



KOMISJA EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 18.4.2012 r.
SWD(2012) 95 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

w sprawie wykorzystywania potencjału usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych w zakresie zatrudnienia

Towarzyszący dokumentowi

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu

{COM(2012) 173 final}
{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

w sprawie wykorzystywania potencjału usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych w zakresie zatrudnienia

Towarzyszący dokumentowi

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	3
2.	DEFINICJA I UJMOWANIE ILOŚCIOWE USŁUG OSOBISTYCH I USŁUG DLA GOSPODARSTW DOMOWYCH	4
3.	RYNEK PRACY I WYZWANIA POLITYCZNE.....	11
4.	DALSZE DZIAŁANIA	18

Zastrzeżenie: *Niniejszy dokument jest dokumentem roboczym służb Komisji Europejskiej i ma charakter informacyjny. Nie przedstawia on oficjalnego stanowiska Komisji w przedmiotowej kwestii ani nie uprzedza takiego stanowiska.*

1. WPROWADZENIE

W rocznym sprawozdaniu gospodarczym 2012 r. podkreślono, że w celu tworzenia miejsc pracy w okresie konsolidacji budżetowej oraz zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat do 75 % do 2020 r.¹, państwa członkowskie na pierwszym miejscu muszą stawiać „opracowywanie inicjatyw ułatwiających rozwój sektorów o największym potencjale w obszarze zatrudnienia, w tym w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, zasobooszczędnej gospodarki (zielone miejsca pracy), w sektorze zdrowia i opieki społecznej (białe miejsca pracy), a także w sektorze innych usług dla osób i gospodarstw domowych oraz w ramach gospodarki cyfrowej”². Inicjatywa przewodnia „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”³, stanowiąca część strategii „Europa 2020”, ma w swoim zamierzeniu przyczynić się do realizacji celów na 2020 r. poprzez analizowanie potrzeb rynku pracy, skuteczniejsze podnoszenie kwalifikacji pracowników i ich lepsze dostosowanie do oczekiwań pracodawców.

Działania, które wpływają na dobrostan rodzin i osób indywidualnych w ich domach, takie jak usługi opiekuńcze i usługi związane z wykonywaniem prac domowych, mają znaczny potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy. Świadczenie domowych usług opiekuńczych należy do „białych zawodów”, podobnie jak świadczenie usług w zakresie opieki zdrowotnej oraz działalność domów pomocy społecznej, natomiast usługi związane z wykonywaniem prac domowych znajdują się na pograniczu tej kategorii. Oczekuje się, że popyt na usługi opiekuńcze i usługi dla gospodarstw domowych wzrośnie w związku z wyraźną tendencją do starzenia się społeczeństw we wszystkich państwach członkowskich oraz z oczekiwanym spadkiem liczby potencjalnych opiekunów wśród członków rodziny.

W wielu państwach członkowskich w ramach debat orientacyjnych często uznaje się usługi osobiste i usługi dla gospodarstw domowych za ewentualne rozwiązanie kwestii, takich jak:

- **większa równowaga między życiem zawodowym a prywatnym** dzięki zwiększonemu outsourcingowi codziennych prac wykonywanych w domu oraz prac związanych z opieką nad dziećmi i osobami w podeszłym wieku. Dostępne usługi opiekuńcze w przystępnych cenach są również istotnym warunkiem zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy;
- **tworzenie miejsc pracy** dla osób stosunkowo nisko wykwalifikowanych, w szczególności jeżeli chodzi o usługi związane z wykonywaniem prac domowych, bez nadmiernego obciążenia dla finansów publicznych dzięki promowaniu świadczenia takich usług w ramach gospodarki formalnej zamiast szarej strefy. Tworzenie miejsc pracy jest również czynnikiem brany pod uwagę przy analizie kosztów związanych z różnymi rozwiązaniami w zakresie opieki długoterminowej;
- **poprawa jakości opieki** dzięki odpowiednio wykwalifikowanej sile roboczej, której zapewnia się dobre warunki pracy przy jednoczesnej kontroli jakości dotyczącej usługodawców.

Przeniesienie tych usług z szarej strefy do obszaru gospodarki formalnej będzie również sprzyjało zakładaniu i wzrostowi mikroprzedsiębiorstw oraz MŚP, przyjmując, że usługi te świadczą osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz małe i średnie przedsiębiorstwa.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_pl.htm

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958>

Choć za kwestię zatrudnienia w sektorze usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych odpowiadają państwa członkowskie, wspólna analiza jest przydatna, ponieważ wszystkie państwa członkowskie stoją przed takimi samymi wyzwaniami. Wymiana dobrych praktyk, analiz i doświadczeń nie tylko mogłaby pomóc w znalezieniu odpowiednich rozwiązań problemów obecnie występujących w tym obszarze gospodarki, ale także w zaspokojeniu przyszłych potrzeb wynikających ze zmian demograficznych. Zgodnie z zasadą pomocniczości służby Komisji przedstawiają niniejszy dokument jako materiał do debaty wszystkim zainteresowanym stronom, w szczególności organom krajowym, partnerom społecznym, usługobiorcom oraz usługodawcom.

2. DEFINICJA I UJMOWANIE ILOŚCIOWE USŁUG OSOBISTYCH I USŁUG DLA GOSPODARSTW DOMOWYCH

Do celów niniejszego dokumentu termin „usługi osobiste i usługi dla gospodarstw domowych” obejmuje szeroki zakres działań mających na celu poprawę dobrostanu rodzin i osób indywidualnych w ich domach: opiekę nad dziećmi, opiekę długoterminową nad osobami w podeszłym wieku i osobami niepełnosprawnymi, sprząatanie, zajęcia wyrównawcze, naprawy domowe, prace ogrodnicze, pomoc informatyczną itp.

Na podstawie dostępnych informacji statystycznych można wskazać jedynie przybliżony zakres usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych ujętych w NACE⁴ oraz przybliżoną wielkość zatrudnienia formalnego w tym obszarze, szacowaną na 7,5 mln osób.

Opieka nad dziećmi oraz opieka długoterminowa dla osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych należą do usług społecznych, często świadczonych przez podmioty gospodarki społecznej, i odgrywają kluczową rolę w utrzymywaniu spójności społecznej. Są one zasadniczo uznawane za usługi świadczone w interesie ogólnym i często są finansowane z budżetów publicznych. Na poziomie UE koordynację polityki w zakresie świadczenia tych usług socjalnych zapewnia się w ramach otwartej metody koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego⁵. Jeżeli chodzi konkretnie o opiekę długoterminową, w kwietniu 2008 r. Komitet Ochrony Socjalnej sporządził specjalne sprawozdanie dotyczące opieki długoterminowej oraz rozpoczął dalszą analizę wartych rozważenia możliwości w zakresie wyzwań związanych z opieką długoterminową. Ponadto opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa wraz z innymi usługami świadczonymi w interesie ogólnym były przedmiotem debaty dotyczącej stosowania zasad w zakresie rynku wewnętrznego i konkurencji: w tym kontekście Komisja sporządziła w grudniu 2011 r. zestaw wniosków umożliwiających zwiększenie znaczenia kwestii społecznych w ramach zamówień publicznych oraz przedstawiła nowy, uproszczony system pomocy państwa⁶. Komisja

⁴ Działania te obejmują różne sektory NACE lub ich części, w szczególności NACE Rev.2: 88 (pomoc społeczna bez zakwaterowania), 97 (gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników), 96 (działalność usługowa indywidualna, pozostała), 82.99 (pozostała działalność wspomagająca prowadzenie działalności gospodarczej, gdzie indziej niesklasyfikowana) oraz 78 (działalność związana z zatrudnieniem).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=pl>

⁶ Zob. szczegółowe przepisy w zakresie pomocy państwa dotyczące usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Zob. także komunikat Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego – Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”, COM(2006) 177 z dnia 26 kwietnia 2006 r.; komunikat „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie”, COM(2007) 725 wersja ostateczna z dnia 20 listopada 2007 r.; pierwsze i drugie sprawozdanie dwuletnie w sprawie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, (SEC(2008) 2179 z dnia 2 lipca 2008 r. oraz SEC(2010) 1284 z dnia 22 października 2010 r.); Przewodnik w sprawie stosowania unijnych zasad dotyczących pomocy państwa, zamówień publicznych oraz rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, a w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, SEC(2010) 1545 wersja ostateczna z dnia 7 grudnia

promuje również opracowanie w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej dobrowolnych europejskich ram jakościowych dla usług socjalnych⁷, które powinny służyć jako punkt odniesienia dla definiowania, zapewniania, oceny i poprawy jakości tych usług.

Usługi osobiste i usługi dla gospodarstw domowych mają szereg interesujących cech z punktu widzenia polityki zatrudnienia:

- niski udział przywozu (działalność o charakterze lokalnym), który wiąże się z niskim udziałem strat z przywozu w przypadku interwencji publicznej;
- wysoki udział zatrudnienia, który może mieć znaczny wpływ na tworzenie miejsc pracy w przypadku wsparcia publicznego;
- zmienne poziomy wymagań w zakresie umiejętności technicznych (możliwość samodzielnego wykonywania danych czynności w niektórych przypadkach, wyższe wymagania w przypadku opieki), jednak zasadniczo potrzeba posiadania odpowiedniego poziomu umiejętności cyfrowych oraz zdolności interpersonalnych i społecznych;
- niska wydajność, jeżeli chodzi o niektóre zadania, ale zwiększa się potencjał w zakresie pośredniego wzrostu wydajności, jeżeli klienci korzystający z usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych mogą w większym stopniu skoncentrować się na wzroście wydajności własnej pracy;
- przyjmując, że w tych sektorach przeważają nierejestrowani pracownicy, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, aby interwencja publiczna spowodowała przesunięcie miejsc pracy z innych sektorów;
- coraz większa potrzeba takich usług w związku ze starzeniem się społeczeństwa oraz koniecznością zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Działalność związana z usługami osobistymi i usługami dla gospodarstw domowych pomaga zwiększyć równowagę między życiem zawodowym a prywatnym oraz zapewnić zwrot z inwestycji dzięki zwiększeniu liczby godzin pracy lub umożliwienie powrotu na rynek pracy.

Usługi osobiste i usługi dla gospodarstw domowych są zazwyczaj świadczone przez gospodarstwa domowe oraz w ich obrębie, najczęściej przez kobiety. Realizację części tych zadań coraz częściej zleca się na zasadzie outsourcingu pracownikom, którzy wykonują je poza danym gospodarstwem (catering, pranie, żłobek i instytucje zapewniające opiekę osobom w podeszłym wieku), lub pracownikom zewnętrznym bezpośrednio lub pośrednio zatrudnionym przez dane gospodarstwo domowe, którzy poszczególne zadania wykonują na terenie tego gospodarstwa. Jak wspomniano powyżej, organy publiczne również są zaangażowane w organizację i finansowanie opieki długoterminowej i opieki nad dziećmi jako narzędzi realizacji poszczególnych elementów polityki społecznej.

2.1. Świadczenie usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych na terenie gospodarstwa domowego

Szacunki OECD⁸ pokazują, że dorośli członkowie gospodarstw domowych w europejskich państwach członkowskich OECD poświęcają średnio **2,5 h dziennie na wykonywanie prac domowych i opiekuńczych**. Kobiety są zaangażowane w te działania w znacznie większym stopniu (3,5 godziny) niż mężczyźni (1,5 godziny) (zob. rysunek 1). Największą część pracy

2010 r.; komunikat „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym”, COM(2011) 900 z dnia 20 grudnia 2011 r.

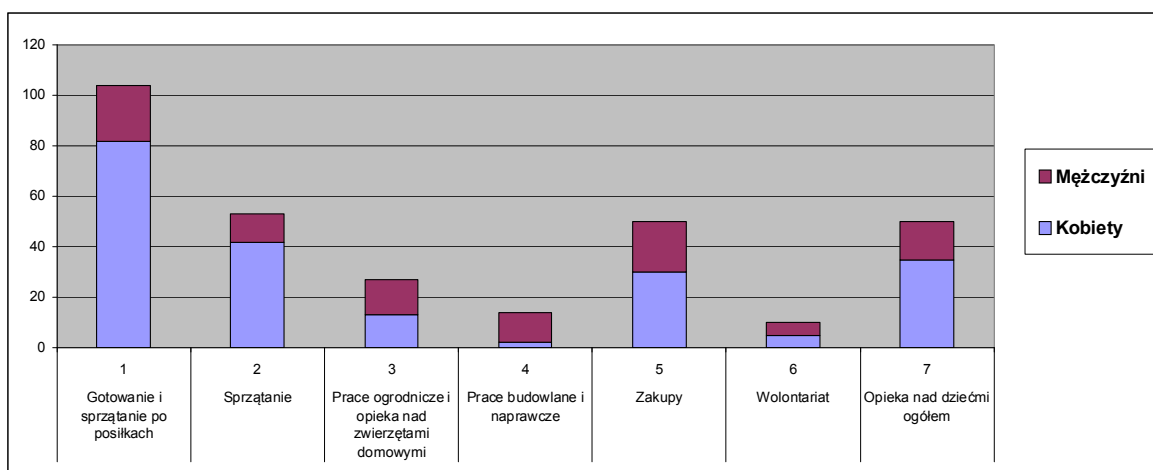
⁷ SPC/2010/10/8 wersja ostateczna.

⁸ Society at a Glance 2011 – OECD social indicators, s. 12 i 22. OECD.

bezpłatnej stanowią rutynowe prace domowe (gotowanie, sprzątanie, prace ogrodnicze i konserwacyjne) oraz czynności związane z opieką.

Zakładając, że każdy z 331 mln obywateli UE w wieku 15–65 lat (aktywnych i nieaktywnych zawodowo) poświęca dziennie 2,5 godziny na prace domowe i opiekuńcze, w UE na prace domowe poświęca się dziennie około 830 mln godzin, tj. prawie 100 mln ekwiwalentów pełnego czasu pracy. Outsourcing części z tych czynności mógłby stanowić istotne źródło nowych miejsc pracy (działalność na własny rachunek, zakładanie i rozwój MŚP).

Rysunek 1: Liczba minut poświęconych dziennie na daną czynność przez mężczyzn i przez kobiety



Źródło: *Society at a Glance 2011 – OECD social indicators*⁹

Ponadto w sprawozdaniu Eurofund¹⁰ z 2011 r. stwierdzono, że około 80 % czasu poświęconego na opiekę nad osobami niepełnosprawnymi lub niesamodzielnymi osobami w podeszłym wieku zapewniają nieformalni opiekunowie, w szczególności z tego samego gospodarstwa domowego lub spośród przyjaciół i sąsiadów, co nie ma żadnego wpływu na wydatki publiczne. Chociaż opiekun nieformalny może otrzymywać nieformalne płatności od osoby korzystającej z opieki, układ taki nie odpowiada relacji pracownik–pracodawca.

Wzrost wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet (z 51,2 % w 1997 r. do 58,2 % w 2010 r.) wskazuje jednak na mniejszą ilość czasu spędzonego w domu oraz na konieczność przededefiniowania nieformalnej opieki nad dziećmi i nad osobami w podeszłym wieku w gospodarstwie domowym oraz prac domowych. Ponadto coraz większy odsetek rozwodów¹¹ może spowodować ograniczenie tradycyjnego domowego wsparcia dla osób w podeszłym wieku. Dane dostępne za lata 1970–2007 wskazują, że tendencja ta jest powszechna w całej Europie, przy czym między państwami członkowskimi występują pewne różnice. Na poziomie UE całkowity odsetek rozwodów¹² wzrósł z 0,9 % w 1970 r. do 2,1 % w 2007 r., przy czym najwyższe wartości w tym zakresie osiągnęły: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

⁹ Można wyodrębnić: opiekę fizyczną, opiekę nad dziećmi o charakterze edukacyjnym i rekreacyjnym oraz podróże związane z jedną z tych dwóch kategorii, np. odwożenie dziecka do szkoły, do lekarza lub na zajęcia sportowe.

¹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093.htm>

¹¹ Demography report 2010, s. 68. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>.

¹² Stosunek liczby rozwodów w ciągu roku do średniej liczby ludności w tym roku (Eurostat).

W ramach drugiego europejskiego badania jakości życia „Życie rodzinne i praca”¹³ podkreślono, że poczucie nadmiernego obciążenia pracą związane z obowiązkami zawodowymi lub rodzinnymi prowadzi do znacznego obniżenia poziomu zadowolenia z życia. Ponadto piąte europejskie badanie warunków pracy w Europie¹⁴ pokazało, że prawie jedna piąta pracowników w Europie ma trudności w osiągnięciu zadowalającego poziomu równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Kobiety, które są zatrudnione w celach zarobkowych poza domem, doświadczają konfliktu między życiem zawodowym a prywatnym i zasadniczo są mniej zadowolone z życia niż kobiety, które pracują wyłącznie w domu. Ponieważ zatrudnienie kobiet jest istotnym elementem naszego dobrobytu gospodarczego, należałoby stworzyć lepsze warunki, które pomogłyby zapewnić większą równowagę między życiem zawodowym a prywatnym oraz wsparcie dla uczestnictwa kobiet w rynku pracy.

Odpowiednia liczba placówek opieki nad dziećmi ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia dalszego zwiększania wskaźników zatrudnienia kobiet oraz realizacji głównego celu w zakresie zatrudnienia określonego w ramach strategii „Europa 2020”¹⁵. W przypadku placówek opieki nad dziećmi wydatki powinno się również rozpatrywać jako inwestycję w przyszłość. Wysokiej jakości opieka nad dziećmi może pomóc w rozwijaniu umiejętności i zdolności uczenia się małych dzieci (w szczególności z rodzin w niekorzystnej sytuacji społecznej). Zasadniczo rodziny mogą wybrać, czy będą korzystać z usług żłobka, czy wolą płacić komuś, aby zajmował się ich dzieckiem indywidualnie w domu, czy też zaangażują członków rodziny lub zapewnią opiekę we własnym zakresie. Wybór będzie zależał od ceny tych usług oraz od dostępności miejsc. W związku z tym dokonany przez nie wybór będzie miał wpływ na wskaźnik zatrudnienia. Ogólnie rzecz ujmując, brak formalnej opieki nad dziećmi lub opieki długoterminowej może być rekompensowany w drodze nieformalnego systemu opieki, który wspiera udział usługobiorców w formalnym zatrudnieniu, ale nie usługodawców.

2.2. Wsparcie organów publicznych w zakresie opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej

Na poziomie państw członkowskich organy publiczne zapewniają wsparcie w zakresie opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej zgodnie z celami polityki społecznej, ponieważ usługi te mają kluczowe znaczenie dla włączenia społecznego oraz są warunkiem zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Interwencja publiczna w zakresie organizacji i finansowania opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej ma na celu zapewnienie wszystkim dostępu do wysokiej jakości usług, niezależnie od stanu majątkowego lub dochodów, oraz długoterminowej stabilności systemów świadczenia tych usług.

Organy publiczne świadczą te usługi bezpośrednio lub wspierają świadczenie ich przez prywatnych usługodawców (komercyjnych lub niekomercyjnych), przy czym muszą zapewnić zgodność z unijnymi zasadami pomocy państwa. Domowa opieka nad osobami w podeszłym wieku, wśród których odsetek osób upośledzonych lub niepełnosprawnych jest wyższy, oraz nad osobami niepełnosprawnymi musi być często uzupełniana usługami związanymi z wykonywaniem prac domowych.

¹³ Drugie europejskie badanie jakości życia „Życie rodzinne i praca”, Eurofund (marzec 2010 r.).

¹⁴ Piąte badanie warunków pracy w Europie 2010: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/pl/1/EF1074PL.pdf>

¹⁵ „Postępy w zakresie równouprawnienia płci” („Progress on equality between women and men”), dokument roboczy służb Komisji, oczekuje na publikację.

Organy publiczne mogą również zwiększać popyt na usługi w zakresie opieki nad dziećmi lub opieki długoterminowej poprzez dodatki na dzieci pozostające na utrzymaniu (np. we Francji, w Niemczech i we Włoszech), dodatki rodzinne lub obniżenie podatków od kosztów związanych z usługami opiekuńczymi¹⁶.

Opieka nad osobami w podeszłym wieku

Usług w zakresie opieki długoterminowej potrzebują osoby, które wymagają pomocy w wykonywaniu codziennych czynności, takich jak: wstawanie, jedzenie, kąpiel, ubieranie się, kładzenie się spać lub korzystanie z toalety. Opiekę długoterminową zapewnia się nieformalnie (zob. poprzednia sekcja) lub formalnie za pośrednictwem opiekunów. Formalną opiekę zapewnia się w domu lub w odpowiednich instytucjach (takich jak ośrodki zdrowia i placówki opiekuńczo-pielęgnacyjne) i zasadniczo część kosztów z nią związanych pokrywają organy publiczne.

W niektórych państwach członkowskich już od wielu lat funkcjonuje stosunkowo szeroko zakrojony system domowych usług opiekuńczych i zapotrzebowanie na usługi w zakresie opieki długoterminowej jest całkowicie zaspokajane w ramach systemu formalnego. W innych państwach członkowskich, w których tradycje związane z opieką w większym stopniu opierają się na rodzinie, kompleksowe podejście do opieki długoterminowej zaczęło się rozwijać stosunkowo niedawno. Natomiast jeszcze w innych państwach członkowskich wielu osobom formalne usługi w zakresie opieki nie są świadczone i osoby te korzystają wyłącznie z nieformalnych usług opiekuńczych¹⁷.

Opieka nad dziećmi

Potrzeby rodzin oraz oferta usług w zakresie opieki nad dziećmi są różne w zależności od wieku dzieci (w okresie urlopu macierzyńskiego/wychowawczego, w okresie między urlopem macierzyńskim/wychowawczym a rozpoczęciem obowiązku szkolnego oraz w okresie wypełniania obowiązku szkolnego). Zapewnienie niedrogiej, dostępnej i wysokiej jakości opieki nad dziećmi jest niezwykle istotne z punktu widzenia pracujących rodziców. Dostępność, jakość i cena usług w zakresie opieki nad dziećmi znacznie się jednak różnią w poszczególnych państwach europejskich. Dane zgromadzone w ramach europejskiego badania warunków życia ludności (EU-SILC) wskazują, że w niektórych państwach członkowskich funkcjonują szeroko zakrojone formalne rozwiązania (w tym wychowanie przedszkolne), w innych natomiast w większym stopniu wykorzystuje się innego rodzaju rozwiązania (takie jak: opiekunowie lub członkowie rodziny, przyjaciele bądź sąsiedzi). Jeżeli chodzi o kategorię wiekową 0–2 lat, wykorzystanie formalnego systemu opieki nad dziećmi waha się od 73 % w Danii do jedynie 2 % w Republice Czeskiej i Polsce¹⁸. W ramach strategii na rzecz równouprawnienia płci Komisja będzie sporządzała sprawozdania dotyczące wyników poszczególnych państw członkowskich odnośnie do placówek opieki nad dziećmi.

¹⁶ We Francji wprowadzono dodatkowe korzyści w formie ulg podatkowych z tytułu opieki dla osób w podeszłym wieku (zasiłek osobisty związany z zapewnieniem samodzielności, APA) oraz opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat w zależności od dochodów rodziców (zasiłek na małe dzieci, APJE).

¹⁷ Fragment sprawozdania dotyczącego projektu „Living independently at home: reforms in organisation and governance of European home care for older people and people with disabilities in 9 European countries” LIVINDHOME; <http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>.

¹⁸ Przegląd 30 państw europejskich z 2009 r.; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>.

Popyt na usługi w zakresie opieki nad dziećmi ma związek ze współczynnikiem aktywności zawodowej rodziców (matek), z faktyczną liczbą godzin przepracowanych w niepełnym wymiarze czasu pracy, ze stopami bezrobocia, z długością urlopu rodzicielskiego, z godzinami otwarcia szkół oraz z dostępnością rozwiązań alternatywnych, takich jak pomoc dziadków czy inne nieformalne systemy opieki¹⁹.

2.3. Świadczenie usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych przez pracowników nierejestrowanych

Bez wsparcia publicznego formalne zatrudnienie w sektorze usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych jest dla większości obywateli dość kosztowne, a formalny rynek (zob. 2.2) tych usług jest stosunkowo niewielki. W związku z tym znaczną część usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych świadczą pracownicy nierejestrowani w sposób nieformalny. Ma to oczywiście związek z różnicą między wynagrodzeniem netto jakie pobiera usługobiorca a kosztem zatrudnienia usługodawcy w celu wykonania czynności, które usługobiorca może wykonać samodzielnie.

Z uwagi na charakter pracy nierejestrowanej trudno jest oszacować liczbę osób ją wykonujących. Przeprowadzono tylko ograniczoną liczbę badań dotyczących wymiaru pracy nierejestrowanej w UE. W październiku 2007 r. opublikowano wydanie specjalne Eurobarometru (nr 284) dotyczące pracy nierejestrowanej w Unii Europejskiej (*Undeclared work in the European Union*)²⁰, przygotowane w oparciu o badanie bezpośrednie, w ramach którego przeprowadzono wywiady z 26 755 obywatelami UE w wieku od 15 lat mieszkającymi w 27 państwach członkowskich. W ramach tego badania nie zawężono definicji pracy nierejestrowanej do pracy wykonywanej w celach zarobkowych, lecz uwzględniono w niej także pracę wykonywaną w zamian za płatność w naturze. Jak wynika z badania, 11 % ludności UE27 przyznało, że nabywało towary lub usługi związane z pracą nierejestrowaną. 17 % z nich stwierdziło, że nabywa usługi dla gospodarstw domowych (np. prace ogrodnicze, sprzątanie, opieka nad dziećmi i osobami w podeszłym wieku), a 8 % – że nabywa usługi osobiste (np. usługi fryzjerskie lub nauczanie prywatne), co stanowi odpowiednio 7,7 mln i 3,5 mln osób.

Biorąc pod uwagę te wartości liczbowe oraz fakt, że w Europie mieszka około 410 mln osób w wieku powyżej 15 lat, można stwierdzić, że 45,1 mln²¹ osób korzystało z usług świadczonych w ramach pracy nierejestrowanej. Ponieważ pracownicy nierejestrowani zasadniczo nie pracują w pełnym wymiarze czasu pracy²², potencjalną liczbę pracowników nierejestrowanych świadczących usługi dla gospodarstw domowych szacuje się na 1 mln. Są to ostrożne szacunki, w których wzięto pod uwagę możliwość niezgłoszenia pracy nierejestrowanej podczas badań.

Prognoza wynikająca z tego badania może jednak nie oddawać w pełni sytuacji faktycznej. Wydaje się, że najnowsze dane zgromadzone tylko w Niemczech i we Włoszech²³ przewyższają te szacunki. Niemcy są jednym z państw członkowskich, w których poziom

¹⁹ Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem: zagwarantujemy wszystkim dzieciom w UE dobry start w przyszłość, COM(2011) 66 wersja ostateczna.

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

²¹ Jest to liczba usługobiorców korzystających z pracy nierejestrowanej, np. 11 % z 410 mln.

²² Na podstawie średniej liczby 200 godzin rocznie na jednego pracownika nierejestrowanego (ok. 1/8 średniego czasu pracy osoby zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu pracy).

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

nieformalnego zatrudnienia w domach prywatnych jest najwyższy, ponieważ zakłada się, że 90–95 % takiej działalności w domach prywatnych ma charakter nieformalny. Liczba ta obejmuje nieformalne zatrudnienie nielegalnych migrantów oraz pracę nieformalną wykonywaną przez sąsiadów, przyjaciół i znajomych. Praca nieformalna jest zjawiskiem szczególnie rozpowszechnionym w przypadku gospodarstw domowych osób w podeszłym wieku, w których pracuje 500 000–600 000 nieformalnych pracowników domowych. We Włoszech również wysoki jest udział zatrudnienia nieformalnego w prywatnych gospodarstwach domowych, w których większość prac domowych wykonują nielegalni imigranci. Faktyczna liczba migrujących pracowników świadczących usługi opiekuńcze (zwanych *badanti*²⁴) jest nieznana z uwagi na charakter tego zjawiska. Ich liczbę szacuje się jednak na 0,7–1 mln, co znacznie przekracza liczbę pracowników w sektorze formalnej opieki²⁵.

2.4. Wsparcie publiczne na rzecz świadczenia usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych w celu zwalczania pracy nierejestrowanej

Biorąc pod uwagę rozmiary pracy nierejestrowanej w sektorach usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych, organy publiczne mogą rozważyć interwencję mającą na celu zachęcanie do świadczenia takich usług w ramach gospodarki formalnej. Interwencja ta może obejmować zarówno działalność związaną z opieką, jak i z wykonywaniem prac domowych.

Mogłaby ona przyjąć formę interwencji bezpośredniej w cenę, jaką płaci usługobiorca, np. poprzez zastosowanie bonów na usługi obejmujących konkretne zadania. Konsument płaci jedynie część faktycznej ceny (o wartości zbliżonej do ceny na czarnym rynku), a organy publiczne pokrywają różnicę.

Bon na usługi jest między innymi jednym z instrumentów wpływających na poprawę wypłacalności usługobiorców. Narzędzie to jest atrakcyjne również z uwagi na jego elastyczność i łatwość stosowania. Ta ostatnia cecha jest szczególnie istotna z punktu widzenia osób w podeszłym wieku (samodzielnych lub nie), które potrzebują pomocy. Takie rozwiązanie przyczynia się również do uproszczenia procedur administracyjnych, umożliwia bieżącą weryfikację, komu wydano bony, oraz sprzyja rozwojowi lokalnej działalności gospodarczej. Umożliwia także kontrolę finansową, ponieważ łatwiej jest ocenić koszty i odzyskane środki (zob. 3.2).

We Francji system bonów CESU²⁶, które gospodarstwa domowe mogą otrzymać w banku lub jako świadczenia ze strony pracodawców²⁷, ma na celu tworzenie formalnych miejsc pracy w prywatnych gospodarstwach domowych. Przyjęty w 2005 r. „plan Borloo” dotyczył równocześnie szeregu kwestii politycznych związanych z usługami osobistymi: prawa pracy, prawodawstwa w zakresie ochrony socjalnej, kontroli jakości oraz kwestii organizacyjnych²⁸. W efekcie w latach 2005–2009 Francja zdołała utworzyć w prywatnych gospodarstwach domowych 500 000 nowych miejsc pracy objętych obowiązkiem uiszczania składek na ubezpieczenia społeczne, głównie dla grup osób na marginesie rynku pracy. Zatrudnienie

²⁴ Głównie kobiety migrujące nieposiadające dokumentu pobytowego, które często mieszkają z niesamodzielną osobą w podeszłym wieku i pracują na czarnym rynku.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

²⁶ Bon CESU (*Cheque Emploi Service Universel*) <http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>

²⁷ Odnośnie do zasady dotyczącej bonu na usługi finansowanego z góry zob., dokument „Le cheque-service, un instrument pour le développement des services de proximité”, Fondation Roi Baudouin, Belgia, październik 1994 r.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/dossiers-de-presse,46/presentation-du-plan-de,82.html>

nieformalne mogło zatem zostać zmniejszone o 70 %²⁹. Istnieje także możliwość, aby gospodarstwa domowe były bezpośrednim pracodawcą pracowników wykonujących prace domowe w ramach uproszczonych procedur administracyjnych³⁰. Udział usług dla gospodarstw domowych w rynku osiągnął wartość 16 mln EUR w 2009 r. W 1987 r. ustanowiono specjalną „zasadę 70+” mającą na celu zwiększenie popytu wśród osób w podeszłym wieku, aby gospodarstwa domowe osób w wieku 70 lat lub starszych nie musiały płacić żadnych składek na ubezpieczenia społeczne pracowników zatrudnionych bezpośrednio.

W Niemczech szereg instrumentów zapewnia wsparcie dla tworzenia formalnych miejsc pracy w tym sektorze, czego przykładem jest instytucja „Minijobs”, która umożliwia prywatnym gospodarstwom domowym stosowanie uproszczonej procedury rejestracji pracownika domowego (*Haushaltsscheckverfahren*). Pracownik taki może zarabiać do 400 EUR miesięcznie, a gospodarstwa domowe jako pracodawcy korzystają z ulg podatkowych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne (14,34 % wartości składek zryczałtowanych, w tym składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie od wypadków, które są najważniejsze)³¹.

W Austrii³² praca nieformalna w prywatnych gospodarstwach domowych zasadniczo jest rozpowszechniona, przy czym wyjątek dotyczy opieki długoterminowej. Realizację strategii legislacyjnej dotyczącej pomocy długoterminowej udzielanej w prywatnych gospodarstwach domowych rozpoczęto w 2007 r. i w ciągu dwóch lat zmniejszono poziom zatrudnienia nieformalnego (migrantów) w gospodarstwach domowych osób w podeszłym wieku o 80 %. W przypadku pozostałych rodzajów usług dla gospodarstw domowych większość prac nadal jest wykonywana nieformalnie. Austria również wprowadziła system bonów mający na celu promocję zatrudnienia formalnego, jednak rocznie sprzedaje się tam jedynie 1 000 bonów. Tłumaczyć to może fakt, że koszt takiego bonu dla gospodarstwa domowego jest wyższy niż bieżąca cena takich usług obowiązuje na rynku nieformalnym.

3. RYNEK PRACY I WYZWANIA POLITYCZNE

3.1. Większa równowaga między życiem zawodowym a prywatnym

Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 % ludności w wieku 20–64 lat do 2020 r. będzie wymagało od państw członkowskich położenia szczególnego nacisku na zachęcanie kobiet do pracy oraz poprawy ogólnej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

Według ostatnich prognoz liczba Europejczyków w wieku od 65 lat prawie się podwoi w ciągu najbliższych 50 lat i wzrośnie z 87,5 mln w 2010 r. do 152,6 mln w 2060 r.³³. Jednocześnie po wielu dekadach ciągłego wzrostu liczba ludności w wieku produkcyjnym zaczyna maleć.

Jeżeli chodzi o zapewnianie opieki długoterminowej liczba nieformalnych miejsc pracy zmniejszy się w najbliższych latach i dekadach w związku ze wzrostem wskaźnika

²⁹ Zob. przypis 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>

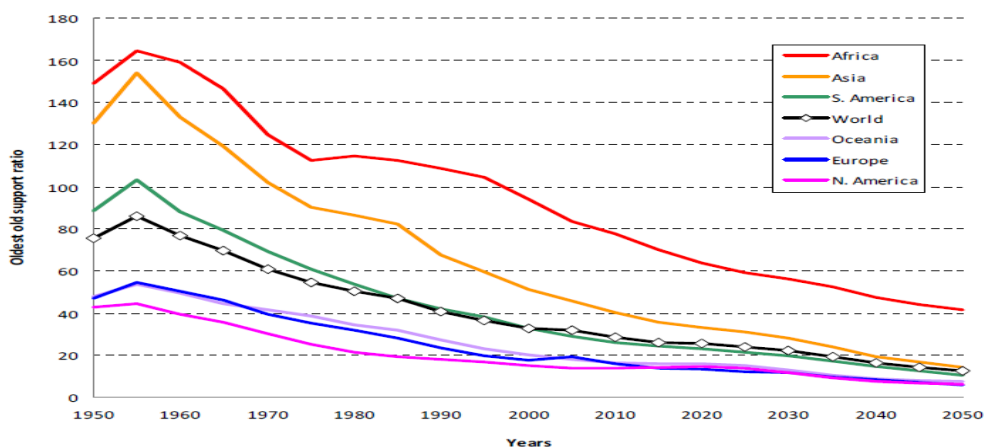
³¹ Zob. przypis 25.

³² Zob. przypis 25.

³³ Ageing Report 2012, s. 20: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf

zatrudnienia kobiet i pracowników w starszym wieku. Szczegółowa analiza tendencji demograficznych w kolejnych dekadach wskazuje na spadek (zob. rysunek 2) współczynnika wsparcia osób najstarszych (50–74/ponad 85 lat). Rekrutacja opiekunów spoza rodziny będzie nabierała znaczenia z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb dotyczących opieki długoterminowej. W najnowszym badaniu dotyczącym sytuacji w Zjednoczonym Królestwie³⁴ stwierdzono, że podaż nieformalnej intensywnej opieki nad osobami niepełnosprawnymi zapewnianej przez ich dorosłe dzieci prawdopodobnie nie będzie odpowiadała popytowi w kolejnych latach.

Rysunek 2: Zmiany współczynnika wsparcia dla osób najstarszych



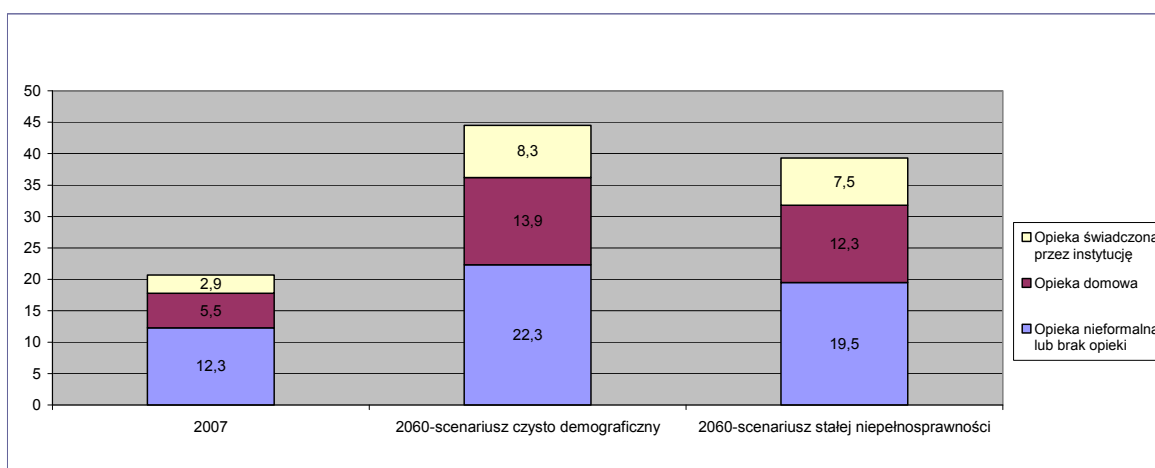
Źródło: 2008; Pickard i inni, 2009.

³⁴

Źródło: 2000/01 i 2001/02 GHS, Government Actuaries Department population and marital status projections, 2001 Census, modelowanie PSSRU z Pickard i in., 2009.

Aby zidentyfikować przyszłą liczbę osób wymagających opieki długoterminowej, należy dokonać szczegółowej analizy czynników leżących u podstaw takich potrzeb w zakresie opieki długoterminowej, takich jak: ograniczenia aktywności, niepełnosprawność oraz choroby i związane z nimi warunki chorobotwórcze. Wykazanie w jasny i dokładny sposób związków między wszystkimi tymi czynnikami nie zawsze jest prostym zadaniem. Badania wykazały, że głównym czynnikiem generującym zapotrzebowanie na opiekę długoterminową jest niepełnosprawność, która jest powiązana ze strukturą wiekową ludności oraz z powszechnym występowaniem określonych chorób i warunków. Na podstawie tych ustaleń oraz biorąc pod uwagę wyżej wspomniane tendencje demograficzne (w szczególności zmiany dotyczące liczby ludności w wieku powyżej 80 lat) dokonano ekstrapolacji potencjalnej liczby beneficjentów opieki długoterminowej (zob. rysunek 3).

Rysunek 3: Przewidywana liczba osób korzystających z różnego rodzaju opieki długoterminowej w UE-27 według różnych scenariuszy



Źródło: Komisja Europejska/Komitet Polityki Gospodarczej (2009)

Oprócz zwiększenia kosztów związanych z systemami emerytalno-rentowymi, które trudniej byłoby ponosić z uwagi na spadek liczby ludności czynnej zawodowo, starzenie się społeczeństwa nieuchronnie doprowadzi również do zwiększenia nacisków na rządy w związku ze świadczeniem usług socjalnych³⁵. Zmiany te spowodują zmniejszenie podaży usług dla gospodarstw domowych oraz pogłębienie różnicy między popytem na opiekę a podażą opieki formalnej. W efekcie zachodzi ryzyko, że w celu zaspokojenia swoich potrzeb gospodarstwa domowe będą zatrudniały pracowników nierejestrowanych do pomocy przy wykonywaniu takich czynności.

3.2 Możliwość tworzenia miejsc pracy po niewielkich kosztach dla finansów publicznych

Konieczna jest szczegółowa analiza bardziej zdecydowanej interwencji publicznej pod kątem jej ewentualnego wpływu na wzrost deficytu publicznego. W związku z tym niezbędne jest dokonanie dogłębnej analizy w celu oszacowania faktycznego kosztu ewentualnych dalszych

³⁵ Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa (Ageing Report), 2009 r.: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

interwencji publicznych. Jak już wspomniano, różne państwa członkowskie już teraz zapewniają wsparcie w zakresie podaży usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych oraz popytu na te usługi. Choć systemy te początkowo mogą się wydawać dużym obciążeniem dla budżetu publicznego, państwo odzyskuje część środków zainwestowanych w ramach interwencji dzięki:

- dodatkowym podatkom od osób fizycznych / składkom na ubezpieczenie społeczne oraz zmniejszeniu zasiłków dla bezrobotnych w związku z tworzeniem miejsc pracy (efekt odzyskania zainwestowanych środków);
- efektem zewnętrznym, które trudniej jest zmierzyć, takim jak: większa równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, przyczyniająca się także do zwiększenia konkurencyjności dzięki zmniejszeniu poziomu stresu i absencji w pracy oraz poprawie wydajności; oszczędności w stosunku do kosztów zastosowania rozwiązań alternatywnych (w szczególności jeżeli chodzi o opiekę długoterminową i zapewnienie osobom w podeszłym wieku możliwości pozostania w domu); tworzenie miejsc pracy w sektorze zarządzania działalnością usługodawcy; zwiększenie poziomu konsumpcji wśród osób oferujących usługi, zwiększeniu łącznego popytu itp. (pośredni efekt odzyskania zainwestowanych środków).

Belgijskie bony na usługi: cenne źródło danych ilościowych

Bony na usługi w Belgii można wykorzystywać na potrzeby prac wykonywanych w domu (sprzątanie, pranie i prasowanie, gotowanie i szycie) oraz poza domem (zakupy, prasowanie w maglu oraz zapewnianie pomocy przy przewożeniu osób w szczególnych warunkach). Na razie bonów tych nie można wykorzystywać do opłacania prac naprawczych lub ogrodniczych. Za wykonywanie danej usługi usługobiorca płaci stawkę godzinową wynoszącą 7,5 EUR, przy czym jej koszt faktyczny wynosi 20,80 EUR, a różnicę (13,30 EUR) pokrywa RVA/ONEM³⁶. Ponadto rządy zezwalają gospodarstwom domowym na odliczanie wartości wydatków na bony od dochodów do opodatkowania (cena po odliczeniu podatku = 5,25 EUR).

Według badania³⁷ przeprowadzonego dla rządu belgijskiego koszt netto interwencji w ramach systemu wynosi:

koszt brutto: 1 430 432 704 EUR

odzyskane środki: 629 734 509 EUR

pośrednio odzyskane środki: 418 275 083–534 575 083 EUR³⁸

koszt netto: 382 423 112–266 123 112 EUR

Według tego sprawozdania wydaje się, że usługobiorca jest gotów zapłacić 8,59 EUR na czarnym rynku. W takim przypadku możliwe byłoby zniesienie możliwości odliczenia podatku i podwyższenie ceny bonu na usługi do 8,59 EUR. Koszt netto, jaki ponoszą organy publiczne, wynosi wówczas 82 478 861 EUR lub staje się ujemny (wówczas odnotowuje się zysk) i wynosi -33 821 139 EUR. Średnio koszt netto wynosi 24 328 861 EUR, co oznacza, że koszt interwencji na jedno miejsce pracy wynosi 304 EUR (dzięki wdrożeniu systemu bonów na usługi powstaje 80 000 miejsc pracy w pełnym wymiarze czasu pracy). Założenie, że koszt dla usługobiorców jest równy cenie na czarnym rynku, wydaje się realne i logiczne.

Sprawozdanie wskazuje również na interesujący skutek stosowania bonów: 10,4 % usługobiorców oświadczyło, że przekazanie pewnych zadań dzięki zastosowaniu bonów na usługi mogłoby przyczynić się do wydłużenia ich czasu pracy lub do zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia, a 0,6 % usługobiorców oświadczyło, że mogłoby wrócić na rynek pracy i pracować za wynagrodzeniem zamiast poświęcać czas na prace domowe. 10,8 % usługobiorców oświadczyło, że bez bonów na usługi musiałoby ograniczyć swój czas pracy.

Organy publiczne powinny mieć szeroką wizję tych kosztów, ponieważ często zdarza się, że departament dokonujący inwestycji nie jest tym samym, który czerpie korzyści. Umożliwi to lepsze zrozumienie faktycznego kosztu netto związanego z udzieleniem wsparcia publicznego w zakresie tworzenia miejsc pracy w tym sektorze. Konieczne jest również zapewnienie możliwości ogólnej oceny beneficjentów. Na przykład mechanizm obniżenia podatków sprzyja rodzinom o wysokim dochodzie, natomiast rodziny o bardzo niskim dochodzie korzystają ze zwolnienia ze współpłaty, co oznacza, że rodziny o średnim dochodzie

³⁶ RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening)/ONEM (Office national de l'emploi).

³⁷ IDEA CONSULT „EVALUATION DU REGIME DES TITRES-SERVICES POUR LES SERVICES ET EMPLOIS DE PROXIMITE 2010”: http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277

³⁸ Strona 114 sprawozdania IDEA; zob. przypis 37.

ponoszą porównywalnie większą część obciążeń finansowych związanych z funkcjonującym systemem³⁹.

Długoterminowe efekty stabilnego rozwoju sektora usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych powinno się brać pod uwagę również przy rozważaniu kwestii publicznego wsparcia podaży tych usług lub popytu na nie.

Należy zawsze zachować ostrożność dokonując prostych ekstrapolacji. Biorąc jednak pod uwagę poprzednie ustalenia (potrzeby związane z warunkami demograficznymi, podstawowe zawody, niskie koszty budżetowe netto), niektóre podstawowe obliczenia mogą być przydatne do zilustrowania możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy, które mogłyby być wynikiem większego wsparcia dla świadczenia przedmiotowych usług w całej UE:

- ekstrapolacja systemu belgijskiego do poziomu UE (biorąc pod uwagę odpowiednie rozmiary obydwu populacji, polegająca po prostu na pomnożeniu przez 50) daje koszt 1,2 mld EUR na 4 mln nowych miejsc pracy w sektorze usług związanych z wykonywaniem prac domowych.
- zakładając, że każda zatrudniona obecnie osoba (215 000 000) zleca wykonywanie takich prac przez 1 godzinę tygodniowo (w porównaniu z czasem 2,5 godziny, który dorośli Europejczycy średnio poświęcają dziennie na prace domowe, jak wskazano w sekcji 2.1), istnieje możliwość stworzenia prawie 5,5 mln nowych miejsc pracy⁴⁰.

3.3. Jakość usług i jakość pracy

Pracownicy sektorów usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych to głównie kobiety. Pracownicy Ci zasadniczo są zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, stosunkowo nisko wykwalifikowani i często pochodzą z środowisk migrantów. Często są oni zatrudniani przez rodziny bezpośrednio i w elastycznym wymiarze godzin, co może mieć wpływ na jakość usługi, w szczególności jeżeli chodzi o usługi opiekuńcze. W celu zapewnienia wysokiej jakości usług pracownicy powinni mieć stałe zatrudnienie w minimalnym wymiarze godzin pracy, odpowiednie umiejętności oraz dobre warunki pracy. W związku z tym interwencja publiczna mogłaby być uzasadniona z uwagi na niektóre aspekty związane z jakością usług.

Jakość

W swoich zaleceniach Platforma Europejskich Społecznych Organizacji Pozarządowych⁴¹ sugeruje, że „aby osiągnąć odpowiednią jakość usług socjalnych i świadczeń zdrowotnych, jakość musi być określona na poziomie lokalnym, tj. poziomie najbliższym usługobiorcom”. Istotne jest, aby uwzględniać potrzeby usługobiorcy (związane z płcią, wiekiem, religią, pochodzeniem etnicznym itd.), i w tym zakresie powinno się zapewniać odpowiednie szkolenie.

Zapoczątkowany przez European Social Network projekt dotyczący zmiany stosunków między podmiotem finansującym, usługodawcą i użytkownikiem usług dla osób w podeszłym

³⁹ Grupa ekspertów UE ds. płci i zatrudnienia; Opieka długoterminowa dla osób w podeszłym wieku. Usługi i usługodawcy w 33 państwach europejskich.

⁴⁰ 215 000 000 godzin / 40 h.

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_EN.pdf

wieku w Europie⁴² sugeruje, że istnieje możliwość wdrożenia mechanizmów kontroli w celu oceny i kontroli jakości świadczonych usług oraz że państwa członkowskie powinny zagwarantować stosowanie sankcji zgodnie z dyrektywą 2009/52/WE wobec osób zatrudniających nielegalnych migrantów. Powinno to mieć zastosowanie do poszczególnych organizacji, agencji lub służb. Należy opracować wskaźniki dotyczące jakości.

W tym kontekście wspomniane powyżej dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług socjalnych⁴³ są przydatnym narzędziem promowania jakości usług w zakresie opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej: określono w nich zasady dotyczące cech, które powinny posiadać wszystkie usługi socjalne, aby zaspokajać różnorodne potrzeby i oczekiwania usługobiorcy, oraz zasady dotyczące różnych aspektów związanych ze świadczeniem usług (takich jak: dostępność, cena, zorientowanie na jednostkę, kompleksowość, ciągłość, zorientowanie na wyniki, poszanowanie praw usługobiorców, uczestnictwo i uprawnienie, partnerstwo, dobra administracja, dobre warunki pracy i środowisko pracy / inwestowanie w kapitał ludzki, odpowiednia infrastruktura fizyczna). Zaproponowano w nich również kryteria operacyjne, które mogłyby być pomocne przy monitorowaniu i ocenie jakości usług socjalnych. Ponadto przedstawiono w nich elementy metodyki stosowanej do opracowywania narzędzi dotyczących jakości (norm i wskaźników) na poziomie krajowym i lokalnym.

Jak zasugerowała unijna Grupa Wysokiego Szczębla ds. Niepełnosprawności w dokumencie przedstawiającym jej stanowisko w sprawie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, zrównoważony outsourcing usług wymaga wysokiej jakości opieki i usług związanych z wykonywaniem prac domowych⁴⁴. Wzywa się również do wprowadzenia wiążących norm jakości i odpowiednich mechanizmów kontroli publicznej.

Umiejętności i szkolenia

W ramach inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020”, „Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, wspiera się podejmowane w państwach członkowskich inicjatywy uznawania umiejętności zdobytych podczas sprawowania opieki nad niesamodzielnymi krewnymi.

Opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa nie wymagają tak wysokich umiejętności technicznych jak na przykład profesjonalne świadczenia zdrowotne. W związku z tym mogą one być atrakcyjne, umożliwiając wejście na rynek pracy, stwarzając tym samym możliwości późniejszego podnoszenia kwalifikacji i ewentualnego poszerzania umiejętności. Do celów takiego podnoszenia kwalifikacji powinno się zapewnić możliwości szkolenia oraz wprowadzić procedurę certyfikacji opiekunów. W tym kontekście konieczne jest usprawnienie współpracy między światem pracy a światem szkolenia⁴⁵ w zakresie uznawania „uczenia się nieformalnego i pozaformalnego”.

W najnowszym komunikacie Komisji w sprawie opieki nad dzieckiem⁴⁶ położono na przykład nacisk na konieczność podniesienia kwalifikacji pracowników sprawujących opiekę nad dziećmi.

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>

⁴³ Zob. sekcja 2 i przypis 7.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>

⁴⁵ Komunikat z Brugii: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_pl.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_pl.pdf

W 1996 r. europejscy partnerzy społeczni w sektorze usług sprzątania podpisali wspólny protokół w sprawie nowych źródeł zatrudnienia⁴⁷, w którym podkreślili znaczenie podnoszenia kwalifikacji oraz jakości warunków pracy dla rozwoju działalności w zakresie sprzątania gospodarstw domowych.

Technologia

Outsourcing usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych mógłby prowadzić do zwiększenia wydajność takiej działalności dzięki lepszemu wykorzystaniu technologii oraz inwestycji w szkolenia, ponieważ outsourcing wiąże się zazwyczaj ze specjalizacją.

W ramach projektu CARICT⁴⁸, którego realizacją kieruje Wspólne Centrum Badawcze - Instytut Perspektywicznych Studiów Technologicznych Komisji, poddawano systematycznej ocenie na poziomie UE 52 praktyki oparte na wykorzystaniu ICT i dotyczące opieki w domu w szeregu państw członkowskich pod kątem skutków i opłacalności. Państwa członkowskie mogłyby podzielić się inspirującymi przykładami (np. SOPHIA (DE), CAMPUS (IT) i E-Care (IT)). Technologię można wykorzystywać do celów wspierania szkolenia i skutecznej certyfikacji na szeroką skalę, organizacji rynków pracy (np. FEPEM (FR)), tworzenia nowych możliwości w zakresie wolontariatu, zwiększenia atrakcyjności pracy w sektorze opieki oraz pomocy opiekunom w znalezieniu równowagi między pracami opiekuńczymi a innymi czynnościami.

Technologie informacyjno-komunikacyjne mogą umożliwić naukę na odległość i naukę samodzielną opiekunom, którzy z uwagi na ograniczenia czasowe i ograniczenia w zakresie mobilności wynikające z obowiązków związanych z opieką nie mogą regularnie uczestniczyć w zajęciach osobiście (np. *City and Guilds – Learning for Living; Caring with Confidence* w Zjednoczonym Królestwie, *Coidanet* w Hiszpanii i *Aspasia* we Włoszech)⁴⁹. ICT mogą również przyczyniać się do zwiększenia skali certyfikacji kompetencji.

4. DALSZE DZIAŁANIA

Biorąc pod uwagę możliwe do przewidzenia wpływ zmian demograficznych na nasze społeczeństwa, europejskie rynki pracy muszą w coraz większym stopniu sprzyjać integracji, a wskaźnik zatrudnienia musi wzrastać. Usługi osobiste i usługi dla gospodarstw domowych zapewniają znaczne możliwości w tym zakresie, ponieważ przyczyniają się do zwiększenia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, zwiększenia wydajności oraz przenoszenia pracy nierejestrowanej na oficjalny rynek pracy.

W niniejszym dokumencie służby Komisji zachęcają wszystkie zainteresowane strony do przedstawiania uwag na temat ewentualnych działań dotyczących wsparcia w obszarze tworzenia miejsc pracy w sektorach usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych. W szczególności pożądane są opinie na temat:

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C., Centeno C. (2010) Long-term care Challenges in an Ageing Society: The role of ICT and Migrants, JRC IPTS Scientific and Technical Report Series, nr EUR: 24382 EN; dokument dostępny na stronie internetowej: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>.

- sposobów usprawnienia pomiarów i monitorowania poziomów zatrudnienia w przedmiotowych sektorach, z uwzględnieniem wpływu obecnego kryzysu, spadku siły nabywczej, kwestii wykluczenia z rynku oraz potencjalnie korzystnego wpływu na tworzenie i rozwój MŚP;
- przydatności rozwijania praktyk polegających na wymianie doświadczeń, w szczególności jeżeli chodzi o narzędzia stosowane lub planowane pod kątem wspierania sektora usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem opłacalności i ograniczenia sfery pracy nierejestrowanej;
- sposobów zapewniania wysokiej jakości usług i stanowisk (potrzeby w zakresie umiejętności, warunki pracy), w miarę możliwości również poprzez opracowanie norm jakości;
- innych sposobów zwiększenia profesjonalizacji prac związanych ze świadczeniem usług osobistych i usług dla gospodarstw domowych.

Niniejszy dokument jest skierowany wyłącznie do służb Komisji uczestniczących w jego przygotowaniu. Tekst został opracowany jako punkt wyjścia dla uwag i nie przesądza o ostatecznej formie jakiegokolwiek decyzji podjętej przez Komisję.

Odpowiedzi można wysyłać na następujący adres e-mail: empl-household-services@ec.europa.eu

W przypadku braku dostępu do internetu odpowiedzi można wysyłać pocztą na adres:

European Commission
 Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion
 Discussion on Personal and household services
 Unit C2
 Rue Joseph II 2 - 1040 Brussels – Belgium

Termin udzielania odpowiedzi: 15 lipca 2012 r.