

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych

(2011/C 44/05)

Sprawozdawca generalny: **Xavier VERBOVEN**

Pismem z dnia 29 kwietnia 2010 r. Laurette ONKELINX, wicepremier oraz minister ds. społecznych i zdrowia publicznego, działając w imieniu przyszłej prezydencji belgijskiej i na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych.

Dnia 25 maja 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Xaviera VERBOVENA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 66 do 3 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że kwestia rozwoju świadczeń socjalnych jest tematem specjalnej konferencji w ramach belgijskiej prezydencji Rady Unii Europejskiej. Komitet przyznaje, że ochrona socjalna jest ważnym narzędziem podziału dochodów, spójności społecznej i solidarności, które powinno stanowić centrum konstrukcji projektu europejskiego. Podstawowe prawa socjalne gwarantują w szczególności dostęp do stosownych dochodów socjalnych w przypadku niektórych sytuacji ryzyka socjalnego lub do pomocy społecznej i mieszkaniowej wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. EKES przypomina, że 30 listopada 2009 r. przyjął deklarację, która wzywa Komisję, by wdrożyła program działania w dziedzinie społecznej⁽¹⁾, aby zagwarantować traktowanie podstawowych praw socjalnych na równi z zasadami konkurencji i wolnością gospodarczą.

1.2 EKES pragnie podkreślić rolę polityki społecznej jako czynnika produktywności. Przypomina ponownie, że właściwie skonstruowana polityka społeczna i rynku pracy stanowi pozytywną siłę napędową sprawiedliwości społecznej oraz wydajności gospodarki. Fundamentem europejskiego modelu społecznego jest ścisła wzajemna zależność między wydajnością gospodarczą a postępem społecznym⁽²⁾. Identyfikacja obywateli z projektem europejskim zależeć będzie od skuteczności polityki wdrażanej w tych różnych dziedzinach. Ponadto nie należy zaniedbywać znaczącej roli, jaką odgrywa ochrona socjalna jako stabilizator gospodarczy, i to zarówno w okresie dobrej, jak i złej koniunktury gospodarczej⁽³⁾.

1.3 Obecny kryzys gospodarczy i społeczny narzuca bardziej niż kiedykolwiek potrzebę ambitnej strategii europejskiej do roku 2020. Ta nowa strategia – która została określona przez Komisję⁽⁴⁾, zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 17 czerwca 2010 r., a następnie zostanie formalnie przyjęta we wrześniu br. przez Parlament – dotyczy czterech

dziedzin: wiedzy i innowacji, bardziej zrównoważonej gospodarki, zwiększenia poziomu zatrudnienia i włączenia społecznego. EKES popiera tę wielowymiarową wizję, której celem jest wspieranie „inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, ale wyraża ubolewanie, że zalecenia zawarte w jego poprzedniej opinii w sprawie strategii lizbońskiej po 2010 r. nie przyniosły w istocie skutków odnośnie do niektórych punktów, w których stwierdzono braki. Należałoby zwłaszcza opracować „osobne, zawierające mierzalne cele wytyczne w sprawie równości płci, eliminowania stosunków pracy niezapewniających dostatecznego zabezpieczenia społecznego, przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej, walki z ubóstwem (także wśród osób pracujących zawodowo) oraz zapobiegania wykluczeniu społecznemu (np. odpowiednie wsparcie w przypadku bezrobocia lub niezdolności do pracy oraz ułatwianie dostępu do usług publicznych)”⁽⁵⁾.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że strategia „Europa 2020” zawiera wytyczną poświęconą specjalnie włączeniu społecznemu i walce z ubóstwem wraz ze zobowiązaniem, by zmniejszyć liczbę osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem o co najmniej 20 milionów⁽⁶⁾. W 2010 roku ogłoszonym europejskim rokiem walki z ubóstwem konieczne okazuje się podjęcie środków niezbędnych, by pomóc wszystkim zainteresowanym osobom wyjść z ubóstwa.

1.5 Rada jest zdania, że najlepszym sposobem wyjścia z sytuacji wykluczenia jest dostęp do trwałego, dobrej jakości i stosownie wynagradzanego zatrudnienia. Strukturalne środki naprawy powinny zostać przyjęte, by stworzyć rynek pracy sprzyjający integracji społecznej⁽⁷⁾. EKES przypomina, że 9 grudnia 2009 r. w ramach dialogu społecznego została zawarta umowa ramowa na rzecz rynku pracy sprzyjającego integracji społecznej. Ta umowa ramowa jest wyrazem woli partnerów społecznych, by wspierać rynki pracy sprzyjające integracji społecznej, maksymalizować potencjał siły roboczej w Europie, zwiększyć poziom zatrudnienia i poprawić jakość zatrudnienia, włączając w to kształcenie i rozwój umiejętności.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 27 z 3.2.2009.

⁽²⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 309 z 16.12.2006.

⁽³⁾ Komisja Europejska, Komitet Ochrony Socjalnej, *Wspólne sprawozdanie na temat ochrony socjalnej i włączenia społecznego 2010*, rękopis, luty 2010 r.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji COM(2010) 2020.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 128/3 z 18.5.2010, pkt 4.4.

⁽⁶⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 17.6.2010, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Idem, s. 5.

1.6 EKES podziela punkt widzenia Parlamentu Europejskiego wyrażony w rezolucji z 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁽⁸⁾, zwłaszcza motyw pierwszy: „aktywna integracja nie powinna zastępować integracji społecznej, ponieważ słabsze grupy społeczne niezdolne do udziału w rynku pracy mają prawo do godnego życia i pełnego udziału w społeczeństwie, a więc i do minimalnego dochodu, zatem niedrogie usługi socjalne wysokiej jakości powinny być łatwo dostępne bez względu na zdolność jednostki do udziału w rynku pracy”.

1.7 EKES przypomina, że przy okazji przyjęcia 12 lipca 1989 r. opinii w sprawie ubóstwa⁽⁹⁾ zalecił ustanowienie „minimum socjalnego stworzonego, by stanowić zarazem sieć zabezpieczeń dla ubogich i dźwignię niezbędną do ich reintegracji społecznej”. Komitet wyraża ubolewanie, że opinia ta, podobnie jak zalecenie Rady z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i świadczeń w ramach systemów opieki społecznej⁽¹⁰⁾, jak do tej pory nie zaowocowały żadnymi stosownymi działaniami. EKES jest zatem zdania, że stopniowe zapewnianie zasobów i świadczeń w ramach opieki społecznej powinno być planowane z zastosowaniem nowego narzędzia, które uwzględniając specyfikę krajową, skuteczniej wspierałoby strategie walki z ubóstwem prowadzone w różnych państwach członkowskich. Z tego punktu widzenia cel zmniejszenia ubóstwa uwzględniony w ramach strategii „Europa 2020” jest istotnym bodźcem.

1.8 Odnośnie do świadczeń socjalnych zastępujących dochody EKES podkreśla, że nie wszystkie z nich są obecnie przedmiotem szczególnej uwagi w ramach otwartej metody koordynacji (OMK) dotyczącej opieki społecznej. Poprzez definiowanie celów i dzięki wspólnym wskaźnikom, jak również poprzez wymianę sprawdzonych rozwiązań, OMK dąży do reformy systemów opieki społecznej w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długoterwałej. Wynika stąd, że zasiłki dla bezrobotnych, renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki macierzyńskie, jak również zasiłki pobierane przez osoby niepełnosprawne, ofiary wypadków przy pracy lub choroby zawodowej nie są uwzględnione w tym ważnym procesie. EKES zaleca, by działania OMK w zakresie opieki społecznej zostały rozszerzone na wszystkie świadczenia zastępujące dochody. Zaleca zwłaszcza wprowadzenie kontroli, które nadzorowałyby, czy wysokość przyznawanych świadczeń jest odpowiednia.

1.9 EKES przypomina, że modernizacja naszych systemów opieki społecznej wymaga skutecznej równowagi między, z jednej strony, zachętami zmierzającymi do zwiększenia podaży siły roboczej a z drugiej strony – środkami mającymi na celu zapewnienie odpowiedniej opieki społecznej dzięki zagwarantowaniu efektywności wydatków w tej dziedzinie. Co się tyczy pierwszego aspektu, Komitet pragnie zaznaczyć, że

dochód nie powinien być jedynym elementem brany pod uwagę. Inne czynniki, takie jak dostępność, skuteczność i jakość usług opieki nad dziećmi, rozwiązań wprowadzanych na rzecz dostępu dla osób niepełnosprawnych, infrastruktur pośrednictwa pracy, kształcenia, nauczania i zdrowia publicznego, mają do odegrania ważną rolę⁽¹¹⁾. EKES podkreśla zatem ponownie swoje pragnienie, by OMK została wzmocniona poprzez wprowadzenie mierzalnych celów w dziedzinie opieki społecznej, szczególnie w zakresie poziomu, na jakim zastępowane są dochody lub zapewniana opieka, ale również dostępu do usług publicznych⁽¹²⁾. Ponadto Komitet stwierdza, że upowszechnienie systemów aktywizacji nie jest przedmiotem szczególnej uwagi w ramach OMK w zakresie opieki społecznej. Zaleca przygotowanie sprawozdania w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, by zbadać, czy te mechanizmy aktywizacji faktycznie są owocem równowagi między wartościami solidarności, odpowiedzialności i spójności.

1.10 EKES pragnie położyć nacisk na zasadniczą rolę, jaką mogą odgrywać przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni w kwestii wszystkich spraw związanych z modernizacją systemów opieki społecznej, jak również we wzmacnianiu OMK jako procesu demokratycznego.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Opieka społeczna jest ważnym narzędziem podziału dochodów i solidarności, którego organizacja i finansowanie należą do państw członkowskich. Poszczególne systemy opieki społecznej tworzone w państwach członkowskich cechują się bardzo dużą różnorodnością. Opieka społeczna leży w samym centrum projektu europejskiego, jak stwierdza się w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁽¹³⁾, z kolei artykuł 34 Karty praw podstawowych⁽¹⁴⁾ uznaje i szanuje:

— z jednej strony *prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia;*

— z drugiej strony *prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.*

2.2 Oprócz zapewnienia stosownych dochodów osobom niepracującym lub w przypadku niektórych sytuacji ryzyka socjalnego, opieka społeczna powinna również odgrywać czynną rolę zabezpieczania zmian miejsca pracy, szczególnie by zagwarantować dobrą integrację na rynku pracy.

⁽⁸⁾ Parlament Europejski, Rezolucja z 6.5.2009, 2008/2335(INI).

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 221 z 28.8.1989 i Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 15.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie Rady z 24.6.1992, 92/441/EWG, Dz.U. L 245 z 26.8.1992.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 86.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 10 i Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 86.

⁽¹³⁾ Artykuł 9 TFUE, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

⁽¹⁴⁾ Karta praw podstawowych, Dz.U. C 364 z 18.12.2000.

2.3 W obliczu skutków kryzysu finansowego w 2008 r. systemy opieki społecznej nie tylko przyczyniły się do ochrony Europejczyków przed najpoważniejszymi skutkami kryzysu finansowego, ale odegrały również antycykliczną rolę stabilizatora gospodarczego⁽¹⁵⁾. W sytuacji braku ambitnych polityk konwergencji systemy te mogłyby być zagrożone, szczególnie z powodu konkurencji podejmowanej przez niektóre państwa członkowskie, dla których spadek wydatków społecznych stanowi środek do przyciągnięcia inwestycji kapitału zagranicznego. Proces ten, który jest już rzeczywistością na poziomie podatków i płac, wkracza na poziom społeczny⁽¹⁶⁾.

2.4 Na początku realizacji nowej strategii „Europa 2020” trzeba przypomnieć, że sam wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia nie może zagwarantować większej spójności społecznej. Przez ostatnie dziesięć lat nierówności często zwiększały się, a ubóstwo i wykluczenie społeczne pozostają głównym problemem w większości krajów UE⁽¹⁷⁾. EKES podkreśla ponadto konieczność walki z tymi zjawiskami za sprawą polityk, które nie są z zasady reaktywne i związane z odszkodowaniami, ale również prewencyjne i proaktywne, by nie dopuszczać do powstawania ubóstwa. Chodzi tu zwłaszcza o zjawisko ubóstwa dzieci, które może mieć decydujący wpływ na cały rozwój i dalsze losy danej osoby.

2.5 Opieka społeczna w ogólności, a świadczenia socjalne szczególnie, stają dziś wobec czterech głównych wyzwań:

- skutków kryzysu wraz, z jednej strony, ze wzrostem wydatków związanych z bezrobociem, które jest konsekwencją licznych sytuacji utraty pracy, a z drugiej strony – obciążeniami finansów publicznych, do których prowadzi kryzys; aby uniknąć sytuacji „ugrzężnięcia” w bezrobociu długotrwałym, należy kontynuować poprawę i modernizację systemów opieki społecznej tak, by stworzyć aktywne i bezpieczne warunki gwarantujące dostęp i powrót do zatrudnienia dobrej jakości, zapewniając równocześnie trwałość systemów;
- zjawiska starzenia się społeczeństwa, którego konsekwencje dla sektora emerytur i opieki zdrowotnej będą poważne; solidarność międzypokoleniowa oznacza konieczność zapewnienia wystarczającej wysokości emerytur oraz inwestowanie w potrzeby związane z tym zjawiskiem, szczególnie wspieranie osób niesamodzielnych;
- niedopuszczalnego wzrostu ubóstwa i nierówności; cele zmniejszenia liczby osób ubogich określone w nowej strategii „Europa 2020” są ambitne i wymagają skoordynowanych wysiłków państw członkowskich w wielu dziedzinach działań politycznych we współpracy z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim;

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, Komitet Ochrony Socjalnej, *La croissance, l'emploi et le progrès social dans l'UE – Principaux messages* („Wzrost, zatrudnienie i postęp społeczny w UE – Główne przesłania”), rękopis, wrzesień 2009 r.

⁽¹⁶⁾ Klaus Busch, *World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany* („Światowy kryzys gospodarczy i państwo opiekuńcze – możliwe rozwiązania, by zmniejszyć nierównowagę gospodarczą i społeczną w gospodarce światowej, Europa i Niemcy”), International Policy analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, luty 2010.

⁽¹⁷⁾ Idem, s. 15.

- konieczności umocnienia dobrobytu i spójności społecznej obywateli europejskich; w ostatnich latach pokazali oni, że mają duże oczekiwania wobec nowych polityk społecznych, które byłyby skuteczne i postępowe na poziomie socjalnym oraz zrównoważone na poziomie gospodarczym.

3. Odpowiednie zasílki zastępujące dochody

3.1 Świadczenia socjalne, których celem jest zapewnienie dochodu w okresie bezrobocia, po odejściu na emeryturę, w przypadku choroby lub z powodu niepełnosprawności, zajmują główne miejsce w systemach opieki społecznej. Niezależnie od sposobu ich finansowania, zasad, na których się opierają (charakter ubezpieczenia lub świadczenia powszechnego) i warunków ich przyznawania, mają one na celu zapewnienie stałego i odpowiedniego dochodu w przypadku takich sytuacji ryzyka socjalnego. Z tego względu pełnią one rolę zabezpieczającą, ważną tak z punktu widzenia jednostek, jak i ogółu społeczeństwa. Powinny one być traktowane nie jako ciężar, ale jako wydajna inwestycja, na której wszyscy zyskują.

3.2 Poważne przemiany, które zaszły w gospodarkach i społeczeństwach europejskich z powodu globalizacji, zmian technologicznych, początków zjawiska starzenia się społeczeństwa, a w ostatnim czasie kryzysu gospodarczego, który nastąpił w 2008 r., doprowadziły do głębokich zmian w systemach opieki społecznej w ogólności, a w zasíłkach zastępujących dochody w szczególności. Tak zwane polityki modernizacji prowadzone przez ostatnie dwadzieścia lat mają na celu głównie uzdrowienie finansów publicznych różnych państw członkowskich i zapewnienie wzrostu gospodarczego, zwłaszcza dzięki wysokiemu poziomowi zatrudnienia. Doprowadziło to do przyznania świadczeniom socjalnym głównej roli w zakresie pobudzania do większego udziału w rynku pracy.

3.3 Komitet jest w pełni świadomy, że poziom opieki zapewniany przez te świadczenia jest istotnie zależny od finansów publicznych, które w chwili obecnej są poddawane znacznym naciskom z powodu skutków kryzysu gospodarczego i wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Pragnie jednakże przypomnieć, że sprzeciwia się „wszelkim inicjatywom naruszającym solidarność, na której opiera się opieka społeczna i która jest tak korzystna dla Europy”⁽¹⁸⁾. Przyznanie świadczeń, które częściowo utrzymują standard życia, jest konieczne, by zapewnić lepszy podział dóbr i dochodów oraz spójność społeczną. W tym samym duchu Komitet pragnie podkreślić znaczenie mechanizmów mających na celu dostosowanie świadczeń do zmian w poziomie życia. Również z tego powodu Komitet uważa za konieczne wprowadzenie w ramach OMK kontroli, które nadzorowałyby, czy wysokość przyznawanych świadczeń jest odpowiednia.

3.4 EKES zwraca się o wdrożenie programu działania w dziedzinie społecznej, którego podstawą byłaby pozytywna współpraca między państwami, by „walczyć z pokusami »równania w dół« konkurencyjnymi w zakresie praw socjalnych, opieki społecznej i warunków pracy”⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Idem, s. 5.

⁽¹⁹⁾ Idem, s. 1.

3.5 *Bezrobocie: wzmocnienie opieki społecznej jako inwestycja korzystna zarówno dla konkurencyjności gospodarczej, jak i integracji społecznej*

3.5.1 Zasiłek dla bezrobotnych stanowi podstawowe świadczenie socjalne, ponieważ ma na celu zabezpieczenie każdego pracownika przez skutkami zwolnienia lub restrukturyzacji. Celem jest zapewnienie środków na odpowiednim i stałym poziomie, które jest pierwszym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa mobilności zawodowej, a zatem powrotu do pracy⁽²⁰⁾.

3.5.2 Zasiłek dla bezrobotnych nie może ograniczać się do wypłacania świadczeń, ale powinny mu towarzyszyć odpowiednie i dynamiczne środki wspierające zatrudnienie dobrej jakości. Te aktywne polityki powinny zapewniać zindywidualizowane wsparcie oraz dostęp do szkoleń w celu przekwalifikowania⁽²¹⁾. Ponadto inne czynniki, takie jak dyspozycyjność, skuteczność i jakość usług opieki nad dziećmi, ale również rozwiązań wprowadzanych na rzecz dostępu dla osób niepełnosprawnych, infrastruktur nauczania i zdrowia publicznego, mają ważną rolę do odegrania⁽²²⁾. Władze publiczne powinny zapewnić wprowadzenie tych elementów, niezbędnych do płynnych zmian miejsca pracy.

3.5.3 Z drugiej strony EKES jest zdania, że konieczne jest podjęcie środków poprawy strukturalnej, aby stworzyć rynek pracy faktycznie sprzyjający integracji społecznej⁽²³⁾. Przy tej okazji trzeba przypomnieć, że 9 grudnia 2009 r. w ramach dialogu społecznego została zawarta umowa ramowa na rzecz rynku pracy sprzyjającego integracji społecznej. Ta umowa ramowa jest wyrazem woli partnerów społecznych, by wspierać rynki pracy sprzyjające integracji społecznej, maksymalizować potencjał siły roboczej w Europie, zwiększyć poziom zatrudnienia i poprawić jakość zatrudnienia, włączając w to kształcenie i rozwój umiejętności.

3.5.4 Komitet uważa, że konieczne są zbieżne działania mające na celu uczynić pracę dochodową, które sprawiają, że zatrudnienie będzie rzeczywiście wyborem bardziej interesującym finansowo. Poprzez prowadzenie skoordynowanej polityki na poziomie socjalnym oraz na poziomie płac i podatków trzeba sprawić, by osoby o niskich dochodach i słabo wykwalifikowane mogły mieć dostęp do dochodowego zatrudnienia i mogły uniknąć ubóstwa i bezrobocia⁽²⁴⁾.

3.5.5 Zasiłki dla bezrobotnych, w połączeniu z aktywną polityką rynku pracy, stabilizują gospodarkę i wspierają aktywne dostosowanie się do zmian dzięki podnoszeniu umiejętności oraz skutecznym inicjatywom w dziedzinie poszukiwania pracy i przekwalifikowania⁽²⁵⁾. Należałoby jednak czuwać nad tym, by polityki aktywizacji prowadzone obecnie we wszystkich państwach członkowskich były faktycznie owocem równowagi między wartościami solidarności, odpowiedzialności i spójności oraz by nie stanowiły zagrożenia w zakresie nierówności, różnic

między kategoriami obywateli i ograniczenia do zatrudnienia nietypowego, słabo wykwalifikowanego lub niskopłatnego. Poza tym należałoby zachować ostrożność, jeśli chodzi o środki mające na celu wzmocnienie kryteriów kwalifikowalności, szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego, gdy popyt na siłę roboczą jest niski. Istnieje ryzyko pogłębienia niepewności sytuacji osób wykluczonych, co stanowi znaczną przeszkodę w zakresie (re)integracji zawodowej. Te polityki wykluczenia mogą również negatywnie skutkować przesunięciami do innych sektorów opieki społecznej, takich jak pomoc społeczna lub niezdolność do pracy, co nie jest pożądanym.

3.6 *Emerytury – odpowiednie emerytury w obliczu wyzwania, jakim jest starzenie się społeczeństwa*

3.6.1 W sytuacji gdy liczba emerytów w Europie wzrasta, a liczba osób w wieku produkcyjnym proporcjonalnie spada, Unia Europejska zachęca państwa członkowskie do podjęcia reform swoich systemów emerytur, aby zachować odpowiedzialnie i trwałe emerytury. Te reformy opierają się na następujących elementach: zachęta do wydłużenia okresu aktywności zawodowej, zachęcanie do posiadania emerytur dodatkowych, wprowadzenie silniejszych związków między składkami na ubezpieczenie społeczne a zasiłkami, uwzględnienie rosnącej długości życia przy ustalaniu świadczeń, odpowiednie finansowanie minimalnej emerytury, przyznawanie w ramach prawa do emerytury kredytów na okresy opieki oraz automatyczne lub pół-automatyczne mechanizmy przeglądu.

3.6.2 Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pozostaje szczególnie wysoki wśród osób mających 65 lat i więcej (średnio 20 % w 27 państwach Unii w porównaniu z 17 % dla całości społeczeństwa), i to szczególnie kobiet (dla których wskaźnik ten wynosi 22 %). Stwarza to problem odpowiedniości między poziomem świadczeń emerytalnych a dochodami osiąganymi przez resztę społeczeństwa. Celem świadczenia emerytalnego jest zapewnienie emerytom pewnego dochodu, który zastępuje dochody osiągnięte w okresie aktywności zawodowej, biorąc pod uwagę wcześniejszy poziom życia. Należałoby w przyszłości podjąć konieczne środki, by zmniejszyć różnice w dochodach związane z różnymi świadczeniami emerytalnymi wśród emerytów, mężczyzn i kobiet, ale również zapewnić stosowne zabezpieczenie emerytalne pracowników i pracownic, którzy byli zatrudnieni w zawodach nietypowych lub przeszli nietypowe ścieżki kariery. Segregacja, która jeszcze istnieje na rynku pracy pomiędzy mężczyznami i kobietami, ma poważne konsekwencje dla ustalania nabytych uprawnień, a zatem dla perspektyw emerytury kobiet⁽²⁶⁾. Komitet pragnie również podkreślić, że upowszechnienie systemów minimalnej emerytury ma do odegrania główną rolę w zakresie walki z ubóstwem osób starszych. EKES nalega, by w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej i OMK zwrócono szczególną uwagę na ten punkt.

3.6.3 Publiczne systemy emerytur stanowią główne źródło świadczeń emerytalnych. W tych warunkach należy uczynić wszystko, aby zagwarantować ich trwałość i stabilność finansowania. EKES jest zdania, że najlepszą gwarancją odpowiedniego finansowania tych systemów publicznych jest wysoki poziom zatrudnienia, jak również dodatkowe środki finansowania wprowadzone w niektórych państwach członkowskich. Systemy te

⁽²⁰⁾ Florence Lefresne, *Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage: la difficile sécurisation des parcours professionnels* („Porównanie zasiłków dla bezrobotnych – trudności z zapewnianiem bezpieczeństwa ścieżek kariery”), *Chronique internationale de l'IRES* – nr 115, listopad 2008, s. 23.

⁽²¹⁾ Idem, s. 18.

⁽²²⁾ Idem, s. 11.

⁽²³⁾ Idem, s. 5.

⁽²⁴⁾ Idem, s. 11.

⁽²⁵⁾ Idem, s. 2.

⁽²⁶⁾ Idem, s. 11.

opierają się na zasadzie solidarności i tworzą więzi wewnątrz i międzypokoleniowe, które przyczyniają się do budowania spójności społecznej. Pozwalają one ponadto zapewnić prawa do emerytury w okresach bezrobocia i przerwy w pracy z powodu choroby lub z powodów rodzinnych. Ich stabilność finansowa zdała egzamin w momencie kryzysu finansowego w 2008 r.

3.6.4 W uzupełnieniu do tych publicznych systemów emerytalnych powstały dodatkowe systemy emerytalne. Mogą one stanowić uzupełnienie dochodów emerytów i dlatego powinny zostać upowszechnione na wszystkich pracowników. Nie mogą one jednakże być alternatywnym rozwiązaniem problemu stabilności publicznych systemów emerytalnych ani tym bardziej ich podważać. Tworzenie i wprowadzanie tych dodatkowych systemów w interesie osób opłacających składki i emerytów powinno spełniać pewną liczbę wymogów, przede wszystkim wpisywać się w europejskie ramy regulacyjne tworzone w porozumieniu z partnerami społecznymi. Nie powinny one być jedynie funduszami inwestycyjnymi mającymi na celu zapewnienie osobistej emerytury, ale powinny dawać zabezpieczenie dożywotnie i zapewnić dochód w okresie choroby, a nawet bezrobocia strukturalnego lub nieobecności z powodów rodzinnych. Dostęp do tych systemów dodatkowych należy zapewnić wszystkim pracownikom danego sektora lub przedsiębiorstwa. Powinna być stosowana zasada równości traktowania mężczyzn i kobiet. Ważne jest, by partnerzy społeczni brali udział w negocjacjach przy ich wprowadzaniu oraz w nadzorowaniu zarządzania nimi. Ponadto trzeba dbać o to, by wspierać inwestycje, które mają pozytywny wpływ na zatrudnienie i zniechęcać do inwestycji czysto spekulacyjnych.

3.7 Niezdolność do pracy – ważna sieć zabezpieczeń dla pracowników w sytuacji choroby lub niepełnosprawności.

3.7.1 Poza bezrobociem i emeryturą trzecią kategorią świadczeń zastępujących dochody są zasiłki otrzymywane w przypadku niezdolności do pracy, niepełnosprawności, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Pojawia się w związku z tym nie tylko kwestia zapewnienia odpowiednich dochodów zastępczych, ale również powrotu do pracy lub dostępu do zatrudnienia. EKES pragnie przypomnieć stanowisko sformułowane w poprzedniej opinii w sprawie włączenia społecznego⁽²⁷⁾. Posiadanie dochodów jest niezbędnym warunkiem niezależnego utrzymania się, ale nie musi być warunkiem wystarczającym. Często nie przykłada się jeszcze odpowiedniego znaczenia do integracji zawodowej wspomnianych osób, pomimo istnienia stosownych przepisów. Praktyczne rozwiązania dotyczące zapewnienia doradztwa i wsparcia w szukaniu pracy lub jej ponownym podejmowaniu są często uciążliwe i nieodpowiednie.

3.7.2 Osobom niemogącym podjąć pracy należy zapewnić odpowiednie wsparcie dochodów, by mogły godnie żyć. W związku z tym przyznane świadczenie powinno nie tylko brać pod uwagę utrzymanie odpowiedniego standardu życia, ale

również specyficzne wydatki, na które narażona jest osoba z racji swojej choroby lub niepełnosprawności. Polityki mające na celu zapewnienie dostępnej i dobrej jakości opieki zdrowotnej mają tu do odegrania zasadniczą rolę, podobnie jak polityki zachęcające do tworzenia infrastruktur i usług społecznych oferowanych w sytuacji niesamodzielności, aby zagwarantować godne życie (tzn. usługi opieki i pomocy w domu, pomocy osobom trzecim, itd.).

4. Minimalny dochód i włączenie społeczne

4.1 Już przy okazji przyjęcia 12 lipca 1989 r. opinii w sprawie ubóstwa⁽²⁸⁾ EKES zalecił ustanowienie „minimum socjalnego stworzonego, by stanowić zarazem sieć zabezpieczeń dla ubogich i dźwignię niezbędną do ich reintegracji społecznej”. Opinia ta jest cytowana w zaleceniu Rady z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i świadczeń w ramach systemów opieki społecznej⁽²⁹⁾, w którym zaleca się stopniowe wprowadzanie gwarancji dochodów w ramach systemów opieki społecznej w różnych państwach członkowskich w terminie pięciu lat. Prawie dwadzieścia lat później, kiedy Unia poświęca rok 2010 walce z ubóstwem, trzeba stwierdzić, że wnioski i zalecenia pozostały martwą literą. W 2008 r. Komisja określiła w zaleceniu z 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji⁽³⁰⁾, że zalecenie z 1992 r. „jest nadal instrumentem odniesienia na potrzeby polityki Wspólnoty w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego; treść zalecenia pozostaje w pełni aktualna, choć konieczne są dalsze działania w celu jego pełnego wprowadzenia w życie”. Niedawno w ramach rezolucji z 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁽³¹⁾ Parlament „wezwał państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiedniego wsparcia dochodu, aby zwalczać ubóstwo i wykluczenie społeczne” i „zwrócił uwagę na potrzebę zapewnienia, zgodnie z zaleceniem 92/441/EWG i zaleceniem 2008/867/WE odpowiedniej wysokości dochodu minimalnego, który powinien być proporcjonalny, przejrzysty, dostępny dla wszystkich i zrównoważony”.

4.2 Zgodnie z zaleceniem Rady z 24 czerwca 1992 r. EKES jest zdania, że to zapewnienie dochodów powinno być ustalone z uwzględnieniem poziomu życia w każdym państwie członkowskim. Wymaga to odniesienia się do właściwych wskaźników, takich jak na przykład przeciętny dochód lub mediana dochodów do dyspozycji w danym państwie członkowskim, konsumpcja gospodarstw domowych, minimalne wynagrodzenie, jeśli takie istnieje, czy poziom cen. Te minimalne dochody mogą ponadto być dostosowane lub uzupełnione, by odpowiadały specyficznym potrzebom. Chodzi głównie o pomoc mieszkaniową i polityki zapewniające dostęp do dobrej jakości opieki zdrowotnej lub do opieki w sytuacji znacznej niesamodzielności, wprowadzone już przez różne

⁽²⁷⁾ Idem, s. 5.

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 221 z 28.8.1989 i Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 10.

⁽²⁹⁾ Idem, s. 10.

⁽³⁰⁾ Zalecenie Komisji z 3 października 2008 r., 2008/867/WE, Dz.U. L 307 z 18.11.2008.

⁽³¹⁾ Idem, s. 8.

państwa członkowskie. Komitet popiera inicjatywę Parlamentu⁽³²⁾, która ma na celu poprawę zalecenia Rady z 1992 r. i określa, że „pomoc społeczna powinna zapewnić odpowiednie minimalne dochody umożliwiające godne życie, przynajmniej na poziomie wyższym niż poziom »zagrożenia ubóstwem«”. Trzeba jednak będzie uważać na ewentualne interakcje między zapewnieniem dochodów, czemu towarzyszą – lub nie – pokrewne świadczenia, takie jak pomoc mieszkaniowa, a innymi świadczeniami opieki społecznej. Trzeba unikać przypadków, w których osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej znalazłyby się w mniej korzystnej sytuacji, co prowadziłoby do oczywistych skutków negatywnych.

4.3 EKES przypomina, że wprowadzenie minimalnych dochodów powinno być rozpatrywane w ramach polityki aktywnego włączenia społecznego i dostępu do usług społecznych dobrej jakości. Z tego punktu widzenia Komitet popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego⁽³³⁾, który „proponuje, aby państwa członkowskie uważnie rozważyły politykę w kwestii

płacy minimalnej, tak aby rozwiązać problem rosnącej liczby »ubogich pracowników« oraz zapewnić możliwość podjęcia pracy osobom oddalonym od rynku pracy”. Komitet pragnie ponadto podkreślić, że nie należy zaniedbywać sytuacji osób, które są niezdolne do udziału w rynku pracy ze względu na wiek, stan zdrowia czy niepełnosprawność. Podziela punkt widzenia Parlamentu Europejskiego⁽³⁴⁾, który określa, że „aktywna integracja nie powinna zastępować integracji społecznej” i że „zatem niedrogie usługi socjalne wysokiej jakości powinny być łatwo dostępne bez względu na zdolność jednostki do udziału w rynku pracy”.

4.3.1 EKES jest zdania, że stopniowe zapewnianie dochodów jest niezbędne do realizacji celu ograniczenia ubóstwa zawartego w strategii „Europa 2020” i że powinno być planowane z użyciem nowego narzędzia, aby skuteczniej wspierać polityki walki z ubóstwem prowadzone w różnych państwach członkowskich.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽³²⁾ Idem, s. 8.

⁽³³⁾ Idem, s. 8.

⁽³⁴⁾ Idem, s. 8.