

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

75. SESJA PLENARNA W DNIACH 18–19 CZERWCA 2008 R.

Opinia Komitetu Regionów „Aktywna integracja”

(2008/C 257/01)

KOMITET REGIONÓW uważa, że:

- Optymalna polityka aktywnej integracji wymaga czwartego filaru, który będzie miał charakter przekrojowy: uczestnictwa w życiu społecznym.
- Aktywne zwalczanie wykluczenia to najważniejszy element aktywnej integracji. Aktywna integracja opiera się na zasadzie „praca przede wszystkim”: każdy bezrobotny obywatel powinien zostać włączony do środowiska pracy lub w proces kształcenia.
- Należy opracować i wdrożyć spójną politykę przede wszystkim na szczeblu lokalnym i regionalnym. Główny ciężar odpowiedzialności za tworzenie miejsc pracy spoczywa na przedsiębiorstwach i partnerach społecznych, jako kluczowych podmiotach w tym obszarze, we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi.
- Pojęcie wystarczających dochodów jest różne w poszczególnych krajach, regionach lub społecznościach lokalnych. Wsparcie dochodu należy uważać za odpowiednie, jeśli możliwe jest zwalczenie strukturalnego ubóstwa, i wówczas poziom ten można określić jako „wystarczający”. Dla UE jako całości nie można sformułować ogólnej zasady określającej wystarczający poziom *finansowy*. Władze krajowe, lokalne i regionalne wspólnie odpowiadają za politykę zmierzającą do zapewnienia odpowiedniego wsparcia dochodu. Na szczeblu UE kwestia ta powinna być omawiana w ramach otwartej metody koordynacji.
- W wypadku regionów i miast europejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomiczno-społecznej realizacja opartej na najlepszych wzorcach polityki aktywnej integracji obywateli najbardziej odsuniętych od rynku pracy wymaga finansowego wsparcia ze strony UE. Konieczne jest zapewnienie władzom lokalnym i regionalnym bezpośredniego dostępu do budżetu EFS w celu realizacji polityki aktywnej integracji.
- Praca społeczna, dotowana lub chroniona, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie są narzędziami, które mogą pełnić istotną rolę w połączeniu różnych dziedzin polityki na szczeblu lokalnym i regionalnym. Przedsiębiorstwa te nie mogą być oceniane według zwykłych zasad konkurencyjnego rynku europejskiego (np. potrzebne są tu mniej rygorystyczne zasady dotyczące zamówień publicznych oraz pomocy udzielanej przez państwo).

Sprawozdawca: Henk KOOL (NL/PSE), zastępca burmistrza Hagi (Holandia)

Dokument źródłowy

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy”

KOM(2007) 620 wersja ostateczna

ZALECENIA POLITYCZNE

Uwagi ogólne

1. W 2006 r. w 25 krajach Wspólnoty Europejskiej 80 mln ludzi (16 % ludności) było zagrożonych ubóstwem. Aktywna integracja i walka z ubóstwem w dużym stopniu zależy od integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Utrzymująca się wysoka liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczonych z rynku pracy stanowi wyzwanie, którego nie można uniknąć, dążąc do celu dotyczącego spójności społecznej, zawartego w Traktacie o Unii Europejskiej.
2. Komisja Europejska przedstawiła trzy filary mające na celu zwiększenie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy: 1) odpowiednie i wystarczające wsparcie dochodu, 2) aktywna integracja, 3) usługi socjalne wysokiej jakości.
3. Optymalna polityka aktywnej integracji wymaga czwartego filaru, który będzie miał charakter przekrojowy: uczestnictwa w życiu społecznym.
4. Aktywna integracja wymaga zintegrowanego i wszechstronnego podejścia do wymienionych czterech filarów.
5. Aktywne zwalczanie wykluczenia (drugi filar) to najważniejszy element aktywnej integracji. Aktywna integracja opiera się na zasadzie „praca przede wszystkim”: każdy bezrobotny obywatel powinien zostać włączony do środowiska pracy lub w proces kształcenia. Filary pierwszy (odpowiednie i wystarczające wsparcie dochodu) oraz trzeci (usługi socjalne wysokiej jakości) stanowią elementy wspierające. Czwarty filar (uczestnictwo w życiu społecznym) to ostateczny środek w polityce aktywnej integracji. Obywatelom niezdolnym do pracy należy poprzez zapewnienie dochodu i inne środki działania pomagać uczestniczyć w życiu społecznym. Zgadza się z Komisją, że filary te tworzą zintegrowane, wszechstronne podejście. Dlatego też każdy organ władzy powinien dążyć do osiągnięcia właściwej równowagi między opieką społeczną, usługami socjalnymi, usługami świadczonymi w najbliższym sąsiedztwie oraz zarówno finansowymi, jak i niefinansowymi zachętami do pracy.
6. Państwa członkowskie i ich władze lokalne i regionalne są głównymi instancjami odpowiedzialnymi za strategię i politykę aktywnej integracji. Jednakże w celu stymulowania rozwoju tych strategii i wymiany między nimi, proponuje się wspólne zasady zgodne z celem UE dotyczącym spójności społecznej.
7. Pierwszoplanowymi podmiotami opracowującymi i wdrażającymi politykę w tym zakresie są władze lokalne i regionalne. UE odgrywa rolę wspierającą. Taka definicja wszechstronnej polityki aktywnej integracji ma charakter proporcjonalny i jest oparta na zasadzie pomocniczości.
8. Cztery filary (wsparcie dochodu, polityka aktywnej integracji, dostęp do usług socjalnych wysokiej jakości i uczestnictwo w życiu społecznym) są wzajemnie ze sobą powiązane i powinny wzajemnie się wzmacniać. Dla poszczególnych regionów, grup docelowych i zainteresowanych osób należy ustalić optymalne połączenie dziedzin polityki dotyczących tych czterech filarów. Polityka aktywnej integracji jest dostosowana do konkretnych potrzeb, tak aby uwzględnić różnice między grupami docelowymi oraz poszczególnymi jednostkami. W zależności od krajowego modelu gospodarczego względne znaczenie omawianych czterech filarów i instrumentów polityki wybranych w każdym filarze może się różnić między państwami członkowskimi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi.
9. Rezultaty polityki mającej na celu integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy najwyraźniej odczuwają władze lokalne i regionalne. Ponoszą one również konsekwencje niedociągnięć tej polityki na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym lub europejskim. Stąd spójna polityka powinna zostać opracowana i zrealizowana przede wszystkim na szczeblu lokalnym i regionalnym. Władze lokalne i regionalne znają lokalne warunki, cechy charakterystyczne rynku pracy i wiele podmiotów, które mogą odegrać kluczową rolę w realizacji wszechstronnego podejścia w ramach aktywnej integracji.
10. Władze lokalne i regionalne powinny zatem tworzyć skuteczne partnerstwa z innymi władzami publicznymi, przedsiębiorstwami prywatnymi, partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami konsumentów w celu wdrożenia i realizacji spójnej polityki.
11. Władze lokalne i regionalne potrzebują znacznej politycznej swobody przy opracowywaniu i wdrażaniu takich strategii, które powinny być tworzone i realizowane we współpracy z innymi organami publicznymi i prywatnymi. Europejska i krajowa polityka (w zakresie podatków, imigracji, kształcenia, umów o pracę itd.) powinna być dostosowana do potrzeb związanych z opracowywaniem i wdrażaniem lokalnych i regionalnych strategii politycznych oraz powinna być z tymi potrzebami zgodna.

12. Należy wyeliminować przeszkody i utrudnienia spowodowane europejskimi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi przepisami prawnymi i praktykami.

Aktywna integracja

13. Najważniejszym narzędziem aktywnego zwalczania wykluczenia jest ulepszenie aktywnej integracji. W celu włączenia wszystkich osób niezbędne jest przyjęcie wszechstronnego podejścia do aktywnej integracji. Dla każdego regionu, grupy docelowej i osoby konieczna jest zintegrowana kombinacja strategii politycznych. Władze lokalne i regionalne to główne podmioty opracowujące i wdrażające takie spójne kombinacje strategii politycznych ze swoimi partnerami (tj. rządami krajowymi, pracodawcami, innymi władzami publicznymi, organizacjami pozarządowymi). Istota wszechstronnej i zintegrowanej kombinacji strategii politycznych polega na wyeliminowaniu utrudnień dla jak największej liczby osób, tak aby włączyć je do rynku pracy. Można tego dokonać poprzez zapewnienie doradztwa, ukierunkowania i szkolenia dla osób pragnących podjąć płatną pracę oraz poprzez tworzenie miejsc pracy dla grup chronionych. Praca chroniona oznacza zatrudnienie dla osób, które nie są jeszcze gotowe, by podjąć od razu zwykłą pracę.

14. Optymalna polityka i wszechstronne podejście do aktywnej integracji obejmują następujące elementy:

- zachęcanie młodych ludzi do uzyskiwania wstępnych kwalifikacji w celu zwiększenia swoich szans na rynku pracy oraz stwarzanie im możliwości w tym zakresie;
- ponowne włączenie bezrobotnych w życie zawodowe (zasada „praca przede wszystkim”); jednocześnie należy zaoferować im kształcenie, szkolenie, doradztwo, dostęp do placówek opieki nad dziećmi itd.
- korzystanie z możliwości pracy dotowanej, społecznej i chronionej w przypadku osób oddalonych od rynku pracy;
- korzystanie ze środków umożliwiających uczestnictwo w życiu społecznym (na przykład wolontariat lub zajęcia sportowe) w przypadku osób, które ze względu na upośledzenie lub niepełnosprawność fizyczną nie nadają się ani do zwykłej pracy, ani do pracy chronionej; jednocześnie należy — poprzez wsparcie dochodów i zapewnienie dostępu do usług społecznych wysokiej jakości — poprawić sytuację społeczno-ekonomiczną osób, którym niezbędne jest włączenie w rynek pracy;
- centralna zasada głosi, że każdy mieszkaniec powinien mieć możliwość uczestniczenia w życiu społecznym.

15. Wykorzystanie intensywnych zindywidualizowanych planów działania pomaga ulepszyć realizację założeń aktywnej integracji.

16. Grupy docelowe są istotnym elementem całościowej, spójnej polityki. Na szczeblu lokalnym i regionalnym władze publiczne powinny opracowywać i realizować kierunki polityki, które są najskuteczniejsze w kontekście aktywnej integracji wszystkich osób, niezależnie od środowisk, z jakich się

wywodzą, a jednocześnie zajmują się konkretnymi barierami, jakie napotykają te osoby.

17. Główny ciężar odpowiedzialności za tworzenie miejsc pracy spoczywa na przedsiębiorstwach i partnerach społecznych, jako kluczowych podmiotach w tym obszarze, we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi. Na szczeblu krajowym i regionalnym zadaniem rządu jest świadczenie wsparciem poprzez kreowanie optymalnych warunków gospodarczych, np. zapewnianie kształcenia na dobrym poziomie, skuteczne pośrednictwo pracy, środki podatkowe i *flexicurity* (bezpieczeństwo socjalne oraz elastyczne możliwości zatrudnienia). Władze lokalne i regionalne, usługi socjalne oraz organizacje pozarządowe to końcowe ogniwo łańcucha, szczególnie dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy. Rzecz jasna, poszczególne osoby mają także swoje odpowiedzialne zadania.

18. Należy w dużym stopniu zachęcać pracodawców publicznych, społecznych i prywatnych do podnoszenia jakości istniejących miejsc pracy i tworzenia nowych miejsc pracy wysokiej jakości (oferujących wystarczający poziom dochodów, dobre warunki pracy oraz szkolenie lub kształcenie). Szczególnie potrzebne są miejsca pracy o charakterze praktycznym (wymagające niskich kwalifikacji). Władze krajowe, lokalne i regionalne mogą stymulować pracodawców prywatnych do tworzenia miejsc pracy, zapewniając im optymalny klimat do prowadzenia działalności.

19. Ważnymi pracodawcami są same władze lokalne i regionalne. Jako takie powinny one wdrażać zasady określone w niniejszym dokumencie.

20. W przypadku osób najbardziej oddalonych od rynku pracy z powodu upośledzenia fizycznego bądź umysłowego potrzebne może okazać się również tworzenie i finansowanie pracy społecznej, dotowanej i miejsc pracy dla grup chronionych. Władze lokalne i regionalne mogą tu odgrywać istotną rolę dzięki wspieraniu przedsiębiorstw społecznych.

21. Współistnienie wszystkich rodzajów miejsc pracy (czasowej, elastycznej, w niepełnym wymiarze godzin i pełnoetatowej oraz pracy w domu) może pomóc wejść na rynek pracy osobom najbardziej od tego rynku oddalonym.

22. Wszystkie rodzaje formalnych i nieformalnych sposobów kształcenia i szkolenia, systemy szkolenia częściowego, systemy doskonalenia zawodowego, akredytacja wcześniejszej nauki i koncentracja na uczeniu się przez całe życie powinny również stanowić część skoordynowanych wysiłków na rzecz poprawy kwalifikacji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

23. Do poprawy jakości kształcenia zgodnie z zapotrzebowaniem na rynku pracy potrzebne są większe wysiłki władz krajowych, regionalnych i lokalnych. Władze lokalne powinny prowadzić bardziej aktywną politykę zatrudnienia i jak najlepiej uwzględniać potrzeby lokalnego rynku. W państwach członkowskich, w których polityka rynku pracy wchodzi w zakres kompetencji władz lokalnych, rządy krajowe powinny z pomocą UE wspierać władze lokalne w działaniach mających na celu monitorowanie lokalnego rynku pracy.

24. Całościowa, spójna polityka aktywnej integracji powinna obejmować zachęty do ułatwiania prowadzenia własnej działalności gospodarczej przez osoby najbardziej odsunięte od rynku pracy.

Wsparcie dochodu

25. Osoby najbardziej odsunięte od rynku pracy potrzebują wsparcia dochodu i innych form pomocy pozwalających na godne życie oraz utrzymanie określonej zdolności pozwalającej na ponowną integrację na rynku pracy. Zasadne jest podkreślenie tutaj, że jest to fundamentalna zasada w Unii Europejskiej.

26. Pojęcie wystarczających dochodów jest różne w poszczególnych krajach, regionach lub społecznościach lokalnych. Na to, czy ich wysokość jest wystarczająca, wpływ mają poziom wsparcia dochodu, ceny, cechy gospodarstwa domowego, podatki, czas wykluczenia, czynniki społeczne i historyczne itd. Wsparcie dochodu należy uważać za odpowiednie, jeśli możliwe jest zwalczenie strukturalnego ubóstwa, i wówczas poziom ten można określić jako „wystarczający”. Dla UE jako całości nie można sformułować ogólnej zasady określającej wystarczający poziom finansowy. Władze krajowe, lokalne i regionalne wspólnie odpowiadają za politykę zmierzającą do zapewnienia odpowiedniego wsparcia dochodu. Na szczeblu UE kwestia ta powinna być omawiana w ramach otwartej metody koordynacji.

27. Na szczeblu UE można byłoby sformułować wspólną zasadę zakładającą, że różnica między minimalnymi dochodami uzyskiwanymi na rynku pracy a poziomem wsparcia dochodu powinna być na tyle duża, aby zachęcać indywidualne osoby oraz całe grupy docelowe do pracy. Różnica ta jest istotną zachętą finansową w ramach całościowej polityki. Sprawianie, by praca opłacała się jest istotną zasadą, którą kieruje się Komisja, wiele państw członkowskich oraz władze lokalne i regionalne. Przy opracowywaniu i realizacji środków wsparcia dochodu władze krajowe, lokalne i regionalne powinny zatem brać pod uwagę ryzyko związane z pułapką ubóstwa.

28. Wsparcie dochodu powinno być zapewniane wyłącznie osobom, które nie są w stanie czerpać dochodów na rynku pracy lub są w stanie czerpać jedynie dochody na poziomie niższym niż koszty utrzymania (np. z powodu swojej niskiej wydajności lub konieczności wykonywania niskopłatnych prac). Władze krajowe, lokalne i regionalne nie powinny utrudniać funkcjonowania rynku pracy oraz powinny zająć się ścisłym monitorowaniem oraz poważną oceną i selekcją wniosków osób, które starają się uzyskać wsparcie dochodów. Jednocześnie należy prowadzić aktywną politykę ukierunkowaną na dotarcie do wszystkich osób potrzebujących ubezpieczenia społecznego, wsparcia dochodu i uczestnictwa w życiu społecznym.

29. Wsparcie dochodu mogłoby przybierać różne formy, a idealne byłoby jego dostosowanie do sytuacji lokalnej i indywidualnej. Przykładami mogą być: wsparcie dochodu na poziomie kosztów utrzymania dla niezatrudnionej i nieuczącej się siły roboczej, pomoc rzeczowa w postaci żywienia, odzieży, edukacji, mieszkań i opieki zdrowotnej, wsparcie dochodu

w celu uzupełnienia dochodów z pracy (w wypadku, gdy ich wysokość uzależniona jest od poziomu wydajności, który jest niski), wsparcie dochodu w celu pokrycia wysokich kosztów mobilności, wsparcie dochodu w celu podniesienia kwalifikacji i kompetencji, wsparcie przeznaczone na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej.

Uczestnictwo w życiu społecznym

30. Niektóre osoby najbardziej oddalone od rynku pracy są z wielu powodów upośledzone lub niepełnosprawne fizycznie. W ich wypadku integracja na rynku pracy, a nawet praca chroniona nie jest realnym rozwiązaniem. Wszechstronne podejście zakłada również, że władze lokalne i regionalne dbają także o tych obywateli. Do stymulacji uczestnictwa tych obywateli w życiu społecznym należy wykorzystywać wiele narzędzi.

31. Władze lokalne i regionalne powinny wykorzystać wszystkie rodzaje finansowych i niefinansowych narzędzi, aby ułatwić osobom niepracującym uczestnictwo w życiu społecznym. Narzędzia te stymulują działalność społeczną, kulturalną, sportową, socjalną i wolontariacką osób, które w przeciwnym razie byłyby narażone na izolację społeczną.

Dostęp do usług socjalnych wysokiej jakości

32. Do osiągnięcia jak największej skuteczności wsparcia dochodu, aktywnej integracji i uczestnictwa w życiu społecznym potrzebne są zindywidualizowane plany działania. Dzięki nim możliwe jest zagwarantowanie i planowanie z odpowiednim wyprzedzeniem niezbędnych środków wsparcia skierowanych do konkretnych osób. Władze lokalne i regionalne potrzebują środków do stworzenia infrastruktury usług wysokiej jakości oraz opracowania zindywidualizowanych planów działania.

33. Ze względu na potrzebę opracowania zindywidualizowanych planów działania i ich cechy władze lokalne i regionalne muszą dysponować szeroką gamą narzędzi.

34. Władze lokalne i regionalne powinny stymulować stosowanie narzędzi i praktyk zarządzania, które mogą poprawić jakość usług socjalnych (powszechny dostęp do internetu, punkty kompleksowej obsługi, *lex silentio* — zasada domniemania zgody; ściśle określone i odpowiednie terminy podejmowania decyzji o wsparciu dochodu lub pomocy rzeczowej).

Ułatwiający wytyczne

35. Powodzenie polityki aktywnej integracji wymaga połączenia obszarów polityki lokalnej, regionalnej, krajowej i wspólnotowej. Muszą one obejmować i łączyć kwestię minimalnego dochodu, aktywne działania dotyczące rynku pracy, edukację i usługi socjalne. Istnieje wiele pułapek, które mogą utrudnić realizację całościowej, spójnej polityki na szczeblu lokalnym i regionalnym. Władze krajowe, lokalne i regionalne powinny wspólnie stymulować wszechstronne podejście.

36. W wypadku regionów i miast europejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ekonomiczno-społecznej realizacja opartej na najlepszych wzorcach polityki aktywnej integracji obywateli najbardziej odsuniętych od rynku pracy wymaga finansowego wsparcia ze strony UE. Konieczne jest zapewnienie władzom lokalnym i regionalnym bezpośredniego dostępu do budżetu EFS w celu realizacji polityki aktywnej integracji. Potrzebny jest również budżet europejski na finansowanie uczestnictwa w życiu społecznym. Podejście oparte na inicjatywie Interreg jest dobrym przykładem skutecznego wsparcia ze strony Unii Europejskiej.

37. Praca społeczna, dotowana lub chroniona, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie są narzędziami, które mogą pełnić istotną rolę w połączeniu różnych dziedzin polityki na szczeblu lokalnym i regionalnym. Przedsiębiorstwa te nie mogą być oceniane według zwykłych zasad konkurencyjnego rynku europejskiego (np. potrzebne są tu mniej rygorystyczne zasady dotyczące zamówień publicznych oraz pomocy udzielanej przez państwo).

38. Założenia wszechstronnego podejścia są realizowane głównie przez władze lokalne i regionalne w odniesieniu do lokalnych mieszkańców. Władze te powinny posiadać prawne możliwości adresowania swojej polityki aktywnej integracji do własnych mieszkańców.

39. Władze lokalne i regionalne powinny odgrywać wiodącą rolę w realizacji środków przewidzianych w ramach polityki aktywnej integracji. Zgodnie z unijną zasadą pomocniczości można byłoby sformułować wspólną zasadę UE zakładającą, że przepisy i praktyki krajowe oraz unijne powinny odpowiadać na potrzeby określone na szczeblu lokalnym i regionalnym (niewielkie podatki, struktury świadczeń, bodźce zachęcające do uczenia się przez całe życie, finansowe zachęty dla pracodawców, prawo pracy, prawo antidyskryminacyjne, zróżnicowanie płacy minimalnej itd.).

Otwarta metoda koordynacji

40. Otwarta metoda koordynacji zapewnia ramy politycznej koordynacji bez ograniczeń prawnych. W ramach otwartej metody koordynacji państwa członkowskie zgadzają się wskazywać i promować swoje najsukcesywniejsze kierunki polityki w dziedzinie aktywnej integracji w celu korzystania z doświadczeń innych państw członkowskich. Poniższe założenia mają na celu wzmocnienie otwartej metody koordynacji.

41. Skuteczność wielu obszarów polityki, których celem jest ulepszenie realizacji założeń aktywnej integracji i wsparcia dochodu osób najbardziej odsuniętych od rynku pracy, jest niedostateczna. W związku z tym potrzebne są wysokiej jakości badania porównawcze i oceny dotyczące regionalnych i lokalnych kierunków polityki aktywnej integracji, aby poprawić ich efektywność i skuteczność. Komisja Europejska mogłaby zachęcać do takich badań wysokiej jakości.

42. Wzajemna ocena dokonywana przez władze lokalne i regionalne może sprzyjać procesowi uczenia się. Jakość tej oceny oraz jakość i działalność sieci obserwatorów regionalnych i lokalnych muszą być od początku jasno określone.

43. Różnice w podaży i popycie na rynku pracy, zróżnicowane poziomy płac i wsparcia dochodu w Europie powodują przemieszczanie się siły roboczej, co może utrudniać aktywną integrację lokalnej ludności najbardziej oddalonej od rynku pracy. Otwarta metoda koordynacji może zostać wykorzystana w dyskusji na temat wpływu tego przemieszczania się na kwestię aktywnej integracji.

44. Rozwój najlepszych rozwiązań oraz ich rozpowszechnianie można stymulować poprzez coroczny wybór władz lokalnych i regionalnych najlepiej radzących sobie z aktywną integracją oraz przyznawanie im europejskiego wyróżnienia. Przykłady najlepszych rozwiązań można by usystematyzować na wzór prac prowadzonych przez grupy tematyczne EFS.

Bruksela, 18 czerwca 2008 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Luc VAN DEN BRANDE