παροχές αναπηρίας, εστιάζοντας λιγότερο σε θέματα που αφορούν την αγορά εργασίας και εφαρμόζοντας αυστηρότερα ιατρικά κριτήρια. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να μειώσει το Λουξεμβούργο στο ήμισυ τον αριθμό των νέων συντάξεων αναπηρίας που χορηγήθηκαν από το 1996 έως το 2000. Η Πολωνία θέσπισε το 1997 αυστηρότερους κανόνες για την ιατρική εκτίμηση αναπηριών, με τη μεταφορά αυτών των καθηκόντων από τις επιτροπές ιατρών σε ιατρούς της κοινωνικής ασφάλισης (ZUS), ενώ η Γαλλία έχει ανακοινώσει ότι θα ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των ιατρικών ελέγχων. Ωστόσο, με την απουσία αποτελεσματικών μέτρων ένταξης στην αγορά εργασίας που να στοχεύουν στα άτομα με αναπηρίες, η μεγαλύτερη αυστηρότητα των κριτηρίων επιλεξιμότητας, είτε αυτά είναι ιατρικά είτε οικονομικά ή κοινωνικά, μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μεταφορά του βάρους από τα συστήματα αναπηρίας σε άλλους τομείς της κοινωνικής προστασίας, ιδίως στην ασφάλιση ανεργίας, ασθένειας, πρόωρης συνταξιοδότησης και κοινωνικής υποστήριξης.

Τέλος, είναι ακόμη διαδεδομένη η χορήγηση επιδοτήσεων σε εργοδότες, συχνά με τη μορφή μειωμένων εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, για την υποστήριξη πρόσληψης ή διατήρησης στην εργασία ατόμων με αναπηρία. Η Δανία για παράδειγμα ανέπτυξε το σύστημα «ευέλικτες θέσεις εργασίας» για άτομα με μόνιμα μειωμένη ικανότητα προς εργασία· οι επιδοτήσεις μισθών που χορηγούνται στους εργοδότες ανέρχονται στο ήμισυ έως και τα 2/3 του μισθού. Τα οικονομικά κίνητρα μπορεί να συνοδεύονται από την παροχή εκτενούς υποστήριξης στην εργασία, μέσω της ατομικής παροχής βοήθειας από άτομα που απασχολούνται είτε από τον εργοδότη είτε από την κοινότητα (Αυστρία, Δανία, Γερμανία και ΗΒ). Μια επιλογή για την παροχή απασχόλησης σε άτομα με σοβαρή αναπηρία έγκειται στην προσφορά ειδικής απασχόλησης σε προστατευόμενο περιβάλλον, είτε σε ειδικά εργαστήρια ή επιχειρήσεις είτε σε προστατευόμενα τμήματα κανονικών εταιρειών. Οι Κάτω Χώρες και η Πολωνία έχουν δώσει ιδιαίτερη έμφαση σε αυτή την προσέγγιση.

3.5. Παράταση των επαγγελματικών βίων

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στοκχόλμη έθεσε το φιλόδοξο στόχο αύξησης του ποσοστού απασχόλησης για τα άτομα ηλικίας 55 – 64 ετών σε 50% (το 2002 το ποσοστό αυτό ανερχόταν σε 40,1% και σε ένα τέταρτο αυτού για άτομα ηλικίας 60-64 ετών). Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Βαρκελώνη θέσπισε το συμπληρωματικό και εξίσου φιλόδοξο στόχο αύξησης κατά πέντε έτη της μέσης ηλικίας εξόδου από την αγορά εργασίας έως το 2010 (αυτή τη στιγμή 61%, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Eurostat). Η επίτευξη των στόχων αυτών θα είναι αποφασιστικής σημασίας για την εξασφάλιση της μελλοντικής οικονομικής βιωσιμότητας της κοινωνικής προστασίας και κυρίως για την εξασφάλιση κατάλληλων επιπέδων εισοδημάτων για τους μελλοντικούς συνταξιούχους.

Η αυξημένη συμμετοχή όλων των ηλικιών στο εργατικό δυναμικό απαιτεί την παρακολούθηση της ενεργούς γήρανσης, μέσω της θετικής αλληλεπίδρασης των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών και των πολιτικών για την απασχόληση, καθώς επίσης και την έντονη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων. Επίσης, απαιτεί σοβαρή επένδυση στην ποιότητα της εργασίας, με την προώθηση μέτρων για την παροχή ενός ελκυστικού και προσαρμόσιμου εργασιακού περιβάλλοντος, τη βελτίωση της πρόσβασης στην κατάρτιση και την ενίσχυση των κινήτρων για την ανάληψη απασχόλησης ή την παράταση του επαγγελματικού βίου. Στο πλαίσιο αυτό, τα υφιστάμενα μοντέλα συνταξιοδότησης και πρόσληψης πρέπει να αλλάξουν, ενώ η αντίληψη για πρόωρη συνταξιοδότηση δεν πρέπει να αποτελεί την προτιμώμενη λύση για τη μείωση του προσωπικού και την εταιρική αναδιάρθρωση.

3.5.1. Εμπόδια όσον αφορά την παράταση των επαγγελματικών βίων στα υφιστάμενα συστήματα κοινωνικής προστασίας

Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας οπωσδήποτε συμβάλουν στα σημερινά χαμηλά ποσοστά απασχόλησης των μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων, αφού προσφέρουν διάφορες επιλογές για πρόωρη αποχώρηση από την αγορά εργασίας. Από την αύξηση της ανεργίας στα μέσα της δεκαετίας του '70, η πρόωρη συνταξιοδότηση κατέστη ένα βασικό εργαλείο για την προσαρμογή του μεγέθους του εργατικού δυναμικού σε εταιρείες. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας κατέστησαν πιο εύκολη και κοινωνικά πιο αποδεκτή την απόρριψη ηλικιωμένων εργαζομένων αντί νέων. Λαμβάνοντας υπόψη τη δημογραφική γήρανση, μια τέτοια πολιτική, η οποία μειώνει τη διάθεση εργατικού δυναμικού σε άτομα που βρίσκονται στην 5η και στις αρχές της 6ης δεκαετίας της ζωής τους, δεν είναι πλέον βιώσιμη. Η ομάδα εργασίας για τη γήρανση του πληθυσμού της επιτροπής οικονομικής πολιτικής εκτίμησε ότι η αύξηση της πραγματικής ηλικίας συνταξιοδότησης κατά ένα χρόνο θα μείωνε την προβλεπόμενη αύξηση στις δαπάνες των συντάξεων κατά 0,6% έως 1% του ΑΕΠ (με την

προϋπόθεση ότι η μείωση των πρόωρων συνταξιοδοτήσεων δεν θα οδηγήσει σε πρόσθετα συνταξιοδοτικά δικαιώματα). Επίσης, από πλευράς επάρκειας, πρέπει τα συστήματα κοινωνικής προστασίας να γίνουν πιο φιλικά προς το χρήστη: εάν τα άτομα μπορούν να αυξήσουν το δικαίωμά τους συνταξιοδότησης με το να εργάζονται πέρα από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης (είτε συνδυάζοντας το εισόδημα από την εργασία με σύνταξη είτε μεταθέτοντας χρονικά τη λήψη της σύνταξης) ή να επιλέξουν τη σταδιακή συνταξιοδότηση, αυτό μπορεί να συμβάλει σημαντικά στη μελλοντική επάρκεια των συντάξεων.

Υπάρχουν διάφοροι τρόποι με τους οποίους τα συστήματα κοινωνικής προστασίας υποστηρίζουν την πρόωρη έξοδο ηλικιωμένων εργαζομένων από την αγορά εργασίας. Ορισμένα επαγγέλματα επωφελούνται από μικρότερες ηλικίες συνταξιοδότησης που δικαιολογούνται από το γεγονός ότι η εργασία σε αυτά τα επαγγέλματα είναι σωματικά επίπονη. Μια εναλλακτική επιλογή ως προς την πρόωρη συνταξιοδότηση αυτών των ομάδων μπορεί να είναι η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και η παροχή της δυνατότητας στους ηλικιωμένους εργαζόμενους να μετακινηθούν σε άλλες δραστηριότητες. Άτομα με μεγάλο αριθμό εισφορών μπορούν να είναι επιλέξιμα για σύνταξη αρκετά πριν από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης. Αυτό μπορεί να αιτιολογηθεί για λόγους δικαιοσύνης έναντι ατόμων που άρχισαν να εργάζονται πολύ νωρίς στη ζωή τους – συνήθως με χαμηλές αποδοχές – όμως αυτό δεν πρέπει να τα εμποδίζει να παραμένουν περισσότερο στην αγορά εργασίας για να επιτυγχάνουν ένα υψηλότερο εισόδημα από τη σύνταξη.

Τα συνταξιοδοτικά συστήματα συχνά τιμωρούν, από οικονομικής πλευράς, αυτούς που επιθυμούν να εργαστούν για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα: με τη μείωση των συντάξεων εάν ο δικαιούχος διαθέτει εισόδημα από απασχόληση ή με την άρνηση ασφαλιστικής προσαύξησης σε όσους ζητούν να συνταξιοδοτηθούν αργότερα (και επομένως για μικρότερη εναπομένουσα περίοδο της ζωής τους). Η προϋπόθεση αποχώρησης για τη λήψη σύνταξης καθώς και διάφοροι έλεγχοι των ιδίων μέσων στα συνταξιοδοτικά συστήματα τείνουν να αποθαρρύνουν τους ηλικιωμένους από το να παραμείνουν στην αγορά εργασίας. Υπάρχουν πολλοί περιορισμοί στο ποσό του εισοδήματος που μπορεί να αποκτάται από εργασία σε συνδυασμό με σύνταξη. Σε ορισμένες περιπτώσεις διακόπτεται η καταβολή σύνταξης ενώ σε άλλες περιπτώσεις υπάρχουν κρατήσεις από τη σύνταξη. Επίσης, στην περίπτωση της χρονικής μετάθεσης της συνταξιοδότησης, οι εισφορές που καταβάλλονται από τον εργαζόμενο και το μικρότερο προσδόκιμο ζωής τη χρονική στιγμή της συνταξιοδότησης αντικατοπτρίζονται μόνο εν μέρει ή και καθόλου στο ύψος της σύνταξης¹⁶.

Τα συστήματα παροχών ανεργίας προσφέρουν, σε πολλά κράτη μέλη, ακόμη μια δυνατότητα εξόδου από την αγορά εργασίας. Οι μεγαλύτεροι σε ηλικία εργαζόμενοι λαμβάνουν ορισμένες φορές πιο γενναιόδωρες παροχές και συχνά δεν απαιτείται από αυτούς να είναι διαθέσιμοι και να αναζητούν εργασία. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι παροχές αναπηρίας επιτρέπουν σε ένα σημαντικό ποσοστό να συνταξιοδοτηθεί πρόωρα, ανάλογα με το πόσο εύκολη είναι η χορήγηση παρόμοιων παροχών, την υποστήριξη που παρέχεται για την ανεύρεση μιας πιο κατάλληλης εργασίας και την τακτική παρακολούθηση της εξέλιξης της υγείας.

3.5.2. *Τάσεις των πολιτικών μεταρρυθμίσεων και μέτρα φιλικά προς την απασχόληση*

Τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι ο στόχος της ΕΕ για την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των ατόμων ηλικίας από 55 έως 64 ετών και για την αύξηση της πραγματικής μέσης ηλικίας αποχώρησης πρέπει να συνοδεύονται από έντονες προσαρμογές των

¹⁶ Αυτό συνεπάγεται τη μείωση της "καθαρής σύνταξης" με τη χρονική μετάθεση της συνταξιοδότησης.

συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές βρίσκονται σε εξέλιξη και μπορούν να αυξήσουν σημαντικά τα ποσοστά απασχόλησης¹⁷ των ατόμων που βρίσκονται στην 5η και την 6η δεκαετία της ζωής τους. Παρ' ότι τα περισσότερα κράτη μέλη τείνουν να επικεντρώνονται σε μεταρρυθμίσεις όσον αφορά τις παροχές και απέχουν πολύ από την ανάπτυξη εκτενών στρατηγικών για την ενεργό γήρανση, μια σειρά από αυτά επισημαίνουν την ανάγκη διατήρησης της απασχολησιμότητας των μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων μέσω της δια βίου μάθησης, παροχής καλύτερης υποστήριξης για την αναζήτηση εργασίας, προσαρμογής των συνθηκών εργασίας, αλλαγής των αντιλήψεων και καταπολέμησης των διακρίσεων λόγω ηλικίας και, σε ορισμένες περιπτώσεις, μείωσης του κόστους απασχόλησης ηλικιωμένων εργαζομένων, ιδίως με τη μείωση των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης.

Πολλά κράτη μέλη καθιστούν πιο αυστηρά τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τη λήψη παροχών ανεργίας, ενώ προσφέρουν περισσότερη υποστήριξη σε ηλικιωμένους εργαζόμενους για την ανεύρεση απασχόλησης. Στο Βέλγιο, απαιτείται από τους μεγαλύτερους σε ηλικία άνεργους να καταγραφούν ως άτομα που αναζητούν εργασία και να αποδεχτούν εργασία έως την ηλικία των 58 ετών (αντί των 57 που ίσχυε πριν). Οι Κάτω Χώρες καταργούν εντελώς το όριο ηλικίας πάνω από το οποίο δεν απαιτείται πλέον η αναζήτηση εργασίας (προς το παρόν 57½ ετών). Η Φινλανδία και η Αυστρία κλείνουν τα συστήματα πρόωρης συνταξιοδότησης για άνεργους και η Γερμανία μειώνει την περίοδο λήψης παροχών ανεργίας για μεγαλύτερους σε ηλικία εργαζόμενους. Τα μέτρα αυτά έχουν ως συνέπεια ότι οι μεγαλύτεροι σε ηλικία εργαζόμενοι δεν θα θεωρούνται πλέον ως οριστικά αποκομμένοι από την αγορά εργασίας.

Η πρόωρη συνταξιοδότηση έχει καταστεί δύσκολη ακόμη και για άτομα με μακρά επαγγελματική σταδιοδρομία. Στην Ισπανία, η επιλογή αυτή ισχύει μόνο για άτομα που εισήλθαν στην αγορά εργασίας πριν από το 1967. Η Ιταλία αυξάνει σταδιακά τον αριθμό των εισφορών που απαιτούνται για τη λήψη σύνταξης γήρατος. Η συνταξιοδότηση πριν από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης παραμένει δυνατή σε πολλά κράτη μέλη, με μειωμένες όμως συνταξιοδοτικές παροχές.

Η σταδιακή συνταξιοδότηση, δηλαδή ο συνδυασμός μερικής σύνταξης με εργασία μερικού χρόνου μπορεί να αποτελέσει μια εναλλακτική επιλογή στην πρόωρη πλήρη έξοδο από την αγορά εργασίας. Η επιλογή αυτή ισχύει ήδη ή θεσπίζεται σε πολλά κράτη μέλη. Ωστόσο, η επίδρασή της είναι αμφισβητούμενη: μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση της συμμετοχής στην απασχόληση αν η εναλλακτική επιλογή είναι η πλήρης παύση της δραστηριότητας ή μπορεί να μειώσει τη διάθεση εργατικού δυναμικού αν, ελλείψει της επιλογής της μερικής συνταξιοδότησης, οι εργαζόμενοι θα συνέχιζαν να εργάζονται με πλήρη χρόνο. Επίσης, οι προϋποθέσεις που συνδέονται με την επιλογή του συνδυασμού μερικής συνταξιοδότησης με εργασία μερικού χρόνου πρέπει να γίνουν πιο ελκυστικές ώστε να υιοθετείται αυτή η επιλογή από ένα σημαντικό αριθμό εργαζομένων στις χώρες όπου υφίσταται αυτή η δυνατότητα (Γερμανία, Βέλγιο, μεταξύ άλλων).

Η αύξηση της κανονικής ηλικίας συνταξιοδότησης μελετάται σε ορισμένα κράτη μέλη, συχνά στο πλαίσιο ευέλικτων συστημάτων συνταξιοδότησης. Στη Σουηδία, αυτό είναι πραγματικότητα ήδη με τη μεταρρύθμιση του 1999 ενώ το θέμα συζητείται ανοιχτά στη Γερμανία, ως πολιτική επιλογή. Η Αυστρία και η Γαλλία αυξάνουν τον αριθμό των εισφορών που απαιτούνται για πλήρη σύνταξη. Στη Γαλλία, αυτό σημαίνει ότι ένας αυξανόμενος αριθμός ατόμων θα πρέπει να συνεχίσει να εργάζεται πέρα από την κανονική ηλικία συνταξιοδότησης (60 ετών) εάν θέλουν να αποκτήσουν δικαίωμα σε πλήρη σύνταξη. Η

¹⁷ Το ποσοστό ενεργοποίησης είναι το ποσοστό των ατόμων της ηλικιακής ομάδας που είναι διαθέσιμη και αναζητούν ενεργά εργασία.

εξίσωση των ηλικιών συνταξιοδότησης για άνδρες και γυναίκες (Βέλγιο, Ιταλία, Πορτογαλία, HB) ή ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα (Αυστρία, HB) θα έχουν επίσης ως αποτέλεσμα την αύξηση της πραγματικής ηλικίας συνταξιοδότησης.

Υπάρχει μια σαφής τάση να επιτρέπεται στους ηλικιωμένους εργαζόμενους να παραμείνουν περισσότερο στην αγορά εργασίας και να συνδυάζουν εισοδήματα από εργασία με τις συντάξεις τους ή, εάν μεταθέτουν χρονικά τη λήψη της σύνταξης, να κατοχυρώνουν μεγαλύτερα συνταξιοδοτικά δικαιώματα. Η δυνατότητα χρονικής μετάθεσης της σύνταξης εξετάζεται ακόμη και σε κράτη με ενιαίες βασικές συντάξεις (Δανία, Ιρλανδία και HB). Άλλα κράτη μέλη θεσπίζουν ή βελτιώνουν τις συνταξιοδοτικές προσαυξήσεις για άτομα που παραμένουν περισσότερο στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν διάφοροι περιορισμοί στις αποδοχές συνταξιούχων που παραμένουν στην απασχόληση, κάτι που δημιουργεί σημαντικά εμπόδια για τη συμμετοχή τους στο εργατικό δυναμικό. Στερούνται επίσης από ηλικιωμένους εργαζόμενους σημαντικές δυνατότητες εξασφάλισης ενός επαρκούς εισοδήματος σε μεγάλη ηλικία.

Σε ορισμένα κράτη μέλη θεσπίζεται η μεγαλύτερη σύνδεση των δια βίου αποδοχών (ή της καταβολής εισφορών) με τις συνταξιοδοτικές παροχές. Αυτό συνεπάγεται ότι δεν λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό της σύνταξης μόνο τα τελευταία χρόνια της σταδιοδρομίας, με αποτέλεσμα εργαζόμενοι που είχαν χαμηλές αποδοχές στα τελευταία χρόνια της σταδιοδρομίας τους (λόγω εργασίας μερικού χρόνου ή «δεύτερης σταδιοδρομίας») να μην υφίστανται αδικαιολόγητες μειώσεις στα συνταξιοδοτικά τους δικαιώματα.

Τέλος, κράτη μέλη που διαθέτουν σημαντικά επαγγελματικά συστήματα συνταξιοδότησης πρέπει επίσης να παρακολουθούν την επίδραση παρόμοιων φορολογικά προνομιούχων συστημάτων στην πρόωρη συνταξιοδότηση. Τόσο οι Κάτω Χώρες όσο και το HB κάνουν πιο αυστηρές τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας όσον αφορά τα φορολογικά πλεονεκτήματα για ιδιωτικά επαγγελματικά συστήματα συνταξιοδότησης που προσφέρουν πρόωρη συνταξιοδότηση. Στο HB, η επιτρεπόμενη ελάχιστη ηλικία πρόκειται να αυξηθεί από 50 σε 55 ετών.

4. Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΣΤΙΣ ΥΠΟ ΕΝΤΑΞΗ ΧΩΡΕΣ

Παρ' ότι τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν σήμερα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας στις υπό ένταξη χώρες διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους, τα ακόλουθα χαρακτηριστικά είναι περισσότερο διαδεδομένα¹⁸: (i) *χαμηλά ποσοστά συμμετοχής*: με κάποιες εξαιρέσεις, οι υπό ένταξη χώρες παρουσιάζουν χαμηλά ποσοστά συμμετοχής, που εν μέρει αντικατοπτρίζουν τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και εξάρτησης, ως αποτέλεσμα της εκτενούς χρήσης πρόωρης συνταξιοδότησης και αναπηρικών συντάξεων κατά τη διάρκεια των διαδικασιών αναδιάρθρωσης την περίοδο 1970 -1980. Επίσης, ορισμένες υπό ένταξη χώρες διαθέτουν περισσότερο παραδοσιακές δομές που περιορίζουν την πρόσβαση των γυναικών στην απασχόληση και καθιστούν δύσκολο το συνδυασμό της επαγγελματικής και της οικογενειακής ζωής· (ii) *ασθενή και μη φιλικά προς την απασχόληση συστήματα κοινωνικής προστασίας*: παρά τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, τα υφιστάμενα συστήματα πρόνοιας δεν είναι πολύ γενναιόδωρα από οικονομικής πλευράς, προβλέπουν χαλαρές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και παρέχουν μικρή πρόσβαση σε κοινωνική προστασία· αυτό συμβάλει στην ανάπτυξη μιας νοοτροπίας διαβίωσης με παροχές αντί για την αναζήτηση εργασίας. Τέλος, τα

¹⁸ Τα διαθέσιμα αναλυτικά στοιχεία είναι ακόμη πολύ λίγα για να επιτρέπουν την επισκόπηση των κύριων εμποδίων όσον αφορά τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας από τη δομή και τη λειτουργία των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις υπό ένταξη χώρες.

συστήματα φορολογίας είναι ανεπαρκή για την αποτελεσματική συλλογή φόρων, ενώ η φορολογία της εργασίας είναι σχετικά υψηλή· και (iii) *άτυπη οικονομία και μετανάστευση*: αν και οι μετανάστες, νόμιμοι ή παράνομοι, αυξάνουν το απόθεμα κεφαλαίου και, έτσι, το δυναμικό ανάπτυξης αυτών των οικονομιών, δημιουργούν πρόβλημα όσον αφορά την ελκυστικότητα της εργασίας για χαμηλόμισθους εργαζόμενους (νόμιμη μετανάστευση) και τη μετατροπή άτυπης εργασίας σε κανονική απασχόληση (παράνομη μετανάστευση). Η νόμιμη μετανάστευση δημιουργεί σοβαρά προβλήματα από πλευράς κάλυψης αυτών των εργαζομένων αλλά και για τη μακροπρόθεσμη οικονομική βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις χώρες υποδοχής.

Οι υπό ένταξη χώρες πρέπει να ενισχύσουν τα συστήματά τους κοινωνικής προστασίας και τις θετικές πολιτικές για την αγορά εργασίας, με στόχο τη μείωση του ποσοστού εξάρτησης των ατόμων που ζουν με μακροπρόθεσμες παροχές, τη βελτίωση της απασχολησιμότητας των ατόμων που αναζητούν εργασία και την αύξηση των ποσοστών συμμετοχής, ιδίως των γυναικών και των μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων. Ωστόσο, κατά την εξέταση πολιτικών που παρατείνουν τους επαγγελματικούς βίους, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι συγκεκριμένες συνθήκες στις εν λόγω χώρες, ιδίως όσον αφορά το χαμηλότερο προσδόκιμο ζωής και μάλιστα για άνδρες. Τέλος, όσον αφορά την άτυπη εργασία που ορισμένες φορές συνδέεται με την παραοικονομία, πρέπει να ενταθούν οι νομικές κυρώσεις και να αναπτυχθούν εξατομικευμένα προγράμματα που θα ανταμείβουν τη νόμιμη εργασία.

5. ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με επιφύλαξη των πολιτικών συστάσεων που δίνονται στο πλαίσιο των ΓΠΟΠ και των κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, από την παρούσα έκθεση μπορούν να εξαχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα όσον αφορά τη συμβολή που μπορούν να έχουν οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας στην ικανότητα εργασίας και την απασχολησιμότητα:

- (1) Τα κράτη μέλη πρέπει να αναθεωρήσουν και να εκσυγχρονίσουν τα συστήματά τους κοινωνικής προστασίας ώστε να καταστούν αυτά περισσότερο φιλικά προς την εργασία, με την εξάλειψη των εμποδίων και των αντικινήτρων για εργασία και με τη δημιουργία των ορθών συνθηκών ώστε να γίνει η εργασία περισσότερο ελκυστική. Παρ' ότι αυτό μπορεί να απαιτήσει τη θέσπιση νέων μηχανισμών, σημαντική βελτίωση μπορεί να επιτευχθεί με την απλή επισκόπηση υφιστάμενων πολιτικών με σκοπό την εξάλειψη κάποιων διατάξεων στο πλαίσιο των υφιστάμενων συστημάτων παροχών και φορολογίας, που έχουν αρνητική επίδραση στην προθυμία ή τη διαθεσιμότητα των ατόμων να αναλάβουν εργασία ή να παραμείνουν σε αυτήν, όπως επίσης και τη μείωση της φορολογικής επιβάρυνσης σε χαμηλόμισθους εργαζόμενους.
- (2) Δεν αρκεί ένας ενιαίος μηχανισμός ή ένα σύστημα παροχών για να γίνει η εργασία περισσότερο ελκυστική. Επομένως, τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν τη διασύνδεση των στόχων σε τομείς της πολιτικής όπως η φορολογία, τα συστήματα κοινωνικής προστασίας και τα συστήματα παροχών που εξαρτώνται από το εισόδημα, κατά την εφαρμογή πολιτικών για να καταστεί η εργασία περισσότερο ελκυστική. Παρ' ότι υπάρχει η τάση εφαρμογής πολιτικών που θα ανταμείβουν την εργασία, με την υιοθέτηση μιας σταδιακής προσέγγισης, τα κράτη μέλη πρέπει να αναπτύξουν μια εκτενή στρατηγική που θα συνδυάζει κοινωνικούς στόχους με οικονομικούς

και δημοσιονομικούς στόχους και στόχους όσον αφορά την απασχόληση, όπως υπογραμμίζεται στην 8η κατευθυντήρια γραμμή για την απασχόληση και στον 4ο ΓΠΟΠ. Επίσης, υπάρχει ανάγκη για μεγαλύτερο συντονισμό ανάμεσα στις διάφορες υπηρεσίες και τους φορείς που είναι αρμόδιοι για την υλοποίηση αλληλένδετων μεταρρυθμίσεων.

- (3) Τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν μη οικονομικά κίνητρα σε συνδυασμό με οικονομικά κίνητρα. Κατά το σχεδιασμό των μεταρρυθμίσεων για την κοινωνική προστασία, τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να δώσουν ιδιαίτερη προσοχή σε θέματα που έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικά κίνητρα για εργασία – εκτός από οικονομικά κίνητρα – όπως τα εξής:
 - (α) την παροχή κατάλληλων (οικονομικά προσιτών και υψηλής ποιότητας) εγκαταστάσεων για τη φροντίδα παιδιών και άλλων εξαρτώμενων προσώπων, όπως ηλικιωμένων και ανάπηρων συγγενών;
 - (β) την ποιότητα της εργασίας, όπως καθορίζεται από παράγοντες όπως το ευέλικτο ωράριο εργασίας, οι δυνατότητες κατάρτισης, η ασφάλεια της θέσης εργασίας, η επαρκής κάλυψη κοινωνικής προστασίας.
- (4) Κατά την επισκόπηση των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, με στόχο την ανταμοιβή της εργασίας, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην αλληλεπίδραση μεταξύ παθητικών συστημάτων παροχών και ενεργών μέτρων, ιδίως όσον αφορά την αναζήτηση εργασίας και την κατάρτιση. Η θέσπιση αυστηρότερων προϋποθέσεων μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση οικονομικών αντικινήτρων για εργασία που ενυπάρχουν στα συστήματα φορολογίας και παροχών, χωρίς να μειώνεται υποχρεωτικά η γενναιοδωρία τους (π.χ. η διάρκεια και το ύψος αναπλήρωσης του εισοδήματος). Στο πλαίσιο των προσπαθειών για τη βελτίωση των κινήτρων για εργασία, είναι σημαντικό να αποφευχθεί ότι με το να γίνουν οι προϋποθέσεις πιο αυστηρές, ιδίως όταν αφορούν τις παροχές κοινωνικής υποστήριξης, μπορεί να θέσουν άτομα με ιδιαίτερο μειονέκτημα σε σοβαρό κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.
- (5) Κατά την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος, των συστημάτων παροχών, τα κράτη μέλη πρέπει να προχωρήσουν σε μια περισσότερο ενδελεχή και συστηματική ανάλυση των επιδράσεών τους και να εξετάσουν επίσης τις μακροπρόθεσμες επιδράσεις τους. Συγκεκριμένα, καλά σχεδιασμένα μέτρα που αποσκοπούν στην επιστροφή των ατόμων στην αγορά εργασίας ή στην παράταση των επαγγελματικών τους βίων μπορεί να είναι επωφελή τόσο για το μεμονωμένο άτομο όσο και για το σύνολο της κοινωνίας.
- (6) Η εξάλειψη εμποδίων όσον αφορά τη γεωγραφική και την επαγγελματική κινητικότητα αποτελεί ένα σημαντικό στόχο, όμως η πρόοδος είναι αργή. Επομένως, οι πολιτικές για την υπέρβαση αυτών των εμποδίων πρέπει να ενταθούν. Τα κράτη μέλη πρέπει να επικεντρωθούν περισσότερο στην προώθηση της κινητικότητας στην αγορά εργασίας, στη μετάβαση από την εργασία μερικού χρόνου στην εργασία πλήρους χρόνου, στη μετάβαση στην αυτοαπασχόληση ή στη μετάβαση σε σταδιακή συνταξιοδότηση και από την άτυπη στην κανονική απασχόληση. Ειδικές δράσεις μπορεί να περιλαμβάνουν συστήματα παροχής οικονομικών κινήτρων, όπως

επιδοτήσεις κινητικότητας και κατάρτισης και νομοθετικά μέτρα. Ο ρόλος της εκπαίδευσης και της κατάρτισης στο πλαίσιο της δια βίου μάθησης είναι εξίσου σημαντικός.

- (7) Τέλος, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίσουν ότι τα επικουρικά συστήματα κοινωνικής προστασίας, που αποτελούν σημαντικό στοιχείο της κοινωνικής προστασίας, σχεδιάζονται κατά τρόπο που να μην εμποδίζουν τους εργαζόμενους όσον αφορά την κινητικότητα και την προαγωγή της σταδιοδρομίας τους.