



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 8.2.2006
KOM(2006)44 končno

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU,
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o posvetovanju v zvezi z ukrepanjem na ravni EU za spodbuditev dejavne vključitve
ljudi, ki so najbolj oddaljeni od trga dela**

CILJ SPOROČILA

Evropski svet je marca 2005 dal nov zagon lizbonski strategiji, tako da je pozornost preusmeril na gospodarsko rast in zaposlovanje s ciljem prispevati k socialni koheziji. Evropska strategija zaposlovanja ima vodilno vlogo pri uresničevanju ciljev zaposlovanja lizbonske strategije, vendar je večja socialna kohezija tudi ključna prvina za uspešnost lizbonske strategije. In nasprotno, uspešnost evropske strategije zaposlovanja je ključnega pomena za doseganje večje socialne kohezije¹.

Boj proti revščini in socialni izključenosti je osrednja skrb Evropske unije in držav članic. Ob uvedbi lizbonske strategije marca 2000 je Svet prosil države članice in Evropsko komisijo, naj sprejmejo ukrepe, ki bodo odločilno prispevali k odpravi revščine do leta 2010. Države članice so pokazale veliko politično zavzetost in na ravni EU in nacionalni ravni so bili sprejeti številni ukrepi. Toda boj proti revščini in vključevanje ljudi, ki so izključeni s trga dela, ostajata še naprej resnični izziv za razširjeno Evropsko unijo. Ciljev prenovljene lizbonske strategije ne bo mogoče uresničiti, če bomo še naprej „zapravljali“ velik del svojega edinega res dragocenega vira: človeškega kapitala.

V večini držav članic imajo politiko celovite socialne pomoči in izvajajo politiko aktiviranja, s katero vračajo izključene ljudi na trg dela, ostaja pa precejšnje „trdo jedro“ ljudi, pri katerih so zaposlitvene možnosti majhne, zato obstaja veliko tveganje revščine in socialne izključenosti. Za ljudi, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, je sistem minimalnega dohodka (MD) morda edini način, kako se izogniti skrajni revščini; vendar mora sistem MD poleg te nepogrešljive naloge spodbujati tudi vključevanje na trg dela tistih ljudi, ki so sposobni za delo. Največji izziv je zagotoviti, da politike socialne zaščite učinkovito prispevajo k aktiviranju ljudi, sposobnih za delo, pri tem pa uresničujejo širši cilj: zagotoviti dostojen življenjski standard tistim, ki so zunaj trga dela in bodo tam tudi ostali.

To sporočilo ima tako dva cilja:

- prvič, pregledati, koliko je razširjena Evropska unija napredovala pri uresničevanju cilja izboljšati dostop do trga dela za tiste, ki so z njega izključeni (del 1);
- – drugič, na podlagi tega pregleda začeti javno posvetovanje o možnih smernicah za ukrepanje na ravni EU, katerega namen je spodbuditi dejavno vključitev ljudi, ki so najbolj oddaljeni od trga dela (del 2). To posvetovanje temelji na členu 138 Pogodbe.
- To sporočilo se tako odziva na novo socialno agendo za obdobje 2005-2010, ki je potrdila, da bo Komisija po opravljeni ustrezni oceni učinka uvedla pobudo Skupnosti o minimalnem dohodku in vključevanju ljudi, ki so izključeni s trga dela. Obravnava tudi pomisleke, ki jih redno izraža Evropski parlament pri pregledu izvajanja lizbonske strategije.

¹ Glej „Smernice za politike zaposlovanja držav članic (2005-2008)“, UL L 205, 6.8.2005, str. 21.

1. BOJ PROTI REVŠČINI IN IZKLJUČENOSTI S TRGA DELA: STALEN IZZIV ZA EVROPSKO UNIJO

1.1. Ukrepanje na ravni držav članic

Države članice EU so oblikovale zahtevne sisteme socialne zaščite, da bi zagotovile zavarovanje pred socialnimi tveganji, kot sta bolezen in brezposelnost, ter preprečile in odpravile revščino in socialno izključenost. V skladu s premikom politike na ravni EU k dejavnejšim sistemom v devetdesetih letih prejšnjega stoletja se pri sistemih dohodkovne podpore čedalje bolj upoštevajo merila aktiviranja, da bi se tako zmanjšali dejavniki, ki ne spodbujajo plačane zaposlitve, in preprečile pasti revščine². Posledično se je izboljšala usklajenost med sistemi dohodkovne podpore in politikami aktiviranja. V mnogih državah članicah je upravičenost do prejemkov odvisna od dejavnega iskanja dela, razpoložljivosti za delo ali udeležbe na usposabljanju. Ponekod uporabljajo individualno pogodbo, ki določa dolžnosti upravičenca v zvezi s sodelovanjem pri dogovorjenem načinu ponovne vključitve v zaposlitev. Vse več držav izboljšuje finančne spodbude, da bi bolj spodbujale k sprejetju zaposlitve. Delavci na slabo plačanih delovnih mestih imajo na primer možnost povečati dohodek z davčnimi oprostitvami, ki so vezane na opravljanje plačanega dela, pri dohodkovnem pragu, ki bi običajno pomenil ukinitve prejemkov, pa se izplačila zdaj postopno znižujejo, kar naj bi preprečilo negativni vpliv na pripravljenost za delo. Načrtovali in izvedli so se tudi posebni ukrepi, ki omogočajo socialno vključitev prikrajšanih oseb z olajšanjem dostopa do osnovnih storitev in blaga, denimo zdravstvenega in otroškega varstva, primernih bivalnih razmer in celo hrane (v skrajnih primerih materialnega pomanjkanja).

Države članice EU so v ta namen pogosto uvedle razne sisteme MD, ki bi pokrili razliko med posameznikovim in družinskim dohodkom na eni strani – ki izhaja iz dela ali socialnih prejemkov – in minimalnim zajamčenim dohodkom na drugi strani. Pri teh sistemih je mogoče prepoznati več skupnih značilnosti:

- zagotavljajo osnovne potrebe pri minimalnem življenjskem standardu, tako da pomagajo posameznikom in njihovim vzdrževanim družinskim članom, kadar ni na voljo drugih virov finančne pomoči;
- niso participativni, financirajo se iz davkov;
- največkrat so časovno neomejeni, čeprav veljajo za začasne;
- zahtevajo delovno razpoložljivost ljudi, sposobnih za delo;
- odvisni so od premoženjskega stanja in deloma od presoje organov;
- pogoj za upravičenost so starost in določena minimalna dolžina bivanja;

² Pri tem premiku politike je imela pomembno vlogo evropska strategija zaposlovanja. Po reviziji lizbonske strategije in sprejetju integriranih smernic so države članice zdaj pozvane, da izvedejo celo vrsto ukrepov, ki bodo „zagotovili vključujoče trge dela, povečali privlačnost dela in omogočili, da se bo delo izplačalo iskalcem zaposlitve, vključno s prikrajšanimi in neaktivnimi ljudmi“ (smernica 19).

- prejemki so navadno odvisni od finančnega stanja družine in so pogosto povezani z drugimi socialnimi prejemki (dodatek za najemnino, dodatek za ogrevanje, otroški dodatek).

Znotraj tega skupnega okvira najdemo v državah članicah EU najrazličnejše sisteme MD. Razlikujejo se po višini prejemkov, stopnji decentralizacije izvajanja, stopnji presoje pri razlagi zakonskih pravil, merilih v zvezi z bivanjem in ravnovesju med univerzalnim pristopom in pristopom po socialnih kategorijah. Zelo se razlikujejo tudi po stopnji povezanosti med osnovno dohodkovno podporo in drugimi elementi politike, denimo politiko trga dela in dostopom do storitev. Vendar pa vsi bolj ali manj uspešno opravljajo ključno nalogo pri delovanju družbe in trga dela.

Treba je jasno priznati uspešnost sistemov socialne zaščite: brez njih bi v večini držav članic in Evropski uniji kot celoti tveganje revščine doseglo nevzdržljivo stopnjo. Po začasnih podatkih bi v državah članicah EU-25 leta 2003³ stopnja tveganja revščine znašala 25 %, tj. 9 odstotnih točk več od dejanske stopnje revščine, če ne bi bili uvedeni socialni transferji⁴. Na splošno pa položaj, kar zadeva revščino in dostop do dela za najbolj ranljive skupine, še naprej vzbuja veliko skrb. Leta 2003 je 16 % prebivalstva EU-25 (približno 72 milijonov ljudi) živelo na robu finančne revščine⁵. Te številke kažejo, kako težko je napredovati v boju proti revščini in izključenosti: od leta 1997, ko so se ta statistična raziskovanja začela, dejansko več kot polovica tistega dela prebivalstva, ki mu grozi revščina, stalno živi (tj. zadnja tri ali štiri leta) z nizkim relativnim dohodkom⁶. Medtem ko dohodek pod dogovorjenim pragom ni niti nujni niti zadostni pogoj za življenje v revščini, pa tveganje *relativne revščine* pomeni omejen dostop do tistega blaga in storitev, ki veljajo kot nujni za polno sodelovanje v določeni družbi. Tveganje, da oseba zdrsne pod prag tveganja revščine, je višje pri brezposelnih, neaktivnih, starših samohranilcih, invalidih in kroničnih bolnikih. Nedoločeno število ljudi morda tako trpi hude oblike pomanjkanja in socialne izključenosti, kot so brezdomstvo, zasvojenost z mamili, alkoholizem, nedostopnost zdravstvenega varstva, nepismenost, ki so v nekaterih primerih še hujše zaradi etnične diskriminacije in/ali življenja na območjih, kjer se prikrajšanost stopnjuje. Leta 2003 je bilo v EU-25 približno 31,7 milijonov ljudi, kar znaša 8,5 % prebivalstva v starosti za delo (15–64 let), ki bi lahko veljali za izključene s trga dela. To število zajema dolgotrajno brezposelne in neaktivne osebe, ki so bodisi obupale zaradi številnih neuspešnih poskusov iskanja zaposlitve v preteklosti bodisi so želele delati, pa zaradi najrazličnejših vzrokov niso mogle najti dela: invalidnosti ali kronične bolezni, pomanjkanja osnovnih veščin, diskriminacije in/ali družinskih obveznosti.

³ Ker ni primerljivih podatkov za leto 2003 za države, ki predstavljajo več kot 75 % prebivalstva EU-25, Eurostat teh podatkov trenutno ne objavlja na ravni EU-25. Ocenjene vrednosti za stopnjo tveganja revščine pred in po transferjih (25 % oziroma 16 %) pa so podobne vrednostim za zadnje leto, za katero so podatki trenutno izračunani in objavljeni (2001): 24 % oziroma 15 %. Po demografski statistiki je bilo v EU-25 približno 452,5 milijonov ljudi, pri čemer se ocenjuje, da jih je 68 milijonov na robu tveganja.

⁴ Vključno z vsemi oblikami socialne pomoči, družinskih dodatkov in prejemkov za brezposelnost, vendar brez pokojnine.

⁵ Odstotek prebivalstva, ki živi v gospodinjstvih z ekvivalentom dohodka, ki znaša manj kot 60 % nacionalnega povprečja. Glede na dogovorjeni značaj mejne vrednosti se ta kazalnik navadno navaja kot merilo za *tveganje revščine*.

⁶ Zadnje leto, za katero obstajajo primerljivi podatki za EU-15 (ne pa EU-25), je leto 2000, ko je stopnja znašala 9 %.

1.2. Ukrepanje na ravni Skupnosti

Svet je leta 1992 sprejel dve priporočili, ki kot skupen cilj uvajata zajamčeno minimalno višino sredstev ter navajata načela in smernice, po katerih je ta cilj mogoče doseči⁷. Komisija je v poročilu leta 1999⁸ ugotovila, da sta ti priporočili pomagali oblikovati in spodbuditi razpravo med državami članicami o vlogi in razvoju sistemov MD, spodbudili zbliževanje teh sistemov po državah članicah ter zagotovili podlago za začetek bolj sistematičnega sodelovanja v EU pri boju proti revščini in socialni izključenosti.

Evropski svet je leta 2000 v Nici sprejel skupne cilje pri izvajanju odprte metode koordinacije na področju socialne vključenosti, ki so obsegali cilje, navedene v priporočilih. Prvo Skupno poročilo, sprejeto marca 2002, je ugotovilo, da je trinajst držav članic od petnajstih oblikovalo politiko univerzalne socialne pomoči, katere namen je zagotoviti minimalni dohodek vsem osebam z zakonitim stalnim bivališčem. Drugo skupno poročilo (iz marca 2004) je skupaj s Poročilom o socialni vključenosti, ki je vsebovalo analizo nacionalnih akcijskih načrtov desetih novih držav članic⁹, poudarilo prizadevanje po zmanjšanju tistih prvin v sistemih MD¹⁰, ki ne spodbujajo zaposlenosti, in opozorilo na reforme, namenjene pregledu pravil o upravičenosti in uvedbi individualnih načinov ponovnega vstopa na trg dela. Po drugi strani so nekatere države članice z določitvijo ciljnih vrednosti ali sprejetjem neke oblike indeksacije dvigale ali ohranjale realno vrednost MD glede na pogosto mnenje, da so prejemki precej nizki ali da zgrešijo pomembne dele prebivalstva brez drugih dohodkov.

Po reviziji lizbonske strategije in ponovni usmeritvi na zaposlovanje in gospodarsko rast je bilo dogovorjeno, da se odprta metoda koordinacije o socialni vključenosti in socialni zaščiti nadaljuje ter se upošteva zlasti pri poročanju o lizbonski strategiji. Nove smernice za zaposlovanje¹¹ – kot del svežnja integriranih smernic za obdobje 2005-2008 – pri obravnavi problema vključevanja oseb, ki so najbolj oddaljene od trga dela, spodbujajo države članice, naj z uvedbo delovnih spodbud podprejo preventivne in dejavne ukrepe trga dela, vključno z zgodnjim prepoznavanjem potreb, pomočjo pri iskanju službe, usmerjanjem in usposabljanjem kot delom individualiziranih akcijskih načrtov, zagotovijo potrebne socialne storitve za podporo vključevanju prikrajšanih oseb na trg dela ter prispevajo k socialni in ozemeljski koheziji in odpravljanju revščine (integrirana smernica 19). Zgornja smernica poleg tega predlaga stalen pregled davčnih sistemov in sistemov prejemkov, vključno z upravljanjem prejemkov in pogoji zanje ter znižanjem visokih davčnih stopenj, da bi delo postalo finančno privlačno in bi se zagotovila zadostna raven socialne zaščite.

Evropski socialni sklad in pobuda Skupnosti EQUAL s proračunskimi sredstvi v višini približno 60 milijard EUR za obdobje 2000-2006, pri čemer je 9 milijard namenjenih socialnemu vključevanju, podpirata države članice in spodbujata bolj dejavne politike. V

⁷ Priporočilo 92/442/EGS z dne 27. julija 1992 oziroma Priporočilo 92/441/EGS z dne 24. junija 1992.

⁸ COM(1998)774 z dne 25. januarja 1999.

⁹ Evropska komisija (2005): „Poročilo o socialni vključenosti 2005. Analiza nacionalnih akcijskih načrtov o socialni vključenosti (2004–2006), ki jih je predložilo deset novih držav članic“. Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti, Luxembourg, februarja, str. 193.

¹⁰ Skupno poročilo 2004 je poudarilo tudi izziv „povezovanja sistemov dohodkovne podpore s politikami, ki večajo sposobnost ljudi za vstop na trg dela in končujejo dolgotrajno vzdrževanost“. Priporočilo je pazljivo načrtovanje davčne politike, politike dohodkovne podpore in minimalne plače, ki naj bi zagotovile zadosten zaslužek na delovnem mestu za dvig ljudi iz revščine (str. 36).

¹¹ Glej „Smernice za politike zaposlovanja držav članic (2005-2008)“, UL L 205, 6.8.2005, str. 21.

naslednjem programskem obdobju bodo načela pobude EQUAL zajeta z Evropskim socialnim skladom, ki bo še naprej podpiral vključevanje prikrajšanih ljudi v zaposlitev.

1.3. Dosežki in nastajajoči izzivi

Kljub različnim sistemom socialne zaščite se vse evropske države srečujejo z izzivom prilagajanja svojih politik, da bi njihova gospodarstva postala uspešnejša. Vključitev na trg dela je ključni cilj, saj je zaposlitev za mnoge glavna zaščita pred socialno izključenostjo in edini dolgoročno donosen ukrep. Toda vključitev bo uspešna samo, če bo zaposlitev finančno nagradila delavce in podjetja. Uspešnost politik, ki si prizadevajo za donosnost dela, je odvisna od pravilnega ravnovesja znotraj „težavnega trikotnika“ povečevanja delovnih spodbud, zmanjševanja revščine in izogibanja nevzdržnim proračunskim stroškom¹².

Treba pa je vedeti, da sistemi socialne zaščite poleg zagotavljanja dohodkovne podpore zlasti v času gospodarskega nazadovanja lahko pomagajo tudi izboljšati delovanje trga dela – in to tudi dejansko počnejo, kadar so pravilno oblikovani in se pravilno izvajajo: ob učinkoviti mreži socialne zaščite je v pogodbo o zaposlitvi mogoče vnesti več prožnosti, iskanje dela pa je uspešnejše. Kadar sistema socialne varnosti ni ali je okleščen, lahko nastanejo izgube pri učinkovitem razporejanju.

Politike socialne zaščite je treba pazljivo načrtovati, kajti kadar se razni vidiki socialne zaščite medsebojno ne dopolnjujejo, bodo zaradi prekrivanja in vrzeli nastale neželene posledice. Večkratna prikrajšanost vodi v večplastno izključenost, zato je verjetno, da je zaradi nepovezanosti politik v praksi izguba učinkovitosti še večja, najbolj prizadeti pa so spet najbolj ranljivi člani družbe. Nobenega obrazca ni, ki bi se ga dalo uporabiti za vse države enako: kompromisi so neizogibni. Prejemki, ki so odvisni od premoženjskega stanja, lahko negativno vplivajo na ponudbo delovne sile, prejemki, ki izhajajo iz zaposlitve, to tveganje sicer zmanjšajo, zato pa so odvisni od razpoložljivih slabo plačanih zaposlitev, ki niso samoumevne. Univerzalni prejemki sicer imajo učinek dohodka, vendar ne vplivajo izkrivljajoče na odločitev glede sprejetja dela. Končno pa zaposlitev za nekatere ljudi ne bo praktična možnost.

Pomisleki v zvezi z javnimi financami bodo sicer vedno odločilni pri odločitvah o izvajanju ali krepitvi tega ali onega sistema socialne pomoči, vendar je treba vedeti, da je pri odsotnosti ali nezadostnosti dohodkovne podpore in minimalnih dohodkov treba upoštevati verjetnost povečanega povpraševanja po drugih socialnih programih (denimo družinskih dodatkih), ki bodo morali delno ublažiti revščino, ter družbene in gospodarske stroške zaradi poslabšanja zdravstvenega stanja in večje kriminalitete¹³.

Primerjave po državah članicah kažejo, da posebno načrtovanje in določbe o izvajanju pomembno določajo, kakšna je učinkovitost storitev socialne pomoči in zlasti sistemov MD. Zakonske določbe niso zadostno zagotovilo, da bodo vsi ljudje v stiski dobili prejemke, do katerih so upravičeni, zlasti to velja pri zaščiti minimalnega dohodka in podpori vključevanju na trg dela. Učinkovitost sistemov MD vzbuja resno skrb, saj pomemben delež oseb, ki so jim ti sistemi namenjeni, od njih morda dejansko sploh nima koristi, bodisi ker jih ne zahtevajo bodisi zaradi česa drugega (ker ne izpolnjujejo vseh pogojev za

¹² Glej COM(2003)842 z dne 30. decembra 2003.

¹³ Didier Fouarge „Costs of non-social policy“, GD EMPL, 2003.

upravičenost, napačni izračuni zneskov, zaostanki pri izplačilih, kazni in ukinitve, odbitki od prejemkov zaradi neposredne poravnave dolgov)¹⁴. Obstaja tudi tveganje, da se prejemki socialne pomoči izplačajo ljudem, ki niso v stiski, ker sistem ni dovolj ciljno naravnan. Goljufige in zlorabe povzročajo še večjo zaskrbljenost organov, ki so odgovorni za izvajanje, in so razlog, zakaj je treba več pozornosti nameniti mehanizmu preprečevanja, preverjanja, odkrivanja, spremljanja in nadzorovanja. Prav zaradi takih pomislov se je izvajanje sistemov še bolj decentraliziralo.

Kar zadeva cilj vrniti najbolj ranljive ljudi na trg dela, so si podatki nasprotujoči, vendar je iz njih mogoče sklepati, da je napredek možen ter da se je mogoče veliko naučiti iz dobre prakse. Raziskave o vlogi instrumentov MD kažejo, da imajo lahko v povezavi z dobro načrtovanimi politikami aktiviranja pozitivne učinke na zaposlovanje, da je najbolj obetaven pristop usposabljanje na delovnem mestu v zasebnih podjetjih ali ukrepi aktiviranja, podobni običajnemu delu, ter da imajo od njih verjetno največ koristi mladi in tisti z manjšimi socialnimi težavami. Merilo koristnosti takšnih ukrepov aktiviranja ne bi smeli biti le takojšnji učinki pri zaposlovanju. Ljudem namreč lahko pomagajo premagovati tudi socialno izključenost ter razvijati samospoštovanje in pozitivnejši odnos do dela in družbe. Po drugi strani pa je bilo manj pozornosti namenjene ustreznemu dostopu do socialnih storitev, ki predstavljajo osnovni predpogoj za razpoložljivost posameznika za delo.

Če povzamemo, dokazi upravičujejo celovito prepletenost politik, saj združuje tri prvine: (i) povezavo s trgom dela v obliki zaposlitvenih možnosti ali poklicnega usposabljanja; (ii) dohodkovno podporo v višini, ki zadošča za dostojno življenje; in (iii) boljši dostop do storitev, ki lahko odpravijo nekatere ovire, s katerimi se srečujejo posamezniki in njihove družine pri vključevanju v družbo, in jim pomagajo pri ponovni vključitvi v zaposlitev (npr. svetovanje, zdravstveno varstvo, otroško varstvo, vseživljenjsko učenje, ki odpravlja izobrazbeni primanjkljaj, usposabljanje glede informacijskih in komunikacijskih tehnologij, ki naj bodo delavcem, vključno z invalidnimi osebami, pomaga uporabiti nove tehnologije, prožnejši delovni režim, psihološka in socialna rehabilitacija). Takšen pristop se lahko označi kot *dejavna vključitev*. Za podporo politikam na tem področju in za oblikovanje pogojev za učinkovito napredovanje pri odpravljanju revščine in izključenosti je temeljnega pomena, da so vse te tri prvine medsebojno povezane. Če ni dejavne podpore pri vključevanju na trg dela, se pojavi tveganje, da se bodo ljudje zaradi sistemov MD ujeli v past revščine in dolgotrajno odvisnost od socialnih podpor. Če ni ustrezne dohodkovne podpore, se pojavi tveganje, da dejavne politike ali programi trga dela ne preprečijo širjenja revščine in ne odvrnejo ljudi od tega, da bi sredstva za preživetje iskali na nezakonit način. Če ni ukrepov socialne podpore, se pojavi tveganje, da se bodo pravila aktiviranja izvajala slepo in zato neučinkovito, brez pravega upoštevanja posebnih potreb prikrajšanih ljudi (matere samohranilke, Romi in popotujoči, ljudje slabega zdravja ali s psihološkimi motnjami). Da bi takšne politike bile verodostojne in imele podporo javnosti, je prav tako pomembno, da imajo pazljivo načrtovan proračun, da ne ogrožajo finančne vzdržnosti ter da so dolgoročno stroškovno učinkovite.

¹⁴ Z nedavno študijo, ki je zajela 13 držav članic EU in je temeljila na podatkih o dohodku za obdobje 1993-1997, je bilo ugotovljeno, da je od 2 % do 13 % prebivalstva v navedenih državah v določenem času živelo pod bolj ali manj zjamčeno nacionalno ravniyo MD (Glej Nicaise, I. et al: (2004) Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Katholieke Universiteit Leuven) and CRSP (Loughborough University), str. 134).

2. MOŽNE SMERNICE ZA NADALJNJE UKREPANJE NA RAVNI EU

2.1. Izziv

Države članice, ki jih Evropska unija dejavno podpira s priporočili Sveta, odprto metodo koordinacije glede socialne vključenosti, evropsko strategijo zaposlovanja in Evropskim socialnim skladom, so napredovale pri širjenju mehanizmov osnovne pomoči in pri spodbujanju dostopa najbolj ranljivih skupin do trga dela. Vendar je nezmanjšanje velikega števila ljudi, ki jim grozi revščina in izključitev s trga dela, neogibni izziv za cilj o socialni koheziji, ki je zapisan v Pogodbi EU. Poleg tega je nujno, da ljudje zunaj delovne sile, vključno z dolgotrajno brezposelnimi, (znova) vstopijo na trg dela in pomagajo uresničiti cilj Evropske unije o 70-odstotni stopnji zaposlenosti. Kljub različnim okoliščinam in politikam po EU bi zato ukrepanje na ravni EU, na primer v obliki skupnih načel, osnovnih zahtev in drugih načinov krepitve priporočil iz leta 1992, lahko pomenilo dodano vrednost za prizadevanja držav članic, saj bi zagotovilo usmeritev ter skupen analitičen okvir za primerjavo in ocenjevanje posameznih dosežkov in instrumentov politike.

2.2. Posvetovanje

V skladu s členom 138 Pogodbe, ki določa pogoje za predložitev predlogov na področju socialne politike, želi to sporočilo na ravni Skupnosti uvesti posvetovanja s socialnimi partnerji o smernicah, navedenih v odstavku 2.3. Glede na vsebino bo to posvetovanje zajelo še javne organe na vseh ravneh, saj nosijo glavno odgovornost za načrtovanje, financiranje in uresničevanje politik vključevanja izključenih ljudi; ter organizacije civilne družbe, ki skrbijo za interese oseb, ki so ciljna skupina takšnih sistemov, in/ali ki zagotavljajo dopolnilne storitve za takšne osebe.

Hkrati je to sporočilo naslovljeno na Evropski parlament, Svet, Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij.

2.3. Smernice

Da bi Komisija lahko začrtala možne smeri prihodnjega ukrepanja na ravni Evropske unije v podporo nacionalnim politikam spodbujanja učinkovitejšega vključevanja ljudi, izključenih s trga dela, Komisija vabi socialne partnerje, javne organe in druge interesne skupine civilne družbe, naj izrazijo svoje mnenje o naslednjih zadevah:

- (1) Glede na izziv, pred katerim stojijo države članice v zvezi s socialnim vključevanjem in zlasti vključitvijo ljudi, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, ali je potrebno nadaljnje ukrepanje na ravni EU, in če je, kako bi EU kar najkoristneje dopolnila in podprla ukrepanje na nacionalni ravni?
- (2) Kako naj Evropska unija ob upoštevanju ustreznih novosti v politikah razširi skupno stališče, dogovorjeno s priporočili leta 1992, da bi uveljavila pravice in dostop do storitev, potrebnih za vključevanje izključenih ljudi?
- (3) Ali je ukrepanje na podlagi člena 137(1)(h) sploh upravičeno? Ali bi v tem okviru lahko bili vidiki aktiviranja in dostopa na trg dela predmet pogajanj med socialnimi partnerji?

2.4. Naslednji ukrepi

To sporočilo je prvi korak v postopku posvetovanja. Kar zadeva socialne partnerje na ravni EU, se z njim začne posvetovanje, predvideno v členu 138(2) Pogodbe. Socialni partnerji so pozvani, da izrazijo svoje mnenje o vprašanjih, navedenih v odstavku 2.3. Da bi k sodelovanju pritegnili še druge zainteresirane ustanove in organizacije na ravni EU in nacionalni ravni, bo sporočilo na voljo na spletišču Generalnega direktorata za zaposlovanje in socialne zadeve (http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_en.html). Vse zainteresirane strani lahko pošljejo pripombe ali predloge po elektronski pošti zgolj na naslednji naslov: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Pripombe morajo prispeti najpozneje do [datum sprejetja + 10 tednov]. Komisija bo prispele prispevke natančno pregledala in javnost obvestila o svojih sklepih, na podlagi katerih bo lahko začela drugo fazo postopka posvetovanja, kakor je določeno v členu 138(3).