

Bruksela, 9 października 2020 r.
(OR. en)

11721/1/20
REV 1

SOC 608

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	11084/20
Dotyczy:	Wzmocnienie ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej Konkluzje Rady (9 września 2020 r.)

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej; konkluzje te zostały zatwierdzone przez Radę w drodze procedury pisemnej zakończonej 9 października 2020 r.

Wzmocnienie ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej

Konkluzje Rady

UZNAJĄC, że:

1. Program strategiczny Rady Europejskiej na lata 2019–2024 określa nierówności jako poważne ryzyko polityczne, społeczne i gospodarcze oraz wzywa do zapewnienia szans wszystkim. Opisując sposób wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych, Komisja w swoim komunikacie pt. „Silna Europa socjalna na rzecz sprawiedliwej transformacji”¹ kładzie nacisk na poprawę ochrony socjalnej i włączenia społecznego: niepozostawianie nikogo w tyle oznacza w czasach zmian walkę z ubóstwem.
2. Pomimo środków przyjętych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 jej skutki społeczne i gospodarcze w dramatyczny sposób ujawniają podatność na zagrożenia i nasilają ją, zwiększając ryzyko pogłębienia podziałów społeczno-gospodarczych w Europie². W planie odbudowy, z zadowoleniem przyjętym przez członków Rady Europejskiej, stwierdzono potrzebę zajęcia się społeczno-gospodarczymi skutkami kryzysu. Jednym z poważnych wyzwań jest ochrona dochodów osób tracących pracę, osób dotkniętych spadkiem lub utratą dochodów oraz osób pozbawionych wystarczających środków. Ochrona dochodu minimalnego, wraz z usługami aktywizacji i wspomagającymi, odgrywa kluczową rolę w zmniejszaniu ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego w czasie obecnego kryzysu, a tym samym wspiera osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji w społeczeństwie, zarówno teraz, jak i w przyszłości³.

¹ Dok. COM(2020) 14 final.

² OECD, 2020: COVID-19: ochrona ludzi i społeczeństw.

³ MOP, 2020: Działania w zakresie ochrony socjalnej w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19: reakcje poszczególnych krajów i względy polityczne.

3. Minimalne systemy dochodów nie tylko w istotny sposób przyczyniają się do ochrony socjalnej tych grup, które najbardziej ucierpiały w wyniku kryzysu, ale również mają stabilizujący wpływ na ogólny popyt na towary i usługi produkowane w danej gospodarce⁴.
4. Monitorowanie ogólnych tendencji potwierdza znaczenie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego i aktywnej integracji w Europie. W ciągu ostatniej dekady miliony ludzi w całej Unii zostały wyciągnięte z ubóstwa. Rezultat wciąż nie oznacza jednak realizacji celu UE, jakim jest wydzwignięcie 20 mln obywateli z ubóstwa do 2020 r. Nawet przed wybuchem pandemii średnio więcej niż co piąty Europejczyk i co czwarte dziecko były zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁵. Sytuacja gospodarstw domowych osób samotnie wychowujących dzieci i osób mieszkających w gospodarstwach domowych (quasi-)bezrobotnych zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ ich podatność na zagrożenia jest szczególnie wysoka. Są oni nieustannie narażeni na ubóstwo⁶, a ta ostatnia grupa – nawet na pogłębienie ubóstwa. Zmiany te stanowią przykład luk w ochronie dochodu minimalnego zaobserwowanych w całej Europie pod względem adekwatności, zasięgu i dostępu do usług wspomagających⁷. Postępy w niwelowaniu tych różnic w ciągu ostatnich dziesięciu lat były ograniczone⁸.
5. Ochrona dochodu minimalnego powinna być uznawana za część całego krajowego systemu opieki społecznej: dobrze zaprojektowane, zintegrowane, adekwatne i trwałe świadczenia i usługi społeczne zapewniają skuteczną ochronę wszystkim. Inwestowanie w systemy ochrony socjalnej przynosi – w perspektywie długoterminowej – cenne rezultaty społeczne i gospodarcze. Ochrona socjalna przyczynia się do odporności społeczno-gospodarczej, rozwoju kapitału ludzkiego i równości szans, w szczególności w przypadku dzieci zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

⁴ Parlament Europejski, 2010: Analiza pt. „Rola ochrony socjalnej jako stabilizatora gospodarczego: wnioski z obecnego kryzysu”.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_50/default/table?lang=en

⁶ Eurostat, 2020: Wskaźnik osób zagrożonych ubóstwem w zależności od progu zagrożenia ubóstwem i rodzaju gospodarstwa domowego; Komitet Ochrony Socjalnej, 2019: sprawozdanie roczne.

⁷ Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu 2020, s. 34.

⁸ Parlament Europejski, 2017: Analiza pt. „Polityki dotyczące dochodu minimalnego w państwach członkowskich UE”; Komisja Europejska, 2016: Systemy dochodu minimalnego w Europie: analiza polityk krajowych w 2015 r.

6. Europejski filar praw socjalnych podkreśla zasadę, zgodnie z którą każdy, kto nie posiada wystarczających środków, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godność na wszystkich etapach życia oraz do skutecznego dostępu do towarów i usług wspomagających.
7. W zwalczaniu nierówności, ubóstwa i wykluczenia społecznego jedną z kluczowych ról odgrywają pewne środki, takie jak: adekwatna ochrona dochodu minimalnego zapewniana dzięki pomocy społecznej, systemy dochodu minimalnego lub inne systemy, zdefiniowane dla poszczególnych państw zestawu podstawowych gwarancji ochrony socjalnej w przypadku osób, które nie mogą wejść lub powrócić na rynek pracy i nie mają środków na pokrycie kosztów utrzymania. Ich celem jest zmniejszenie ubóstwa wśród gospodarstw domowych i zapewnienie godnego życia⁹. W połączeniu z zachętami do (ponownej) integracji na rynku pracy w przypadku osób, które mogą pracować, a także ze skutecznym dostępem do towarów i usług wspomagających, systemy dochodu minimalnego wspierają aktywną integrację ludzi na rynku pracy i w społeczeństwie. Aby zmniejszyć duże narażenie kobiet na ubóstwo i ułatwić kobietom uczestnictwo w rynku pracy, szczególnie ważne – prócz innych czynników – jest podjęcie wyzwań związanych z łączeniem obowiązków zawodowych i opiekuńczych w przypadku rodziców samotnie wychowujących dzieci, przy czym osiem na dziesięć to kobiety¹⁰.

⁹ Parlament Europejski, 2017 (zob. powyżej).

¹⁰ Eurostat, 2020: Liczba osób według płci, grup wiekowych, składu gospodarstwa domowego i sytuacji w zakresie zatrudnienia [lfst_hhindws], najnowsze dane z 2019 r.

8. Państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć przepisy krajowe zapewniające ochronę dochodu minimalnego. Unijne ramy w zakresie ochrony dochodu minimalnego istnieją obecnie w zaleceniu Rady 92/441/EWG¹¹, zaleceniu Komisji 2008/867/WE oraz odpowiednich działaniach w zakresie monitorowania i koordynacji polityki w ramach europejskiego semestru, które opierają się na unijnych ramach analizy porównawczej w zakresie ochrony dochodu minimalnego. Dalsze prace nad nim mogłyby pomóc w zlikwidowaniu utrzymujących się luk w ochronie dochodu minimalnego. Skuteczna ochrona dochodu minimalnego w całej Unii mogłaby przyczynić się do zmniejszenia nierówności społecznych i dysproporcji w państwach członkowskich i między nimi, zwiększając tym samym pozytywną konwergencję społeczną. Przyszłe prace nad ramami unijnymi mogłyby również pomóc wzmocnić funkcję ochrony dochodu minimalnego jako stabilizatora gospodarczego¹² we wszystkich gospodarkach UE, przyczyniając się do zabezpieczenia zagregowanego popytu gospodarczego w czasach kryzysu i poza nim.
9. Skuteczna ochrona dochodu minimalnego wiąże się z zastosowaniem zestawu kluczowych zasad. Zasady te zostały również uwzględnione w zaleceniu Rady 92/441, zaleceniu Komisji w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹³ oraz w odpowiednich propozycjach zalecenia MOP dotyczącego minimum ochrony socjalnej (2012, nr 202). Głównymi zasadami są w szczególności:
- a. *Dostęp*: W oparciu o zasadę uniwersalności osoby potrzebujące powinny mieć prawo dostępu do świadczeń w sposób niedyskryminacyjny i kompleksowy. W praktyce należy zapewnić dostęp do świadczeń i korzystanie z nich, w tym poprzez dostępne i uproszczone procedury składania wniosków oraz prawo do odwołania się.

¹¹ 92/441/EWG: Zalecenie Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 46–48.

¹² Parlament Europejski, 2010 (zob. powyżej).

¹³ Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE), Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11–14.

- b. *Adekwatność:* W oparciu o zasadę godnego życia podstawowe potrzeby powinny być zaspokajane przez świadczenia dochodu minimalnego w odpowiedni sposób, z uwzględnieniem poziomu życia i cen lub krajowych granic ubóstwa w danym państwie członkowskim. Potrzeby należy oceniać za pomocą spójnych i przejrzystych metod; dostosowanie świadczeń powinno być przeprowadzane regularnie i być powiązane z odpowiednimi wskaźnikami. Należy odpowiednio uwzględnić skład gospodarstwa domowego i szczególne indywidualne potrzeby, na przykład niepełnosprawność, opiekę nad dziećmi lub opiekę długoterminową.
- c. *Aspekty wspomagające:* W oparciu o zasadę aktywnej integracji ochrona dochodu minimalnego powinna obejmować świadczenie wysokiej jakości usług wspomagających. Osobom, które mogą pracować, należy zapewnić zachęty do podejmowania pracy oraz odpowiednie aktywne polityki rynku pracy, takie jak staże i szkolenia. Systemy powinny być uzupełniane szerokim zakresem usług społecznych, takich jak doradztwo, w tym doradztwo prawne i informacje na temat dostępnego wsparcia, odpowiednia pomoc i poradnictwo, aby zapewnić skuteczne działania informacyjne na temat systemów i wsparcie dla wszystkich.

10. Europejski semestr przyczynia się poprzez cenne monitorowanie i koordynację polityki za pośrednictwem wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu, sprawozdań krajowych i zaleceń dla poszczególnych krajów do osiągnięcia celu, jakim jest poprawa skuteczności ochrony dochodu minimalnego. Ważnym punktem odniesienia w tym zakresie są ramy analizy porównawczej opracowane przez Komitet Ochrony Socjalnej w zakresie adekwatności, kwalifikowalności i aktywizacji w dziedzinie dochodu minimalnego, stanowiące podstawę monitorowania na szczeblu UE. Jeśli chodzi o przyszły rozwój ram monitorowania w tej dziedzinie, przydatne są dalsze prace nad gromadzeniem porównywalnych informacji wysokiej jakości, zarówno jakościowych, jak i ilościowych, z należyтым uwzględnieniem zróżnicowanej polityki ochrony dochodu minimalnego w państwach członkowskich.
11. Oceny¹⁴ pokazują mieszane lub nawet stosunkowo nieznaczne rezultaty we wdrażaniu wytycznych politycznych zawartych w zaleceniu Rady w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej oraz w zaleceniu Komisji w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Podkreśla to potrzebę dalszych działań.
12. W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r.¹⁵ wzywa się wszystkie państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiednich systemów dochodu minimalnego, podkreślając rolę ochrony dochodu minimalnego jako narzędzia walki z ubóstwem. Podobnie w swojej opinii z dnia 20 lutego 2019 r.¹⁶ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa do podjęcia działań w zakresie ochrony dochodu minimalnego.

¹⁴ Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrożenia zalecenia 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej, COM/98/0774 final. Dokument roboczy służb Komisji w sprawie wdrażania zalecenia Komisji z 2008 r. dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, SWD(2017) 257 final.

¹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie ochrony dochodu minimalnego jako narzędzia walki z ubóstwem (2016/2270(INI)).

¹⁶ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 20 lutego 2019 r., SOC/584-EESC-2018.

RADA UNII EUROPEJSKIEJ

ZWRACA SIĘ do państw członkowskich, by:

13. STARAŁY SIĘ ZAPEWNIĆ, aby ich krajowe systemy ochrony dochodu minimalnego spełniały odpowiednie zalecenia Unii i Międzynarodowej Organizacji Pracy, były dostępne i adekwatne oraz ułatwiały beneficjentom włączenie społeczne i integrację na rynku pracy;
14. ANGAŻOWAŁY SIĘ przy opracowywaniu, aktualizowaniu i wdrażaniu odpowiednich programów we współpracy z zainteresowanymi stronami, takimi jak właściwe organy, w tym organy lokalne i regionalne, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz, w stosownych przypadkach, osoby doświadczające ubóstwa;
15. ANALIZOWAŁY w ramach regularnych ocen funkcjonowanie i adekwatność systemów ochrony dochodu minimalnego, by złagodzić negatywne społeczno-gospodarcze skutki kryzysu związanego z COVID-19, a także wspierać włączenie społeczne i integrację na rynku pracy oraz, w razie konieczności, OKREŚLAŁY i WDRAŻAŁY środki w celu poprawy skuteczności takich systemów zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej;
16. DZIAŁAŁY NA RZECZ informowania osób, które potencjalnie spełniają ustalone na szczeblu krajowym kryteria kwalifikowalności, o przysługujących im prawach do ochrony dochodu minimalnego; ZACHEĆAŁY te osoby do ubiegania się o świadczenia pieniężne lub rzeczowe oraz do korzystania z odpowiednich świadczeń, którym towarzyszą usługi aktywizacji i wspomagające; a także
17. ZBIERAŁY dane w podziale na płeć w celu monitorowania i oceny polityki ochrony dochodu minimalnego i jej skutków oraz WSPIERAŁY Komisję Europejską, Komitet Ochrony Socjalnej i Komitet Zatrudnienia w przygotowywaniu okresowego sprawozdania na temat rozwoju ochrony dochodu minimalnego m.in. poprzez dostarczanie informacji i danych na temat kluczowych wskaźników dostępu, adekwatności i aspektów wspomagających.

ZWRACA SIĘ do państw członkowskich i Komisji Europejskiej, by zgodnie ze swoimi kompetencjami, z uwzględnieniem sytuacji krajowej i różnych modeli rynku pracy:

18. WSPÓŁPRACOWAŁY na rzecz wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych oraz zobowiązały się do zajęcia się – w ramach walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym – utrzymującymi się lukami w ochronie dochodu minimalnego;
19. WZMOCNIŁY aspekty związane z zatrudnieniem i aspekty społeczne europejskiego semestru w ramach koordynowania polityki gospodarczej, zatrudnienia i społecznej, jeżeli chodzi o ochronę dochodu minimalnego, oraz ZAPEWNIŁY odpowiednie zalecenia polityczne uwzględniające perspektywę długoterminową i równoważące potrzeby polityki gospodarczej, fiskalnej, zatrudnieniowej i społecznej;
20. NASILIŁY wymianę najlepszych praktyk, łączenie w sieci krajowych punktów kontaktowych, by mogły udzielać pomocy w sprawach transgranicznych oraz wzajemne uczenie się, dalej rozwijając ochronę dochodu minimalnego na szczeblu krajowym i regionalnym, w tym w ramach Sieci Dochodu Minimalnego (MINET) jako forum techniczne Komitetu Ochrony Socjalnej; a także
21. JAK NAJLEPIEJ WYKORZYSTYWAŁY ukierunkowane wsparcie z dostępnych funduszy UE, w szczególności Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz unijnego instrumentu odbudowy *Next Generation*, by propagować włączenie społeczne i uczestnictwo w rynku pracy, a także prowadzić walkę z ubóstwem.

ZWRACA SIĘ do Komisji Europejskiej, by w ramach swoich kompetencji określonych w Traktatach, przy należyтым uwzględnieniu uwarunkowań krajowych:

22. ZAINICJOWAŁA aktualizację unijnych ram w celu skutecznego wspierania i uzupełniania polityk państw członkowskich w zakresie ochrony krajowego dochodu minimalnego.

ZWRACA SIĘ do Komisji, Komitetu Ochrony Socjalnej i Komitetu Zatrudnienia, by zgodnie z ich odpowiednimi kompetencjami i z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych:

23. DALEJ ROZWIJAŁY istniejące unijne analizy porównawcze w dziedzinie ochrony dochodu minimalnego, by ułatwić monitorowanie wyników i wspierać działania polityczne w trzech kluczowych wymiarach ochrony dochodu minimalnego, a mianowicie w wymiarze adekwatności, dostępności i świadczenia usług wspomagających, w tym usług ułatwiających uczestnictwo w rynku pracy; a także
24. PRZYGOTOWYWAŁY okresowo wspólne sprawozdanie, by analizować postępy osiągnięte w zakresie rozwoju ochrony dochodu minimalnego w państwach członkowskich, a także dokonywać przeglądu tych postępów , w oparciu o ramy analizy porównawczej dla ochrony dochodu minimalnego ustanowione na szczeblu UE. Sprawozdanie powinno w szczególności zawierać empiryczną analizę roli ochrony dochodu minimalnego we wspieraniu zatrudnienia i rozwiązywaniu problemu ubóstwa, a także nierówności w dochodach i możliwościach, w tym aspektów nierówności płci. Sprawozdanie powinno obejmować stosowanie wymiarów ochrony dochodu minimalnego dotyczących dostępu, adekwatności i aspektów wspomagających. Należy również przeanalizować potencjał ochrony dochodu minimalnego w zakresie ustabilizowania gospodarki i społeczeństwa w czasach pogorszenia koniunktury gospodarczej, w połączeniu z innymi środkami wsparcia zatrudnienia i ochrony socjalnej.