

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.10.2008  
COM(2008) 639 konč.

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

**o Priporočilu Komisije o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela**

{SEC(2008)2589}

{SEC(2008)2590}

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

## **o Priporočilu Komisije o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela**

### **1. BOJ PROTI SOCIALNI IZKLJUČENOSTI IN REVŠČINI: ENA OD PREDNOSTNIH NALOG EU**

Boj proti socialni izključenosti in revščini spada med prednostne naloge Evropske unije, katere delovanje na tem področju temelji na členu 137 Pogodbe EU. Ta v zvezi s temeljnimi socialnimi pravicami določa, da „Skupnost podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih: [...] vključevanje oseb, ki so izključene s trga dela“. Že dve priporočili Sveta<sup>1</sup> iz leta 1992 izražata odločenost držav članic, da bodo spodbujale pravico vseh do osnovnih virov in ohranjale kakovost svojih sistemov socialne zaščite. Države članice so ti priporočili izvajale postopno, v zadnjem času ob podpori odprte metode koordinacije (socialne odprte metode koordinacije) o socialni zaščiti in socialni vključenosti, ki je povezana z lizbonsko strategijo za rast in delovna mesta ter evropsko strategijo zaposlovanja.

Smernice za politike zaposlovanja držav članic (npr. integrirana smernica št. 19) poudarjajo potrebno vzajemnost med politikami zaposlovanja, socialnimi storitvami, socialno zaščito in davčnimi sistemi zaradi aktiviranja tistih delazmožnih oseb, ki so najbolj oddaljene od trga dela. Kljub temu se stopnje revščine in dolgotrajne brezposelnosti niso bistveno znižale. Drugi negativni pokazatelji (npr. število posameznikov, ki zgodaj opustijo šolanje, in tistih, ki živijo v brezposelnih družinah) potrjujejo pojav novih socialnih ogroženosti, povezanih s spremembami v naših družbah, kot je pokazal pregled družbene resničnosti, ki ga je pripravila Komisija<sup>2</sup>. Kljub doseženemu napredku nacionalne politike niso vedno našle pravega odgovora na vse večjo zapletenost večkratne prikrajšanosti ranljivih oseb, ki so najbolj oddaljene od trga dela.

Na ravni Skupnosti je bila večja pozornost posvečena zasnovi in učinkovitosti sistemov, ki se uporabljajo v državah članicah. To se kaže zlasti v skupnih poročilih o socialni zaščiti in socialni vključenosti, Socialni agendi Komisije za obdobje 2005–2010, dveh javnih posvetovanjih, ki ju je Komisija izpeljala leta 2006 in 2007<sup>3</sup>, skupnih ciljih za socialno vključenost v skladu z odprto metodo koordinacije, ki jih je Evropski svet sprejel leta 2005 (in potrdil leta 2008), sklepih Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in potrošniške zadeve iz decembra 2007 ter poznejšega dela v Odboru za socialno zaščito<sup>4</sup>. Omeniti velja tudi nedavno zavezo socialnih partnerjev za poganjanja o neodvisnem sporazumu za spodbujanje vključevanja posameznikov, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, v podjetja.

Vso to delo je privedlo do širokega soglasja, ki potrjuje, da Evropska unija lahko in mora dati nov zagon boju proti izključenosti in revščini ob popolnem upoštevanju subsidiarnosti.

---

<sup>1</sup> Priporočilo Sveta 92/441/EGS (UL L 245, 26.8.1992, str. 46) in Priporočilo Sveta 92/442/EGS (UL L 245, 26.8.1992, str. 49).

<sup>2</sup> SEC(2008) 1896.

<sup>3</sup> COM(2006) 44; COM(2007) 620.

<sup>4</sup> Sklepi Sveta 16139/07 in Usmerjevalno sporočilo Odbora za socialno zaščito o dejavnem vključevanju z dne 3. julija 2008.

Priporočilo Sveta o zadostnih sredstvih in socialni pomoči v sistemih socialne zaščite iz leta 1992 je še vedno izhodiščni dokument, če se bodo v njem opredeljena načela bolj izvajala in bodo vključena v bolj celovito strategijo, ki bo vključevala splošna načela za vključujoče trge dela in dostop do kakovostnih storitev za obravnavanje posebnega položaja oseb, izključenih iz družbe in trga dela. Celovit pristop, ki vključuje vse prizadete, boljši kazalniki ter postopki za spremljanje in vrednotenje bodo zagotovili, da bo dala sinergija med temi tremi stebri najboljše rezultate z vključitvijo več sedaj izključenih posameznikov v zaposlovanje.

Z izdajo priporočila in tega spremljevalnega sporočila Komisija uresničuje svoje najave ob začetku drugega posvetovanja leta 2007, Sporočilu o prenovljeni socialni agendi iz julija 2008 ter Sporočilu o okrepitvi socialne odprte metode koordinacije. Zamisel dejavnega vključevanja, ki jo Komisija prikazuje v tem dokumentu, se popolnoma ujema z lizbonsko strategijo in integriranim pristopom, ki ga je priporočala za prenovljeno socialno agendo, utemeljeno na treh načelih: priložnostih, dostopnosti in solidarnosti. Prav tako dopolnjuje prizadevanja Komisije za spodbujanje prožne varnosti ter za odziv na demografski razvoj in globalizacijske izzive z olajševanjem prehodov za vse in aktiviranjem proizvodnih sil.

## **2. DEJAVNO VKLJUČEVANJE: POTREBA PO NADALJNJEM UKREPANJU**

### **2.1. Družbeno-ekonomsko ozadje: trdovratnost revščine in brezposelnosti ter porast večkratne prikrajšanosti**

Za tiste, ki so sposobni delati, je zaposlitev najzanesljivejši izhod iz revščine. Vendar pa za nekatere ta pot kljub gospodarski rasti in porasti zaposlenosti ni nič bolj dostopna. Dolgotrajna brezposelnost še vedno znaša 3 %. Poleg tega 16 % prebivalcev ogroža revščina (glej sliko 1 v prilogi), eden od petih pa živi v neprimernih stanovanjskih razmerah. Za prihodnost je še bolj zaskrbljujoče, da znaša odstotek otrok, ki jih ogroža revščina, približno 19 %, prav tako pa je še vedno visok odstotek tistih, ki zgodaj opustijo šolanje, saj znaša približno 15 %. Odstotek ljudi, ki živijo v brezposelnih družinah, je od 2000 do 2005 ostajal enak, in sicer približno 10 %, nato pa je padel za eno odstotno točko, vendar pa se število brezposelnih družin z otroki skorajda ni zmanjšalo (0,3 odstotne točke).

Težave in ovire, s katerimi se srečujejo posamezniki, ki jim grozi revščina, se kopičijo. V zadnjih letih je prišlo do novih socialnih izzivov, povezanih s preходом v poindustrijsko gospodarstvo, globalizacijo, demografskimi spremembami in družbenimi usmeritvami, kot je večja individualizacija. Resničnost revščine in socialne izključenosti je postala še bolj zapletena: večkratna prikrajšanost in pomanjkanje, ki ju sestavljajo različni dejavniki ogroženosti, kot so pomanjkanje osnovnih virov, družinski problemi, nesposobnost za učenje in pomanjkanje digitalnih spretnosti, slabo zdravje, neustrezne in odročne stanovanjske razmere, izključenost iz informacijske družbe ter pomanjkanje družbene podpore, ki jih v nekaterih primerih še poslabša etnična diskriminacija.

### **2.2. Ustreznost programov za zagotavljanje minimalnega dohodka in vključenost vanje**

Programi za zagotavljanje minimalnega dohodka so nedvomno dobro vplivali na zmanjšanje revščine, čeprav je bil ta vpliv v več državah članicah zelo majhen. Številke kažejo, da imajo socialni transferji na splošno velik vpliv na znižanje stopnje revščine, in sicer znaša stopnja tveganja pred transferji 26 %, po transferjih pa 16 % (glej sliko 2 v prilogi).

Nakazujejo tudi, da je socialna zaščita v državah brez programov za zagotavljanje minimalnega dohodka, kot sta Grčija in Italija, manj učinkovita pri zmanjševanju revščine. Ta dejstva opozarjajo na to, da je priporočilo Sveta iz leta 1992 še vedno veljavno in da je treba izboljšati njegovo izvajanje.

V večini držav članic in za večino vrst družin pa samo socialna pomoč ne zadostuje, da bi se prejemniki te pomoči rešili revščine. Kot kaže Slika 3 v prilogi, je Združeno kraljestvo edina država članica, v kateri se neto dohodek prejemnikov socialne pomoči po upoštevanju stanovanjskih dodatkov v vseh vrstah gospodinjstev zviša nad prag revščine, dogovorno opredeljen v EU, tj. 60 % srednjega dohodka po gospodinjstvu. Samo na Danskem, Nizozemskem, Švedskem in Irskem so enočlanska gospodinjstva, ki prejemajo socialno pomoč, uvrščena nad prag revščine. V vseh drugih državah padejo veliko pod njega.

Učinkovitost programov za zagotavljanje minimalnega dohodka ne določajo samo zneski dodatkov, ampak tudi njihova oblika in način izplačila. Velik odstotek posameznikov, ki so jim ti programi namenjeni, v resnici nima koristi od njih, ker za pomoč, ki jim pripada, ne zaprosijo ali pa obstajajo kaki drugi razlogi za to (neupravičenost do pomoči, napačen izračun zneskov, roki plačil, kazni in odlogi ter odtegljaji od pomoči za odplačilo dolgov).

Ocenjene stopnje izkoriščanja socialne pomoči znašajo v Združenem kraljestvu, Franciji, Nemčiji in na Nizozemskem od 40 % do 80 %<sup>5</sup>. Vendar pa povprečje EU kaže bolj kruto sliko: samo 18 % nezaposlenega prebivalstva, ki mu grozi revščina, prejema socialno pomoč (pa še to številko je treba bolje opredeliti, saj ne upošteva prejemanja drugih vrst pomoči<sup>6</sup>).

### **2.3. Potrebna je boljša usklajenost z dejavnimi politikami trga dela in dostop do kakovostnih storitev**

Priporočilo Sveta iz leta 1992 je jasno pokazalo, da bi morali biti programi zagotavljanja minimalnega dohodka usklajeni s spodbudami za delo. Da bi bili učinkoviti v boju zoper revščino, morajo biti poleg tega vključeni v širšo strategijo in zagotavljati, da imajo prejemniki pomoči dostop do usposabljanja in podpore na delovnem mestu ter za spodbudno socialno podporo. Podatki kažejo, da so na teh treh področjih še vedno velike pomanjkljivosti, čeprav več držav članic izvaja temeljite strukturne reforme.

*Delo se včasih še vedno se ne spleča*

Zasnova davčnih sistemov in sistemov pomoči še vedno nespodbudno vpliva na vključevanje na trg dela za nekatere njegove segmente, kot so nizkokvalificirani delavci, ki lahko le malo zaslužijo. Nekatere države članice že izvajajo reforme, ki naj bi naredile delo bolj privlačno kot socialno skrbstvo, vendar pa bo treba narediti še več.

Nedavne ugotovitve OECD kažejo, da se dodatni dohodek (v primerjavi z nadomestili za brezposelnost), ki ga lahko zasluži brezposelna oseba v novi službi, skoraj v vseh državah v vseh vrstah anketiranih gospodinjstev močno zmanjša zaradi povprečne dejanske davčne stopnje, ki znaša več kot 60 % (glej Tabelo 1 v prilogi). To je posledica tega, da morajo ljudje

---

<sup>5</sup> Hernanz et al. (2004), Take-up of welfare benefits in OECD Countries: a review of the evidence, delovni dokument OECD s področja sociale, zaposlovanja in migracij št. 17.

<sup>6</sup> Študija Ecorys o dejavnem vključevanju iz leta 2008, ki jo je naročila Komisija, in Immervoll et al. (2004), *Benefit coverage rates and household typologies: scope and limitations of tax-benefit indicators*, delovni dokument OECD s področja sociale, zaposlovanja in migracij št. 20.

po zaposlitvi ne samo plačevati dohodnino, ampak izgubijo tudi pomoč, do katere so bili prej upravičeni. Te destimulacije za delo se lotevajo nove usmeritve v programih za zagotavljanje minimalnega dohodka, na primer s kombinacijo ustrezne podpore za brezposelnost in ob zaposlitvi, kot je davčni odbitek za družine z zaposlenimi družinskimi člani (WFTC) v Združenem kraljestvu ter načrtovano sprejetje *revenu de solidarité active* (RSA) v Franciji.

*Posamezniki, ki so najbolj izključeni iz dela, potrebujejo bolj njim prilagojene poti do zaposlitve*

Posamezniki, ki nimajo osnovnih sposobnosti za učenje ali so dalj časa brezposelni, nimajo zlahka koristi od standardnih politik usposabljanja ali prekvalifikacije. Še več, ko se končno zaposlijo, so še vedno ranljivi, če ne najdejo podpore v okolju. Študije o prehodu iz brezposelnosti v zaposlitev, vključno s pogodbami za določen čas, kažejo, da obstaja trdno jedro delovno sposobnih oseb, ki ostajajo nezaposleni in pri katerih se verjetnost za brezposelnost večja s starostjo<sup>7</sup>.

Nekatere države članice (npr. Nizozemska) so se reševanja tega problema lotile s celovitim preoblikovanjem svojih politik ponovnega vključevanja in rehabilitacije. Druge razvijajo ciljno usmerjene politike zagotavljanja dela, da bi z ukrepi, kot so mikro krediti ali spodbude za socialno ekonomijo, dosegle najbolj izključene. Take koristne inovacije običajno zahtevajo integrirano zagotavljanje storitev.

*Spodbudna socialna podpora: manjkajoči člen*

Pomanjkanje dosegljivega otroškega varstva je jasen primer ovir, na katere naletijo nekateri izmed tistih, ki so najbolj izključeni iz dela, zlasti starši samohranilci. Ocene OECD kažejo, da v polovici držav članic, za katere so na voljo ocene, neto gotovinski izdatki za otroško varstvo predstavljajo 12 % neto dohodka samohranilca z dvema majhnima otrokoma. Ob upoštevanju dejanske mejne davčne stopnje za samohranilce znaša ta znesek skoraj toliko kot neto prejemek ob prehodu iz brezposelnosti v plačano zaposlitev. Jasno je, da to ljudi odvrča od zaposlovanja – in da se ujamejo v past revščine.

Zdravje je pomemben pogoj za udeležbo na trgu dela. Osebe s kroničnimi zdravstvenimi motnjami ne morejo ohraniti stalne zaposlitve<sup>8</sup> niti uspešno sodelovati v usposabljanju, ki bi jih pripravilo na zaposlitev. To še zlasti drži za posameznike, ki jim grozi revščina, ki so v povprečju manj zdravi in imajo slabši dostop do zdravstvene oskrbe (glej tabelo 2 v prilogi).

Primerno, stalno in samostojno bivališče je prav tako lahko pomemben pogoj za ohranitev zaposlitve. Čeprav je težko zbrati podatke o brezdomcih in neprimernih stanovanjskih razmerah, obstaja nekaj dokazov, da je to naraščajoč pojav, zlasti med mladimi odraslimi, med katerimi je brezposelnost bolj razširjena kot v povprečju ali so večkrat zaposleni samo začasno ali za določen čas. Razne nevladne organizacije v EU se lotevajo potreb brezdomcev, vključno s podporo za stalno zaposlitev. Vendar pa obenem poročajo o začaranem krogu, ko ta pomoč pogosto ni uspešna zaradi nedosegljivosti primernih bivališč, ki bi si jih brezdomci lahko privoščili<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Zaposlovanje v Evropi v letu 2004, poglavje 4.

<sup>8</sup> Zaposlovanje v Evropi v letu 2005, poglavje 5.

<sup>9</sup> Poročilo FEANTSA za Evropski parlament iz leta 2008 in Manifest za socialno vključenost FNARS iz leta 2007.

### **3. K INTEGRIRANEMU PRISTOPU DEJAVNE VKLJUČENOSTI NA PODLAGI SKUPNIH NAČEL**

#### **3.1. Integriran pristop za dejavno vključevanje**

##### *Zasnova integriranega pristopa*

Predhodna analiza nakazuje, da je za dejavno vključevanje ljudi, izključenih s trga dela, potrebno zasnovati in izvajati celovito strategijo, ki na integriran način kombinira ustrezne varstvene dodatke, vključujoče trge dela in dostop do kakovostnih storitev. Zasnova politike bi morala opredeljevati pravo kombinacijo teh treh zvrsti strategije dejavnega vključevanja, upoštevati njihov skupni vpliv na socialno in ekonomsko integracijo prikrajšanih posameznikov ter njihovo možno vzajemno delovanje, vključno s sinergijami in možnimi kompromisi.

Politike dejavnega vključevanja bi morale zagotavljati skladnost z naslednjimi cilji: 1) podpora uresničevanju temeljnih pravic; 2) spodbujanje enakosti spolov in enakih možnosti; 3) obravnavanje zapletenosti večkratne prikrajšanosti ter posebnega položaja in potreb različnih ranljivih skupin; 4) izboljšanje ozemeljske kohezije ob upoštevanju lokalnih in regionalnih razmer ter 5) doslednost pri uporabi pristopa po življenjskih obdobjih k socialni politiki in politiki zaposlovanja, da se omogoči podpora medgeneracijski solidarnosti ter prekine prenašanje revščine med generacijami.

Da bo ta integriran pristop učinkovit, je treba okrepiti usklajenost med javnimi agencijami in službami. Poleg tega morajo okrepiti svoje sodelovanje tudi lokalni, regionalni in nacionalni organi ter organi EU, od katerih imajo vsak svojo vlogo, pristojnosti in prednostne naloge. Še več, tudi drugi pomembni udeleženci, med njimi tudi tisti, ki jih prizadevata revščina in socialna izključenost, socialni partnerji, nevladne organizacije in izvajalci storitev morajo dejavno sodelovati pri razvoju, izvajanju in ocenjevanju strategij.

#### **3.2. Skupna načela za dejavno vključevanje**

Politike dejavnega vključevanja morajo odražati položaje v različnih državah, hkrati pa se države članice EU srečujejo s podobnimi problemi, kot je razloženo v točki 2. Zato se zdi primerno doseči soglasje na ravni EU o vrsti skupnih načel za dejavno vključevanje. Osnovo za ta načela so izid javnih posvetovanj Komisije in intenzivne razprave z državami članicami in med njimi v Odboru za socialno zaščito ob tvornem prispevku Odbora za zaposlovanje Načela, ki so specifična za vsako od teh treh področij, bi državam članicam lahko pomagala pri uvajanju in izvajanju njihovih integriranih strategij dejavnega vključevanja, da bi postale učinkovitejše in uspešnejše. Kot je julija nakazala v svoji prenovljeni socialni agendi, Komisija meni, da bi bilo priporočilo o dejavnem vključevanju lahko pomoč pri usmerjanju držav članic pri uvajanju in izvajanju njihovih integriranih strategij dejavnega vključevanja.

#### **3.3. Izvajanje in spremljanje skupnih načel na ravni EU**

Če naj bo izvajanje strategij dejavnega vključevanja uspešno, ga je treba ustrezno usklajevati in spremljati na ravni držav članic in EU. Zaradi tega Komisija pozdravlja delo v Odboru za socialno zaščito. Predlaga, naj države članice do konca leta na podlagi priloženega priporočila, ki opredeljuje sklop skupnih načel, sprejmejo sklepe Sveta, ki bi lahko bili temelj za skupno usklajevanje in spremljanje dela Komisije in držav članic v okviru socialne odprte

metode koordinacije ob tesnem sodelovanju Odbora za socialno zaščito in Odbora za zaposlovanje.

Napredek, dosežen pri izvajanju strategije dejavnega vključevanja, bi bilo potem treba prikazati v skupnih poročilih o socialni zaščiti in socialni vključenosti ter v okviru lizbonske strategije. Poleg tega je Komisija pripravljena sprejeti ukrepe, potrebne za izboljšanje ali uvedbo kazalnikov za količinsko spremljanje. Mreža opazovalnic lokalnih organov, ki bodo financirane iz programa Progress, bo prav tako zagotavljala analizo razvoja in izvajanja strategij dejavnega vključevanja na lokalni ravni ter pospeševala vzajemno učenje.