

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Práce a chudoba: na cestě k nezbytnému komplexnímu přístupu (stanovisko z vlastní iniciativy)**

(2009/C 318/10)

Zpravodaj: **paní PRUD'HOMME**

Dne 26. února 2009 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

„Práce a chudoba: na cestě k nezbytnému komplexnímu přístupu.“

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 1. září 2009. Zpravodajkou byla paní PRUD'HOMME.

Na 456. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 30. září 2009 a 1. října 2009 (jednání dne 30. září 2009), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 173 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 7 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Doporučení

Aktivní chudoba je pro zaměstnance i pro určité samostatně výdělečně činné osoby složitou otázkou s mnoha vzájemně provázanými kritérii. Komplexní přístup by měl umožnit zavedení účinných mechanismů pro řešení problémů.

1.1 Do jádra evropského projektu začlenit cíl kvalitního zaměstnání pro všechny.

1.2 Učinit z otázky chudých pracujících problematiku, která bude pravidelně projednávána v rámci evropského sociálního dialogu.

1.3 Rychle dosáhnout vývoje nástrojů založených na poznatcích, které umožní tyto otázky stále přesněji hodnotit z evropského hlediska, a to jak jejich odlišnosti, tak společné body.

1.4 Zkoumat a vytvářet nové kombinace v oblasti sociální ochrany a zaměstnání, jež zejména umožní zajistit všem pracovníkům důstojné příjmy, a vytvořit tak podmínky pro uspokojení jejich základních potřeb (v oblasti bydlení, zdravotní péče, vzdělávání, a to jak pro ně samotné, tak pro jejich děti, atd.).

1.5 Zajistit účinnou počáteční a další přípravu na kvalitní pracovní místa. Na různých úrovních (celostátní, regionální) přijmout opatření zaměřená na vytvoření takového prostředí, jež umožní zamezit předčasnému odchodu mladých lidí.

1.6 Pokračovat v úsilí a diskusích v oblasti flexikurity a dosáhnout nové rovnováhy mezi flexibilitou (nutnou pro podniky) a reálnými prostředky s větší jistotou (ochrany pro

pracovníky). Tento přístup by měl zabránit nárůstu aktivní chudoby a usilovat o její vymýcení.

1.7 V rámci roku 2010, který Komise vyhlásila Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení, připravit informační sdělení a propagovat tuto problematiku jak na úrovni Evropské unie, tak členských států.

## 2. Souvislosti

2.1 Na úrovni EU vznikl celý soubor vědeckých prací, návrhů a inovací, které byly zaměřeny na „chudé pracující“ a z nichž vyplývá, že práce nutně neznamená ochranu před chudobou, zejména v současných sociálně-ekonomických podmínkách.

2.2 V *Návrhu společné zprávy o sociální ochraně a sociálním začlenění 2009* (<sup>1</sup>), jež vychází z nových národních strategických zpráv, Komise zdůrazňuje význam problematiky chudých pracujících a kvalitního zaměstnání. Tato problematika a konkrétní otázky, o nichž pojednává, jsou v souladu s činnostmi a aktivitami na úrovni Společenství v oblasti „aktivního začlenění“. Cíl je tedy dvojitý: boj proti chudobě a podpora kvalitního zaměstnání pro všechny.

2.3 V souvislosti s krizí nabývá toto téma na dalším významu, neboť se značně zvýšila nezaměstnanost a veřejné finance jsou pod zvýšeným tlakem. Je však třeba pohlížet na tuto problematiku nejen v současných souvislostech, ale uvažovat o ní jak za nynějších mimořádných okolností, tak rovněž jako o strukturálním tématu, které je součástí žádoucího střednědobého i dlouhodobého vývoje v oblasti sociální ochrany a politiky zaměstnanosti.

(<sup>1</sup>) KOM(2009) 58 v konečném znění.

2.4 Komise připravuje dokument o práci a chudobě a vyhlásila rok 2010 Evropským rokem boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení. Chudoba se totiž v EU přímo týká bezmála 80 milionů lidí, tedy 16 % jejich obyvatel. Značné procento z nich se nachází v situaci „aktivní chudoby“. 8 % pracujících žije pod hranicí chudoby<sup>(1)</sup>.

2.5 Ve stanovisku k *Evropskému roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení (2010)*<sup>(2)</sup> Výbor upozorňoval, že k plnému pochopení tohoto jevu je vedle obvyklého ukazatele relativní příjmové chudoby nutné využívat i jiná měřítka chudoby, která ukazují její trvalou přítomnost a skutečné strádání. Kromě upřesnění technického rázu umožnila evropská dohoda o definici provádět srovnávání, která jasně ukazují současné tendence.

### 3. Definice

3.1 Abychom mohli mluvit o „chudých pracujících“, je nejprve zapotřebí objasnit obě slova, tedy „pracující“ a „chudý“. „Chudoba“ pracujících záleží na jedné straně na jeho osobním příjmu (odměně za vykonávanou práci), který měl během platnosti své pracovní smlouvy, a na druhé straně celkovém materiálním zajištění jeho rodiny. Práce je individuální profesní aktivita. Chudoba souvisí s nedostatečnými celkovými prostředky domácnosti. V jistých případech je možné rychle přejít z „nechudoby“, ať už faktické či domnělé, do stavu chudoby.

3.2 Chudoba se definuje na úrovni rodiny, kdežto profesní aktivita na úrovni jednotlivce. Pletou se tu tedy dohromady dvě úrovně analýzy. Aktivní chudoba závisí v první řadě na situaci zaměstnanosti a na rysech zaměstnání jednotlivců a dále pak na životní úrovni domácnosti, v níž žijí. Toto dvojí hodnocení působí potíže. Pracující může za práci pobírat velmi nízké odměny a přitom nepatřit mezi chudé (protože další rodinné příjmy jsou vyšší). Naopak, pracující může být počítán k chudým, přestože se jeho odměny pohybují na úrovni, jež se blíží průměrnému měsíčnímu platu v dané zemi a která je v rámci společnosti, v níž žije, považována za přijatelnou. Jedinec může být aktivní nezaměstnaný (dostávat podporu) a pobírat mnohem víc peněz, než je hranice chudoby. Na druhé straně, člověk může být velice aktivní zaměstnaný, ale dostávat velmi nízké odměny, starat se o řadu závislých osob, a v důsledku toho se nacházet pod prahem chudoby.

3.3 Proto je zřejmé, že politické zohlednění chudých pracujících souvisí s politikou zaměstnanosti, politikou sociální pomoci a ochranou a rodinnou politikou.

3.4 V rámci evropské strategie pro zaměstnanost, která je součástí Lisabonské strategie, se snížení počtu chudých pracujících stalo prioritou Unie. Od roku 2003 tedy bylo třeba vytvořit

ukazatel umožňující hodnocení a srovnávání. V červenci 2003 v rámci činnosti orientované na proces Společenství v oblasti sociálního začlenění přijal Výbor pro sociální ochranu Evropské unie společný ukazatel pro hodnocení podílu „chudých pracujících“ v Evropské unii a také některých hlavních socio-demografických aspektů této problematiky.

3.5 Podle této definice Výboru pro sociální ochranu je „chudý pracující“ osoba, která v průběhu hodnoceného roku „převážně pracuje“ (jako zaměstnanec či osoba samostatně výdělečně činná) a žije v domácnosti, jejíž celkový příjem je nižší než 60 % národního příjmového mediánu. Musí vyvíjet pracovní činnost po dobu delší než polovina roku. Naproti tomu ukazatel „riziko chudoby při práci“ počítá jako pracujících každou osobu, která vykonávala pracovní činnost po dobu nejméně sedmi z dvanácti měsíců hodnoceného období<sup>(3)</sup>.

### 4. Statistické hodnocení

4.1 Koncem roku 2008 Komise zveřejnila výroční zprávu o sociálních trendech v členských státech v rámci společných cílů strategie Unie v oblasti sociální ochrany a sociálního začlenění (viz přílohu)<sup>(4)</sup>. Vyplývá z ní, že koncem roku 2006 bylo 16 % Evropanů vystaveno riziku chudoby. 8 % pracujících v Unii žije pod hranicí chudoby. Údaje se různí, od méně než 4 % v České republice, Belgii, Dánsku, Nizozemsku a Finsku po 13 % v Polsku či 14 % v Řecku<sup>(5)</sup>. Chudoba pracujících souvisí s nízkými platy (definovanými jako platy nižší než 60 % příjmového mediánu), nízkou úrovní kvalifikace, nestabilním zaměstnáním, nízkými odměnami pro některé osoby samostatně výdělečně činné a s prací na zkrácený pracovní úvazek, často nevyžádaný. Tato forma chudoby rovněž souvisí s ekonomickou situací ostatních členů domácnosti. Komise konstatuje, že v domácnostech s dětmi už rodinný model s jediným příjmem nestačí k tomu, aby uchránil rodinu před chudobou.

4.2 Ukazatel relativní příjmové chudoby bývá často kritizován, neboť dostatečně nezohledňuje různé druhy nedostatku. Nízké příjmy jsou samozřejmě pouze jedním z rysů chudoby. V Unii se připravují další ukazatele, jež poskytnou jiný, doplňující pohled na realitu chudoby.

<sup>(3)</sup> Další podrobnosti a následné úvahy, viz Guillaume Allègre, *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis* (Chudí pracující: průzkumná srovnávací analýza), pracovní dokument OFCE č. 2008-35, listopad 2008; Sophie Ponthieux, *Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité* (Chudí pracující jako statistická kategorie. Metodické potíže a průzkum jevu chudoby při placené činnosti), pracovní dokument INSEE, n° F0902, březen 2009.

<sup>(4)</sup> Společná zpráva o sociální ochraně a sociálním začlenění 2008: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/joint\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm). Všechny údaje a všechny spisy, jež jsou výsledkem otevřené metody koordinace jsou dostupné na adrese: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/the\\_process\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm). Nedávnou evropskou perspektivu, spolu se stavem situace a hlavními ohnisky zájmu v některých zemích Unie publikovali Hans-Jürgen Andreß, Henning Lohmann (a kol.), *The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization* (Chudí pracující v Evropě. Zaměstnanost, chudoba a globalizace), Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

<sup>(5)</sup> Nutno upřesnit, že příjmová chudoba se měří ve vnitrostátním měřítku. Pokud by byla stanovena evropská hranice chudoby, pořadí zemí by bylo zcela jiné.

<sup>(1)</sup> Eurostat, *Statistics in focus*, 46/2009.

<sup>(2)</sup> Stanovisko EHSV ze dne 29. května 2008 k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o *Evropském roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení (2010)*, zpravodaj: pan Pater, spoluzpravodajka: paní Koller, Úř. věst. C 224, 30.8.2008.

4.3 Souběžně s měřením příjmové chudoby se proto rozvíjí měření chudoby podle „životních podmínek“. V evropském měřítku se tedy zjišťuje „materiální nedostatek“ (viz příloha). Tento ukazatel udává podíl osob, jež žijí v domácnostech, které nemají alespoň tři z následujících devíti prvků: 1) schopnost pokrýt nepředvídané výdaje, 2) týden dovolené za rok, 3) schopnost splácet půjčky, 4) jídlo obsahující maso, drůbež či rybu alespoň jednou za dva dny, 5) bydlení s přiměřeným vytápěním, 6) pračku, 7) barevnou televizi, 8) telefon, 9) osobní vůz. Všechny tyto prvky materiálního blahobytu jsou jako ukazatele samozřejmě diskutabilní. Teprve jejich agregace podává zajímavou informaci. Míra materiálního nedostatku se značně různí, od 3 % v Lucembursku po 50 % v Lotyšsku. Tyto rozdíly jsou daleko podstatnější než odchylky v oblasti příjmové chudoby (10 až 21 %).

4.4 Hodnocení chudoby na základě materiálního nedostatku radikálně mění pořadí členských států. Zde se však jedná o celkovou chudobu a nikoli pouze o chudé pracující. Brzy bude třeba poskytovat informace o situaci pracujících chudých v každé zemi z hlediska materiálního nedostatku. Aktivní chudoba totiž hlavně není pouze problémem nedostatečného příjmu, ale také otázka kvality životních podmínek (profesních, rodinných, sociálních).

## 5. Faktory aktivní chudoby

5.1 Jedním z hlavních faktorů vedoucích k aktivní chudobě je nestabilní postavení zaměstnance. Mnohé subjekty, mezi nimi Evropská odborová konfederace a evropské odbory, jsou znepokojeny zvýšenou nestabilitou zaměstnání. Více než 19,1 milionů smluv na dobu určitou<sup>(1)</sup> a přibližně 29 milionů „nepravých“ samostatně výdělečně činných osob (většinou v oblasti stavebnictví a veřejných prací) dohromady představují téměř 48,1 milionů pracovníků, jejichž postavení je do určité míry nestabilní. Jedná se samozřejmě o velmi nesourodou populaci, v rámci jedné země či – tím spíše – mezi zeměmi, nicméně jde řádově o desítky milionů aktivních pracujících, kteří musí čelit nějaké formě nestability, jež by je mohla přivést do aktivní chudoby.

5.2 Zaměstnavatelé zdůrazňují, že problematika aktivní chudoby je složitá, a poukazují zejména na souvislost mezi rizikem chudoby a úrovní vzdělání. Systémy školství a odborné přípravy musí být účinnější a spravedlivější. Kromě toho je základním předpokladem, aby „se práce vyplatila“<sup>(2)</sup>, musí se tedy zajistit skutečná rovnováha mezi daňovými systémy a systémy sociálního zabezpečení.

(1) Evropský průzkum týkající se pracovních sil – výsledky za rok 2008: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF) (v angličtině).

(2) „Zajistit, aby se práce vyplatila“ – studie provedená Výborem pro zaměstnanost a Výborem pro sociální ochranu o interakci mezi daňovými systémy a sociálním zabezpečením. Viz rovněž stanovisko EHSV „Sociální ochrana: zajistit, aby se práce vyplatila“, zpravidajka paní St Hill (Úř. věst. C 302, 7.12.2004).

5.3 Aktivní chudoba souvisí především s nízkým platem (který často neodpovídá vykonané práci) a se změnou modelu rodiny. Pro vývoj v oblasti rodinného života, jež se v různé míře projevuje ve všech členských státech, je všeobecně typická zvýšená nestabilita, častější odloučení rodičů, nárůst počtu rodin s jedním rodičem, domácnosti s jedním příjmem, které jsou více ohroženy rizikem chudoby. Ve *Společné zprávě o sociální ochraně a sociálním začlenění na rok 2007*<sup>(3)</sup> již Komise uváděla, že ačkoli je zaměstnání nejlepší ochranou před chudobou, nemůže být jediným ochranným prostředkem. Proto je třeba přijmout či posílit opatření vycházející ze solidarity, jež budou orientovaná na rodiny, ženy, mládež, studenty, zdravotně postižené a starší osoby, přistěhovalce, tedy na ty nejzranitelnější kategorie. Rovněž je na místě zdůraznit, že aktivní chudoba je do značné míry určujícím prvkem chudoby dětí.

5.4 Pracovníky rovněž oslabuje zvýšení cen dopravy, bydlení, zdravotní péče atd. Toto zvýšení postihuje zejména pracovníky, kteří se nacházejí v blízkosti minimální mzdy, a nižší střední třídy, neboť se nejčastěji nacházejí na okraji oblastí, kde jsou soustředěna pracovní místa.

5.5 Aktivní chudoba může být důsledkem nízké úrovně dovedností či vzdělání dané osoby, které chybí požadované dovednosti, vyžadované pro práci za přijatelnou mzdu, nebo neodpovídajících pracovních podmínek. Ke zranitelným skupinám patří zejména starší pracující, mladí lidé, ženy, početné rodiny, zdravotně postižení, pracující s nedokončenou školní docházkou a přistěhovalci. Je tedy věcí zásadní důležitosti zajistit každé zdravotně postižené osobě přiměřené podmínky pro vstup do zaměstnání a každému dítěti dobrý vstup do života díky časně školní docházce. Je však třeba se rovněž zabývat problémem zanechání školní docházky, jehož hladina (v současné době v Evropě 15 %) je stále příliš vysoká.

5.6 Blíže k jádru problému a velmi často bývá aktivní chudoba důsledkem nedostatečné zaměstnanosti. Aktivní chudoba je pro zaměstnance i pro určité samostatně výdělečně činné osoby složitou otázkou s mnoha vzájemně provázanými kritérii. Proto je při jejím posuzování nutný komplexní přístup, mají-li být nalezeny účinné mechanismy pro řešení problémů. Bez globálních politik růstu a přizpůsobení se globalizaci (a nyní v souvislosti s krizí také politiky obnovy) není možné vytvořit účinné programy boje s aktivní chudobou.

## 6. Návrhy na komplexní přístup k boji proti chudobě pracujících

6.1 Při úsilí o odstranění jevu chudých pracujících je především třeba uvažovat v makroekonomických souvislostech. Jednorázová opatření skutečně nemohou podstatně ovlivnit existující dynamiku, zejména v období krize. Prioritou všech evropských institucí musí být pracovní místa a samostatná výdělečná činnost, přesněji řečeno kvalitní pracovní místa pro všechny.

(3) <http://register.consilium.europa.eu/pdf/cs/07/st06/št06694.cs07.pdf>.

6.2 *Spolehlivé ukazatele.* Proces vytváření společných a spolehlivých ukazatelů v oblasti chudých pracujících musí dále pokračovat. Evropské investice a otevřená metoda koordinace umožnily učinit velmi znatelný pokrok. Nyní nastal čas pokročit dále a obohatit znalosti o kompletnější soubory údajů, které budou současně zohledňovat podíl chudých pracujících, intenzitu této chudoby, nerovné rozdělení příjmů mezi chudými (v rámci jedné země a mezi zeměmi).

6.3 Z technického hlediska je u těchto statistických otázek nutné mít k dispozici celostátní údaje, získané na základě celostátního prahu, ale také údaje čistě evropské, získané na základě evropského prahu. To by umožnilo jiné hodnocení a předpovědi, než lze provádět dnes na základě jediného zavedeného ukazatele.

6.4 *Spravedlivé a důstojné odměny založené na posíleném sociálním dialogu.* Proti aktivní chudobě je nutné bojovat také ambiciózní mzdovou politikou. Je třeba zvýšit počet iniciativ a podporovat všechny ty, které usilují o model: inflace + odpovídající podíl na zisku z produktivity. Vyjednávání mezd, jež je těžištěm sociálního dialogu, musí proto hrát zásadní roli v boji s aktivní chudobou. Na úrovni podnikové pobočky ani na úrovni národní či evropské neexistuje reálný finanční dopad na podniky, dokud jednání probíhají hladce, a proto se skutečný sociální dialog těžko prosazuje. Pokrok směrem k zajištění důstojné práce lze učinit prostřednictvím sociálního dialogu, investicemi ze strany sociálních partnerů, odpovědností podniků a pomocí pobídek a nápravných opatření ze strany veřejných orgánů a aktuálně také prostřednictvím role bank vůči malým a středním podnikům. Potírání nehlášené práce je rozhodujícím nástrojem k předcházení chudobě v důsledku nedostatečného odměňování v zaměstnání. Nehlášená práce se totiž týká především nejzranitelnějších skupin obyvatelstva (přistěhovalců, osob v nestabilní situaci), ale může také vést až k situacím hraničícím s otroctvím, což je v rozporu s Listinou základních práv.

6.5 *Mechanismy pro podnikání a samostatně výdělečnou činnost.* Mnoho podnikatelů a samostatně výdělečně činných osob je postiženo aktivní chudobou, zvláště v začátcích zakládání podniku. Je třeba poskytnout podpůrné mechanismy, jelikož řada těchto malých a středních podniků bude později vytvářet pracovní místa. 80 % hospodářského růstu závisí na sektoru malých a středních podniků, ačkoli mnoho podnikatelů pobírá při zakládání podniku nízkou či žádnou mzdu, čímž svou rodinu vystavuje riziku chudoby.

6.6 *Přizpůsobené vzdělávací systémy.* Nezbytnou podmínkou pro to, aby pracující získali lepší dovednosti a přístup k pracovním místům se spravedlivou a důstojnou odměnou, je především u nejméně kvalifikovaných pracovníků celoživotní učení.

6.7 *Přiměřená sociální ochrana.* Předcházení aktivní chudobě vyžaduje racionalizaci prováděných opatření. Sociální služby musí být účinněji skloubeny s novými službami péče o děti a podporou mobility (stejně jako práce se i mobilita musí vyplatit), jež chudým pracujícím umožní návrat k lépe placeným činnostem.

6.8 Co se týče bydlení, v některých zemích je nezanedbatelná část bezdomovců výdělečně činná. Je třeba využívat prostředky na sociální bydlení tak, aby se prioritně dostalo pomoci těm, kteří pracují, ale mohou přijít o práci i o svou relativní stabilitu tím, že bydlí v prostorách nízké kvality nebo nemají bydlení žádné.

6.9 *Zohlednit pracovní prostředí a práci.* Konkrétně řečeno, jelikož je chudoba v důsledku nedostatečného odměňování v zaměstnání do značné míry vázána na pracovní podmínky, je nutné dosáhnout změny v oblastech souvisejících s prací: příspěvky na zvolenou formu mobility, přístup ke stravování za finančně výhodných podmínek, podmínky bydlení, způsoby péče o děti. Kromě toho podnik poskytující práci by měl být schopen posoudit, jaká opatření je třeba přijmout, aby jeho pracovní smlouva zahrnovala podmínky s co největší jistotou práce, a jak by mohli pracovníci rozvinout a zvýšit své kvalifikace.

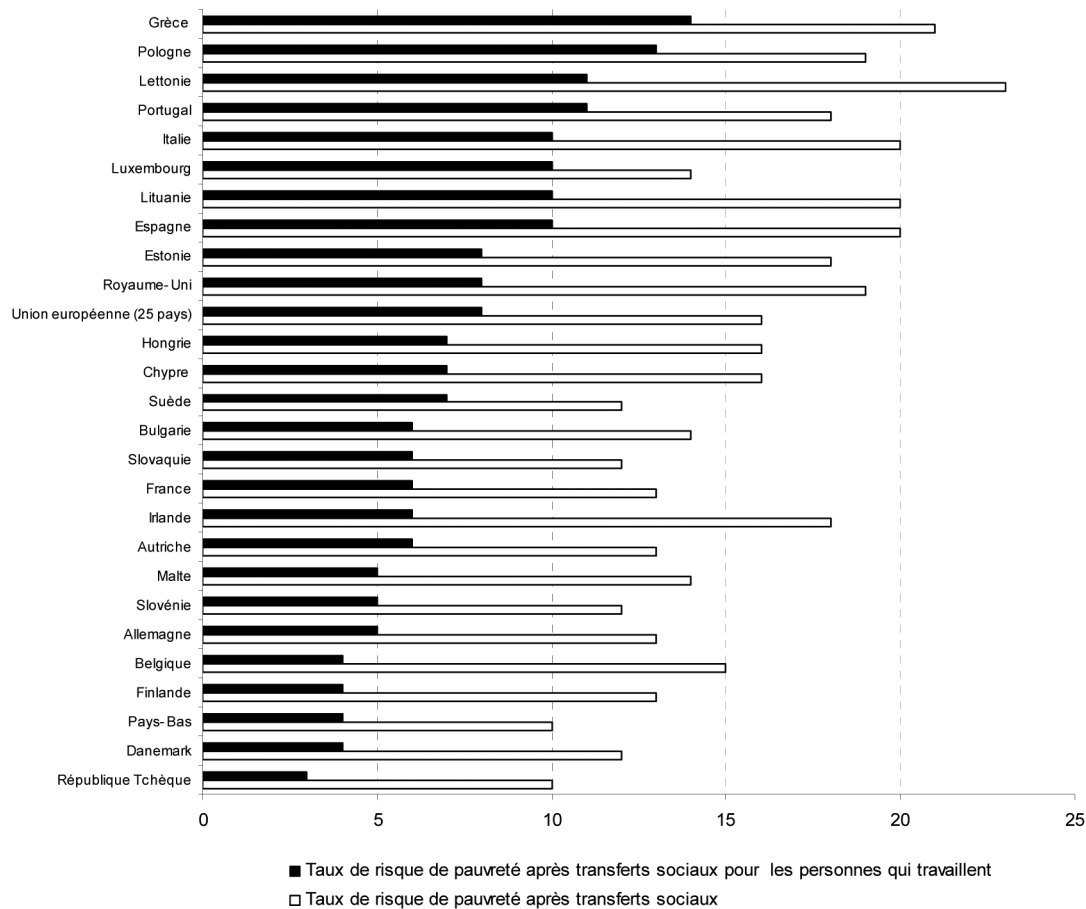
6.10 *Informovat a mobilizovat.* V rámci Evropského roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení má stěžejní význam mobilizace veřejného mínění a sdělovacích prostředků. Analyzovat jev chudých pracujících, mluvit o ponižujících lidských podmínkách, jež způsobuje, a mobilizovat evropské občany; to vše by mohlo prolomit začarovaný kruh, v němž někteří chudí pracující žijí, a pomohlo navrátit jim ztracenou důstojnost. Spíše než slova soucitu je zapotřebí mluvit o činnosti, která bude směřovat ke kvalitní práci pro všechny a podpoří mravně vyšší evropský sociální model.

V Bruselu dne 30. září 2009.

předseda  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Mario SEPI

Dodatek

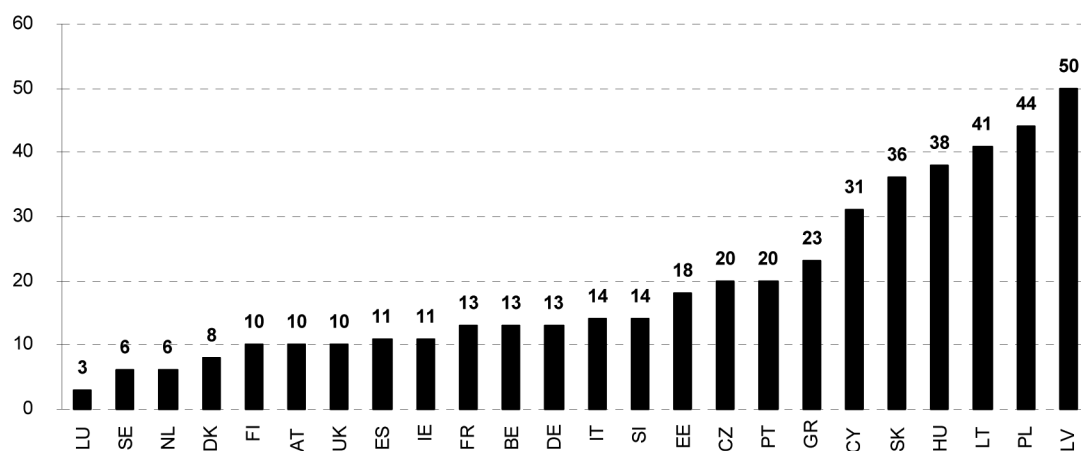
Graf č. 1 Chudoba pracujících v Evropské unii v roce 2006



Zdroj: Eurostat, EU-SILC.

Graf č. 2 „Materiální nedostatek“ v Evropské unii

Podíl osob žijících v domácnosti, které nemají alespoň tři z uvedených prvků (2006, v %)



Zdroj: Eurostat, EU-SILC.