

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie”**

(COM(2022) 490 final – 2022/0299 (NLE))

(2023/C 184/12)

Sprawozdawcy: **Jason DEGUARA** i **Paul SOETE**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 25.11.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	143/00/08

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje treść zalecenia, zwłaszcza wdrożenie realistycznych i wystarczających kryteriów dotyczących poziomu adekwatności i dostępności dochodu minimalnego, jego gwarancję prawną i system sprawozdawczości, dalsze uznanie przez Komisję Europejską potrzeby aktywnej polityki społecznej i dodatkowe działania na rzecz zwalczania ubóstwa w całej UE.

1.2. Istnieje potrzeba opartego na prawach i obejmującego wszystkich podejścia do odpowiedniego dochodu minimalnego, który nie pozostawia nikogo w tyle, nie jest objęty zbyt restrykcyjnymi kryteriami i jest dokładnie mierzony, co pozwala zapewnić jego skuteczność.

1.3. Rozwiązanie problemu ubóstwa i nierówności dochodowych jest ważne nie tylko ze względu na sprawiedliwość społeczną, ale również dla wspierania wzrostu gospodarczego. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na ogólny stabilizujący wpływ systemów dochodu minimalnego na gospodarkę.

1.4. Prawo państw członkowskich do określania zasad ich systemów socjalnych, uzupełniające się kompetencje UE i państw członkowskich oraz pełne wykorzystanie instrumentów Traktatu UE powinny stanowić zasady przewodnie wszelkich działań UE w dziedzinie ochrony socjalnej.

1.5. Najlepszym sposobem wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego jest znalezienie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. Jednocześnie zapewnienie większej liczbie osób dostępu do inkluzywnego rynku pracy dobrej jakości pomaga finansować systemy zabezpieczenia społecznego i czyni je bardziej zrównoważonymi finansowo.

1.6. Obecnie w wielu państwach członkowskich ustalanie i poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny nie opiera się na rzetelnej metodyce ani nie jest powiązane ze statystycznie uzasadnionymi wskaźnikami odzwierciedlającymi godne życie. Pierwszym krokiem jest ustanowienie tego rodzaju metodyki oraz uwzględnienie różnych źródeł dochodów i specyficznej sytuacji gospodarstw domowych.

1.7. EKES podkreśla, że konieczne jest dostosowanie poziomu dochodu minimalnego do inflacji, zwłaszcza w związku ze wzrostem kosztów utrzymania w odniesieniu do żywności i energii. Dostosowanie takie należy przeprowadzać regularnie, przy wsparciu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i organizacji opieki społecznej.

1.8. Aby osiągnąć cele omawianego zalecenia, konieczne jest stałe monitorowanie wdrażania polityk wsparcia dochodu i innych polityk ochrony socjalnej zapewniających aktywną integrację. Sprawozdania z postępów powinny być sporządzane przez państwa członkowskie przy udziale odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji opieki społecznej oraz partnerów społecznych. Ewentualnie sprawozdania powinny być regularnie uwzględniane w mechanizmie monitorowania Komisji, jak określono w zaleceniu Rady.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Pomimo pewnych postępów w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE od początku stulecia, w 2021 r. ponad 95,4 mln osób nadal było zagrożonych ubóstwem.

2.2. W wielu państwach członkowskich ludzie żyjący w gospodarstwach domowych (praktycznie) bez osób pracujących są coraz bardziej narażeni na ubóstwo, a ubóstwo utrzymuje się i pogłębia, przy czym ryzyko jest większe w przypadku kobiet niż mężczyzn. Celem UE jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o co najmniej 15 mln do 2030 r.

2.3. W perspektywie długoterminowej zmiany demograficzne będą miały poważne konsekwencje gospodarcze, ponieważ siła robocza skurczy się, a szybko starzejące się społeczeństwo będzie wywierać dodatkową presję na finanse publiczne i finansowanie systemów dochodu minimalnego.

2.4. Obecny kontekst porozumienia politycznego Rady – wojna w Ukrainie, wzrost cen energii i wyższa inflacja – staje się jeszcze bardziej skomplikowany. MFW szacuje, że inflacja na całym świecie wzrośnie w tym roku o 8,8 %, a w 2023 r. o 6,5 %.

2.5. Osoby samotnie wychowujące dzieci stanowią mniej niż 15 % rodzin w UE, ale są o wiele bardziej zagrożeni ubóstwem i w większym stopniu narażeni na brak zatrudnienia. Nawet praca w pełnym wymiarze godzin nie zabezpieczy osób samotnie wychowujących dzieci przed ryzykiem ubóstwa. Gospodarstwa domowe o podwójnym dochodzie, gdzie obie osoby są zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy, zazwyczaj nie są zagrożone ubóstwem, lecz sytuacja ta zmienia się, jeśli mają więcej niż dwoje dzieci<sup>(1)</sup>.

2.6. Świadczenia zapewniające dochód minimalny to świadczenia sprzężone ze środkami pieniężnymi będące środkiem ostatecznym, przyznawane na podstawie potrzeb i dla osób bezrobotnych zdolnych do pracy, powiązane z wystarczającymi zachętami do (ponownego) wejścia na rynek pracy. Zazwyczaj polityka krajowa wymaga oceny dochodu do dyspozycji w połączeniu z oszacowaniem środków własnych. Systemy dochodu minimalnego wpisują się w konteksty i tradycje krajowe i są powiązane z szerszymi systemami ochrony socjalnej każdego państwa członkowskiego.

2.7. Ogólnie w państwach opiekuńczych występują bardzo duże różnice dotyczące poziomu i struktury dochodu minimalnego. Tak samo jest również w UE. Jak wskazano w badaniach Komisji, sytuacja na rynku pracy beneficjentów dochodu minimalnego znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich.

2.8. Żaden z krajów nie zapewnia obecnie rodzinom bezrobotnym odpowiedniego wsparcia dochodu, aby mogły uniknąć zagrożenia ubóstwem, a 20 % osób bezrobotnych nie kwalifikuje się do otrzymania żadnego wsparcia. Problemem jest również brak wykorzystania dochodu minimalnego (według szacunków – 30–50 %).

2.9. Składniki dochodu, które należy uwzględnić przy analizie poziomu dochodu minimalnego, to wynagrodzenia, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej, świadczenia na dzieci (najpowszechniejsze dodatkowe dochody), zasiłki mieszkaniowe, chorobowe i dotacje na energię, a także inne świadczenia takie jak świadczenia rzeczowe – wszystkie są obliczane po opodatkowaniu i po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne.

2.10. Na szczeblu europejskim dochód minimalny był przedmiotem następujących działań i instrumentów:

— zalecenie Rady 92/441/WE i zalecenie 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy,

— Europejski filar praw socjalnych, zasada 14<sup>(2)</sup> i inne zasady, takie jak: „aktywne wspieranie zatrudnienia”, „ochrona socjalna”, „dostęp do podstawowych usług”, „kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie” oraz „równe szanse”,

<sup>(1)</sup> Zob. *Minimum income support for families with children in Europe and the US. Where do we stand?*, Ive Marx, Elize Aerts, Zachary Parolin, maj 2022 r., SocArXiv; Children at risk of poverty or social exclusion.

<sup>(2)</sup> Każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, ma prawo do odpowiednich świadczeń zapewniających dochód minimalny i godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy.

- europejski semestr, który zapewnia ramy odpowiedniego monitorowania działań w zakresie koordynacji polityki w oparciu o ramy analizy porównawczej Komitetu Ochrony Socjalnej Rady,
- konkluzje Rady z 2020 r. w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego podczas pandemii COVID-19 i po niej, w których Rada zwróciła się do państw członkowskich o dokonanie przeglądu krajowych systemów dochodu minimalnego <sup>(3)</sup>,
- wytyczne dotyczące zatrudnienia na rok 2022.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. Ubóstwo ma charakter wielowymiarowy i przejawia się we wszystkich dziedzinach życia. Jego istnienie stanowi dowód na nieudolność systemów odpowiedzialnych za redystrybucję zasobów i szans w sprawiedliwy i równościowy sposób. W związku z tym system zapewniający dochód minimalny jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym, aby umożliwić godne życie i zaferować realną drogę wyjścia z ubóstwa. Ubóstwo krzyżuje się z innymi formami niesprawiedliwości społecznej. Nierówności płci i nierówności rasowe zwiększają ryzyko ubóstwa, podczas gdy ubóstwo zwiększa ryzyko wykluczenia i dyskryminacji, co przejawia się zwłaszcza pod względem zdrowia, kształcenia i szkolenia oraz narażenia na zależność finansową i przemoc.

3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje treść zalecenia, zwłaszcza wdrożenie realistycznych i wystarczających kryteriów dotyczących poziomu i dostępności dochodu minimalnego, jego gwarancję prawną i system sprawozdawczości, dalsze uznanie przez Komisję Europejską potrzeby aktywnej polityki społecznej na szczeblu UE i dodatkowe działania na rzecz zwalczania ubóstwa w całej UE. Zalecenie stanowi krok w kierunku wdrożenia zasady 14 Europejskiego filaru praw socjalnych, która stanowi, że „każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach”.

3.3. Po nielegalnej i barbarzyńskiej agresji Rosji na Ukrainę obecny kontekst porozumienia politycznego Rady stał się jeszcze bardziej skomplikowany z uwagi na gwałtowny wzrost cen energii i wysoką stopę inflacji dotykającą gospodarstwa domowe, zwłaszcza rodziny o niskich dochodach. Megatrendy takie jak globalizacja, transformacja cyfrowa i ekologiczna oraz zmiany demograficzne powodują, że europejskie rynki pracy ulegają poważnym przemianom. Systemy zapewniające dochód minimalny odgrywają kluczową rolę w tworzeniu wsparcia i zachęt do (ponownej) integracji na rynku pracy.

3.4. Istnieje potrzeba opartego na prawach i obejmującego wszystkich podejścia do odpowiedniego dochodu minimalnego, który nie pozostawia nikogo w tyle, nie jest objęty zbyt restrykcyjnymi kryteriami, jest oparty na przejrzystych i niedyskryminacyjnych wymogach oraz jest dokładnie mierzony, co pozwala zapewnić jego skuteczność. Społeczeństwo integracyjne powinno uwzględniać wszystkie grupy społeczne, a państwa członkowskie powinny wprowadzić solidne mechanizmy monitorowania w celu nadzorowania dochodu minimalnego i jego wprowadzenia bez dalszych opóźnień.

3.5. Skuteczne systemy dochodu minimalnego mogą pomóc zagwarantować poszanowanie praw człowieka, zapewnić ludziom godne życie, pomóc im w utrzymaniu aktywności i włączeniu się w społeczeństwo oraz wesprzeć integrację ludzi w ramach trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. EKES podkreśla również znaczenie systemów dochodu minimalnego dla osób samozatrudnionych w Europie, które powinny być w pełni uprawnione do takiego samego wsparcia i świadczeń jak inne grupy.

3.6. Rozwiązanie problemu ubóstwa i nierówności dochodowych jest ważne nie tylko ze względu na sprawiedliwość, ale również dla wspierania wzrostu gospodarczego. Jak stwierdzono w sprawozdaniu OECD z 2021 r. <sup>(4)</sup>, dobrze opracowane polityki podatkowe mogą wspierać zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz zająć się podziałem dochodów i bogactwa. Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu powinien więc dążyć do sprawiedliwego podziału korzyści płynących ze wzrostu gospodarczego, a także do promowania inkluzywności rynków pracy. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na ogólny stabilizujący wpływ systemów zapewniających dochód minimalny na gospodarkę.

3.7. Systemy dochodu minimalnego powinny być częścią krajowych strategii zwalczania ubóstwa, które skutecznie łączą środki mające na celu osiągnięcie sprawiedliwego wynagrodzenia i godnej pracy, dostęp do przystępnych cenowo i dobrej jakości podstawowych usług, dostęp do podstawowego zabezpieczenia społecznego i odpowiedniego wsparcia dochodu, usługi społeczne ukierunkowane na osobę oraz polityki aktywnej integracji.

3.8. EKES podkreśla cel ogólnoeuropejskiej metodyki popartej analizą na szczeblu europejskim, która pomoże państwom członkowskim określić adekwatność dochodu minimalnego za pomocą odpowiedniej metody, takiej jak uzgodniony unijny wskaźnik zagrożenia ubóstwem (AROP) wynoszący 60 % ekwiwalentnego dochodu do dyspozycji lub/i oparty na budżecie referencyjnym (obejmującym żywność, mieszkanie, wodę, energię elektryczną, ogrzewanie, telekomunikację, zdrowie, transport, rekreację i kulturę).

<sup>(3)</sup> EKES omówił kwestię dochodu minimalnego w swoich opiniach: „W kierunku europejskiej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 190 z 5.6.2019, s. 1); „Godziwe płace minimalne w całej Europie” (opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego/Rady) (europa.eu) – punkty 1.6, 3.3.7 (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 159); opinia w sprawie europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa (opinia z inicjatywy własnej) (europa.eu) (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23).

<sup>(4)</sup> OECD (2021): Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis.

3.9. Jak stwierdzono w motywach porozumienia politycznego Rady, najlepszym sposobem wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego jest znalezienie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. Im więcej osób jest na rynku pracy, tym szerzej dostępne będzie zrównoważone finansowanie dla systemów zabezpieczenia społecznego, ponieważ są one w dużej mierze finansowane z podatków związanych z zatrudnieniem.

3.10. Chociaż państwa członkowskie na przestrzeni lat opracowały i zreformowały swoje siatki bezpieczeństwa socjalnego, uwzględniając wytyczne zawarte w zaleceniu Rady 92/441/EWG, rozwój sytuacji gospodarczej, rynków pracy i ogółu społeczeństw w Europie przyniósł nowe wyzwania i doprowadził do pilnej potrzeby aktualizacji europejskich ram walki z nierównościami dochodowymi i ubóstwem.

3.11. Prawo państw członkowskich do określania zasad ich systemów socjalnych, uzupełniające się kompetencje UE i państw członkowskich oraz pełne wykorzystanie instrumentów Traktatu UE powinny stanowić zasady przewodnie wszelkich działań UE w dziedzinie ochrony socjalnej. Ważne jest również przeanalizowanie istniejących systemów dochodu minimalnego w odniesieniu do kompleksowych systemów ochrony socjalnej państw członkowskich. Niemniej istnieje możliwość podjęcia działań na poziomie UE w celu wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach.

3.12. Rozwiązanie problemu nierówności w dochodach wymaga zdecydowanych reform, skoordynowanych polityk i dobrze ukierunkowanych działań państw członkowskich w wielu obszarach polityki, takich jak systemy podatkowe i systemy zabezpieczenia społecznego, mechanizmy ustalania wynagrodzeń, zachęty na rynku pracy, kształcenie i szkolenie, równe szanse i wysokiej jakości usługi, które byłyby dostępne i przystępne cenowo dla wszystkich. Ponadto kluczowym warunkiem wstępnym dla wszystkich systemów redystrybucji jest zrównoważony wzrost oparty na dobrze funkcjonujących rynkach i konkurencyjnych przedsiębiorstwach.

3.13. EKES zgadza się z konkluzjami służb Komisji, że doradztwo zawodowe, indywidualne plany działania i włączenie środków aktywizacji do dochodu minimalnego mają pozytywny wpływ na prawdopodobieństwo pomyślnego podjęcia zatrudnienia.

3.14. EKES podkreśla stwierdzenie służb Komisji, że duża część beneficjentów dochodu minimalnego nie podlega środkom aktywnej polityki rynku pracy, mimo że mogą być w stanie pracować. Chociaż powinna istnieć ogólnie odpowiednia równowaga między zachętami, a także silniejsze powiązanie między warunkami otrzymania wsparcia dochodu a środkami aktywizacji, należy zwrócić uwagę na grupy specjalne, takie jak młode osoby dorosłe pozostające poza rynkiem pracy lub zagrożone ubóstwem czy wykluczeniem społecznym.

3.15. Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) uznała adekwatność, dostępność i charakter wspomagający za trzy kluczowe kryteria kształtowania polityki dla systemów dochodu minimalnego:

- adekwatność oznacza wystarczający poziom do godnego życia,
- dostępność koncentruje się na zapewnieniu dostępu i kompleksowego uwzględnienia wszystkich osób, które potrzebują systemów zapewniających dochód minimalny,
- charakter wspomagający odnosi się do stosowania parametrów projektowych, które są zgodne ze zintegrowanym, skoncentrowanym na osobie „paradygmatem aktywnego włączenia”.

3.16. Jak słusznie zauważono w porozumieniu politycznym Rady, nieproporcjonalne obciążenia administracyjne, brak świadomości lub obawa przed stygmatyzacją bądź dyskryminacją mogą spowodować, że osoby kwalifikujące się do minimalnego dochodu nie będą się o niego ubiegać.

3.17. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, a także ogólnie małe i średnie przedsiębiorstwa, są ważne, zwłaszcza jako miejsca pierwszej pracy. EKES z zadowoleniem przyjmuje plan działania Komisji na rzecz gospodarki społecznej i wzywa Komisję do oceny najlepszych projektów na odpowiednim szczeblu.

3.18. Szczególną uwagę należy zwrócić na konkretne grupy, takie jak rodziny z jednym rodzicem, rodziny migrantów, młodzież, osoby z niepełnosprawnością i Romowie.

3.19. Wielu emerytów zależy obecnie od dochodu minimalnego, ponieważ ich emerytura jest zbyt niska. Osoby starsze, jeśli nie są w stanie pracować, nie mogą wrócić na rynek pracy, aby uzyskać lepsze dochody. Potrzebują one systemów emerytalnych, które zapewniają im odpowiednią emeryturę, tak aby nie musiały polegać na wsparciu w postaci dochodu minimalnego. Ponieważ tendencja demograficzna w państwach członkowskich wskazuje na to, że w przyszłości będzie więcej emerytów, ważne jest, aby kraje posiadały systemy zapewniające odpowiednie emerytury.

3.20. EKES proponuje, by państwa członkowskie oceniały poziom dochodu minimalnego co najmniej raz w roku i by był on indeksowany w celu uwzględnienia inflacji – co najmniej raz w roku, w zależności od poziomu inflacji.

#### 4. Uwagi szczegółowe

##### 4.1. W odniesieniu do adekwatności dochodu minimalnego

4.1.1. Obecnie w wielu państwach członkowskich ustalanie i poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny nie opiera się na rzetelnej metodzie ani nie jest powiązane ze statystycznie uzasadnionymi wskaźnikami. Pierwszym krokiem jest ustanowienie tego rodzaju metodyki oraz uwzględnienie różnych źródeł dochodów i specyficznej sytuacji gospodarstw domowych.

4.1.2. Jeśli chodzi o poziom dochodu minimalnego, EKES zauważa, że w zaleceniu zaproponowano różne metody jego określania: poprzez odniesienie do krajowego progu zagrożenia ubóstwem, poprzez obliczenie wartości pieniężnej niezbędnych towarów i usług zgodnie z definicjami krajowymi lub poprzez odniesienie do innych ustanowionych przepisów lub praktyk krajowych. Oznacza to również, że można rozważyć systemy z budżetami referencyjnymi. Systemy te opierają się na określonym na poziomie krajowym koszyku towarów i usług odzwierciedlającym koszty utrzymania w danym państwie członkowskim lub nawet w danym regionie i mogą pomóc w ukierunkowaniu oceny adekwatności.

4.1.3. EKES podkreśla, że konieczne jest dostosowanie poziomu dochodu minimalnego do inflacji, zwłaszcza w związku ze wzrostem kosztów żywności i energii. Dostosowanie takie należy przeprowadzać regularnie. Jasnym zaleceniem jest tu roczny przegląd na szczeblu państw członkowskich.

4.1.4. Budżety referencyjne koszyków towarów i usług należy opracować na szczeblu państw członkowskich, a koordynować na poziomie europejskim. Pomogłoby to państwom członkowskim w zapewnieniu adekwatności systemów dochodu minimalnego. Koszyk towarów i usług musi obejmować m.in. mieszkanie, wodę, energię, telekomunikację, żywność, zdrowie, transport, kulturę i rekreację. Mechanizmy umożliwiające dokładną i szybką indeksację, by uwzględnić ceny realne, mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia adekwatności, zwłaszcza w czasach kryzysów wpływających na koszty życia.

4.1.5. Świadczenia z tytułu dochodu minimalnego nie powinny być wykorzystywane do subsydiowania niskich wynagrodzeń. W przypadku gdy przewiduje się dodatkowe rozwiązania dla osób doświadczających ubóstwa pracujących, rozwiązania takie powinny mieć charakter tymczasowy i uzupełniający. Pamiętając o różnorodnych formach pracy, należy zachęcać do aktywnej polityki rynku pracy i odpowiedniej polityki wynagrodzeń wraz ze wspierającymi systemami zabezpieczenia społecznego i systemami podatkowymi oraz wspierać je w celu zapewnienia wysokiej jakości zatrudnienia i godnego poziomu życia. Osobom, które są trwale lub całkowicie niezdolne do zatrudnienia w godziwych warunkach umożliwiających godne życie, należy zagwarantować solidne siatki bezpieczeństwa tak długo, jak długo ich potrzebują.

4.1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję, zgodnie z którą pomoc taka jak zasiłek dla osób z niepełnosprawnością nie będzie wliczana do oceny sytuacji majątkowej w celu podjęcia decyzji, czy dana osoba jest uprawniona do minimalnego dochodu, ponieważ zasiłki te pokrywają dodatkowe koszty wynikające ze szczególnych potrzeb. Pokazuje to, że jesteśmy uwrażliwieni na osoby naprawdę potrzebujące pomocy w naszym społeczeństwie.

4.1.7. Szczególną uwagę należy poświęcić znajdującym się w trudnej sytuacji rodzinom i osobom samotnie wychowującym dzieci, z których większość to kobiety, ponieważ w ich przypadku uzupełniająca rola świadczeń na dzieci oraz dostępna opieka nad dziećmi i inne formy opieki są niezbędne.

4.1.8. Odpowiednie płace minimalne, określone w przepisach prawa lub w negocjacjach zbiorowych, stanowią cenny instrument rozwiązywania problemu ubóstwa. Wdrożenie dyrektywy w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych będzie miało pozytywny wpływ na zagrożenie ubóstwem znacznej części siły roboczej, a z pewnością osób żyjących w pojedynkę zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy oraz gospodarstw domowych o podwójnym dochodzie. Należy zachęcać partnerów społecznych do realizacji tego celu w drodze układów zbiorowych. Po wdrożeniu dyrektywy płaca minimalna mogłaby również, w stosownych przypadkach, być wykorzystywana jako punkt odniesienia dla dochodu minimalnego, o ile dochód minimalny sytuuje się na poziomie ubóstwa.



4.1.9. EKES uważa, że systemy dochodu minimalnego powinny obejmować zarówno usługi pieniężne, jak i rzeczowe dla osób, które nie są w stanie pracować lub dla których praca jest praktycznie niemożliwa.

4.1.10. Świadczenia pracownicze mogą również odgrywać ważną rolę w przyciąganiu osób nieaktywnych zawodowo na rynek pracy<sup>(3)</sup>.

4.1.11. Cel Rady Europejskiej, jakim jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o 15 mln, został wyznaczony na 2030 r. i może wydawać się mało ambitny. Należy go jednak uznać za minimalny, biorąc pod uwagę, że niektóre państwa są obecnie nawet poniżej 20 % pod względem adekwatności i będą potrzebowały dość długiego czasu na osiągnięcie tych celów. Komisja stwierdziła, że zalecenie ustanawia okres stopniowego wdrażania przepisów mających znaczenie dla adekwatności wsparcia dochodu. W przypadku innych wyzwań, takich jak zakres stosowania i wykorzystanie, opóźnienia powinny być krótsze.

#### 4.2. **W odniesieniu do zakresu stosowania, kwalifikowalności i wykorzystania**

4.2.1. Obecnie średnio 20 % osób bezrobotnych nie kwalifikuje się do objęcia systemem zapewniającym dochód minimalny. Wynika to z warunków kwalifikowalności dotyczących minimalnego wieku, okresu zamieszkania w kraju, braku adresu w przypadku osób w sytuacji bezdomności, kwestii dotyczących składu rodziny itp. Państwa członkowskie powinny zniwelować te luki. Pojawia się również problem ciągłości zakresu stosowania w różnych fazach życia i aktywności. W każdym razie w państwach członkowskich należy wprowadzić przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria dostępu.

4.2.2. Odpowiedzialność za brak wykorzystania wydaje się spoczywać w dużej mierze na administracji; jest to niesprawiedliwe i należy się tym zająć. Wydaje się, że brak wykorzystania dochodu minimalnego wynosi od 30 do 50 % w państwach członkowskich. Szacunki te wydają się dość wysokie i uogólnione. Należy zachęcać państwa członkowskie do gromadzenia informacji na temat niewykorzystania i powodów, dla których odsetek ten jest tak wysoki. EKES zdecydowanie popiera ukierunkowanie porozumienia politycznego Rady na zachęcanie do pełnego korzystania z dochodu minimalnego za pomocą zestawu środków, takich jak zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zapewnienie informacji przyjaznych dla użytkownika, podejmowanie działań w celu zwalczania stygmatyzacji oraz proaktywne działania na rzecz osób, które nie posiadają wystarczających zasobów.

4.2.3. Dochód minimalny powinien wyraźnie gwarantować dostęp młodym dorosłym w wieku od 18 lat oraz migrantom. Ponieważ dochód minimalny jest świadczeniem nieskładkowym, należy zadbać o to, by uniknąć niejednoznacznego sformułowania w odniesieniu do tego, co należy rozumieć jako „odpowiedni” okres zamieszkania.

4.2.4. Do uchwycenia obecnego zakresu stosowania systemów dochodu minimalnego wymagane są zdezagregowane wskaźniki ilościowe i jakościowe na szczeblu UE. Szczególną uwagę należy zwrócić na wskaźniki wykorzystania i skuteczność systemów, zwłaszcza w odniesieniu do grup zmarginalizowanych, w tym Romów, uchodźców i osób w sytuacji bezdomności.

#### 4.3. **W odniesieniu do dostępu do rynku pracy**

4.3.1. Systemy zapewniające dochód minimalny powinny być zaprojektowane z silnymi środkami aktywizacji osób zdolnych do pracy, przy czym należy uwzględnić polityki dotyczące priorytetów w zakresie opieki tymczasowej. W każdym razie dochód z pracy nie powinien w nieproporcjonalny sposób zmniejszać świadczeń społecznych, aby nie osłabiać motywacji do pracy.

4.3.2. Należy w pełni rozwinąć udział w programach prac publicznych i możliwości w sektorze gospodarki społecznej, zwłaszcza w odniesieniu do grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

4.3.3. Ukierunkowane wsparcie jest szczególnie ważne dla osób długotrwale bezrobotnych i biernych zawodowo, które są w stanie wejść na rynek pracy. Świadczenia pracownicze wraz ze środkami strukturalnymi ułatwiającymi integrację słabszych grup społecznych mogą ułatwić takim osobom wejście na rynek pracy, ale powinny mieć charakter tymczasowy.

4.3.4. Uczestnictwo w programach aktywizacji wymaga dostępności odpowiednich środków, takich jak programy kształcenia i szkolenia oraz uczenia się przez całe życie, wraz z usługami wspierającymi takimi jak doradztwo, coaching lub pomoc w poszukiwaniu pracy. Opracowanie skutecznych środków wymaga silnego zaangażowania państw członkowskich w aktywną politykę rynku pracy we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami takimi jak partnerzy społeczni. Administracja i jej pracownicy powinni posiadać kwalifikacje do wykonywania swoich trudnych zadań oraz korzystać z wiedzy fachowej i naukowej. Należy systematycznie uwzględniać indywidualne kwalifikacje, potencjał, umiejętności i plany kariery osób bezrobotnych.

<sup>(3)</sup> Rola świadczeń pracowniczych na rynku pracy została podkreślona w punkcie 3.4.3 opinii SOC/737 „Wytoczne dotyczące polityki zatrudnienia państw członkowskich” (Dz.U.C 486 z 21.12.2022, s. 161).

#### **4.4. W odniesieniu do dostępu do podstawowych usług**

4.4.1. W zaleceniu potwierdzono potrzebę zagwarantowania skutecznego dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo podstawowych usług (woda, infrastruktura sanitarna, energia, transport, usługi finansowe i komunikacja cyfrowa) wymienionych w zasadzie 20 Europejskiego filaru praw socjalnych. Cyfryzację trzeba uznać za nowy społeczny czynnik warunkujący dostęp do podstawowych usług i należy podjąć działania w celu przewyższenia przepaści cyfrowej.

#### **4.5. W odniesieniu do zarządzania**

4.5.1. EKES podkreśla potrzebę zwiększenia skuteczności zarządzania siatkami bezpieczeństwa socjalnego na wszystkich szczeblach. Szczególną uwagę należy zwrócić na ścisłą koordynację różnych zainteresowanych stron, zarówno w wymiarze horyzontalnym, jak i wertykalnym. Należy jasno określić ich role i obowiązki, unikając jednocześnie schematycznego myślenia.

4.5.2. Wdrożenie systemów dochodu minimalnego powinno obejmować wszystkie zainteresowane podmioty, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego (zwłaszcza te pracujące z osobami doświadczającymi ubóstwa), dostawców usług społecznych i partnerów społecznych we wszystkich państwach członkowskich. W ramach opracowywania bieżących systemów monitorowania i oceny należy przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami.

#### **4.6. W odniesieniu do monitorowania**

4.6.1. Jak wskazano w porozumieniu politycznym Rady, aby jak najskuteczniej osiągnąć cele zalecenia, konieczne jest poparte regularnymi ocenami stałe monitorowanie wdrażania polityki wsparcia dochodu i powiązanych środków aktywizacji zawodowej, a także dostępu do usług. Sprawozdania z postępów powinny być sporządzane przez państwa członkowskie przy znaczącym udziale odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji opieki społecznej oraz partnerów społecznych. Ewentualnie sprawozdania powinny być regularnie uwzględniane w mechanizmie monitorowania Komisji. EKES nie jest jedną z wielu zainteresowanych stron na poziomie UE, jak wspomniano w projekcie zalecenia, lecz centralną instytucją w procesie monitorowania, mającą umocowanie w Traktacie.

4.6.2. Systemy zapewniające dochód minimalny powinny obejmować zabezpieczenia gwarantujące niedyskryminację rzeczywistych lub potencjalnych beneficjentów, a także mechanizmy zapewniające dostępność dla słabszych grup społecznych. Wszystkie państwa członkowskie powinny ustanowić organy wewnętrzne w celu monitorowania przestrzegania ochrony danych i praw podstawowych wszystkich zainteresowanych stron.

4.6.3. Aby osiągnąć postępy, ważne jest wykorzystanie istniejących informacji na szczeblu UE i podjęcie niezbędnych działań, tak aby każde państwo członkowskie miało lepsze możliwości poprawy funkcjonowania krajowych systemów dochodów. Obejmuje to konieczność organizowania wymiany na temat praktyk krajowych, seminariów tematycznych i wydarzeń. W związku z tym i w celu dokonania przeglądu postępów EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane działania instytucjonalne, takie jak wzmocnienie istniejącej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, Komitetu ds. Zatrudnienia i sieci publicznych służb zatrudnienia. Należy jednak znaleźć sposoby przewyższenia przeszkód i trudności wynikających z przepisów dotyczących ochrony danych, które mogą niepotrzebnie utrudniać sprawną współpracę między organami.

4.6.4. Etapy monitorowania państw członkowskich są niezbędne zwłaszcza w przypadku krajów, które pozostają w tyle, jeśli chodzi o realizację wyznaczonych celów. EKES podkreśla znaczenie dysponowania jasną wizją przy wykorzystaniu europejskiego semestru i innych narzędzi w celu śledzenia postępów wszystkich państw członkowskich.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego