

## ZALECENIA

## KOMISJA

## ZALECENIE KOMISJI

z dnia 3 października 2008 r.

w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy

(notyfikowana jako dokument nr C(2008) 5737)

(2008/867/WE)

KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 211,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Poszanowanie godności ludzkiej jest jedną z fundamentalnych zasad Unii Europejskiej, a do celów Unii należy promowanie pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz propagowanie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej. Zgodnie z art. 137 ust. 1 lit. h) Traktatu, rolą Wspólnoty jest m.in. wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w zakresie integracji osób wyłączonych z rynku pracy. Artykuł 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przewiduje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.
- (2) Zalecenie Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej<sup>(1)</sup> 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.
- (3) Od 1992 r. pojawiły się nowe instrumenty polityczne. Jednym z nich jest otwarta metoda koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i integracji społecznej, której cele obejmują aktywną integrację społeczną wszystkich osób w drodze promowania uczestnictwa w rynku pracy oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia wśród najbardziej zmarginalizowanych osób i grup<sup>(2)</sup>.

Kolejnym instrumentem jest europejska strategia zatrudnienia, która zmierza m.in. do wzmocnienia integracji społecznej, zwalczania ubóstwa, zapobiegania wykluczeniu z rynku pracy oraz wspierania integracji zawodowej osób w niekorzystnej sytuacji<sup>(3)</sup>.

- (4) Skala występowania ubóstwa i bezrobocia, a także coraz większa złożoność i wieloaspektowość problemów doświadczanych przez niektóre osoby i grupy, wymagają kompleksowej i zintegrowanej polityki<sup>(4)</sup>. W ramach modernizacji systemów ochrony socjalnej odpowiednie wsparcie dochodu musi iść w parze z dostępem do rynku pracy i do wysokiej jakości usług w ramach skonsolidowanej strategii integracji społecznej<sup>(5)</sup>. Strategia ta uzupełnia się całkowicie z modelem elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*), natomiast skierowana jest do osób wykluczonych z rynku pracy. Przyczynia się ona do realizacji strategii lizbońskiej, ułatwiając aktywizację i mobilność pracowników, a także stanowi istotny element społecznego wymiaru strategii UE w sprawie zrównoważonego rozwoju<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Decyzja Rady z dnia 7 lipca 2008 r. dotycząca wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich; dokument Rady 10614/2/082008 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

<sup>(4)</sup> Komunikaty: COM(2007) 620 – Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej; dalsze propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy oraz COM(2005) 33 w sprawie Agendy Społecznej.

<sup>(5)</sup> Komunikat COM(2006) 44 w sprawie konsultacji dotyczących działań na szczeblu UE, mających na celu aktywną integrację osób najbardziej oddalonych od rynku pracy.

<sup>(6)</sup> Komunikat COM(2007) 620, konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniu 14 grudnia 2007 r. oraz nota orientacyjna Komitetu Ochrony Socjalnej z dnia 3 lipca 2008 r. w sprawie aktywnej integracji. Zob. również w szczególności: Konkluzje Rady z dnia 5 grudnia 2007 r., dokument 16139/07; opinia Komitetu Regionów z dnia 18 czerwca 2008 r. na temat aktywnej integracji (dok. CdR 344/2007); opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 27 października 2007 r. na temat minimalnych standardów socjalnych (dok. CESE 892/2007).

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 46.

<sup>(2)</sup> Komunikat COM(2005) 706 – Pracując razem, pracując lepiej: Nowe ramy otwartej koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej w Unii Europejskiej.

- (5) W toku stopniowego wdrażania niniejszego rozporządzenia należy brać pod uwagę priorytety krajowe i dostępność środków finansowych.
- (6) Niniejsze zalecenie oraz wdrażanie zawartych w nim wspólnych zasad pozostają bez uszczerbku dla stosowania prawa wspólnotowego, w tym przepisów dotyczących pomocy państwa i ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych <sup>(1)</sup>, a także zasad Wspólnoty w zakresie zamówień publicznych.
- (7) Zgodnie z zasadą pomocniczości ustalanie poziomu wsparcia dochodu oraz określanie właściwego doboru środków politycznych w świetle rozmaitych sytuacji i potrzeb na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym jest w kompetencji państw członkowskich,

NINIEJSZYM ZALECA PAŃSTWOM CZŁONKOWSKIM PODJĘCIE NASTĘPUJĄCYCH DZIAŁAŃ:

1. Opracowanie i wdrożenie spójnej, całościowej strategii aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, łączącej odpowiednie wsparcie dochodu, integracyjny charakter rynków pracy oraz dostęp do usług wysokiej jakości. Polityka aktywnej integracji powinna sprzyjać uzyskiwaniu przez osoby zdolne do pracy trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości, a osobom niezdolnym do pracy zapewniać środki wystarczające do godnego życia oraz wsparcie na rzecz ich uczestnictwa w społeczeństwie.
2. Zapewnianie skuteczności skonsolidowanej polityki aktywnej integracji poprzez następujące działania:
  - a) spójne opracowanie polityki przy określeniu właściwego doboru i proporcji trzech wymiarów strategii aktywnej integracji, przy uwzględnieniu ich łącznego wpływu na integrację społeczną i ekonomiczną osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz potencjalnego wzajemnego oddziaływania wspomnianych trzech wymiarów, w tym ich wzajemnej synergii i koniecznych kompromisów;
  - b) zintegrowane wdrażanie wszystkich trzech wymiarów strategii aktywnej integracji w celu właściwego uwzględnienia wielorakich przyczyn ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz w celu udoskonalania koordynacji między agencjami publicznymi i służbami realizującymi politykę aktywnej integracji;
  - c) koordynacja polityki pomiędzy władzami lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i na poziomie UE zgodnie z ich rolami, kompetencjami i priorytetami;
  - d) aktywne uczestnictwo wszystkich właściwych podmiotów, w tym dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i usługodawców, w opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie strategii.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.U. L 214 z 9.8.2008, s. 3).

3. Dopilnowanie, aby w ramach polityki aktywnej integracji:
  - a) wspierano wprowadzanie w życie praw podstawowych;
  - b) propagowano równość płci i równe szanse dla wszystkich;
  - c) uwzględniano z należytą uwagą złożoność niekorzystnej sytuacji wynikającej z wielorakich czynników oraz szczególnie położenie i potrzeby różnych grup słabszych społecznie;
  - d) brano pod uwagę okoliczności lokalne i regionalne oraz dążono do poprawy spójności terytorialnej;
  - e) dbano o spójność z podejściem do polityki społecznej i polityki zatrudnienia opartym na cyklu życia, aby zapewnić wspieranie solidarności międzypokoleniowej i przerwać międzypokoleniowe dziedziczenie ubóstwa.

4. Organizowanie i wdrażanie skonsolidowanej polityki aktywnej integracji w zgodzie z wyszczególnionymi poniżej wspólnymi zasadami oraz wytycznymi odnoszącymi się do poszczególnych aspektów, przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz różnej sytuacji, potrzeb i priorytetów poszczególnych grup, bez uszczerbku dla stosowania prawa Wspólnoty, w tym przepisów dotyczących pomocy państwa oraz przepisów Wspólnoty w zakresie zamówień publicznych.

a) *Odpowiednie wsparcie dochodu*

Uznanie podstawowego prawa każdej osoby do uzyskania środków i pomocy społecznej w stopniu wystarczającym do godnego życia w ramach spójnego i konsekwentnego zwalczania wykluczenia społecznego.

- (i) Przegląd, w miarę potrzeby, systemu ochrony socjalnej danego państwa członkowskiego w świetle *wspólnych zasad* wymienionych w ustępie B zalecenia 92/441/EWG. W szczególności, w ramach strategii aktywnej integracji, prawo do wystarczających zasobów powinno:

— iść w parze z aktywną dyspozycyjnością w zakresie pracy lub szkolenia zawodowego mającego na celu uzyskanie pracy w przypadku osób, których sytuacja pozwala na tego rodzaju aktywną dyspozycyjność; w przypadku pozostałych osób prawo to powinno być uzależnione od odpowiednich środków w zakresie integracji ekonomicznej i społecznej;

— iść w parze z realizacją polityki uznanej na szczeblu krajowym za niezbędną dla integracji ekonomicznej i społecznej danych osób.

(ii) Zapewnienie realizacji tego prawa zgodnie z praktycznymi wskazówkami zawartymi w ust. C(1), C(2) i C(3) zalecenia 92/441/EWG. W szczególności, przy określaniu poziomu zasobów koniecznych do godnego życia, należy wziąć pod uwagę standard życia i poziom cen w odniesieniu do rodzaju i wielkości gospodarstwa domowego w danym państwie członkowskim, z zastosowaniem odpowiednich wskaźników krajowych. W ramach aktywnej integracji należy zapewnić środki motywacyjne zachęcające do poszukiwania pracy w przypadku osób, których sytuacja umożliwia pracę, a także dostosować lub uzupełnić kwoty w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb.

#### b) Integracyjne rynki pracy

Przyjęcie uregulowań w odniesieniu do osób, których sytuacja umożliwia im pracę, w celu świadczenia im skutecznej pomocy na rzecz trwałego uzyskania lub ponownego uzyskania przez nie zatrudnienia odpowiadającego ich zdolności do pracy.

(i) Propagowanie następujących wspólnych zasad w kontekście strategii aktywnej integracji:

- uwzględnianie potrzeb osób wykluczonych z rynku pracy w celu ułatwienia im stopniowej reintegracji w społeczeństwie i na rynku pracy oraz w celu poprawy ich zdolności do zatrudnienia,
- podejmowanie koniecznych środków w zakresie promowania integracyjnych rynków pracy w celu zapewnienia wszystkim osobom otwartego dostępu do zatrudnienia,
- promowanie miejsc pracy wysokiej jakości, w tym w zakresie wynagrodzenia i świadczeń, warunków pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, możliwości uczenia się przez całe życie oraz perspektyw kariery, szczególnie w celu zapobiegania ubóstwu osób pracujących,
- rozwiązywanie problemu segmentacji rynku pracy poprzez promowanie utrzymania miejsca pracy i rozwoju zawodowego.

(ii) Wdrażanie powyższych zasad zgodnie z następującymi wskazówkami praktycznymi:

- upowszechnianie i udoskonalanie inwestycji w kapitał ludzki poprzez integracyjną politykę kształcenia i szkoleń, w tym efektywne strategie uczenia się przez całe życie; dostosowywanie systemów kształcenia i szkoleń w odpowiedzi na nowe wymagania w zakresie kompetencji oraz potrzeby w zakresie umiejętności informacyjnych,
- stosowanie aktywnych i zapobiegawczych środków dotyczących rynku pracy, w tym usług i środków wsparcia dostosowanych do zmieniających się potrzeb poszczególnych osób, m.in. poprzez wczesną identyfikację potrzeb, pomoc, wskazówki i szkolenia w zakresie poszukiwania

pracy oraz środki motywujące do aktywnego poszukiwania zatrudnienia,

- ciągły przegląd czynników zachęcających i zniechęcających związanych z systemami podatkowymi i systemami świadczeń, w tym zarządzania i kryteriów przyznawania świadczeń, oraz znaczne zmniejszenie wysokich krańcowych efektywnych stawek podatkowych, przede wszystkim w odniesieniu do osób o niskich dochodach, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego poziomu ochrony socjalnej,
- wsparcie dla gospodarki społecznej i zatrudnienia chronionego jako istotnej drogi uzyskania zatrudnienia dla osób w trudnej sytuacji; promowanie integracji finansowej i mikropożyczek, zachęt finansowych dla pracodawców, skłaniających do zatrudniania pracowników; rozwój nowych źródeł miejsc prac w usługach, szczególnie na poziomie lokalnym; zwiększanie świadomości w zakresie integracyjności rynku pracy,
- promowanie zdolności przystosowania się oraz zapewnianie wsparcia w miejscu pracy i wspierającego otoczenia, w tym zwracanie uwagi na kwestie zdrowia i dobrego samopoczucia, braku dyskryminacji oraz stosowania prawa pracy w połączeniu z dialogiem społecznym.

#### c) Dostęp do usług wysokiej jakości

Podjęcie wszelkich środków, aby umożliwić zainteresowanym osobom uzyskanie odpowiedniego wsparcia społecznego, zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi, poprzez dostęp do usług wysokiej jakości. Należy w szczególności podjąć działania mające na celu:

świadczenie usług niezbędnych dla wsparcia polityki aktywnej integracji społecznej i ekonomicznej, w tym usług w zakresie opieki społecznej, zatrudnienia i szkoleń, wsparcia w sprawach mieszkaniowych i mieszkań socjalnych, opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej i usług zdrowotnych, zgodnie z następującymi wspólnymi zasadami (przy uwzględnieniu roli władz lokalnych, regionalnych i krajowych, a także obowiązujących zasad Wspólnoty i różnorodności sytuacji, potrzeb i preferencji w poszczególnych państwach członkowskich):

- dostępność terytorialna i fizyczna, przystępność finansowa,
- solidarność, równość szans wszystkich pracowników i osób korzystających z usług, właściwe uwzględnienie różnorodności osób korzystających,
- inwestowanie w kapitał ludzki, warunki pracy i odpowiednią infrastrukturę fizyczną,
- kompleksowy i skoordynowany charakter usług, opracowanych i świadczonych w sposób zintegrowany,

- angażowanie osób korzystających i podejście dostosowane do zaspokajania różnorodnych potrzeb poszczególnych osób,
- monitorowanie, ocena skuteczności i rozpowszechnianie najlepszych praktyk.

5. Zapewnienie odpowiednich zasobów i świadczeń w ramach uregulowań opieki socjalnej; wykorzystanie oferty i środków funduszy strukturalnych, szczególnie Europejskiego Funduszu Społecznego, w celu wspierania środków aktywnej integracji.

Dokonanie szczegółowych ustaleń i określenie kosztów finansowych, a także zorganizowanie działań w zakresie zarządzania i realizacji zgodnie z ustawodawstwem i praktyką krajową.

Uwzględnienie ograniczeń ekonomicznych i budżetowych, priorytetów ustalonych przez władze krajowe oraz stanu finansów publicznych w celu uzyskania właściwej równowagi pomiędzy zachętami do pracy, środkami ograniczającymi ubóstwo oraz zrównoważeniem budżetu.

Podjęcie koniecznych środków dla zagwarantowania, że wszyscy, łącznie z osobami najmniej uprzywilejowanymi, otrzymają informację o swoich prawach oraz o dostępnym wsparciu, przy zastosowaniu, w uzasadnionych przypadkach, technologii informatycznych.

Maksymalne uproszczenie procedur administracyjnych i działań w zakresie analizy zasobów i sytuacji.

Zorganizowanie w miarę możliwości i w sposób zgodny z przepisami krajowymi mechanizmu wnoszenia odwołań przed właściwe organy administracyjne oraz, w razie potrzeby, niezależne podmioty, np. odpowiednie sądy, oraz zapewnienie zainteresowanym osobom łatwego dostępu do nich.

6. Udoskonalenie wskaźników i systemów informacyjnych w celu poprawy możliwości sporządzania aktualnych, porównywalnych informacji w zakresie wszystkich aspektów aktywnej integracji.

Monitorowanie i ocena polityki aktywnej integracji w ramach otwartej metody koordynacji na bazie ścisłej współpracy pomiędzy Komitetem Ochrony Socjalnej i Komitetem Zatrudnienia, przy wsparciu programu PROGRESS.

Zapewnienie zgodności z ogólną polityką w ramach strategii lizbońskiej w zakresie celów spójności społecznej.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli, dnia 3 października 2008 r.

*W imieniu Komisji*  
Vladimír ŠPIDLA  
Członek Komisji