

V Bruseli 29. septembra 2022
(OR. en)

12866/22

**Medziinštitucionálny spis:
2022/0299(NLE)**

**SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944**

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	29. septembra 2022
Komu:	Generálny sekretariát Rady
Č. dok. Kom.:	COM(2022) 490 final
Predmet:	Návrh na ODPORÚČANIE RADY týkajúce sa primeraného minimálneho príjmu zabezpečujúceho aktívne začlenenie

Delegáciám v prílohe zasielame dokument COM(2022) 490 final.

Príloha: COM(2022) 490 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 28. 9. 2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Návrh

ODPORÚČANIE RADY

týkajúce sa primeraného minimálneho príjmu zabezpečujúceho aktívne začlenenie

{SWD(2022) 313 final}

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. KONTEXT NÁVRHU

• Dôvody a ciele návrhu

Na vybudovanie spravodlivých a odolných hospodárstiev a spoločností je nevyhnutné zabezpečiť, aby každý človek v Únii mohol žiť dôstojný život. Predsedníčka Komisie Ursula von der Leyenová vo svojich politických usmerneniach¹ vyjadrila túžbu po Európe, ktorá sa usiluje o väčšiu sociálnu spravodlivosť a prosperitu. Touto iniciatívou sa plní ambícia a záväzok Únie podporiť inkluzívnejšie hospodárstva a zabezpečiť, aby sa na nikoho nezabudlo.

Napriek politikám na boj proti chudobe a zlepšeniam za posledné desaťročie postihlo riziko chudoby alebo sociálneho vylúčenia v roku 2021 viac ako 95,4 milióna Európanov. V mnohých členských štátoch sa za posledné desaťročie zvýšilo riziko chudoby v prípade osôb žijúcich v domácnostiach (takmer) bez zamestnania², pričom sa zhoršila hĺbka a pretrvávanie chudoby a znížil sa vplyv sociálnych transferov na znižovanie chudoby. Do roku 2020 hospodárstvo Únie naďalej rástlo, zamestnanosť dosiahla historicky najvyššiu zaznamenanú úroveň a nezamestnanosť sa vrátila na úroveň spred roku 2008. Pandémia COVID-19 však viedla k hospodárskemu otrasu. Únia a členské štáty výrazne zintenzívnili sociálnu ochranu a komplexne zareagovali na bezprecedentné sociálne výzvy, ktoré vznikli. Opatrenia na obmedzenie pohybu však mali neprimeraný vplyv na ženy a osoby v zraniteľných situáciách, najmä pokiaľ ide o vyššie zaťaženie vyplývajúce z neformálnej opatrovateľskej práce a obmedzenejší prístup k zdravotnej starostlivosti, vzdelaniu a príslušným sociálnym službám, čo takisto zhoršuje už existujúce obmedzenia v prístupe k zamestnaniu.

Nedávno v nadväznosti na neoprávnenú a neodôvodnenú agresiu Ruska voči Ukrajine má prudký nárast cien energií a stúpajúca inflácia vplyv predovšetkým na domácnosti s nízkymi a nižšími strednými príjmami, keďže podiel spotreby energie a potravín na ich celkových príjmoch je vo všeobecnosti vyšší.

Boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu a právo na primeraný minimálny príjem zohrávajú ústrednú úlohu v Európskom pilieri sociálnych práv. Podľa jeho zásady č. 14 „Každý, kto nemá dostatočné prostriedky, má právo na primerané dávky minimálneho príjmu, ktoré zaručujú dôstojný život vo všetkých etapách života, a na účinný prístup k podpornému tovaru a službám. Pre tých, ktorí môžu pracovať, by sa dávky minimálneho príjmu mali kombinovať so stimulmi na (opätovné) začlenenie sa do trhu práce“. Komisia 4. marca 2021 prijala akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv, ktorý vedúci predstavitelia Únie uvítali na samite v Porte 8. mája 2021. Európska rada³ stanovila hlavné cieľové hodnoty do roku 2030 v oblasti chudoby, zamestnanosti, ako aj v oblasti zručností. Do roku 2030 by sa mal počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením znížiť aspoň o 15 miliónov vrátane najmenej 5 miliónov detí, zamestnaných by malo byť najmenej 78 % ľudí vo veku 20 – 64 rokov a na odbornej príprave by sa malo každoročne zúčastniť najmenej 60 %

¹ [political-guidelines-next-commission_sk_0.pdf\(europa.eu\)](#).

² Osoby vo veku 0 – 59 rokov žijúce v domácnostiach, v ktorých dospeli v produktívnom veku (18 – 59 rokov) pracovali v uplynulom roku pod úrovňou 20 % svojho celkového pracovného potenciálu.

³

všetkých dospelých osôb. V júni 2022 členské štáty predstavili svoje národné cieľové hodnoty na podporu tejto ambície.

Úloha záchranných sociálnych sietí

Záchranné sociálne siete pomáhajú znižovať sociálne nerovnosti a rozdiely v rámci členských štátov, posilňuje sa nimi vzostupná sociálna konvergencia a zároveň podporujú integráciu do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať. Cieľom dobre koncipovaných záchranných sociálnych sietí je zaručiť, aby všetci mali dostatočnú úroveň prostriedkov na zabezpečenie dôstojného života a aby sa mohli zúčastňovať na hospodárskom a spoločenskom živote vrátane trhu práce. Sú obzvlášť dôležité pre osoby žijúce v domácnostiach bez dostatočných prostriedkov, t.j. osoby, ktoré majú nedostatočné, nepravidelné alebo neisté peňažné a materiálne prostriedky, ktoré sú nevyhnutné pre ich zdravie a psychickú i fyzickú pohodu, ako aj pre sociálne začlenenie a integráciu do trhu práce. Na tento účel záchranné sociálne siete zahŕňajú podporu príjmu a rôzne vecné dávky a služby poskytované ľuďom v núdzi.

Podpora príjmu pozostáva zo spektra peňažných dávok, ktorými sa riešia rôzne potreby. Takéto peňažné dávky môžu zahŕňať napríklad prídavky na deti a rodinné prídavky, príspevky na bývanie, dávky v nezamestnanosti, dávky v invalidite, starobné dávky alebo dávky podpory v zamestnanosti, ako aj dávky minimálneho príjmu.

Dávky **minimálneho príjmu**⁴ zohrávajú osobitnú úlohu v rámci celkovej peňažnej podpory príjmu, keďže ich cieľom je vyplniť medzeru, aby sa dosiahla určitá celková úroveň príjmu v danej domácnosti. Ide o nepríspevkové dávky, pri ktorých sa zisťuje príjem a ktoré sú krajným opatrením určeným domácnostiam bez dostatočných prostriedkov, ak sa vyčerpali iné zdroje príjmu alebo dávok, prípadne nie sú primerané na zabezpečenie dôstojného života. Vo všeobecnosti ich dopĺňa individualizovaná pomoc, ako aj individualizované stimuly na prístup na trh práce, opatrenia na podporu sociálneho začlenenia a poskytovanie kvalitných služieb. Systémy minimálneho príjmu, ktoré zahŕňajú všetky tri posilňujúce zložky, nie sú v tomto zmysle pasívnym nástrojom, ale v čo najväčšej možnej miere slúžia ako odrazový mostík na zlepšenie vyhliadok na začlenenie a zamestnanosť.

Riadne koncipované systémy minimálneho príjmu môžu slúžiť ako automatické stabilizátory. V časoch hospodárskeho poklesu môžu prispieť k podpore udržateľnej a inkluzívnej obnovy, pomôcť zmierniť pokles príjmov domácností a možno nimi obmedziť počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. Môžu mať aj stabilizačný účinok na celkový dopyt po tovare a službách⁵. Dobre koncipované systémy minimálneho príjmu vytvárajú správnu rovnováhu medzi zmierňovaním chudoby, pracovnými stimulmi a udržateľnými rozpočtovými nákladmi.

Celkovou úrovňou podpory príjmu by sa mal zabezpečiť dôstojný život, pričom by sa vždy malo oplatiť pracovať a systémy sociálnej ochrany by mali byť fiškálne udržateľné. Minimálny príjem musí byť sprevádzaný dostatočnými stimulmi na (opätovný) vstup na trh

⁴ Dávky minimálneho príjmu nezodpovedajú univerzálnemu príjmu, s ktorým sa spája bezpodmienečná podpora príjmu pre všetkých bez zisťovania príjmu alebo požiadavky na prácu.

⁵ Európsky parlament 2010: štúdia s názvom *The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis* (Úloha sociálnej ochrany ako hospodárskeho stabilizátora: poznatky zo súčasnej krízy).

práce pre ľudí, ktorí môžu pracovať, aby mohli zohrávať svoju stabilizačnú úlohu a aby sa zabránilo škodlivým hysterickým účinkom vedúcim k nižšej úrovni zamestnanosti. Vhodne koncipovaný minimálny príjem spolu s účinnými aktivačnými opatreniami na trhu práce môžu byť dôležitým nástrojom na splnenie cieľovej hodnoty Únie v oblasti zamestnanosti do roku 2030, ako aj na podporu aktivácie mladých dospelých a ich integrácie do trhu práce.

Členské štáty v rámci svojich záchranných sociálnych sietí a popri peňažných dávkach poskytujú aj vecné dávky. Tie zahŕňajú napríklad sociálne bývanie, znížené poplatky za určité služby (napr. verejnú dopravu, plyn, energiu a iné verejné služby) alebo cieľnú podporu na pokrytie nákladov z vlastného vrecka na starostlivosť o deti alebo zdravotnú starostlivosť vrátane zdravotnej starostlivosti o matky a dojčatá. Hoci je pravdepodobné, že tieto dávky by boli prínosom pre príjemcov minimálneho príjmu, nie sú vždy integrované s minimálnym príjmom a nevyužívajú ich všetci príjemcovia minimálneho príjmu. Z dôkazov vyplýva, že využívanie niektorých týchto služieb (napr. starostlivosti o deti) je nižšie v prípade domácností s nízkymi príjmami napriek poskytnutej dodatočnej podpore.

Záchranné sociálne siete síce majú zavedené všetky členské štáty, no pokrok pri ich sprístupňovaní a zabezpečení, aby boli primerané, je nerovnomerný. Hoci sa koncepcia v jednotlivých členských štátoch líši, čo odráža rôzne národné tradície a celkovú architektúru systémov sociálnej ochrany, členské štáty čelia podobným výzvam, o čom svedčí opakujúca sa analýza a odporúčania pre jednotlivé krajiny v rámci európskeho semestra. Tematickými diskusiami v rámci otvorenej metódy koordinácie sa okrem toho poukázalo na vzájomné výzvy, najmä pokiaľ ide o nevyužívanie dávok a podporu príjemcov, aby sa zúčastňovali na trhu práce a integrovali sa do spoločnosti.

Výzvy

Zabezpečenie primeranosti podpory príjmu je výzvou takmer vo všetkých členských štátoch, a to aj z dôvodu vývoja miezd. Primeranosť možno merať porovnaním celkového príjmu príjemcov s vnútroštátnou hranicou chudoby⁶ (ako ukazovateľom účinku zmierňovania chudoby) a s príjmom zamestnanca s nízkou mzdou⁷ (ako ukazovateľom finančných stimulov spojených s účasťou na trhu práce). Hoci sa situácia medzi jednotlivými domácnosťami líši, oba ukazovatele poskytujú podobné výsledky poukazujúce na to, že nízke mzdy sú blízko k hranici chudoby a dávky sú na ešte nižšej úrovni. V roku 2019 bol príjem príjemcu podpory príjmu (jednej osoby) pod úrovňou 80 % hranice chudoby v 22 členských štátoch, kým príjem zamestnanca s nízkou mzdou dosahoval hranicu chudoby alebo bol nad ňou vo všetkých členských štátoch. V prípade domácností s deťmi je primeranosť podpory príjmu vo všeobecnosti výrazne vyššia (v priemere približne o 10 až 20 percentuálnych bodov).

⁶ Merané na základe miery rizika chudoby (60 % mediánu ekvivalentného príjmu domácností po sociálnych transferoch).

⁷ Vo Výbore pre sociálnu ochranu sa členské štáty dohodli na rámci referenčného porovnávania v oblasti dávok minimálneho príjmu pre obyvateľstvo v produktívnom veku. Určili sa tri kľúčové politické nástroje, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou ovplyvnia ich výkonnosť: 1. primeranosť dávok; 2. pravidlá oprávnenosti a využívanie dávok a 3. aktivácia a prístup k službám. Členské štáty sa dohodli na dvoch ukazovateľoch na meranie primeranosti peňažnej podpory príjmu: i) ako podiel vnútroštátnej hranice rizika chudoby v dotknutom členskom štáte a ii) ako podiel príjmu zamestnanca s nízkou mzdou, ktorý je vymedzený ako osoba zarábajúca 50 % priemernej mzdy. Príjem zamestnanca s nízkou mzdou sa používa ako náhrada minimálnej mzdy, keďže minimálna mzda neexistuje vo všetkých krajinách.

Nízka frekvencia revízií podpory príjmu môže viesť k tomu, že dávky zaostávajú za vývojom miezd, rastom životných nákladov, cien alebo inflácie (najmä potravín a energie), čím sa ešte viac zhoršuje ich primeranosť. Vo veľkom počte členských štátov stanovovanie a zvyšovanie úrovne dávok minimálneho príjmu nie je založené na spoľahlivej metodike ani nie je prepojené so štatisticky podloženými referenčnými hodnotami alebo ukazovateľmi. V približne tretine členských štátov sa uplatňujú systémy automatickej indexácie, ktoré pravidelne upravujú výšku podpory príjmu s cieľom zohľadniť zmeny životných nákladov.

Primeranosť podpory príjmu, a najmä dávok minimálneho príjmu, zostala v Únii za posledné desaťročie v priemere takmer nezmenená, a to aj napriek miernemu zlepšeniu v posledných rokoch. Bola zaznamenaná určitá konvergencia, najmä vďaka novým systémom minimálneho príjmu zavedeným vo viacerých členských štátoch. Naopak, od roku 2009 došlo k určitému výraznému zhoršeniu z hľadiska primeranosti v niekoľkých členských štátoch, v ktorých boli miery pod priemerom Únie už predtým⁸.

Druhá spoločná výzva sa týka pokrytia minimálneho príjmu, pričom približne 20 % nezamestnaných ľudí ohrozených chudobou nemá nárok na žiadnu podporu príjmu. Niektoré skupiny čelia osobitným ťažkostiam pri prístupe k nemu. Požiadavkami na vek (napríklad veková hranica je stanovená na viac ako 18 rokov v piatich členských štátoch) sa môže obmedziť prístup mladých dospelých. Zatiaľ čo obmedzenia týkajúce sa štátnej príslušnosti majú obmedzený vplyv na oprávnenosť⁹, kritériami týkajúcimi sa minimálnej dĺžky oprávneného pobytu (regulované v niekoľkých členských štátoch, v rozsahu od jedného do desiatich rokov) sa môže obmedziť prístup žiadateľom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi danej krajiny. Okrem toho povinnosti, ako je existencia trvalého bydliska alebo disponovanie bankovým účtom, sú prekážkami pre ľudí bez domova alebo marginalizované osoby žijúce v znevýhodnených oblastiach (napr. v rómskych osadách).

Kým zisťovanie príjmu je základným prvkom na zabezpečenie vhodného zacielenia minimálnych príjmov, nedostatočné pokrytie môže vyplývať aj zo zisťovania príjmu, ak je príliš prísne. Pri zisťovaní príjmu sa skúmajú zdroje – či už ide o príjem, aktíva, nehnuteľnosti alebo hnuťelný majetok – všetkých členov domácnosti. Vo väčšine členských štátov predstavuje prahová hodnota použitá pri zisťovaní príjmu maximálnu výšku poskytnutej dávky (a dávky minimálneho príjmu sa používajú na zvýšenie príjmu domácnosti na túto úroveň). V niektorých členských štátoch, ak je prahová hodnota stanovená na nízkej úrovni, zisťovanie príjmu môže vylúčiť z oprávnenosti na minimálny príjem významný počet domácností s nízkymi príjmami a chudobných pracujúcich. Okrem toho neúplné pokrytie môže vyplývať z príliš prísnej koncepcie testu aktív, čo vytvára situácie, v ktorých by domácnosť bola vylúčená z minimálneho príjmu z dôvodu neúmerného zahrnutia aktív nízkej hodnoty¹⁰.

Dávky napokon nemusia byť primerane rozdelené medzi členov domácnosti, keďže právo žiadať o dávky je obmedzené na hlavu domácnosti. Vo väčšine krajín sa ženy zvyčajne nepovažujú za hlavy domácností, pokiaľ v domácnosti trvalo nežije žiadny dospelý muž¹¹. Len v niekoľkých členských štátoch je v osobitných prípadoch umožnené právo na poberanie dávok jednotlivcami v domácnostiach, kým oprávnenosť sa naďalej určuje na úrovni domácnosti. Bez toho, aby sa nevyhnutne zvyšovala celková úroveň dávok poberaných

⁸ Spoločná správa Výboru pre sociálnu ochranu a Európskej komisie o minimálnom príjme (graf 27).

⁹ Vo všetkých členských štátoch majú štátni príslušníci a občania iného členského štátu EÚ (v závislosti od všeobecných pravidiel na získanie oprávneného pobytu) nárok na minimálny príjem.

¹⁰ Napríklad zdedený majetok s nízkou hodnotou alebo hnuťelný majetok, úspory atď.

¹¹ Zdroj: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>.

na úrovni domácnosti, môžu riešenia uľahčujúce poberanie podpory príjmu jednotlivými členmi domácnosti prispieť k podpore rodovej rovnosti a hospodárskej nezávislosti, ako aj k istote príjmu žien a mladých dospelých.

V národných plánoch obnovy a odolnosti v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa ráta s reformami v členských štátoch, v ktorých sa v odporúčaníach pre jednotlivé krajiny vydaných v rámci procesu európskeho semestra identifikovali výzvy týkajúce sa primeranosti a pokrytia minimálneho príjmu¹². Niekoľko investícií sa napríklad zameriava na rozšírenie alebo zlepšenie kvality sociálnych služieb, boj proti energetickej chudobe a začlenenie zraniteľných skupín. Niektoré plány obnovy a odolnosti sú zamerané aj na zvýšenie účinnosti a primeranosti sociálnych dávok vrátane minimálneho príjmu.

Po tretie nevyužívanie minimálneho príjmu sa vo všetkých členských štátoch zdá pomerne vysoké. Dostupné odhady nevyužívania sa zvyčajne pohybujú od 30 % do 50 % oprávnenej populácie. Možno to vysvetliť rôznymi faktormi, ako je nedostatok informácií, zložitnosť prístupu, nedostatok dôvery v inštitúcie a vnímanie stigmy. Zdá sa, že len niekoľko členských štátov zhromažďuje informácie o nevyužívaní.

Po štvrté koordinácia medzi politikami na podporu príjmu a stimulmi na (opätovnú) integráciu do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať, je naďalej nedostatočná. Záchranné sociálne siete by mali byť koncipované tak, aby sa zabezpečila motivácia pracovať. Koncepcia podpory príjmu by konkrétne nemala narúšať pracovné stimuly ani vytvárať pasce chudoby (alebo pasce nízkej mzdy pre ľudí v zamestnaní a poberajúcich podporu príjmu). V niektorých prípadoch by vysoké miery odňatia dávok minimálneho príjmu (aj v súvislosti s doplnkovými dávkami) alebo vysoká marginálna efektívna sadzba dane mohli viesť k nízkej motivácii začať pracovať. Hoci je zrejmé, že príjem z práce (už na úrovni minimálnej mzdy) by mal byť vyšší ako príjem z dávok, mieru prechodu príjemcov minimálneho príjmu do práce ovplyvňujú aj iné faktory (napr. účasť na pracovnom poradenstve alebo iných aktivačných opatreniach prispôbovaných na mieru a ich kvalita, chýbajúce zručnosti, otázky týkajúce sa zdravia, dostupnosť starostlivosti o deti atď.).

Aktívne politiky trhu práce nabádajúce k prechodu do zamestnania v súlade s koncepciou inkluzívnych trhov práce¹³ zahŕňajú celoživotné vzdelávanie, individualizovanú podporu a individualizované usmernenia, ktoré zodpovedajú osobitným potrebám, podporu kvalitných pracovných miest a udržanie pracovných miest a umožnenie kariérneho postupu. V mnohých členských štátoch však tieto opatrenia nie sú dostatočne prispôbené individuálnym potrebám príjemcov minimálneho príjmu, ktorí sú často najviac vzdialení od trhu práce.

Zatiaľ čo účasť na aktivačných programoch je požiadavkou vo väčšine členských štátov, primerané opatrenia nemusia byť vôbec k dispozícii. Aktivačné požiadavky (a súvisiace sankcie) musia byť sprevádzané podpornými službami, ako je poradenstvo, koučing alebo pomoc pri hľadaní pracovného miesta, aby boli účinnejšie a aby sa podporilo prijímanie pracovných ponúk. Osobitnú pozornosť treba venovať mladým dospelým mimo trhu práce alebo ohrozeným chudobou, prípadne sociálnym vylúčením. V záujme ich návratu k vzdelávaniu, odbornej príprave alebo na trh práce v čo najkratšom možnom čase by poberanie podpory príjmu malo byť spojené s mimoriadne rýznymi aktivačnými opatreniami, ktoré ich podporia pri získavaní pracovných skúseností a rozvíjaní správnych zručností na účely meniaceho sa sveta práce, najmä tých, ktoré sú relevantné pre zelenú a digitálnu transformáciu.

¹² V Lotyšsku, Litve, Chorvátsku, Španielsku, Rumunsku a Bulharsku.

¹³ Pozri odporúčanie Komisie 2008/867/ES o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce.

Pozitívne stimuly na zamestnanie sa, ktorými sa podporuje postupný prechod na trh práce pri súčasnom zachovaní oprávnenosti na minimálny príjem počas určitého obdobia počas zamestnania, vo všeobecnosti prinášajú pozitívne výsledky. Výzvou je aj kvalita a udržateľnosť ponúkaných pracovných miest (t. j. dlhodobých kvalitných pracovných miest). Účasť na programoch verejných prác je buď povinná, alebo predstavuje prvú možnosť pre príjemcov v približne štvrtine členských štátov, a to napriek skutočnosti, že verejné práce sa vo všeobecnosti považujú za prácu s malým alebo so žiadnym vplyvom, pokiaľ ide o podporu dlhodobiejšieho prechodu do zamestnania. Úloha sociálneho hospodárstva má zásadný význam na sprostredkovanie pracovných príležitostí príjemcom minimálneho príjmu. Zamestnanosť v sociálnom hospodárstve by mohla byť odrazovým mostíkom k naviazaniu sa na otvorený trh práce.

Po piate zabezpečenie účinného prístupu ku kvalitným podporným a základným službám je takisto nevyhnutné. Hoci nemožno zostaviť kompletný zoznam podporných služieb, zvyčajne zahŕňajú všeobecné podporné služby poskytované všetkým, ako je vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve, odborná príprava a vzdelávanie, zdravotná starostlivosť a dlhodobá starostlivosť. Osobitná kategória podporných služieb – služby sociálneho začlenenia – zahŕňa služby zamerané na riešenie osobitných problémov tých, ktorí sú najviac vzdialení od trhu práce, s cieľom pomôcť im začleniť sa do spoločnosti a do zamestnania. Služby sociálneho začlenenia môžu zahŕňať sociálnu prácu, poradenstvo, koučing, mentorstvo, psychologickú podporu a rehabilitáciu. Okrem toho prístupnosť a cenová dostupnosť základných služieb, ako je voda, sanitácia, energia, doprava, finančné služby a digitálna komunikácia, sú základným predpokladom akejkoľvek ďalšej sociálnej integrácie. Hoci väčšina týchto služieb je v zásade dostupná pre celé obyvateľstvo, prístup a cenová dostupnosť môžu pre ľudí bez dostatočných prostriedkov predstavovať problém, a to najmä v súčasnosti s aktuálnym zvyšovaním cien energií.

Dramatický nárast cien energií vytvára tlak na zraniteľné domácnosti a hrozí, že spôsobí rozsiahlejšie sociálne a hospodárske škody. V týchto nepokojných časoch prispieva existencia pevných záchranných sociálnych sietí k zmierneniu rizika energetickej chudoby. Konkrétne minimálny príjem a prístup k základným službám môžu prispieť k zmierneniu vplyvov zvyšovania cien na najzraniteľnejšie skupiny a zároveň nimi možno doplniť iné štrukturálne opatrenia. Opatrenia na podporu príjmu v porovnaní s cenovými opatreniami vo všeobecnosti umožňujú lepšie zacielenie podpory na osoby v núdzi a sú viac zlučiteľné so zachovaním stimulov na zníženie spotreby energie.

Po šieste osoby bez dostatočných prostriedkov čelia viacerým a zložitým prekážkam začlenenia, a preto potrebujú individualizovanú podporu. Niektorí ľudia sú aktívne k dispozícii na (opätovný) vstup na trh práce. Niektoré ďalšie osoby nemusia byť (bezprostredne) schopné pracovať, napríklad osoby s ťažkým zdravotným postihnutím alebo so zdravotnými problémami, osoby bez základných sociálnych zručností, ľudia bez domova alebo osoby, ktoré sa starajú o malé deti alebo nezaopatrené dospelé osoby. Pre tieto osoby majú politiky sociálneho začlenenia prvoradý význam a v neskoršej fáze môžu uľahčiť nájdenie zamestnania. S cieľom poskytnúť individualizovanú podporu väčšina členských štátov vykonáva viacrozmerné posúdenie potrieb. Približne v polovici krajín sa uskutočňuje v prípade všetkých osôb žijúcich v domácnostiach bez dostatočných prostriedkov, zatiaľ čo v menšej skupine členských štátov je obmedzené na konkrétne skupiny (napr. osoby nezamestnané na určité obdobie) alebo sa poskytuje na základe vlastného uváženia. Len približne polovica členských štátov, ktoré vykonávajú viacrozmerné posúdenie potrieb, však ponúka plán začlenenia prispôbený na mieru na riešenie prekážok sociálnej integrácie a napokon aj zamestnanosti. Keďže značný podiel príjemcov minimálneho príjmu

pravdepodobne tvoria dlhodobu nezamestnané osoby, v súlade s odporúčaním Rady o integrácii dlhodobu nezamestnaných do trhu práce¹⁴ sa im ponúka dohoda o pracovnej integrácii.

Napokon účinné vykonávanie spoľahlivých záchranných sociálnych sietí je ohrozené otázkami riadenia. Medzi hlavné prekážky patrí nedostatočná koordinácia medzi rôznymi subjektmi z dôvodu chýbajúcich noriem spolupráce, nedostatočná výmena informácií, nedostatok kvalifikovaných ľudských kapacít a obmedzené zdroje vrátane infraštruktúry vo verejných službách zamestnanosti a v podporných službách. Tieto obmedzenia takisto predstavujú výzvy pre pravidelné monitorovanie a hodnotenie účinnosti – približne polovica členských štátov má zavedené pravidelné mechanizmy monitorovania, zatiaľ čo v iných členských štátoch takáto prax ešte nebola zavedená.

Budúcnosť prinesie viac štrukturálnych výziev, čo je dôvodom na silné záchranné sociálne siete. Zrýchľujúca sa zelená a digitálna transformácia ponúka príležitosť na stimuláciu hospodárskeho rastu a vytváranie pracovných miest. Dobre koncipované a spoľahlivé záchranné sociálne siete môžu pomôcť v plnej miere využiť tento potenciál tým, že podporia zmeny postavenia na trhu práce a aktívnejšiu účasť ľudí, ktorí čelia znevýhodneniu. Na druhej strane nedostatočné pokrytie príspevkovými dávkami (vrátane dávok v nezamestnanosti a budúcich dôchodkov) spôsobené častejším využívaním neštandardných foriem zamestnania môže vytvoriť dodatočnú záťaž na nepríspevkové systémy.

V tejto súvislosti záchranné sociálne siete, a najmä minimálny príjem, treba modernizovať a prispôbiť s cieľom podporiť sociálne začlenenie a pomôcť ľuďom schopným pracovať na ich ceste ku kvalitnému zamestnaniu.

Zabezpečenie primeraných záchranných sociálnych sietí na ochranu dôstojného života je dlhodobým záujmom Únie. V roku 1992 Rada prijala odporúčanie 92/441/EHS o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany¹⁵, v ktorom ako spoločný cieľ navrhla zavedenie minimálnej úrovne garantovaného príjmu a zásady a usmernenia na dosiahnutie tohto cieľa. Všeobecné zásady rámca zahŕňali aktívnu dostupnosť práce alebo odbornej prípravy pre ľudí, ktorých vek, zdravotný a rodinný stav to umožňuje, a opatrenia hospodárskej a sociálnej integrácie pre ostatných. Ciele uvedeného odporúčania boli zopakované a ďalej posilnené odporúčaním Komisie 2008/867/ES o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce¹⁶.

Uznávajúc význam politickej reakcie na úrovni Únie s cieľom riešiť súčasné výzvy Rada v októbri 2020 vyzvala Komisiu, aby iniciovala aktualizáciu rámca Únie v snahe účinne podporovať a dopĺňať politiky členských štátov v oblasti vnútroštátnej ochrany minimálneho príjmu¹⁷. Európsky parlament vo svojom uznesení¹⁸ vyzval členské štáty, aby zaviedli

¹⁴ Odporúčanie Rady z 15. februára 2016 týkajúce sa integrácie dlhodobu nezamestnaných do trhu práce (Ú. v. EÚ C 67, 20.2.2016).

¹⁵ Odporúčanie Rady 92/441/EHS o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany (Ú. v. ES L 245, 26.8.1992).

¹⁶ Odporúčanie Komisie 2008/867/ES z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (Ú. v. EÚ L 307, 18.11.2008).

¹⁷ Závery Rady z 12. októbra 2020 o posilnení ochrany minimálneho príjmu s cieľom bojovať proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu počas pandémie COVID-19 a po nej.

¹⁸ Uznesenie Európskeho parlamentu z 24. októbra 2017 o ochrane minimálneho príjmu ako nástroja boja proti chudobe [2016/2270(INI)].

primeraný minimálny príjem, pričom zdôraznil úlohu ochrany minimálneho príjmu ako nástroja na boj proti chudobe.

V tejto súvislosti a s cieľom zabezpečiť dôstojný život vo všetkých jeho etapách sa toto odporúčanie zameriava na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu presadzovaním primeranej podpory príjmu, účinného prístupu k podporným a základným službám pre osoby bez dostatočných prostriedkov a podporou integrácie do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať, ako sa stanovuje v zásade č. 14 Európskeho piliera sociálnych práv. Zameriava sa pritom na dosiahnutie vysokej úrovne zamestnanosti tým, že aktívne prispieva k integrácii osôb, ktoré môžu pracovať, do trhu práce. Tieto ciele sa majú dosiahnuť bez toho, aby tým boli dotknuté právomoci členských štátov organizovať svoje systémy sociálnej ochrany.

V záujme splnenia tohto všeobecného cieľa sú špecifickými cieľmi iniciatívy:

- a) zlepšiť primeranosť podpory príjmu;
- b) zlepšiť pokrytie a využívanie minimálneho príjmu;
- c) zlepšiť prístup na inkluzívne trhy práce pre tých, ktorí môžu pracovať;
- d) zlepšiť prístup k podporným a základným službám;
- e) presadzovať individualizovanú podporu;
- f) zvýšiť účinnosť riadenia záchranných sociálnych sietí na úrovni Únie a na národnej, regionálnej a miestnej úrovni, ako aj mechanizmov monitorovania a podávania správ.

• **Súlad s existujúcimi ustanoveniami v tejto oblasti politiky**

Návrh prispieva k vykonávaniu zásady č. 14 Európskeho piliera sociálnych práv a podporí aj ďalšie jeho zásady ako „aktívna podpora zamestnanosti“, „sociálna ochrana“, „prístup k základným službám“, „vzdelávanie, odborná príprava a celoživotné vzdelávanie“ a „rovnosť príležitostí“. Návrh pomôže pri dosahovaní hlavnej cieľovej hodnoty v oblasti znižovania chudoby a jej čiastkovej cieľovej hodnoty týkajúcej sa chudoby detí stanovenej v akčnom pláne na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv a podporí dosiahnutie hlavných cieľových hodnôt v oblasti zamestnanosti, ako aj hlavných cieľových hodnôt v oblasti zručností.

Návrh vychádza z odporúčania Rady 92/441/EHS o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany. Návrh je v súlade s existujúcimi ustanoveniami a zavádzajú sa ním nové prvky v prípadoch, v ktorých sa usúdilo, že odporúčanie Rady 92/441/EHS je nedostatočné a treba ho na základe spoločenských zmien rozvinúť. Z dôvodu zjednodušenia je cieľom tohto návrhu nahradiť odporúčanie Rady 92/441/EHS a zároveň zabezpečiť, aby sa neznížila dosiahnutá úroveň ochrany.

Návrhom sa takisto dopĺňa odporúčanie Komisie 2008/867/ES o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce. Cieľom stratégie aktívneho začleňovania je pomôcť s integráciou osôb, ktoré môžu pracovať, do udržateľného kvalitného zamestnania a poskytnúť dostatok prostriedkov a podpory na dôstojný život osobám, ktoré pracovať nemôžu. Tento návrh vychádza zo skúseností a poznatkov získaných pri vykonávaní uvedeného odporúčania a ponúka možnosť ďalej rozvíjať jeho rôzne prvky a riešiť pretrvávajúce nedostatky.

Navrhovaná iniciatíva vychádza z odporúčania MOP o minimálnych mierach sociálnej ochrany¹⁹ a dopĺňa sa ňou uvedené odporúčanie, v ktorom sa uvádzajú usmernenia pre krajiny, pokiaľ ide o rozšírenie pokrytia sociálnej ochrany prednostným stanovením minimálnych národných mier sociálnej ochrany prístupnej pre všetkých ľudí v núdzi.

Procesom koordinácie hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti v rámci európskeho semestra sa poukázalo na štrukturálne výzvy súvisiace so systémami minimálneho príjmu a súvisiacimi prvkami, ako je sociálne začlenenie a aktivácia na trhu práce, pričom niekoľko členských štátov dostalo súvisiace odporúčania pre jednotlivé krajiny. Revidovaným sociálnym prehľadom²⁰ sa sleduje výkonnosť a trendy v členských štátoch, čo Komisii umožňuje monitorovať pokrok pri plnení odporúčaní pre jednotlivé krajiny. V usmerneniach pre politiky zamestnanosti členských štátov z roku 2022 sa uvádza, že systémami sociálnej ochrany by sa mali zabezpečovať primerané dávky minimálneho príjmu pre všetky osoby, ktoré nemajú dostatočné zdroje, a podporovať sociálne začlenenie motivovaním ľudí, aby sa aktívne zapájali do trhu práce a do života spoločnosti, a to aj prostredníctvom cieleného poskytovania sociálnych služieb. Na posilnenie analytickej práce bol vo Výbore pre sociálnu ochranu schválený rámec referenčného porovnávania a jeho výsledky sa zohľadnili v spoločnej správe o zamestnanosti, v správach o jednotlivých krajinách a v odporúčaníach pre jednotlivé krajiny.

S cieľom nepretržite zhromažďovať takéto kontextové informácie a uľahčovať vzájomné učenie a výmenu postupov v rámci otvorenej metódy koordinácie umožnilo vytvorenie siete vnútroštátnych orgánov zodpovedných za minimálne príjmy (MINET) pravidelný štruktúrovaný dialóg medzi členskými štátmi.

- **Súlad s ostatnými politikami Únie**

Iniciatíva takisto dopĺňa niekoľko ďalších iniciatív Únie a je s nimi v súlade.

V odporúčaní Rady týkajúcom sa integrácie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce²¹ sa členským štátom odporúča, aby dlhodobo nezamestnaným poskytovali individuálnu podporu a podporovali lepšiu koordináciu príslušných služieb.

Cieľom odporúčania Rady o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby²² je zabezpečiť, aby všetky tieto osoby prispievali a mali formálny prístup k účinným, primeraným a transparentným systémom sociálnej ochrany. Jeho cieľom je najmä podporiť osoby s neštandardnými formami zamestnania a samostatne zárobkovo činné osoby, ktoré vzhľadom na svoje postavenie v zamestnaní nie sú dostatočne pokryté príspevkovými systémami sociálneho zabezpečenia, a preto sú vystavené vyššej ekonomickej neistote.

Cieľom smernice o primeraných minimálnych mzdách²³ je vytvoriť rámec na zlepšenie primeranosti minimálnych miezd a zlepšiť prístup pracovníkov k ochrane formou minimálnej mzdy, čím sa prispeje k riešeniu chudoby zamestnaných osôb a pascí nízkej mzdy.

¹⁹ Odporúčanie MOP o minimálnych mierach sociálnej ochrany, 2012 (č. 202).

²⁰ [Ukazovatele sociálneho prehľadu – Európsky pilier sociálnych práv – Eurostat \(europa.eu\)](#).

²¹ Odporúčanie Rady z 15. februára 2016 týkajúce sa integrácie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce (Ú. v. EÚ C 67, 20.2.2016).

²² Odporúčanie Rady z 8. novembra 2019 o prístupe k sociálnej ochrane pre pracovníkov a samostatne zárobkovo činné osoby (Ú. v. EÚ C 387, 15.11.2019).

²³ Pridať odkaz po uverejnení.

Cieľom odporúčania Rady o moste k pracovným miestam – posilnení záruky pre mladých ľudí²⁴ je zabezpečiť, aby všetci mladí ľudia vo veku do 30 rokov dostali do štyroch mesiacov od straty zamestnania alebo ukončenia formálneho vzdelávania kvalitnú ponuku zamestnania, ďalšieho vzdelávania, učňovskej prípravy alebo stáže, čím sa zabráni ich chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

V odporúčaní Rady, ktorým sa zriaďuje Európska záruka pre deti²⁵, sa členské štáty vyzývajú, aby deťom ohrozeným chudobou alebo sociálnym vylúčením zaručili bezplatný a účinný prístup ku kľúčovým službám, ktoré sú zásadné pre ich rozvoj a kvalitný život, a to aj prostredníctvom opatrení pre rodičov na začlenenie do trhu práce a podpory príjmu pre rodiny a domácnosti.

V odporúčaní Komisie týkajúcom sa účinnej aktívnej podpory zamestnanosti (EASE)²⁶ sa zdôrazňuje význam rozvíjania a vykonávania ucelených balíkov politík vrátane stimulov na prijímanie do zamestnania a na zmenu pracovného miesta, zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikácie a zvýšenej podpory zo strany služieb zamestnanosti.

V stratégii pre rodovú rovnosť na roky 2019 – 2025²⁷ sa uznáva vyšší podiel žien, najmä starších žien, žijúcich v chudobe, a to v dôsledku rozdielov v zamestnanosti a odmeňovaní žien a mužov, ktoré sa kumulujú počas celého života a vedú k veľkému rozdielu v dôchodkoch.

V strategickom rámci EÚ pre Rómov a v odporúčaní Rady o rovnosti, začleňovaní a účasti Rómov²⁸ sa členské štáty vyzývajú, aby bojovali proti viacnásobnej a štrukturálnej diskriminácii Rómov, zabezpečili, aby väčšina Rómov do roku 2030 unikla chudobe, a aby prijali ráznejšie opatrenia vo vzájomne prepojených oblastiach podpory príjmu, zamestnanosti, zdravotnej starostlivosti a sociálnych služieb, bývania a základných služieb.

Cieľom stratégie v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím na roky 2021 – 2030²⁹ je okrem iného zabezpečiť, aby osoby so zdravotným postihnutím mohli požívať ľudské práva, mali rovnaké príležitosti a rovnaký prístup k účasti na živote v spoločnosti a na hospodárstve, ako aj primeranú sociálnu ochranu, v snahe zabezpečiť primeraný príjem na dôstojnú životnú úroveň osôb so zdravotným postihnutím a ich rodín.

V novom programe v oblasti zručností pre Európu³⁰ sa stanovuje komplexný plán na zabezpečenie sociálnej spravodlivosti a uľahčenie prístupu k inkluzívnemu vzdelávaniu a odbornej príprave pre všetkých vrátane tých najzraniteľnejších. Odporúčanie Rady týkajúce

²⁴ Odporúčanie Rady z 30. októbra 2020 o moste k pracovným miestam – posilnení záruky pre mladých ľudí, a ktorým sa nahrádza odporúčanie Rady z 22. apríla 2013 o zavedení záruky pre mladých ľudí (Ú. v. EÚ C 372, 4.11.2020).

²⁵ Odporúčanie Rady (EÚ) 2021/1004 zo 14. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Európska záruka pre deti (Ú. v. EÚ L 223, 22.6.2021).

²⁶ Odporúčanie (EÚ) 2021/402 zo 4. marca 2021 týkajúce sa účinnej aktívnej podpory zamestnanosti po kríze spôsobenej ochorením COVID-19 (EASE) (Ú. v. EÚ L 80, 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex – 52020DC0152 – SK – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

²⁸ Odporúčanie Rady z 12. marca 2021 o rovnosti, začleňovaní a účasti Rómov (Ú. v. EÚ C 93, 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>.

³⁰ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Európsky program v oblasti zručností pre udržateľnú konkurencieschopnosť, sociálnu spravodlivosť a odolnosť, COM(2020) 274 final.

sa individuálnych vzdelávacích účtov³¹, ktoré bolo prijaté ako jeden z cieľov programu v oblasti zručností, umožňuje jednotlivcom zúčastňovať sa na odbornej príprave relevantnej pre trh práce, posilňuje sa ním ich postavenie a uľahčuje sa im prístup k zamestnaniu alebo jeho udržanie. Navrhovaný Európsky rok zručností 2023 sa bude ďalej zameriavať na zručnosti vo všetkých etapách života.

Oznámenie Komisie s názvom Vlna obnovy pre Európu – ekologizácia našich budov, tvorba pracovných miest, zlepšovanie životných podmienok³² je založené na zásade cenovej dostupnosti renovovaného bývania a jeho prístupnosti, čo prispieva k cieľu zaručiť primerané bývanie pre zraniteľné obyvateľstvo, a to najmä prostredníctvom odporúčania Komisie o energetickej chudobe³³.

V odporúčaní Rady o zabezpečení spravodlivej transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo³⁴ sa stanovujú osobitné usmernenia s cieľom pomôcť členským štátom vykonávať balíky politík, ktorými sa zabezpečí spravodlivá transformácia na klimaticky neutrálne hospodárstvo komplexným spôsobom s osobitným dôrazom na zraniteľné domácnosti.

Plán REPowerEU³⁵ obsahuje výzvu na prijatie cielených opatrení na minimalizovanie kolísania cien, udržanie kontroly nad cenami a ochranu osôb, ktoré trpia (energetickou) chudobou alebo sú ňou ohrozené, s cieľom zabezpečiť dlhodobé prínosy spravodlivej energetickej transformácie a rýchle ukončenie používania ruských fosílnych palív.

Cieľom návrhu Komisie na nariadenie o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energie³⁶ je riešiť masívne zvyšovanie cien energií znížením spotreby elektriny v členských štátoch a rozdelením mimoriadnych ziskov výrobcov energie tým, ktorí potrebujú pomoc najviac, vrátane zraniteľných domácností.

Akčný plán pre sociálne hospodárstvo³⁷ pomáha sociálnemu hospodárstvu prosperovať, pričom využíva jeho hospodársky potenciál a potenciál tvorby pracovných miest, ako aj jeho príspevok k spravodlivej a inkluzívnej obnove a zelenej a digitálnej transformácii.

Tento návrh prispieva k cieľom Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj.

³¹ Odporúčanie Rady zo 16. júna 2022 týkajúce sa individuálnych vzdelávacích účtov (Ú. v. EÚ C 243, 27.6.2022).

³² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Vlna obnovy pre Európu – ekologizácia našich budov, tvorba pracovných miest, zlepšovanie životných podmienok, COM(2020) 662 final.

³³ Odporúčanie Komisie (EÚ) 2020/1563 zo. októbra 2020 týkajúce sa energetickej chudoby (Ú. v. EÚ L 357, 27.10.2020).

³⁴ Odporúčanie Rady zo 16. júna 2022 o zabezpečení spravodlivej transformácie na klimaticky neutrálne hospodárstvo (Ú. v. EÚ C 247, 27.6.2022).

³⁵ COM(2022) 230 final, oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Plán REPowerEU.

³⁶ Návrh nariadenia Rady o núdzovom zásahu s cieľom riešiť vysoké ceny energie, COM(2022) 473 final.

³⁷ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Budovanie hospodárstva, ktoré pracuje v prospech ľudí: akčný plán pre sociálne hospodárstvo, COM(2021) 778 final.

2. PRÁVNÝ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právny základ

Navrhané odporúčanie vychádza z článku 292 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktorý predstavuje procesný právny základ, v spojení s článkom 153 ods. 1 písm. j) ZFEÚ, ktorý predstavuje hmotnoprávny základ.

Článok 153 ods. 1 písm. j) umožňuje Únii podporovať a dopĺňať činnosti členských štátov v oblasti boja proti vylučovaniu osôb zo spoločnosti. Návrh prispeje k tomuto cieľu presadzovaním podpory príjmu na úrovni, ktorá umožní viesť dôstojný život, spolu s účinným prístupom k podporným a základným službám a s opatreniami na podporu integrácie do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať.

Použitie hmotnoprávneho základu článku 153 ods. 1 písm. j) je v prvom rade obmedzené článkom 153 ods. 2 písm. a), keďže umožňuje len opatrenia na podporu spolupráce medzi členskými štátmi, pričom vylučuje akékoľvek zosúladzovanie zákonov a iných právnych predpisov.

Okrem toho sa podľa článku 153 ods. 4 pri všetkých ustanoveniach prijatých podľa článku 153 vyžaduje, aby odporúčaním i) nebolo dotknuté právo členských štátov definovať základné zásady svojich systémov sociálnej ochrany; ii) nebola významnou mierou ovplyvnená finančná rovnováha týchto systémov.

• Subsidiarita (v prípade inej ako výlučnej právomoci)

Politika zamestnanosti a sociálnej ochrany zostáva v súlade so zásadou subsidiarity primárne zodpovednosťou členských štátov.

Počnúc odporúčaním Rady 92/441/EHS a odporúčaním Rady 92/442/EHS o konvergencii cieľov a politik sociálnej ochrany³⁸ Únia prijala opatrenia v oblasti sociálnej ochrany, pričom vychádzala z konsenzu, že prehlbovanie jednotného trhu by sa malo doplniť o sociálnu solidaritu a konvergenciu politik sociálnej ochrany medzi členskými štátmi.

Hoci všetky členské štáty prijali reformy v oblasti minimálneho príjmu, z dôkazov vyplýva, že vo väčšine členských štátov existuje priestor na zlepšenie pri riešení identifikovaných výziev integrovaným spôsobom. Nedostatkami pri účinnej realizácii minimálneho príjmu a aktívnych opatreniach na trhu práce sa zvyšujú riziká pre sociálne zabezpečenie dotknutých jednotlivcov a ich rodín, ktorí čelia väčšej ekonomickej neistote, a znižuje sa nimi celková úroveň zamestnanosti v hospodárstve. Problém neprimeranej podpory príjmu a nedostatočného prístupu k podporným službám pre značný podiel obyvateľstva má negatívne dôsledky na sociálnu spravodlivosť a udržateľný rast. Pretrvávajúca nečinnosť a zotrvávanie v odstupe od trhu práce vedie k narúšaniu zručností a k nižšej kvalite a produktivite pracovnej sily. Predstavuje to významnú príčinu sociálneho vylúčenia a chudoby a prekážku pri dosahovaní hlavných cieľových hodnôt do roku 2030. Ako sa uvádza v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k návrhu, cieľová hodnota týkajúca sa zníženia chudoby sa v nasledujúcich rokoch pravdepodobne nedosiahne, pokiaľ členské štáty neposilnia svoje systémy sociálnej ochrany a sociálne začlenenia, zatiaľ čo cieľová hodnota v oblasti zamestnanosti si vyžaduje účinnejšie politiky aktivácie na trhu práce.

³⁸ Odporúčanie Rady 92/442/EHS z 27. júla 1992 o konvergencii cieľov a politik sociálnej ochrany (Ú. v. ES L 245, s. 49).

Keďže existuje riziko neprijatia opatrení (alebo prijatia nedostatočných opatrení), vzhľadom na minulé trendy a budúce sociálne výzvy a potenciálne vzájomné učenie sa medzi členskými štátmi má Únia dobré predpoklady na to, aby zintenzívnila úsilie a prevzala vedúcu úlohu a zároveň rešpektovala právomoci členských štátov v oblasti sociálnej ochrany. Činnosť na úrovni Únie môže pomôcť zabezpečiť, aby všetky členské štáty postupovali rovnakým smerom v rovnakom čase, čím sa podporí vzostupná konvergencia v rámci členských štátov a medzi nimi, čo povedie k spravodlivejším a súdržnejším spoločnostiam.

- **Proporcionalita**

Opatrenia navrhované v tomto odporúčaní sú primerané sledovaným cieľom. Návrh podporuje záchranné sociálne siete a minimálny príjem, ktoré už v členských štátoch existujú, a dopĺňa sa ním úsilie členských štátov v oblasti boja proti sociálnemu vylúčeniu a integrácii znevýhodnených osôb do trhu práce. Navrhované kroky rešpektujú postupy členských štátov a rozmanitosť ich systémov sociálnej ochrany. Uznáva sa v ňom, že rôzne národné, regionálne alebo miestne situácie by mohli viesť k rozdielom v spôsobe vykonávania odporúčania, a členským štátom sa v ňom umožňuje využiť odporúčanie v závislosti od ich osobitného kontextu. Pri usmerňovaní výberu nástroja zohrávala kľúčovú úlohu aj proporcionalita.

- **Výber nástroja**

Nástrojom je návrh odporúčania Rady, v ktorom sa rešpektujú zásady subsidiarity a proporcionality. Vychádza z existujúceho práva Únie a je v súlade s typom dostupných nástrojov na prijatie krokov v oblasti zamestnanosti a sociálnej politiky na úrovni Únie. Odporúčanie Rady poskytne členským štátom osobitné usmernenia týkajúce sa spôsobu uskutočnenia reforiem, pričom členským štátom sa ponecháva diskrečná právomoc na prispôbenie opatrení vnútroštátnym inštitúciám a modelom vykonávania. Stanovujú sa v ňom opatrenia, ktoré by mali členské štáty zvážiť, a predstavuje pevný základ pre spoluprácu na úrovni Únie v tejto oblasti, a zároveň sa ním v plnej miere uznávajú právomoci členských štátov v príslušných oblastiach politiky. Odporúčanie Rady 92/441/EHS sa nahradí týmto odporúčaním po jeho prijatí.

3. VÝSLEDKY HODNOTENÍ EX POST, KONZULTÁCIÍ SO ZAJINTERESOVANÝMI STRANAMI A POSÚDENÍ VPLYVU

- **Hodnotenia ex post/kontroly vhodnosti existujúcich právnych predpisov**

V roku 1999 Komisia predložila správu o vykonávaní odporúčania Rady 92/441/EHS³⁹. V správe sa potvrdila zásadná úloha minimálneho príjmu ako krajného mechanizmu záchrannej siete. Dospelo sa v nej k záveru, že odporúčanie pomohlo pri zorganizovaní a stimulovaní diskusie medzi členskými štátmi o úlohe a rozvoji minimálneho príjmu a že podporilo konvergenciu medzi členskými štátmi. V správe sa uvádza, že v spôsobe fungovania minimálnych príjmov pretrvávajú značné rozdiely; tiež do akej miery a ako dlho pokrývajú základné potreby a ako sú prepojené s inými opatreniami sociálnej podpory a podpory zamestnanosti.

³⁹ Správa Komisie Rade, Európskemu parlamentu, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o vykonávaní odporúčania 91/441/EHS z 24. júna 1992 o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany [KOM(1998) 774 v konečnom znení].

V roku 2013 Komisia preskúmala vykonávanie odporúčania Komisie 2008/867/ES⁴⁰. V posúdení sa potvrdila platnosť prístupu aktívneho začleňovania, ale uznalo sa, že pokrok pri jeho vykonávaní na vnútroštátnej úrovni bol pomerne obmedzený. Zdôraznili sa v ňom osobitné výzvy súvisiace s tromi zložkami aktívneho začleňovania, ako napr.: i) nízka primeranosť, nedostatočné využívanie a obmedzené pokrytie podpory príjmu; ii) chudoba zamestnaných osôb a potenciálne demotivačné faktory vyplývajúce z daňových a dávkových systémov a iii) problematický prístup ku kvalitným službám vo viacerých členských štátoch, najmä v prípade Rómov, migrantov a osôb so zdravotným postihnutím. Vykonávanie okrem toho brzdili koordinačné výzvy na miestnej úrovni a rozptýlené právomoci medzi jednotlivými politickými úrovňami.

Ďalšie preskúmanie pokroku pri vykonávaní odporúčania Komisie 2008/867/ES sa uskutočnilo v roku 2017⁴¹. Zistenia uvedeného posúdenia zdôraznili význam integrovaných a komplexných politických opatrení pre znevýhodnené osoby. Vyzývalo sa v nich na dôraznejšie zameranie sa na primeranú podporu v záujme sociálneho začlenenia ľudí, ktorí nemôžu pracovať, a zdôraznila sa v nich potreba úzkej spolupráce medzi zainteresovanými stranami a aktívneho zapojenia všetkých príslušných partnerov.

Výsledky uvedených posúdení sa zohľadnili počas prípravy tohto návrhu.

- **Konzultácie so zainteresovanými stranami**

Komisia uskutočnila konzultácie so zainteresovanými stranami v dvoch obdobiach. V období od 14. januára do 30. novembra 2020 Komisia uskutočnila verejnú konzultáciu o akčnom pláne na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv (vrátane zásady č. 14)⁴², ktorá prispela k formovaniu obsahu tohto návrhu. Okrem toho Komisia v období od 5. januára do 5. mája 2022 uskutočnila ciele konzultácie o samotnej iniciatíve. Uvedené konzultácie, najmä tematické diskusie, sa uskutočnili so sociálnymi partnermi, s organizáciami občianskej spoločnosti, Výborom pre sociálnu ochranu a Výborom pre zamestnanosť, Európskym hospodárskym a sociálnym výborom, európskou sieťou verejných služieb zamestnanosti, Výborom regiónov, mladými ľuďmi, výskumnými pracovníkmi a akademickou obcou. Na výzve na predkladanie podkladov sa mohli zúčastniť všetky zainteresované strany, pričom v rámci nej bolo predložených 75 individuálnych príspevkov a 33 pozičných dokumentov, a to najmä od občianskej spoločnosti, občanov, ako aj od záujmových združení, akademickej obce, odborových zväzov a verejných orgánov.

Väčšina zainteresovaných strán podporila iniciatívu Únie zameranú na posilnenie súčasného rámca. Mnohé z nich zopakovali, že minimálne príjmy sú prepojené s inými podpornými opatreniami a ako také by sa mali považovať za súčasť širších systémov sociálnej ochrany, ktoré sú koncipované a vykonávané na vnútroštátnej úrovni. Ako najvhodnejší nástroj sa vo všeobecnosti uvádzalo odporúčanie Rady, ktorým sa poskytujú usmernenia na úrovni Únie, pričom vykonávanie sa ponecháva na členské štáty. Väčšina zainteresovaných strán zopakovala význam prístupu aktívneho začleňovania založeného na posilnení postavenia, ktorý zahŕňa podporu príjmu, inkluzívne trhy práce, sociálne začlenenie a prístup ku kvalitným službám. Aby bol tento prístup účinný, primeraný systém riadenia by mal podporovať spoluprácu rôznych aktérov na vertikálnej i horizontálnej úrovni. Na tento účel mnohé zainteresované strany zopakovali význam miestnych aktérov vrátane poskytovateľov

⁴⁰ Pracovný dokument útvarov Komisie: Správa o opatreniach, ktoré nasledovali po vykonaní odporúčania Komisie z roku 2008 o aktívnom začleňovaní ľudí vylúčených z trhu práce v členských štátoch – smerom k prístupu zameranému na sociálne investície, SWD(2013) 39 final.

⁴¹ Pracovný dokument útvarov Komisie o vykonávaní odporúčania Komisie z roku 2008 o aktívnom začleňovaní ľudí vylúčených z trhu práce, SWD(2017) 257 final.

⁴² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv, SWD(2021) 46 final.

služieb a organizácií občianskej spoločnosti a odporúčili, aby sa títo aktéri stali súčasťou systémov riadenia. Pokiaľ ide o primeranosť, väčšina zainteresovaných strán súhlasila s tým, že v záujme zabezpečenia dôstojného života by sa úroveň podpory príjmu mala stanoviť na vnútroštátnej hranici chudoby alebo nad ňou. Väčšina zainteresovaných strán poukázala na potrebu spoľahlivých systémov monitorovania na podporu účinného vykonávania odporúčania.

- **Získavanie a využívanie expertízy**

Základňa dôkazov na podporu iniciatívy zahŕňa:

- prieskumnú štúdiu na podporu pracovného dokumentu útvarov Komisie s názvom *Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes* (Vyplnenie medzier v poznatkoch a identifikácia silných stránok a výziev v oblasti účinnosti systémov minimálneho príjmu členských štátov EÚ). Cieľom štúdie bolo: i) zhromaždiť údaje o vnútroštátnom minimálnom príjme v celej Únii; ii) identifikovať silné stránky a výzvy týkajúce sa účinnosti minimálneho príjmu a iii) posúdiť vplyvy rôznych opatrení zameraných na zvýšenie ich účinnosti vrátane aktivácie a prístupu k službám,
- modelovanie vplyvov vybraných možností politiky pri poskytovaní primeranej podpory príjmu, ktoré vykonalo Spoločné výskumné centrum,
- rámec referenčného porovnávania pre minimálny príjem schválený vo Výbore pre sociálnu ochranu, ktorým sa určili tri politické nástroje, ktoré s najväčšou pravdepodobnosťou ovplyvnia výkonnosť minimálneho príjmu: i) primeranosť dávok; ii) pravidlá oprávnenosti a využívanie dávok a iii) aktivačné opatrenia a prístup k službám. Uvedeným rámcom sa určil výber ukazovateľov výsledkov, výkonnosti a politických nástrojov vrátane dvojakeho ukazovateľa primeranosti peňažnej podpory príjmu: i) ako podiel vnútroštátnej hranice rizika chudoby v dotknutom členskom štáte a ii) ako podiel príjmu zamestnanca s nízkou mzdou, ktorý je vymedzený ako osoba zarábajúca 50 % priemernej mzdy,
- na základe rámca referenčného porovnávania poskytuje spoločná správa Výboru pre sociálnu ochranu a Komisie prehľad o súčasnom stave minimálneho príjmu,
- monitor výsledkov v oblasti sociálnej ochrany, ktorým sa identifikujú ročné kľúčové sociálne trendy, ktoré sa majú sledovať v celej Únii, a kľúčové sociálne výzvy a dobré sociálne výstupy v jednotlivých členských štátoch.

- **Posúdenie vplyvu**

Navrhovaný nástroj – odporúčanie Rady – poskytuje členským štátom dostatočný priestor na to, aby určili, ako čo najlepšie dosiahnuť ciele tejto iniciatívy, pričom sa zohľadnia národné, regionálne alebo miestne okolnosti. Keďže potenciálny vplyv závisí od konkrétnych opatrení prijatých členskými štátmi, plnohodnotným posúdením vplyvu nemožno v plnej miere posúdiť očakávaný vplyv skôr, ako členské štáty prijmú rozhodnutia o vykonávaní.

Sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie obsahuje prehľad najdôležitejších výziev, pokiaľ ide o výkonnosť minimálneho príjmu. Zahŕňa aj analýzu vplyvu možných politických reforiem na znižovanie chudoby.

- **Regulačná vhodnosť a zjednodušenie**

Nevzťahuje sa.

- **Základné práva**

Návrh prispeje k ochrane práva na dôstojný život (článok 1 Charty základných práv Európskej únie, ďalej len „charta“), na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby, na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní a na dôstojnú existenciu osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov (článok 34 charty).

4. VPLYV NA ROZPOČET

Nevzťahuje sa.

5. OSTATNÉ PRVKY

- **Plány vykonávania, spôsob monitorovania, hodnotenia a podávania správ**

Členské štáty budú Komisii pravidelne podávať správy o pokroku pri vykonávaní tohto odporúčania. V odporúčaní sa takisto stanovuje obdobie na postupné vykonávanie ustanovenia týkajúceho sa primeranosti podpory príjmu do konca roku 2030. Pokiaľ ide o prístup na inkluzívne trhy práce, správy o pokroku by sa mali prerokovať v rámci Výboru pre sociálnu ochranu v úzkej spolupráci s Výborom pre zamestnanosť a so sieťou verejných služieb zamestnanosti.

Na základe vnútroštátnych správ o pokroku sa na úrovni Únie budú vypracúvať pravidelné spoločné správy Výboru pre sociálnu ochranu a Komisie. Komisia bude takisto pravidelne monitorovať vykonávanie odporúčania v kontexte európskeho semestra a podľa potreby bude vydávať odporúčania pre jednotlivé krajiny.

Cieľom Komisie je aj spolupracovať s Výborom pre sociálnu ochranu v snahe ďalej rozvíjať rámec referenčného porovnávania pre systémy minimálneho príjmu na podporu monitorovania tohto odporúčania a zlepšenie dostupnosti a porovnateľnosti príslušných ukazovateľov.

Komisia má za cieľ preskúmať opatrenia prijaté v reakcii na navrhované odporúčanie, najmä pokiaľ ide o jeho vplyv na zníženie chudoby a sociálneho vylúčenia, zvýšenie zamestnanosti a zlepšenie zručností, a podať správu Rade do roku 2032. Komisia môže na základe výsledkov preskúmania zvážiť predloženie ďalších návrhov.

- **Vysvetľujúce dokumenty (v prípade smerníc)**

Nevzťahuje sa.

- **Podrobné vysvetlenie konkrétnych ustanovení návrhu**

V bode 1 sa uvádza cieľ tohto odporúčania.

Bod 2 obsahuje vymedzenie pojmov, ktoré sa majú používať na účely odporúčania.

V bode 3 sa členským štátom odporúča, aby vytvorili spoľahlivé záchranné sociálne siete prostredníctvom integrovaného prístupu, v ktorom sa kombinuje podpora príjmu, stimuly a podpora na (opätovné) začlenenie do trhu práce a prístup k službám.

V bodoch 4 až 7 sa členským štátom odporúča zabezpečiť primeranosť podpory príjmu vymedzením transparentnej metodiky stanovovania a preskúmavania úrovne podpory príjmu, navrhnutím referenčných hodnôt na usmernenie posudzovania primeranosti a odporúčaním ročných úprav podpory príjmu. Konkrétne sa v bode 6 členské štáty vyzývajú, aby najneskôr do 31. decembra 2030 postupne dosiahli primeranosť podpory príjmu.

V bode 8 sa členským štátom odporúča, aby stanovili možnosť požiadať o poskytnutie podpory príjmu jednotlivým členom domácnosti bez toho, aby sa nevyhnutne zvýšila celková úroveň dávok, ktoré domácnosť dostáva.

V bode 9 sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili komplexné pokrytie osôb bez dostatočných prostriedkov minimálnym príjmom, a to okrem iného prostredníctvom nediskriminačných kritérií oprávnenosti a primeraného zisťovania príjmu.

V bode 10 sa členským štátom odporúča, aby podporili plné využívanie minimálneho príjmu, a to aj zjednodušením postupu podávania žiadostí, obmedzením administratívnych prekážok a poskytovaním prístupných informácií potenciálnym príjemcom.

V bode 11 sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili vhodné stimuly pre príjemcov minimálneho príjmu v záujme (opätovného) začlenenia do trhu práce a aby zaistili inkluzívne trhy práce a vysokú mieru zamestnanosti, a to aj prostredníctvom investícií do ľudského kapitálu a zručností, ochrany motivácie pracovať, podpory zamestnávateľov a sprostredkovania pracovných príležitostí v sektore sociálneho hospodárstva.

V bode 12 sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili účinný prístup k podporným a základným službám ochranou kontinuity prístupu k základným službám (vrátane energie) a riešením prekážok prístupu k službám.

V bode 13 sa členským štátom odporúča, aby vypracovali individualizované prístupy na riešenie rôznych prekážok sociálneho začlenenia a zamestnanosti, ktorým čelia osoby bez dostatočných prostriedkov.

V bodoch 14 až 15 sa členským štátom odporúča, aby zaviedli účinné systémy riadenia a monitorovania a aby Komisii pravidelne podávali správy o vykonávaní odporúčania.

V bode 16 sa Komisia vyzýva, aby ďalej spolupracovala s Výborom pre sociálnu ochranu na rámci referenčného porovnávania pre systémy minimálneho príjmu a aby zlepšila dostupnosť a porovnateľnosť relevantných údajov. Komisii a Výboru pre sociálnu ochranu sa v ňom takisto odporúča, aby pravidelne preskúmavali pokrok pri vykonávaní odporúčania a do roku 2032 podali správu Rade.

Návrh

ODPORÚČANIE RADY**týkajúce sa primeraného minimálneho príjmu zabezpečujúceho aktívne začlenenie**

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 292 v spojení s článkom 153 ods. 1 písm. j),

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

keďže:

- (1) S cieľom zabezpečiť dôstojný život vo všetkých jeho etapách sa toto odporúčanie zameriava na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu a na dosiahnutie vysokej úrovne zamestnanosti presadzovaním primeranej podpory príjmu a účinného prístupu k podporným a základným službám pre osoby bez dostatočných prostriedkov a podporou integrácie do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať.
- (2) Podľa článku 151 ZFEÚ majú Únia a členské štáty za cieľ okrem iného podporovať zamestnanosť pracovníkov, zlepšovať životné a pracovné podmienky, zabezpečovať primeranú sociálnu ochranu a bojovať proti sociálnemu vylúčeniu.
- (3) V článku 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) sa uznávajú a rešpektujú právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby. V charte sa takisto stanovuje, že každý, kto má bydlisko alebo sa oprávnené pohybuje v rámci Únie, má právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne výhody a že v záujme boja proti sociálnemu vylúčeniu a chudobe Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov.
- (4) V odporúčaní Rady 92/441/EHS z 24. júna 1992 o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany⁴³ sa členské štáty vyzývajú, aby uznali základné právo osoby na dostatočné prostriedky a sociálnu pomoc s cieľom žiť spôsobom zlučiteľným s ľudskou dôstojnosťou ako súčasť komplexného a konzistentného úsilia v boji proti sociálnemu vylúčeniu, a odporúča sa v ňom podľa potreby prispôbiť systémy sociálnej ochrany. Vzhľadom na obsah tohto odporúčania je vhodné nahradiť odporúčanie 92/441/EHS.
- (5) V odporúčaní Komisie 2008/867/ES z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce⁴⁴ sa stanovuje komplexná stratégia na uľahčenie integrácie do udržateľného kvalitného zamestnania osôb, ktoré môžu pracovať, a na poskytnutie prostriedkov postačujúcich na dôstojný život spolu s podporou sociálnej účasti pre osoby, ktoré nemôžu pracovať. Tento integrovaný prístup založený na kombinácii troch politických línií, t. j. primeranej podpory príjmu, inkluzívnych trhov práce

⁴³ Odporúčanie Rady 92/441/EHS z 24. júna 1992 o spoločných kritériách týkajúcich sa dostatočných prostriedkov a sociálnej pomoci v systémoch sociálnej ochrany (Ú. v. ES L 245, 26.8.1992).

⁴⁴ Odporúčanie Komisie 2008/867/ES z 3. októbra 2008 o aktívnom začleňovaní osôb vylúčených z trhu práce (Ú. v. EÚ L 307, 18.11.2008).

a prístupu ku kvalitným službám, je zvlášť dôležitý v prípade osôb, ktoré sú od trhu práce najviac vzdialené alebo ktoré sú vylúčené zo spoločnosti.

- (6) Európsky parlament, Rada a Komisia v novembri 2017 vyhlásili Európsky pilier sociálnych práv, v ktorom sa stanovuje 20 zásad na podporu dobre fungujúcich a spravodlivých trhov práce a systémov sociálneho zabezpečenia. Zásada č. 14 znie: „Každý, kto nemá dostatočné prostriedky, má právo na primerané dávky minimálneho príjmu, ktoré zaručujú dôstojný život vo všetkých etapách života, a na účinný prístup k podpornému tovaru a službám. Pre tých, ktorí môžu pracovať, by sa dávky minimálneho príjmu mali kombinovať so stimulmi na (opätovné) začlenenie sa do trhu práce.“
- (7) V akčnom pláne na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv⁴⁵ (ďalej len „akčný plán“) sa stanovuje ambícia silnej sociálnej Únie. V júni 2021 Európska rada v súlade s Portským vyhlásením⁴⁶ uvítala sociálnu cieľovú hodnotu Únie v oblasti chudoby, podľa ktorej by sa počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením mal do roku 2030 znížiť aspoň o 15 miliónov⁴⁷ vrátane najmenej 5 miliónov detí. Európska rada takisto uvítala hlavné cieľové hodnoty v oblasti zamestnanosti, aby aspoň 78 % ľudí vo veku 20 až 64 rokov bolo zamestnaných, a v oblasti zručností, že aspoň 60 % všetkých dospelých by sa malo každoročne zúčastniť na odbornej príprave. V júni 2022 členské štáty predstavili svoje národné cieľové hodnoty. Revidovaným sociálnym prehľadom a rámcom referenčného porovnávania pre minimálny príjem, ktoré schválil Výbor pre sociálnu ochranu, sa posilňuje analytický základ európskeho semestra, spoločnej správy o zamestnanosti a odporúčaní pre jednotlivé krajiny.
- (8) V Agende 2030 pre udržateľný rozvoj a jej podporných cieľoch sa zdôrazňuje, že udržateľný hospodársky rast musí ísť ruka v ruke s odstraňovaním chudoby a iných deprivácií, so znižovaním nerovností a s lepším prístupom k zdravotnej starostlivosti, vzdelaniu a zamestnaniu.
- (9) Európsky parlament vo svojom uznesení z 24. októbra 2017⁴⁸ vyzval členské štáty, aby zaviedli primeraný minimálny príjem, pričom zdôraznil úlohu ochrany minimálneho príjmu ako nástroja na boj proti chudobe. Rada vo svojich záveroch z 12. októbra 2020⁴⁹ vyzvala Komisiu, aby iniciovala aktualizáciu rámca Únie v snahe účinne podporovať a dopĺňať politiky členských štátov v oblasti vnútroštátnej ochrany minimálneho príjmu. Počas Konferencie o budúcnosti Európy občania vyzvali na vytvorenie spoločného rámca Únie pre minimálny príjem⁵⁰.
- (10) Toto odporúčanie vychádza zo zistení posúdení vykonaných Komisiou⁵¹, v ktorých sa skúma pokrok dosiahnutý pri vykonávaní odporúčania Komisie 2008/867/ES.

⁴⁵ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Akčný plán na realizáciu Európskeho piliera sociálnych práv [COM(2021) 102 final].

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>.

⁴⁷ V porovnaní s rokom 2019.

⁴⁸ Uznesenie Európskeho parlamentu z 24. októbra 2017 o ochrane minimálneho príjmu ako nástroja boja proti chudobe [2016/2270(INI)].

⁴⁹ Závery Rady z 12. októbra 2020 o posilnení ochrany minimálneho príjmu s cieľom bojovať proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu počas pandémie COVID-19 a po nej.

⁵⁰ Konferencia o budúcnosti Európy, Správa o konečnom výsledku, máj 2022, s. 58.

⁵¹ Pracovný dokument útvarov Komisie: Správa o opatreniach, ktoré nasledovali po vykonaní odporúčania Komisie z roku 2008 o aktívnom začleňovaní ľudí vylúčených z trhu práce v členských štátoch – smerom k prístupu zameranému na sociálne investície, SWD(2013) 39 final. Pracovný dokument útvarov Komisie k vykonávaniu odporúčania Komisie z roku 2008 o aktívnom začleňovaní ľudí vylúčených z trhu práce, SWD(2017) 257 final.

V posúdeniach sa potvrdila opodstatnenosť prístupu aktívneho začleňovania, zdôraznili sa však osobitné výzvy týkajúce sa okrem iného nízkej primeranosti, obmedzeného využívania a úzkeho pokrytia minimálneho príjmu, potenciálnych demotivačných faktorov vyplývajúcich z daňových a dávkových systémov a problematického prístupu ku kvalitným službám, ktoré podporujú sociálne začlenenie a integráciu do trhu práce. Takisto sa v nich vyzývalo na dôraznejšie zameranie sa na primeranú podporu sociálneho začlenenia ľudí, ktorí nemôžu pracovať.

- (11) Napriek určitému pokroku, ktorý sa dosiahol v oblasti znižovania chudoby a sociálneho vylúčenia v Únii v poslednom desaťročí, v roku 2021 zostalo ohrozených viac ako 95,4 milióna ľudí, pričom riziko bolo vyššie u žien ako u mužov. Zvýšenie rizika chudoby v prípade osôb žijúcich v domácnostiach (takmer) bez zamestnania a zhoršenie hĺbky a pretrvávania chudoby v mnohých členských štátoch spolu s poklesom vplyvu sociálnych transferov na jej znižovanie vzbudzujú obavy. Únia a jej členské štáty by mali vyvinúť väčšie úsilie, aby pomohli najzraniteľnejším a najviac znevýhodneným osobám, a robiť to efektívnejšie.
- (12) Kvalitná a udržateľná zamestnanosť je najlepším spôsobom, ako sa vymaniť z chudoby a zo sociálneho vylúčenia. Zároveň sa zabezpečením toho, aby na trhu práce bolo viac ľudí, prispieva k financovaniu systémov sociálnej ochrany a posilňuje sa ich finančná udržateľnosť, čo prispieva k medzigeneračnej spravodlivosti a podporuje sociálnu súdržnosť. Na dosiahnutie vyššej úrovne zamestnanosti je mimoriadne dôležité podporovať ľudí, aby boli ich zmeny postavenia na trhu práce úspešné.
- (13) Sociálne a hospodárske výhody primeraných a cielených záchranných sociálnych sietí sa stali ešte dôležitejšími počas zákazu vychádzania súvisiaceho s pandémiou COVID-19. Opatrenia proti šíreniu ochorenia mali neprimeraný vplyv na ženy a znevýhodnené skupiny, najmä pokiaľ ide o prístup k zdravotnej starostlivosti (z dôvodov fyzického, ako aj duševného zdravia), k vzdelaniu a príslušným službám, čím sa zároveň zhoršili už existujúce obmedzenia v prístupe k zamestnaniu⁵². Poznatky získané z tejto krízy zdôraznili aj význam primeraných, komplexných a odolných systémov sociálnej ochrany, ktoré sú preventívnymi nástrojmi, reagujúcimi na otrasy, na podporu obnovy.
- (14) Makroekonomické trendy spojené s globalizáciou, zelená a digitálna transformácia, demografické zmeny a meniace sa pracovné režimy naďalej formujú Úniu. Komplexné a spoľahlivé záchranné sociálne siete, ktoré zabezpečujú primeranú podporu príjmu a uľahčujú zmeny postavenia na trhu práce vrátane podpory rekvalifikácie a zvyšovania úrovne zručností, môžu prispieť k tomu, aby tieto procesy boli spravodlivé a inkluzívne. Zmeny v kariérnych modeloch spolu s nárastom neštandardných foriem zamestnania môžu osobám s nízkym príjmom sťažiť prístup k systémom sociálnej ochrany založeným na poistení a môžu viesť k zvýšenému dopytu po alternatívnych podporných opatreniach, ako je minimálny príjem. Okrem toho prudký nárast cien energií a následne inflácie po neodôvodnenej a nezákonnej útočnej vojne Ruska proti Ukrajine postihuje domácnosti s nízkymi a nižšími strednými príjmami. Opatrenia v oblasti príjmov možno zacieliť na zraniteľné skupiny a sú zlučiteľné so zachovaním stimulov na zníženie dopytu po energii a zlepšenie energetickej efektívnosti.
- (15) Toto odporúčanie sa zameriava na „osoby bez dostatočných prostriedkov“, t. j. osoby žijúce v domácnostiach s nedostatočnými, nepravidelnými alebo neistými peňažnými

⁵²

Spoločná správa o zamestnanosti 2022.

a materiálnymi prostriedkami, ktoré sú nevyhnutné pre ich zdravie a psychickú i fyzickú pohodu a pre účasť na hospodárskom a spoločenskom živote. Osobám, ktoré sú schopné pracovať, musia spoľahlivé záchranné sociálne siete uľahčovať (opätovné) začlenenie do trhu práce prostredníctvom aktívnych opatrení na trhu práce, podpory pri hľadaní zamestnania, vzdelávania a odbornej prípravy. Každému v núdzi vrátane tých, ktorí nemôžu pracovať, zabezpečujú primeranú podporu príjmu a podporné služby. Záchranné sociálne siete teda nie sú pasívnym nástrojom, ale v čo najväčšej možnej miere slúžia ako odrazový mostík pre sociálno-ekonomickú integráciu a vzostupnú sociálnu mobilitu, čím sa zlepšujú vyhliadky na začlenenie a zamestnanosť.

- (16) Záchranné sociálne siete zahŕňajú celý rad peňažných a vecných dávok poskytujúcich podporu príjmu a prístup k podporným a základným službám. Dôležitou zložkou podpory príjmu sú dávky minimálneho príjmu vymedzené ako nepríspevkové peňažné dávky, ktoré sú krajným opatrením zameraným na vyplnenie medzery s cieľom dosiahnuť určitú celkovú úroveň príjmu v danej domácnosti v prípade, že sa vyčerpali iné zdroje príjmu alebo dávok, prípadne nie sú primerané na zabezpečenie dôstojného života. Podpora príjmu môže zahŕňať aj iné peňažné dávky, ako sú prídavky na deti a rodinné prídavky, príspevky na bývanie, dávky v nezamestnanosti, dávky v invalidite, starobné dávky alebo dávky podpory v zamestnanosti. Možno ňou zároveň zvýšiť minimálne dôchodky a príjem z práce.
- (17) Minimálny príjem je kľúčovým prvkom stratégie na vymanenie sa z chudoby a vylúčenia a môže slúžiť ako automatický stabilizátor. V časoch hospodárskej krízy môže prispieť k podpore udržateľnej a inkluzívnej obnovy, pomôcť zmierniť pokles príjmov domácností a môže sa ním obmedziť počet ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. V prípade osôb, ktoré môžu pracovať, minimálny príjem predstavuje primerané stimuly a na mieru šitú a úmernú podmienenosť na (opätovné) začlenenie do trhu práce. Minimálny príjem by sa mal zároveň koncipovať spolu s pracovnými stimulmi, aby sa zabránilo hysteréznym účinkom na trhu práce a podporila vysoká miera zamestnanosti.
- (18) Vecné dávky môžu poskytovať cieleňú podporu osobám bez dostatočných prostriedkov na uľahčenie ich prístupu k osobitným službám, ako je vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve v súlade s odporúčaním Rady, ktorým sa zriaďuje Európska záruka pre deti⁵³, zdravotná starostlivosť a dlhodobá starostlivosť, sociálne bývanie, zamestnanosť a odborná príprava.
- (19) Väčšie úsilie o zavedenie integrovaných, spoľahlivých záchranných sociálnych sietí má potenciál nielen zlepšiť sociálne a zdravotné výsledky v prípade osôb, ktoré sú najviac vzdialené od trhu práce, ale aj dosiahnuť trvalé sociálne a hospodárske prínosy pre Úniu, posilniť hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť a vyústiť do spravodlivejších, súdržnejších a odolnejších spoločností. Treba pokračovať v úsilí o zlepšenie prístupu osôb s nízkym príjmom k systému sociálnej ochrany založenému na poistení s cieľom pomôcť im získať práva na sociálnu ochranu, a to najmä sprostredkovaním kvalitného zamestnania, a o koordináciu poskytovania podpory príjmu v rámci príslušných systémov. Tieto záchranné siete by mali okrem toho prispieť k zlepšeniu prístupu ľudí žijúcich v chudobe k zdravotnej starostlivosti a zdravým potravinám. Členské štáty by sa mali snažiť o zvýšenie účinnosti a efektívnosti svojich systémov sociálnej ochrany, a to aj pri podpore prístupu na trh

⁵³ Odporúčanie Rady (EÚ) 2021/1004 zo 14. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Európska záruka pre deti (Ú. v. EÚ L 223, 22.6.2021).

práce vo všeobecnosti, aby sa zabránilo tomu, že ľudia sa dostanú do chudoby alebo sa budú musieť dlhodobo spoliehať na minimálny príjem.

- (20) Záchranné sociálne siete síce majú zavedené všetky členské štáty, no pokrok pri ich sprístupňovaní a zabezpečení, aby boli primerané, je nerovnomerný. Koncepcia sa v jednotlivých členských štátoch líši, čo odráža rôzne národné tradície a celkovú architektúru systémov sociálnej ochrany, členské štáty však čelia podobným výzvam. Hoci došlo k určitej konvergencii, doteraz prijaté reformy neboli vždy dostatočné alebo ich vykonávanie bolo pomalé, čo sa odráža v príslušných dlhodobých odporúčaníach pre jednotlivé krajiny vydaných v rámci procesu európskeho semestra. V národných plánoch v rámci Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti sa ráta s podporou reforiem a investícií v dotknutých členských štátoch s cieľom posilniť účinnosť, koncepciu a odolnosť ich systémov sociálnej ochrany, a to aj zlepšením koncepcie minimálneho príjmu a zabezpečením vzostupnej konvergenzie, pokiaľ ide o jeho primeranosť a pokrytie. Niekoľko investícií sa zameriava aj na boj proti energetickej chudobe a na zlepšenie prístupu zraniteľných domácností k základným službám.
- (21) Podpora príjmu sa považuje za primeranú, ak zabezpečuje dôstojný život vo všetkých jeho etapách. Na zaistenie primeranosti celkovej podpory príjmu je potrebná spoľahlivá a transparentná metodika na stanovenie a úpravu podpory príjmu v pravidelných intervaloch, ktorá vychádza z príslušných ukazovateľov a zohľadňuje osobitné potreby domácností. Pri posudzovaní primeranosti môžu pomôcť referenčné hodnoty, ako napríklad vnútroštátna hranica rizika chudoby alebo metodiky založené na vnútroštátnom vymedzenom súbore tovarov a služieb odrážajúcom životné náklady v danom členskom štáte alebo regióne. Primeranosť možno referenčne porovnať aj s príjmom z práce, ako je príjem zamestnanca s nízkou mzdou alebo zamestnanca s minimálnou mzdou. Hoci je zrejmé, že príjem z práce (už na úrovni minimálnej mzdy) by mal byť vyšší ako príjem z dávok, v priemere neexistuje žiadny dôkaz o výraznom negatívnom vplyve na pravdepodobnosť nájdenia si práce pre osoby poberajúce podporu minimálneho príjmu. Vzhľadom na rozdiely v primeranosti medzi jednotlivými krajinami by členské štáty mali dosahovať primerané úrovne celkovej podpory príjmu postupne. Dávky sa musia udržiavať na rovnakej úrovni ako inflácia (najmä v prípade potravín a energie), nárast životných nákladov a vývoj miezd.
- (22) Kritériá oprávnenosti na minimálny príjem môžu byť pre určité skupiny prekážkou prístupu. Deti sú v zásade kryté ako súčasť domácnosti. Vekovou hranicou stanovenou pre žiadateľov, ktorí sú starší ako 18 rokov, sa však môže obmedziť prístup mladým dospelým. Obmedzeniami týkajúcimi sa minimálnej dĺžky oprávneného pobytu sa môže obmedziť prístup cudzincom, zatiaľ čo následkom neexistencie trvalého bydliska sa ľudom bez domova alebo ľudom žijúcim v znevýhodnených oblastiach (napr. v rómskych osadách) sťažuje využívanie minimálneho príjmu. Hoci je zisťovanie príjmu základným prvkom na zabezpečenie vhodného zacielenia minimálneho príjmu, nedostatočné pokrytie môže vzniknúť aj vtedy, keď je prahová hodnota maximálnej celkovej hodnoty príjmu a aktív počas zisťovania príjmu stanovená na nízkej úrovni, čím sa vylúčia niektoré domácnosti, aj keď sú chudobné.
- (23) Mali by sa riešiť medzery v pokrytí minimálnym príjmom a mala by sa zaistiť kontinuita pokrytia počas rôznych etáp života zavedením transparentných a nediskriminačných kritérií prístupu. Vek, existencia trvalého bydliska alebo požiadavka neprimerane dlhého oprávneného pobytu by nemali predstavovať prekážku prístupu k minimálnemu príjmu. Prahové hodnoty zisťovania príjmu by mali odrážať dôstojný život v prípade rôznych typov a veľkostí domácností v danom

členskom štáte. S nízkymi zárobkami z práce (ako sú jednorazové alebo nepravidelné príjmy) by sa malo pri zisťovaní príjmu zaobchádzať úmerne spôsobom, ktorým sa chráni motivácia pracovať a žiadatelia sa nevylučujú z poberania (možno aj nižších) dávok. Prístup k minimálnemu príjmu sa musí poskytnúť rýchlo a nárok by mal byť neobmedzený za predpokladu, že žiadatelia naďalej spĺňajú kritériá oprávnenosti, čo sa bude pravidelne preskúmať.

- (24) V časoch hospodárskeho poklesu môže flexibilita koncepcie minimálneho príjmu, a to aj prostredníctvom dočasne zjednodušeného prístupu, zohrávať dôležitú úlohu pri zmierňovaní nepriaznivých sociálnych dôsledkov a stabilizačnú úlohu v hospodárstve. Opatrenia fiškálnej konsolidácie, ktorých výsledkom je skôr zníženie úrovne ochrany než zlepšenie účinnosti príslušných systémov, by sa mali používať len ako krajné opatrenie spolu s posúdením distribučného vplyvu s cieľom zmierniť nepriaznivé účinky na najviac znevýhodnené osoby.
- (25) Neprimeraná administratívna záťaž, nedostatočná informovanosť alebo strach zo stigmatizácie alebo diskriminácie môžu spôsobiť, že osoby oprávnené na minimálny príjem nežiadajú o prístup k nemu. Využívanie minimálneho príjmu možno zvýšiť zabránením vzniku fragmentovaných systémov, zabezpečením celkovej prístupnosti a jednoduchosti postupov podávania žiadostí a poskytovaním administratívnej podpory potenciálnym žiadateľom. Sú potrebné ďalšie opatrenia na zabezpečenie toho, aby minimálny príjem využívali domácnosti s jedným rodičom, v ktorých sú hlavou rodiny prevažne ženy. Okrem toho by sa úsilie pri šírení informácií malo zacieliť najmä na sociálne znevýhodnené oblasti a najviac marginalizované domácnosti vrátane Rómov. Nízka prístupnosť digitálnych nástrojov alebo nedostatok zručností potrebných na ich používanie môžu takisto predstavovať prekážku účinného prístupu, a to aj pre osoby so zdravotným postihnutím. Pravidelné monitorovanie a analýza relevantných údajov môžu prispieť k pochopeniu príčiny nevyužívania a zlepšiť politickú reakciu.
- (26) Keďže sa zisťovanie príjmu vykonáva na úrovni domácnosti, často sa v ňom nezohľadňuje postavenie jednotlivcov v rámci domácnosti, potenciálne nerovnomerné rozdelenie rodinných príjmov a túžba po samostatnosti. Týka sa to najmä žien, keďže v ich prípade je pravdepodobnejšie, že majú nižšie príjmy, nižší plat a viac opatrovateľských povinností. Bez toho, aby sa nevyhnutne zvyšovala celková úroveň dávok poberaných domácnosťou, môžu riešenia uľahčujúce poberanie podpory príjmu jednotlivými členmi domácnosti prispieť k rodovej rovnosti a hospodárskej nezávislosti, ako aj k istote príjmu žien a mladých dospelých.
- (27) Na zmiernenie dlhodobej závislosti od podpory príjmu je dôležité posilnenie inkluzívnych trhov práce prístupných pre všetkých. Aktivačné požiadavky a aktívne politiky trhu práce môžu podporiť väčšie úsilie pri hľadaní si zamestnania a prijímanie pracovných ponúk, ak zahŕňajú podporné služby, ako je poradenstvo, koučing a pomoc pri hľadaní pracovného miesta, a opatrenia na zabezpečenie rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom. V súlade s odporúčaním Rady o moste k pracovným miestam – posilnení záruky pre mladých ľudí⁵⁴ by sa osobitná pozornosť mala venovať mladým dospelým ohrozeným chudobou alebo sociálnym vylúčením tak, aby sa v čo najkratšom možnom čase vrátili k vzdelávaniu, odbornej príprave alebo na trh práce, pričom poberanie podpory príjmu by malo byť spojené s obzvlášť

⁵⁴ Odporúčanie Rady z 30. októbra 2020 o moste k pracovným miestam – posilnení záruky pre mladých ľudí, a ktorým sa nahrádza odporúčanie Rady z 22. apríla 2013 o zavedení záruky pre mladých ľudí (Ú. v. EÚ C 372, 4.11.2020).

ráznymi aktivačnými opatreniami. V súlade so stratégiou v oblasti práv osôb so zdravotným postihnutím by sa osobitná pozornosť mala venovať aj potrebám osôb so zdravotným postihnutím. Príležitosti na zvyšovanie úrovne zručností a rekvalifikáciu, individualizovaná podpora a usmernenia, ktoré zodpovedajú osobitným potrebám, zabezpečenie kvalitných pracovných miest, podpora udržania pracovných miest a umožnenie kariérneho postupu môžu podporiť prechod do zamestnania vo všetkých vekových kategóriách. Pravidelnými preskúmaniami stimulov a demotivačných faktorov vyplývajúcich z daňových a dávkových systémov, postupným ukončovaním podpory príjmu po nástupe do zamestnania alebo možnosťou kombinovať ju so zárobkami sa môže zvýšiť disponibilný príjem domácnosti, čo prispieva k zabezpečeniu toho, aby sa oplatilo pracovať, zníženiu chudoby zamestnaných osôb a motivovaniu k formálnemu zamestnaniu. Zároveň je potrebné starostlivo koncipovať dávky podpory v zamestnanosti s cieľom vyhnúť sa pasciam nízkej mzdy.

- (28) Zamestnanosť v sociálnom hospodárstve by mohla byť odrazovým mostíkom k iným odvetviam trhu práce. Uľahčenie prechodu do zamestnania by sa malo podporovať prostredníctvom osobitných opatrení pre zamestnávateľov, ktoré by podľa potreby boli doplnené o ciele finančné stimuly.
- (29) Služby sociálneho začlenenia, napríklad sociálna práca, poradenstvo, koučing, mentorstvo, psychologická podpora a rôzne rehabilitačné systémy, ako aj opatrenia uľahčujúce prístup k iným podporným alebo základným službám sú takisto potrebné na vybudovanie spoľahlivých záchranných sociálnych sietí. Malo by sa pokračovať aj v úsilí o zlepšenie kvality služieb v súlade s dobrovoľným európskym rámcom pre kvalitu sociálnych služieb⁵⁵ a o zabezpečenie kontinuity prístupu k základným službám. Mali by sa posilniť aj opatrenia na riešenie finančných a nefinančných prekážok, ktoré bránia rovnakému a univerzálnemu prístupu k službám.
- (30) Individualizovanejšia podpora zameraná na identifikáciu a riešenie zložitých potrieb osôb bez dostatočných prostriedkov a ich domácností môže významne prispieť k ich úspešnej sociálnej a hospodárskej integrácii. Výsledkom posúdenia potrieb by malo byť vypracovanie plánu začlenenia prispôbeného na mieru, ktorý by sa vzťahoval na osoby bez dostatočných prostriedkov danej domácnosti (individuálne alebo spoločne), pričom by sa mal určiť druh potrebnej podpory a dohodnuté ciele. Podpora by mala zahŕňať opatrenia sociálneho začlenenia alebo opatrenia aktívnej politiky trhu práce, ktoré sa vykonávajú vo vhodnej postupnosti, v závislosti od individuálnej situácie a dostupnosti práce, pričom by sa mala zabezpečiť rovnováha medzi pozitívnymi stimulmi a aktivačnými požiadavkami⁵⁶. Na tento účel môžu slúžiť aj dohody o pracovnej integrácii uzavreté v súlade s odporúčaním Rady o integrácii dlhodobo nezamestnaných do trhu práce⁵⁷, ktoré sa tak môžu v prípade potreby zrevidovať, aby zahŕňali aj širší súbor podporných služieb v záujme integrácie osôb bez dostatočných prostriedkov.

⁵⁵ Dobrovoľný európsky rámec pre kvalitu sociálnych služieb, SPC/2010/10 final.

⁵⁶ Z dôkazov vyplýva, že aktívnejšie hľadanie zamestnania vedie k zvýšeniu zamestnanosti, pričom sa nenašli žiadne dôkazy o podobnom pozitívnom účinku v prípade prísnejších sankčných pravidiel týkajúcich sa zamestnanosti. Pozri: OECD, *Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012* (Funguje vyžadovanie aktivácie? Porovnávacia analýza účinkov podmienenosti dávok v nezamestnanosti na zamestnanosť v 21 pokročilých ekonomikách, 1980 – 2012).

⁵⁷ Odporúčanie Rady z 15. februára 2016 týkajúce sa integrácie dlhodobo nezamestnaných do trhu práce (Ú. v. EÚ C 67, 20.2.2016).

- (31) Účinné mechanizmy riadenia sú kľúčom k vytvoreniu spoľahlivých záchranných sociálnych sietí. V rámci správy dávok a poskytovania služieb by sa mali využívať nástroje, ktoré ponúka digitálna transformácia, a zároveň by sa malo zabrániť vylúčeniu v dôsledku digitálnej priepasti. Malo by sa vyvinúť úsilie na zabezpečenie úzkej koordinácie a zosúladenia existujúcich systémov a dávok, ako aj ich koordinácie s inými politikami. Osobitnú pozornosť treba venovať posilneniu prevádzkovej kapacity všetkých zúčastnených inštitúcií. Lepšie integrovanú podporu uľahčuje výmena údajov a užšia spolupráca na rôznych úrovniach riadenia a služieb, a to aj prostredníctvom formálnych dohôd alebo jednotných kontaktných miest. Spoľahlivé monitorovanie a pravidelné hodnotenie vplyvu politiky so zapojením všetkých zainteresovaných strán môže prispieť k zvýšeniu efektívnosti, informovanej tvorbe politik a lepšej transparentnosti vnútroštátnych systémov.
- (32) Členské štáty by mali pri koncipovaní a vykonávaní vnútroštátnych reforiem podporiť vzájomné učenie a výmenu najlepších postupov na úrovni Únie spolu s analytickou prácou v záujme ďalšieho rozvinutia existujúceho rámca Únie na referenčné porovnávanie pre minimálny príjem, a to aj zlepšením dostupnosti a porovnateľnosti príslušných ukazovateľov a správnosti údajov.
- (33) Na podporu vykonávania tohto odporúčania sú k dispozícii finančné prostriedky Únie. V rámci Európskeho sociálneho fondu plus⁵⁸ by každý členský štát mal vyčleniť aspoň 25 % prostriedkov Európskeho sociálneho fondu plus na boj proti sociálnemu vylúčeniu. Európsky fond regionálneho rozvoja a Program InvestEU takisto môžu podporovať investície do podpornej sociálnej infraštruktúry, ako je sociálne bývanie a vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve, ako aj vybavenie a prístup ku kvalitným službám. Nástroj technickej podpory a Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti už podporujú členské štáty pri koncipovaní a vykonávaní štrukturálnych reforiem v oblasti minimálneho príjmu.
- (34) Vykonávanie tohto odporúčania nemožno využiť na zníženie úrovne ochrany podľa existujúcich vnútroštátnych právnych predpisov alebo ako sa uvádza v odporúčaní 92/441/EHS. Členské štáty sa vyzývajú, aby zaviedli alebo zachovali priaznivejšie ustanovenia ako tie, ktoré sa odporúčajú v tomto dokumente.
- (35) Celková udržateľnosť verejných financií a primerané financovanie minimálneho príjmu sú nevyhnutné v záujme ich odolnosti, efektívnosti a účinnosti. Vykonávanie tohto odporúčania by nemalo výrazne ovplyvniť finančnú rovnováhu systémov sociálnej ochrany členských štátov.
- (36) Posúdenie distribučného vplyvu je užitočným nástrojom na zachytenie vplyvu rozpočtových opatrení a iných reforiem a investícií na rôzne príjmové skupiny vrátane najviac znevýhodnených skupín. Toto posúdenie tak môže prispieť k efektívnejšiemu a účinnejšiemu koncipovaniu daňových reforiem a reforiem dávok, pričom sa zabezpečí, aby sa na nikoho nezabudlo. Oznámenie Komisie poskytuje členským štátom usmernenia o tom, ako čo najlepšie začleniť posúdenie príjmového rozdelenia do procesov tvorby politik⁵⁹,

⁵⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1057 z 24. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Európsky sociálny fond plus (ESF+) a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1296/2013 (Ú. v. EÚ L 231, 30.6.2021).

⁵⁹ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Zlepšenie posudzovania distribučného vplyvu politik členských štátov, (pripravuje sa).

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

CIEL

1. S cieľom zabezpečiť dôstojný život vo všetkých jeho etapách sa toto odporúčanie v súlade s prístupom aktívneho začleňovania zameriava na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu presadzovaním primeranej podpory príjmu, konkrétne minimálneho príjmu, účinného prístupu k podporným a základným službám pre osoby bez dostatočných prostriedkov a podporou integrácie do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať.

VYMEDZENIE POJMOV

2. Na účely tohto odporúčania sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:
 - a) „osoby bez dostatočných prostriedkov“ sú osoby žijúce v domácnostiach s nedostatočnými, nepravidelnými alebo neistými peňažnými a materiálnymi prostriedkami, ktoré sú nevyhnutné pre ich zdravie a psychickú i fyzickú pohodu a pre účasť na hospodárskom a spoločenskom živote;
 - b) „podpora príjmu“ je súhrn všetkých druhov peňažných dávok poskytovaných domácnosti vrátane dávok minimálneho príjmu;
 - c) „minimálny príjem“ sú záchranné siete, ktoré sú nepríspevkové a pri ktorých sa zisťuje príjem, fungujúce v rámci systémov sociálnej ochrany;
 - d) „pokrytie“ je nárok na minimálny príjem, ako je vymedzený vo vnútroštátnych právnych predpisoch;
 - e) „využívanie“ je podiel osôb bez dostatočných prostriedkov, ktoré majú nárok na minimálny príjem a ktoré si ho skutočne uplatňujú;
 - f) „podporné služby“ sú služby zameriavajúce sa na osobitné potreby osôb bez dostatočných prostriedkov s cieľom zabezpečiť, aby tieto osoby boli schopné začleniť sa do spoločnosti a prípadne do trhu práce, vrátane služieb sociálneho začlenenia, napríklad sociálnej práce, poradenstva, koučingu, mentorstva, psychologickéj podpory a rehabilitácie a iných všeobecných podporných služieb, ktoré zahŕňajú vzdelávanie a starostlivosť v ranom detstve, zdravotnú starostlivosť, dlhodobú starostlivosť, vzdelávanie a odbornú prípravu a bývanie;
 - g) „základné služby“ sú služby, ktoré zahŕňajú vodu, sanitáciu, energiu, dopravu, finančné služby a digitálnu komunikáciu;
 - h) „účinný prístup k službám“ je situácia, keď sú relevantné služby ľahko a cenovo dostupné, prístupné, kvalitné a poskytované včas a keď k nim majú potenciálni používatelia rovnaký prístup, vedia o ich existencii aj že majú nárok na ich využívanie;
 - i) „plán začlenenia“ je dohoda alebo súbor dohôd uzavretých s osobami bez dostatočných prostriedkov na podporu ich sociálneho začlenenia a integrácie do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať.

PRIMERANOSŤ PODPORY PRÍJMU

3. Členským štátom sa odporúča, aby vytvorili spoľahlivé záchranné sociálne siete, ktoré zaručujú dôstojný život vo všetkých jeho etapách a v rámci ktorých sa kombinuje primeraná podpora príjmu – vrátane dávok minimálneho príjmu a iných sprievodných peňažných dávok – a vecné dávky, čím poskytujú prístup k podporným a základným službám.
4. S cieľom zabezpečiť primeranú podporu príjmu sa členským štátom odporúča, aby stanovili úroveň podpory príjmu pomocou transparentnej a spoľahlivej metodiky vymedzenej v právnych predpisoch a so zapojením príslušných zainteresovaných strán. V tejto metodike by sa mali zohľadňovať celkové zdroje príjmov, osobitné potreby a znevýhodnené situácie domácností, príjem zamestnanca s nízkou mzdou alebo zamestnanca s minimálnou mzdou, životná úroveň a kúpna sila, hladiny cien a ich príslušný vývoj.
5. Podpora príjmu by mala pri súčasnej ochrane stimulov na (opätovné) začlenenie do trhu práce pre tých, ktorí môžu pracovať, postupne zvyšovať príjem osôb bez dostatočných prostriedkov, a to na úroveň, ktorá je prinajmenšom rovnocenná jednej z týchto možností:
 - a) vnútroštátnej hranici rizika chudoby alebo
 - b) peňažnej hodnote potrebného tovaru a služieb vrátane primeranej výživy, bývania, zdravotnej starostlivosti a základných služieb podľa vnútroštátneho vymedzenia; alebo
 - c) iným úrovňam porovnateľným s úrovňami uvedenými v písmene a) alebo b), ktoré sú stanovené vnútroštátnym právom alebo praxou.
6. Členským štátom sa odporúča, aby dosiahli primeranú úroveň podpory príjmu stanovenú v bode 5 najneskôr do 31. decembra 2030 a aby zároveň zabezpečili udržateľnosť verejných financií.
7. Členským štátom sa odporúča, aby každoročne preskúmali a v prípade potreby upravili úroveň podpory príjmu tak, aby sa zachovala jej primeranosť, pričom sa zohľadnia vecné dávky.
8. S cieľom podporiť rodovú rovnosť, istotu príjmu a hospodársku nezávislosť žien, mladých dospelých a osôb so zdravotným postihnutím sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili možnosť požiadať o poskytnutie podpory príjmu jednotlivým členom domácnosti.

POKRYTIE MINIMÁLNEHO PRÍJMU

9. Členským štátom sa odporúča, aby zabezpečili, že všetky osoby bez dostatočných prostriedkov sú pokryté minimálnym príjmom stanoveným v právnych predpisoch, a to vymedzením:
 - a) transparentných a nediskriminačných kritérií oprávnenosti zabezpečujúcich účinný prístup k minimálnemu príjmu pre mladých dospelých a bez ohľadu na existenciu trvalého bydliska, pričom sa zabezpečí, aby dĺžka oprávneného pobytu bola primeraná;
 - b) prahových hodnôt zisťovania príjmu, ktoré odrážajú životnú úroveň v členskom štáte v prípade rôznych typov a veľkostí domácností a ktorými sa úmerne zohľadňujú ostatné druhy príjmov (a aktív) danej domácnosti;
 - c) času potrebného na spracovanie žiadosti, pričom sa zabezpečí, aby sa rozhodnutie vydalo do 30 dní od jej predloženia;

- d) kontinuity prístupu k minimálnemu príjmu, pokiaľ osoby bez dostatočných prostriedkov spĺňajú kritériá oprávnenosti, s pravidelnou frekvenciou preskúmaní oprávnenosti;
- e) jednoduchých, rýchlych, nestranných a bezplatných postupov podávania sťažností a odvolania, pričom sa zabezpečí, aby osoby bez dostatočných prostriedkov boli informované a mali účinný prístup k takýmto postupom;
- f) mechanizmov, ktoré zabezpečujú, aby minimálny príjem reagoval na sociálno-ekonomické krízy, napríklad dočasným uvoľnením kritérií oprávnenosti alebo predĺžením trvania dávok.

VYUŽÍVANIE MINIMÁLNEHO PRÍJMU

10. Členským štátom sa odporúča, aby podporili plné využívanie minimálneho príjmu, a to tak, že:
- a) znížia administratívnu záťaž, a to aj zjednodušením postupov podávania žiadostí a zabezpečením usmernení krok za krokom pre tých, ktorí to potrebujú, pričom je potrebné venovať pozornosť dostupnosti digitálnych a nedigitálnych nástrojov;
 - b) zabezpečia prístup k používateľsky ústretovým, bezplatným a aktualizovaným informáciám o právach a povinnostiach súvisiacich s minimálnym príjmom;
 - c) budú proaktívne oslovovať osoby bez dostatočných prostriedkov s cieľom zvýšiť informovanosť a podporiť využívanie, najmä zo strany domácností s jedným rodičom, a to aj zapojením príslušných zainteresovaných strán na národnej, regionálnej a miestnej úrovni;
 - d) prijmú opatrenia na boj proti stigmatizácii a nevedomým predsudkom spojeným s chudobou a so sociálnym vylúčením;
 - e) budú pravidelne posudzovať nevyužívanie minimálneho príjmu a prípadne súvisiace aktivačné opatrenia na trhu práce, pričom budú zisťovať prekážky a zavádzať nápravné opatrenia.

PRÍSTUP NA INKLUZÍVNE TRHY PRÁCE

11. S cieľom podporiť vysokú mieru zamestnanosti a inkluzívne trhy práce sa členským štátom odporúča, aby zabezpečili aktiváciu na trhu práce, odstránili prekážky brániace (opätovnému) vstupu do zamestnania a zotrvaníu v zamestnaní, podporovali ľudí, ktorí sú schopní pracovať, na ich ceste ku kvalitnému zamestnaniu, zabezpečili motiváciu pracovať, bojovali proti chudobe zamestnaných osôb a segmentácii trhu práce, motivovali k formálnemu zamestnaniu, bojovali proti nedeklarovanej práci a sprostredkovali pracovné príležitosti, a to:
- a) zabezpečením, aby aktivačné požiadavky poskytovali dostatočné stimuly na (opätovný) vstup na trh práce a aby boli zároveň postupné a úmerné; osobitná pozornosť by sa mala venovať mladým dospelým, aby sa v čo najkratšom možnom čase vrátili k vzdelávaniu, odbornej príprave alebo na trh práce;
 - b) zlepšením investícií do ľudského kapitálu prostredníctvom inkluzívnych politík vzdelávania a odbornej prípravy, podporou zvyšovania úrovne zručností a rekvalifikácie, najmä v prípade osôb s nízkou úrovňou zručností alebo so zastaranými zručnosťami, a to aj spoluprácou so sociálnymi partnermi;

- c) stanovením možnosti kombinovať podporu príjmu so zárobkami z práce, postupného ukončovania podpory príjmu alebo zachovania práva na podporu príjmu počas skúšobných období alebo stáží a krátkej alebo sporadickej práce;
- d) pravidelným preskúvaním stimulov a demotivačných faktorov vyplývajúcich z daňových a dávkových systémov;
- e) podporou pracovných príležitostí v sektore sociálneho hospodárstva, a to aj poskytovaním praktických pracovných skúseností;
- f) uľahčením prechodu do zamestnania ponukou opatrení pre zamestnávateľov, ako sú stimuly na nábor pracovníkov, podpora pri obsadení pracovného miesta (a po ňom), mentorstvo, poradenstvo, podpora udržania pracovných miest a kariérneho postupu.

PRÍSTUP K PODPORNÝM A ZÁKLADNÝM SLUŽBÁM

12. Členským štátom sa odporúča, aby zaistili:

- a) účinný a rovnaký prístup k podporným službám, a to aj v súlade so zásadami kvality vymedzenými v dobrovoľnom európskom rámci pre kvalitu sociálnych služieb;
- b) ochranu kontinuity účinného prístupu k základným službám vrátane energie;
- c) riešenie finančných a nefinančných prekážok účinného prístupu k podporným a základným službám.

INDIVIDUALIZOVANÁ PODPORA

13. S cieľom riešiť rôzne prekážky sociálneho začlenenia pre osoby bez dostatočných prostriedkov a zamestnania pre tých, ktorí môžu pracovať, sa členským štátom odporúča, aby vytvorili individualizovaný prístup a koordinovali poskytovanie služieb, a to:

- a) vykonaním viacrozmerného posúdenia potrieb, pri ktorom sa preskúmajú prekážky sociálneho začlenenia a zamestnania, identifikujú sa podporné a základné služby potrebné na riešenie týchto prekážok a určí sa potrebná podpora;
- b) vypracovaním plánu začlenenia na základe tohto posúdenia najneskôr do troch mesiacov od získania prístupu k minimálnemu príjmu, v ktorom by sa
 - 1. mali vymedziť spoločné ciele a harmonogramy;
 - 2. mal načrtnúť balík podpory prispôbený individuálnym potrebám, ktorý zahŕňa aktívne opatrenia na trhu práce a/alebo opatrenia na podporu sociálneho začlenenia;
 - 3. mal prideliť správca prípadu, ktorý bude zabezpečovať nepretržitú podporu, organizovať včasné hlásenia príslušným útvarom a pravidelne dohliadať na pokrok pri vykonávaní plánu začlenenia;
- c) v prípade osôb bez dostatočných prostriedkov, ktoré sú dlhodobo nezamestnané, preskúvaním a v prípade potreby prispôbením existujúcej dohody o pracovnej integrácii v súlade s odporúčaním o integrácii dlhodobo

nezamestnaných do trhu práce⁶⁰ s cieľom doplniť ju o prvky plánu začlenenia uvedeného v písmene b).

RIADENIE, MONITOROVANIE A PODÁVANIE SPRÁV

14. S cieľom účinne koncipovať a zaviesť spoľahlivé záchranné sociálne siete na národnej, regionálnej a miestnej úrovni sa členským štátom odporúča, aby:
 - a) zabránili vzniku medzier, prekryvaniu a fragmentácii rôznych dávok a systémov v snahe zabezpečiť ucelený balík podpory príjmu, aktivačných opatrení a podporných služieb;
 - b) posilnili prevádzkovú kapacitu orgánov zodpovedných za podporu príjmu, služieb zamestnanosti a poskytovateľov podporných služieb a zlepšili ich spoluprácu, a to aj spoločným využívaním údajov a podporou ďalších integrovaných modelov služieb;
 - c) posilnili postavenie príslušných zainteresovaných strán, ako sú regionálne a miestne orgány, sociálni partneri, organizácie občianskej spoločnosti a subjekty sociálneho hospodárstva, v záujme ich účinného zapojenia do koncipovania, vykonávania, monitorovania a hodnotenia systémov minimálneho príjmu;
 - d) zabezpečili primerané financovanie záchranných sociálnych sietí spôsobom, ktorý je v súlade s celkovou udržiateľnosťou verejných financií.
15. V záujme lepšej informovanosti pri tvorbe politik sa členským štátom odporúča, aby:
 - a) nepretržite monitorovali vykonávanie politik na podporu príjmu, najmä minimálneho príjmu, a súvisiacich aktivačných opatrení na trhu práce, pokiaľ ide o prístup k službám, a to aj zlepšovaním dostupnosti a kvality príslušných údajov na všetkých úrovniach riadenia a vykonávaním pravidelných hodnotení, a čo najefektívnejšie vykonávali úpravy na dosiahnutie cieľov tohto odporúčania;
 - b) pri súčasnom rešpektovaní pravidiel ochrany údajov vytvorili mechanizmy umožňujúce sledovať osoby bez dostatočných prostriedkov, pokiaľ ide o ich sociálne začlenenie alebo prechod do zamestnania;
 - c) každé tri roky podávali Komisii správu o pokroku pri vykonávaní tohto odporúčania; prvá správa by sa mala vzťahovať na výsledky a odporúčania hodnotení uvedených v písmene a).
16. Rada víta zámer Komisie:
 - a) spolupracovať s členskými štátmi vo Výbore pre sociálnu ochranu s cieľom ďalej rozvinúť rámec referenčného porovnávania pre minimálny príjem a zlepšiť dostupnosť a porovnateľnosť príslušných ukazovateľov a údajov;
 - b) posilniť vzájomné učenie a šírenie výsledkov a osvedčených postupov medzi členskými štátmi;
 - c) na základe správ uvedených v bode 15 písm. c) a v rámci Výboru pre sociálnu ochranu pravidelne preskúmať pokrok dosiahnutý pri vykonávaní tohto

60

odporúčania v úzkej spolupráci s Výborom pre zamestnanosť a so sieťou verejných služieb zamestnanosti, pokiaľ ide o prístup na inkluzívne trhy práce;

- d) monitorovať pokrok pri vykonávaní tohto odporúčania v kontexte európskeho semestra a v prípade potreby navrhnúť členským štátom odporúčania pre jednotlivé krajiny;
- e) hodnotiť opatrenia prijaté v reakcii na toto odporúčanie, najmä pokiaľ ide o jeho vplyv na zníženie chudoby a sociálneho vylúčenia, zvýšenie úrovne zamestnanosti a zlepšenie účasti na odbornej príprave, a podať správu Rade do roku 2032.

17. Týmto odporúčaním sa nahrádza odporúčanie 92/441/EHS.

V Bruseli

*Za Radu
predseda/predsedníčka*