

Brusel 3. října 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

POZNÁMKA K BODU „I/A“

Odesílatel:	Výbor pro sociální ochranu
Příjemce:	Výbor stálých zástupců (část I)/Rada
Předmět:	Hlavní informace ze společné zprávy Výboru pro sociální ochranu a Evropské komise o minimálním příjmu – potvrzení

Delegace naleznou v příloze hlavní informace ze společné zprávy Výboru pro sociální ochranu a Evropské komise o minimálním příjmu, za účelem jejich potvrzení Radou na zasedání konaném dne 17. října 2022.

Úplné znění zprávy je k dispozici v dokumentu 13051/22 ADD 1.

Profily jednotlivých zemí připojené ke zprávě jsou obsaženy v dokumentech 13051/22 ADD 2 až 4.

***Hlavní informace ze společné zprávy Výboru pro sociální ochranu
a Evropské komise o minimálním příjmu***

HLAVNÍ INFORMACE

Zásada č. 14 evropského pilíře sociálních práv ⁽¹⁾ se týká práva na minimální příjem a zdůrazňuje, že „[k]aždý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na přiměřené dávky zaručující minimální příjem, který mu umožní důstojný život ve všech etapách života a účinný přístup k podpůrnému zboží a službám. V případě osob, které mohou pracovat, by měly být dávky zaručující minimální příjem kombinovány s pobídkami (znovu)začlenění na trhu práce.“ Členské státy navrhuje a provádějí vnitrostátní předpisy zajišťující ochranu minimálního příjmu. EU podporuje úsilí členských států o zajištění vysoké úrovně sociální ochrany, včetně vhodných systémů minimálního příjmu ve všech fázích života. Zároveň je třeba zdůraznit, že systémy členských států se značně liší v závislosti na jejich sociálně ekonomické situaci a historických souvislostech.

V roce 2020 Rada Evropské unie ⁽²⁾ uvedla, že je důležité posílit ochranu minimálního příjmu, a uznala, že ochrana minimálního příjmu doprovázená službami v oblasti aktivace a sociálního začleňování sehrává klíčovou úlohu při zmírňování rizika chudoby a sociálního vyloučení. Rada rovněž vyzvala Evropskou komisi a Výbor pro sociální ochranu, aby pravidelně vypracovávaly „společnou zprávu s cílem analyzovat a posuzovat pokrok dosažený při rozvoji ochrany minimálního příjmu v členských státech, a to na základě referenčního rámce pro ochranu minimálního příjmu stanoveného na úrovni EU“. Zpráva byla vypracována v průběhu roku 2022 a zdůrazňují se v ní níže uvedené body.

¹ Doporučení Komise ze dne 26. dubna 2017 o evropském pilíři sociálních práv, C(2017) 2600 final.

² Rada Evropské unie (2020), závěry Rady o posílení ochrany minimálního příjmu v zájmu boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení v souvislosti s pandemií COVID-19 a dalším vývojem (<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions>).

1. **Systémy minimálního příjmu se rozumí nepříspěvkové systémy** vycházející ze zjišťování příjmu, které poskytují záchranou síť poslední instance pro osoby, které nemají dostatečné prostředky, jež by jim zajistily důstojný život. Účinné systémy minimálního příjmu se neomezují pouze na přiměřenost dávek, ale zahrnují také provádění politik, jejichž cílem je inkluzivní trh práce a přístup k vysoce kvalitním službám sociálního začleňování. Díky účelné koncepci a propojení všech tří složek představují odrazový můstek pro aktivaci a sociální začlenění. Systémy minimálního příjmu jsou součástí vnitrostátních systémů sociální ochrany a hrají důležitou úlohu při snižování a prevenci chudoby, sociálního vyloučení, nerovnosti a sociální nejistoty. Při posuzování přiměřeného příjmu u osob, které nemají dostatečné prostředky, je třeba dávky zaručující minimální příjem posuzovat v kontextu různých doplňkových zdrojů disponibilního příjmu (včetně dalších dávek a příjmu z pracovní činnosti).
2. **Zatímco chudoba či sociální vyloučení v posledním desetiletí poklesly, dosažení cíle EU, jímž je snížit v EU do roku 2030 počet osob ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením nejméně o 15 milionů, bude vyžadovat větší úsilí.** V důsledku různých megatrendů, jako je ekologická a digitální transformace, demografický vývoj či rostoucí polarizace trhu práce, mohou vznikat další rizika pro domácnosti s nižšími příjmy, a tím i tlak na koncipování systémů minimálního příjmu, jež mají zajistit ochranu každého jednotlivce. Krize COVID-19 navíc poukázala na to, že hrají klíčovou úlohu, pokud jde o kapacitu a účinnost systémů sociální ochrany při zvládání hospodářských otřesů.
3. **Příjem domácností, v nichž (téměř) žádný jejich člen nemá zaměstnání, v posledních deseti letech zaostával za všeobecným zlepšením příjmů, avšak v některých nepeněžních aspektech došlo k pokroku.** Riziko chudoby domácností, v nichž (téměř) žádný jejich člen nemá zaměstnání, se od roku 2008 zvýšilo téměř ve dvou třetinách členských států, přičemž relativní propad příjmů zůstal víceméně neměnný a dopad transferů na chudobu mírně poklesl. Rozsah podpory příjmu se však mírně zvýšil. Pozitivní je, že materiální a sociální deprivace se snížila, stejně jako rozdíly v neuspokojení potřeby lékařských vyšetření nebo příliš vysoké náklady na bydlení. U většiny z těchto aspektů bylo v posledních deseti letech mezi členskými státy zaznamenáno určité sblížení.

4. **Země s větším rozsahem (podílem příjemců dávek) obecně vykazují nižší intenzitu chudoby (propad příjmů). Rovněž jejich dávky vykazují větší přiměřenost. I když dopad mají i další faktory, tato skutečnost podtrhuje, že přístup k dávkám zaručujícím minimální příjem je důležitý při řešení problému chudoby v souladu s přístupem aktivního začleňování a že zřetelně souvisí s vlivem pravidel způsobilosti na rozsah dávek zaručujících minimální příjem a na úroveň skutečného využívání dávek.**
5. **Přestože systémy minimálního příjmu existují ve všech členských státech, jejich přiměřenost se značně liší a pohybuje se mezi 20 % a 100 % hranice chudoby.**
V posledních deseti letech se přiměřenost dávek zaručujících minimální příjem ⁽³⁾ v EU v průměru téměř neměnila (i přes mírné zlepšení v posledních letech). Bylo zaznamenáno určité sblížení, zejména díky tomu, že v některých členských státech byly zavedeny nové systémy a v některých jiných členských státech byly provedeny reformy, jejichž cílem bylo stávající systémy zlepšit. Naproti tomu došlo od roku 2009 ke značnému zhoršení v přiměřenosti (jako je pokles o nejméně 10 procentních bodů) v některých členských státech, kde byly míry pod průměrem EU.
6. **Přiměřenost dávek zaručujících minimální příjem se liší v závislosti na typu domácnosti** a je obecně vyšší u domácností samoživitelů s jedním dítětem nebo u párů se dvěma dětmi než u jednočlenných domácností. Zde je patrný rovněž dopad jiných dávek, jako jsou přídavky na děti, které pokrývají dodatečné náklady na výchovu dětí. V závislosti na koncepci systémů sociálního zabezpečení členských států je s pobíráním dávek zaručujících minimální příjem obecně spojena řada doplňkových dávek. Některé z nich představují další peněžní podporu, zatímco jiné jsou poskytovány jako věcné dávky a jejich dostupnost je třeba zohlednit, pokud posuzujeme, jak účinně systémy jednotlivých členských států brání tomu, aby lidé upadali do chudoby.

³ Měřeno celkovým příjmem, který mají osoby s minimálním příjmem k dispozici, včetně dávek zaručujících minimální příjem a dostupných doplňkových dávek.

7. **Přístup k minimálnímu příjmu závisí na různých kritériích způsobilosti**, zejména na věku, bydlišti, zjišťování příjmu a majetkových poměrů a na vyčerpání práva na jiné dávky. V tomto případě se jako primární nástroj k určení osob způsobilých pro podporu minimálního příjmu používá zjišťování majetkových poměrů na úrovni domácnosti. Pojetí zjišťování majetkových poměrů a dalších podmínek způsobilosti, zejména věku a bydliště, se v jednotlivých systémech liší, což může neúměrně ovlivnit přístup některých skupin obyvatelstva k podpoře příjmu.
8. **Příjem dávek je obecně podmíněn splněním určitých požadavků na aktivaci**, jako je registrace u veřejných služeb zaměstnanosti, účast na aktivačních programech na trhu práce (včetně veřejných nebo komunitních prací) a aktivní hledání zaměstnání. Ačkoli tyto požadavky mohou přispět k začlenění příjemců dávek na trh práce, nepřiměřené požadavky a sankce v případě nedodržení předpisů či komplikované postupy přiznávání mohou potenciální příjemce od podávání žádostí v rámci těchto systémů odrazovat. Má-li být vymáhání sankcí spravedlivé, je nutné, aby odpovídající podpora a podpůrné služby byly dostupné a přístupné
9. **Z těchto systémů mají prospěch různé socioekonomické skupiny**, které splňují kritéria zjišťování majetkových poměrů, jako jsou lidé s nízkou úrovní kvalifikace nebo lidé trpící různými formami sociálního vyloučení. Další skupiny osob – jako jsou mladí lidé, lidé žijící sami, rodiče samoživitelé, migranti, Romové a bezdomovci – čelí ve všech zemích vyšším rizikům, která vyplývají z omezeného přístupu.
10. **Zatímco nevyužívání systémů minimálního příjmu se v jednotlivých členských státech systematicky sleduje zřejmě jen zřídka, z odhadů, které jsou v některých členských státech⁴ k dispozici, vyplývá, že míra nevyužívání systémů minimálního příjmu je vysoká, přibližně 30 až 50 % způsobilého obyvatelstva.** To lze vysvětlit různými faktory, jako jsou omezená informovanost, pociťovaná stigmatizace, přísná kritéria způsobilosti, a zejména složitost administrativních postupů, které se váží k podmínkám spojeným s pobíráním dávek.

⁴ Na základě údajů z šetření a mikrosimulace.

11. **Důležitým prvkem systémů minimálního příjmu je usnadnění účasti na trhu práce.**

Požadavky na aktivaci jsou obecně kombinovány s peněžními pobídkami, které mají zajistit, aby se práce vyplatila, a s prováděním opatření aktivní politiky na trhu práce s cílem usnadnit přechod na trh práce. Dostupné odhady zdůrazňují, že vliv peněžních pobídek na účast na trhu práce není u osob s minimálním příjmem obecně významný, neboť tyto osoby často čelí jiným překážkám (například nízká úroveň dovedností, zdravotní omezení, nedostatečný přístup k podpůrným službám, diskriminace nebo jiné překážky vedoucí k sociálnímu vyloučení), které mohou mít na jejich přístup na trh práce výraznější dopad. Zdá se však, že účast osob s minimálním příjmem na opatřeních aktivní politiky na trhu práce je nízká a často se omezuje na zapojení do komunitních nebo veřejných pracovních činností.

12. **Posouzení zaměstnatelnosti příjemců dávek se obvykle provádí s cílem určit hlavní překážky nebo osobní potřeby.**

Takové posouzení potřeb obvykle vede k vypracování individualizovaných akčních plánů, jejichž cílem je zajistit vhodnou kombinaci sociálních a aktivačních služeb na trhu práce, stále však existuje prostor pro zlepšení těchto postupů, aby lépe odrážely potřeby příjemců a zlepšily koordinaci při poskytování příslušných služeb.

13. **Organizační uspořádání systémů minimálního příjmu se vyznačuje různými**

víceúrovňovými strukturami a závisí na tom, jak jsou systémy minimálního příjmu začleněny do koncepce vnitrostátních systémů sociální ochrany. Systémy minimálního příjmu jsou ve většině členských států upraveny na celostátní úrovni, zatímco služby jsou organizovány na úrovni místní. Ve sdílení odpovědnosti mezi různými úrovněmi a orgány, pokud jde o financování a provádění, existují značné rozdíly. Rovněž koordinace s orgány poskytujícími další doplňkové dávky a služby se v mnoha případech jeví jako problematická.

14. **Větší polovina členských států vytvořila pravidelné monitorovací mechanismy, v ostatních členských státech je třeba takové postupy ještě zavést.** Hlavní výzvy se zřejmě týkají nedostatečné spolupráce mezi různými subjekty a situací často ještě zhoršují právní a technické překážky související se správou údajů. Údaje se obvykle sbírají pro účely poskytování dávek, tyto informace však nejsou předávány do systému monitorování, který zajišťuje vstupní data pro pravidelné hodnocení příslušných systémů a zpětnou vazbu pro rozvíjení politik. V této souvislosti je důležité zajistit spolehlivé monitorování a hodnocení správních rámců (pomocí vysoce kvalitních statistických údajů a ukazatelů), jakož i zapojení všech relevantních zúčastněných stran.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem se Výbor pro sociální ochranu domnívá, že k provedení zásady č. 14 evropského pilíře sociálních práv v koordinaci s dalšími příslušnými zásadami bude třeba vyvinout další úsilí. S ohledem na vnitrostátní situaci by EU měla nadále podporovat úsilí členských států o zavedení vhodných systémů minimálního příjmu, a to rovněž ve spojení s doporučením Rady o začleňování dlouhodobě nezaměstnaných osob na trh práce.

Cenným základem pro vypracování této zprávy byl referenční rámec týkající se minimálního příjmu. Bude užitečné jej pravidelně aktualizovat a vzít při tom v úvahu jeho vzájemné působení s jinými dávkami a rovněž zkoumat možné oblasti jeho dalšího rozšíření o různé aspekty (jako jsou kritéria způsobilosti, přístup ke službám, přechody a pobídky na trhu práce).

Systémy minimálního příjmu vyžadují průběžné monitorování a analýzu, zejména s ohledem na změny a vývoj socioekonomického kontextu (dopad pandemie a války Ruska proti Ukrajině, vývoj na trhu práce a ekologická a digitální transformace). V této souvislosti mohou členské státy využívat podporu z fondů EU (například Evropský sociální fond plus nebo Nástroj pro oživení a odolnost). Systémy minimálního příjmu by měly zůstat předmětem evropského semestru. Výbor pro sociální ochranu a Komise by měly pravidelně vypracovávat společnou zprávu s cílem analyzovat a posuzovat pokrok dosažený při rozvoji ochrany minimálního příjmu v členských státech, a to na základě referenčního rámce pro ochranu minimálního příjmu stanoveného na úrovni EU a dalších vstupních informací poskytovaných členskými státy.