

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om — Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Social sikring i Den Europæiske Unions udviklingssamarbejde

COM(2012) 446 final

(2013/C 161/16)

Ordfører: **José María ZUFIAUR**

Kommissionen besluttede den 12. oktober 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

"Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – Social sikring i Den Europæiske Unions udviklingssamarbejde"

COM(2012) 446 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Eksterne Forbindelser, som vedtog sin udtalelse den 21. februar 2013.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 488. plenarforsamling den 20.-21. marts 2013, mødet den 20. marts, følgende udtalelse med 102 stemmer for og 3 hverken for eller imod:

1. Bemærkninger og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) ser positivt på Kommissionens meddelelse *Social sikring i Den Europæiske Unions udviklingssamarbejde* ⁽¹⁾ og Rådet for Den Europæiske Unions ⁽²⁾ konklusioner herom og fremsætter følgende bemærkninger og anbefalinger.

1.2 EØSU udtrykker frygt for, at social sikring som følge af begrænsningen af EU's programmer for udviklingssamarbejde til højst tre områder kan blive skubbet i baggrunden i planlægningen og den praktiske gennemførelse af udviklingssamarbejdet. Følgelig anmoder udvalget Kommissionen og medlemsstaterne om at træffe de nødvendige foranstaltninger til, at social sikring reelt medtages i planlægningen af udviklingssamarbejdet og dets praktiske gennemførelse.

1.3 EØSU går ind for, at mindst 20 % af EU's samlede bistand afsættes til social integration og menneskelig udvikling, og at bevillingerne hertil øges ved at omfordele ubrugte midler på andre områder. Det er bekymret over, at denne procentdel omfatter uddannelse, sundhed og social sikring under ét, uden at der sikres en særskilt fordeling og tildeling, således at der ikke er nogen garanti for, at social sikring ikke bliver forfordelt. Begrebet social sikring kan godt dække sundhed, men det kan vanskeligt omfatte uddannelse, undtagen som grundlag for eller supplement til visse socialsikringsprogrammer. Følgelig bør man finde en balance, som gør det muligt at koordinere disse tre grundlæggende faktorer.

⁽¹⁾ COM(2012) 446 final.

⁽²⁾ Rådets konklusioner om social sikring i Den Europæiske Unions udviklingssamarbejde, 15. oktober 2012, 14538/12.

1.4 EØSU tilslutter sig henstilling nr. 202 fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) om social mindstebeskyttelse ⁽³⁾, der omfatter anstændigt arbejde, hvori et vigtigt element er social sikring. Principperne for social mindstebeskyttelse bør betragtes som en minimumstærskel, der til stadighed skal forbedres, for at der i fremtiden kan udvikles systemer, som opfylder kriterierne i ILO's konvention 102 ⁽⁴⁾.

1.5 Social sikring må opfattes som en afgørende investering for at opnå social samhørighed samt inklusiv og bæredygtig udvikling. Derfor bør politikken for udviklingssamarbejde være særligt opmærksom på de faktorer, som systemerne for social sikring bygger på: anstændigt arbejde (hvori indgår aspekter såsom ligestilling mellem kønnene og lige muligheder for personer med handicap), fordeling af velstanden, demografisk vækst, universelle sociale ydelser og tjenester samt statens fundamentale rolle i opfyldelsen af disse mål.

1.6 Det er nødvendigt, at udviklingssamarbejdet støtter indførelsen af ordninger for social sikring for regulære arbejdstagere, herunder arbejdstagere i usikre job, selvstændige erhvervsdrivende, arbejdstagere, som er økonomisk afhængige, og arbejdstagere i landbruget samt bistandsordninger, der dækker hele befolkningen, herunder den uformelle økonomi. EØSU går derfor ind for at kombinere bidragsbaserede

⁽³⁾ Henstilling nr. 202 om social mindstebeskyttelse på nationalt plan (Recommendation Concerning National Floors of Social Protection), 101. møde i Den Internationale Arbejdskonference, Geneve, 14. juni 2012.

⁽⁴⁾ Konvention vedrørende minimumsnormer for social tryghed, nr. 102, 35. møde i Den Internationale Arbejdskonference, Geneve, 28. juni 1952.

ordninger med skattefinansierede ordninger. I dette øjemed bør udviklingssamarbejdet styrke staternes institutionelle kapacitet og evne til skatteoprævning, så de kan råde over tilstrækkelige midler til at opfylde deres sociale forpligtelser.

1.7 Systemerne til social sikring kan med fordel anvendes til at forebygge og mindske risici, herunder naturkatastrofer eller postkonfliktsituationer. Udvalget anmoder derfor om, at udviklingssamarbejdet kan omfatte dette formål.

1.8 EØSU mener, at det først og fremmest er partnerlandenes ansvar at udforme og gennemføre deres system til social sikring, mens EU's samarbejde bør bidrage til at styrke deres kapacitet på det institutionelle, skattemæssige og forvaltningsmæssige område, så de kan blive selvhjulpne og udvikle offentlige bæredygtige og holdbare systemer.

1.9 Dog er udvalget ikke imod, at der for at styrke den sociale mindstebeskyttelse i lavindkomstlandene ydes flerårig finansiel støtte med direkte overførsler til partnerlandene, overvåget af passende kontrolmekanismer.

1.10 Skønt udviklingssamarbejdet vedrørende social sikring først og fremmest skal rettes mod lavindtægtslande, bør det ikke forbigå mellemindkomstlandene, hvor der stadig er alvorlige – og i nogle tilfælde stigende – interne problemer med fattigdom og ulighed. I dag lever 75 % af verdens fattige i mellemindkomstlande. EU's bistand bør især ved hjælp af sektorielle og tematiske programmer tage sigte på at udvide og forbedre de eksisterende systemers effektivitet gennem en styrkelse af statsinstitutionernes kapacitet. Ligeledes bør der udformes specifikke programmer for de landområder, som er præget af store migrationsstrømme.

1.11 EØSU anmoder om, at kønsaspektet bliver et gennemgående og prioriteret element i EU's udviklingspolitik for at give kvinderne større adgang til social sikring, hvilket vil bidrage til at bekæmpe fattigdom blandt enkeltpersoner og familier.

1.12 EØSU foreslår, at EU's programmer for udviklingssamarbejde også tager sigte på social integration og indslusning på arbejdsmarkedet af personer med handicap, med afsættelse af tilstrækkelige midler, og på indførelse af en passende social sikring for disse personer. Derfor går udvalget ind for, at EU's udviklingssamarbejde som et af sine mål stiler mod, at partnerlandene ratificerer og anvender FN's konvention om handicappedes rettigheder korrekt ⁽⁵⁾.

1.13 Kræver, at social sikring medtages og prioriteres højt i afsnittet om udviklingssamarbejde i forbindelse med planlægningen af den fremtidige flerårige finansielle ramme.

⁽⁵⁾ Konvention om handicappedes rettigheder, FN's Generalforsamling, New York, 13. december 2006.

1.14 Udveksling af god praksis i syd-syd-samarbejdet vedrørende social sikring bør styrkes teknisk og økonomisk fra EU's side.

1.15 EØSU anmoder om, at EU's partnerskabsaftaler, handelsaftaler, stabiliseringsaftaler og økonomiske partnerskabsaftaler kommer til at omfatte et kapitel om social sikring.

1.16 EØSU peger på, at det kan være hensigtsmæssigt at fremme udviklingspartnerskaber af regional karakter på området social sikring.

1.17 EØSU anbefaler, at der oprettes et net af eksperter i social sikring på europæisk plan (baseret på nationale ministerier, udviklingsagenturer og civilsamfundet) med anvendelse af instrumenter såsom programmet for teknisk bistand og informationsudveksling (TAIEX) for at give mulighed for at inddrage fageksperter. Den første opgave for et sådant net bør være at udarbejde en oversigt over den støtte, som EU yder til social sikring. Et sådant initiativ vil fremme udvekslingen af god praksis og lette arbejdsdelingen ved at afdække lakuner og dobbeltarbejde eller mulige komparative fordele.

1.18 EØSU henviser til sin anbefaling af, at civilsamfundets organisationer (CSO'erne) deltager i arbejdet med at udvælge, udforme og overvåge samarbejdsprogrammer og -strategier. Derfor anmoder udvalget om, at social sikring indarbejdes i de "EU-køreplaner for samarbejde med CSO'er", der lanceres i Kommissionens meddelelse "Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling: EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser" ⁽⁶⁾. Ligeledes understreger det behovet for, at arbejdsmarkedets parter og andre organisationer i civilsamfundet deltager reelt og i overensstemmelse med deres arbejdsområde i de rådgivende og styrende organer i socialsikringsinstitutioner, hvad enten disse er bidragsfinansierede eller indgår i den offentlige forsyning.

2. Baggrund

2.1 I samklang med de fælles principper for Busan-partnerskabet for effektivt udviklingssamarbejde ⁽⁷⁾, Kommissionens meddelelse *En dagsorden for forandring* ⁽⁸⁾ og ILO's henstilling om social mindstebeskyttelse er Kommissionens meddelelse om social sikring i EU's udviklingssamarbejde, som Rådet senere godkendte, et kvalitativt skridt fremad i det europæiske udviklingssamarbejde.

2.2 De fælles mål fra Busan peger samstemmende på, at EU bør sikre en mere sammenhængende tilgang til menneskelig udvikling i tråd med Kommissionens meddelelse *En dagsorden for forandring*, som fremhæver støtte til sundhed og uddannelse, anstændigt arbejde og systemer, som styrker sociale sikringsordninger og retter op på manglen på lige muligheder.

⁽⁶⁾ Kommissionens meddelelse "Demokratiets rødder og bæredygtig udvikling: EU's engagement i civilsamfundet på området eksterne forbindelser". COM(2012) 492 final.

⁽⁷⁾ Fjerde højniveauforum om bistandseffektivitet, Busan, 29. november -1. december 2011.

⁽⁸⁾ COM(2011) 637 final.

2.3 Disse aktionslinjer ligger også på linje med ILO's henstilling om social mindstebeskyttelse, der opstiller fire grundlæggende garantier for social sikring: minimumsniveauer – fastlagt af landene selv – for indkomstsikring for børn, i det erhvervsaktive liv og i alderdommen, såvel som adgang til grundlæggende sundhedsydelser til en overkommelig pris.

2.4 Denne tilgang bakkes også op af Rådets konklusioner, som går ind for en vækst, der er karakteriseret ved retfærdig fordeling af velfærd, fuld beskæftigelse og universel adgang til grundlæggende sociale ydelser, såsom sundhed og uddannelse. Ifølge disse konklusioner kan "politikker for social beskyttelse [...] bidrage til at forandre et samfund ved at fremme lige vilkår, social inklusion og dialog med arbejdsmarkedsparterne".

2.5 Alle disse erklæringer, aftaler og konklusioner er fælles om at medtage social sikring i EU's udviklingssamarbejde som led i en inklusiv og bæredygtig udvikling, dvs. en udvikling, som er andet og mere end en kvantitativ økonomisk vækst i BNP.

2.6 Det er ligeledes værd at bemærke, at EU's borgere også ser det som en nødvendighed at videreføre den indsats, der gøres via den europæiske politik for udviklingssamarbejde. Ifølge en Eurobarometer-undersøgelse⁽⁹⁾ bakker EU-borgerne trods den økonomiske krise stadig massivt (85 %) op om fortsat bistand til udviklingslandene, og en megen stor andel (61 %) går ind for at øge bistanden for at give mange mennesker mulighed for at slippe ud af fattigdommen.

3. Behovet for at løfte opgaven med social sikring i forbindelse med globaliseringen

3.1 Siden vedtagelsen af *verdenserklæringen om menneskerettigheder i 1948*⁽¹⁰⁾ er hele verdens BNP blevet multipliceret med 10 og indkomsten per capita med 2,6. Ikke desto mindre har situationen på socialsikringsområdet næsten ikke ændret sig for hovedparten af verdens befolkning, som reelt stadig ikke er omfattet af nogen som helst social beskyttelse. Følgende data⁽¹¹⁾ er bemærkelsesværdige.

3.1.1 Omkring en tredjedel af verdens befolkning, 1,75 milliarder mennesker, lider under en flerdimensionel fattigdom præget af mangel på indkomst og på muligheder for anstændig beskæftigelse, sundhed og uddannelse.

3.1.2 I alt 9,2 millioner børn under fem år dør hvert år på grund af sundhedsproblemer, som kunne forebygges.

3.1.3 Omkring 5,1 milliard mennesker, dvs. 75 % af verdens befolkning, har ikke en tilstrækkelig social sikring.

3.1.4 Mindre end 30 % af verdens erhvervsaktive personer er dækket af en arbejdsløshedsforsikring og kun 15 % af de arbejdsløse modtager en sådan ydelse.

3.1.5 Kun 20 % af verdens befolkning i den erhvervsaktive alder har adgang til en samlet pakke af social sikring. I mange lande har arbejdstagerne i den uformelle sektor og i landbruget samt de selvstændige erhvervsdrivende ikke nogen som helst social sikring.

3.1.6 I modsætning hertil er niveauet for fattigdom og ulighed i de mest udviklede lande i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling omkring halvt så stort, som det kunne forventes at være i en situation uden systemer til social sikring.

4. Den sociale sikrings muligheder for at fremme inklusiv og bæredygtig udvikling

4.1 Denne udtalelse vedrører social sikring i bredeste forstand, dvs. såvel egentlig social sikring som social bistand. Social sikring kan udmønte sig dels i politikker og foranstaltninger til at give alle mennesker, især de sårbare befolkningsgrupper, bedre mulighed for at undgå at havne i fattigdom eller for at komme ud af den, dels i politikker, som kan garantere en minimumsindkomst, lette adgangen til grundlæggende sundhedsmæssige og sociale ydelser gennem hele livet og fremme lighed og værdighed.

4.2 Følgelig medtages i denne udtalelse sociale sikringsydelser i form af kontanthjælp og naturalier i forbindelse med sygdom, barsel, alderdom, invaliditet, arbejdsulykker og erhvervs sygdomme, enkestand samt familie- og arbejdsløshedsunderstøttelse såvel som de sociale bistandsydelser, der først og fremmest tager sigte på at yde beskyttelse i generelle eller specifikke nødsituationer, uanset hvad årsagen hertil kan være.

4.3 Dermed henholder udtalelsen sig til begreberne i artikel 25 i Menneskerettighedserklæringen, som fastsætter: "Enhver har ret til [...] lægehjælp og de nødvendige sociale goder og ret til tryghed i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, uarbejdsdygtighed, enkestand, alderdom eller andet tab af fortjenstmulighed under omstændigheder, der ikke er selvforskyldt. Mødre og børn har krav på særlig omsorg og hjælp. Alle børn skal, hvad enten de er født i eller udenfor ægteskab, have den samme sociale beskyttelse".

4.4 I Europa er uddannelse ikke omfattet hverken af social sikring eller – i bredere forstand – af social beskyttelse, om end det anerkendes, at uddannelse er et centralt politikområde. Imidlertid findes der succesrige programmer såsom familiebistandsprogrammet "Bolsa Familia" i Brasilien, hvorefter familieydelser (social sikring) gøres betinget af deltagelse i skolegangsprogrammer (uddannelsespolitik).

⁽⁹⁾ Special Eurobarometer 392, "Solidarity that spans the globe: Europeans and development", oktober 2012.

⁽¹⁰⁾ De Forenede Nationers Generalforsamling, december 1948.

⁽¹¹⁾ Data indsamlet af Verdensbanken, UNDP, FAO, UN-Habitat, UNESCO, UNICEF, WHO, ILO.

4.5 Selv om det kan være hensigtsmæssigt at udnytte eller endog udvide disse og andre forsøg, der kunne indgå i social mindstebeskyttelse i bred forstand, står det fast, at medtagelsen af uddannelse som en komponent i social sikring kan reducere tildelingen af midler bevilget til social sikring i EU's operationelle programmer for udviklingssamarbejde. Det kan også lede til begrebsforvirring mellem bistandsforanstaltninger og social sikring, således at det snævre begreb forveksles med hele området.

4.6 Det vil være nødvendigt at holde bistandsforanstaltninger klarere adskilt fra systemerne til social sikring. Sidstnævnte er strukturelle systemer med universel adgang til social sikring. Førstnævnte kan derimod bruge elementer af social sikring, såsom kontantydelse til opfyldelse af et uddannelsesmæssigt mål som i det brasilianske forsøg, og på denne måde knytte an til den sociale mindstebeskyttelse.

4.7 Social sikring spiller en fundamental rolle i perioder med økonomisk vækst og fungerer som økonomisk stabilisator i krisetider. Som anført i Kommissionens meddelelse udmærker social sikring sig ved at øge adgangen til offentlige ydelser, give redskaber til risikostyring for enkeltpersoner, fremme indkomststabiliteten og efterspørgslen, fungere som en makroøkonomisk stabilisator, mindske uligheden, hvilket på sin side bidrager til inklusiv og bæredygtig vækst, og styrke den sociale kontakt mellem generationer. Social sikring kan også bidrage væsentligt til indfrielse af årtusindudviklingsmålene.

4.8 Social sikring er således snarere en investering end en omkostning. Den er ikke kun et middel til omfordeling af indkomster uden nogen forbindelse med de mekanismer, som skaber velstanden. Social sikring er tværtimod en faktor af afgørende betydning for velstandsstigningen. Den er et redskab af mindst lige så stor betydning som de monetære politikker eller politikkerne for innovation, især i en situation, hvor befolkningsaldringen – først og fremmest i de store udviklingslande – vil øges meget markant og udgøre en afgørende udfordring for deres fremtid, som kan blive dramatisk, hvis der mangler systemer til social sikring.

5. Bemærkninger til Kommissionens forslag

5.1 EØSU mener, at anerkendelsen af social sikring som hovedhjørnesten i ODA er i samklang med EU's værdier og principper som nedfældet i EU-traktaten⁽¹²⁾ og i EU's charter for grundlæggende rettigheder⁽¹³⁾.

5.2 Udvalget sætter pris på, at Kommissionen har medtaget social sikring i EU's politik for udviklingssamarbejde, hvilket den er blevet opfordret til fra forskellig side, herunder EØSU⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ De konsoliderede udgaver af *Traktaten om Den Europæiske Union* og *Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde*, Den Europæiske Unions Tidende, 2010/C 83/01, 30. marts 2010.

⁽¹³⁾ *Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder*, Den Europæiske Unions Tidende, 2010/C 83/02, 30. marts 2010.

⁽¹⁴⁾ EØSU's udtalelse *Den eksterne dimension af EU's koordinering af de sociale sikringsordninger*, punkt 1.10, EUT C 11 af 15.1.2013, s. 71-76.

5.3 EØSU er generelt enig i forslaget hovedindhold. Følgende elementer skal fremhæves: den store betydning, der tillægges de strukturelle hindringer for at komme fattigdommen til livs i situationer med eksklusion og marginalisering; fokuseringen på værdien af anstændigt arbejde og passende skattesystemer; ambitionen om fri og lige adgang til social sikring; koblingen af social sikring til inklusiv og bæredygtig udvikling; den rolle som udviklingssamarbejdet spiller såvel i de mindre udviklede lande som i mellemindkomstlandene; kønsaspektet og social mindstebeskyttelse; støtten til civilsamfundets deltagelse samt arbejdsmarkedets parter og den sociale dialoges store betydning.

5.4 EØSU fremhæver behovet for større koordinering mellem organer med ansvar for EU's udviklingssamarbejde og alle aktører i dette samarbejde, herunder internationale organisationer og organer, samt behovet for større sammenhæng mellem politikken for udviklingssamarbejde og andre EU-politikker. Endvidere bør man i lyset af de indarbejdede nye tilgange i EU's udviklingssamarbejde, som er relevante for social sikring (modstandsdygtighed, reduktion af katastroferisici osv.), nå frem til en bedre begrebsmæssig definition af disse og en udnyttelse af mulige synergier.

5.5 EØSU fremhæver målet om at give social sikring en central plads i de nationale udviklingsstrategier gennem politikker med nationalt ejerskab. Det er også nødvendigt at styrke partnerlandenes institutionelle kapacitet, hvilket EU's tekniske samarbejde kan bidrage til. Nævnes skal også den nødvendige internationale koordination vedrørende rettighederne til social sikring.

5.6 EØSU mener, at begrebet "forandrende social sikring", der nævnes i meddelelsen, skal forstås som et middel til at sikre socialsikringsmodtagerne øget deltagelse og medbestemmelse ved at give dem de fornødne ressourcer hertil. Det gælder især de sårbare persongrupper, der lider mest under fattigdom og social eksklusion.

5.7 EØSU havde gerne set, at Kommissionen ved sin omtale af offentlig-private partnerskaber havde fremhævet statens afgørende rolle i opbygningen og anvendelsen af systemerne til social sikring. Samarbejdet med den private sektor er også nødvendigt, især på området supplerende social sikring⁽¹⁵⁾. EØSU mener ikke, at virksomhedernes sociale ansvar, som er af frivillig karakter, har væsentlig betydning på et område som social sikring, der bør være baseret på bindende regler og politikker.

⁽¹⁵⁾ Der opfordres til at overholde de juridiske forpligtelser mht. finansieringen af social sikring ved at følge de internationale organisationers retningslinjer for multinationale virksomheder.

5.8 Det må også beklages, at Kommissionen i sin omtale af målene for Europa 2020-strategien ikke kommer ind på deres uoverensstemmelse med de politikker for "intern devaluering" og strukturreformer, som EU slår til lyd for. Faktisk har de konkrete politikker, der føres, ikke meget til fælles med målene for den nævnte strategi: arbejdsløshed, fattigdom, ulighed og social eksklusion har grebet om sig. De gennemførte reformer har på deres side ikke ført til et mere konkurrencedygtigt og samhörigt EU, men til en mere usikker jobsituation og forringelse af de offentlige tjenester.

Bruxelles, den 20. marts 2013

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
