

Bruksela, 3 października 2022 r.
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

NOTA DO PUNKTU I/A

Od:	Komitet Ochrony Socjalnej
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli (część I)/Rada
Dotyczy:	Najważniejsze przesłania wspólnego sprawozdania Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji Europejskiej dotyczącego dochodu minimalnego – Zatwierdzenie

Delegacje otrzymują w załączeniu najważniejsze przesłania wspólnego sprawozdania Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji Europejskiej dotyczącego dochodu minimalnego z myślą o ich zatwierdzeniu przez Radę 17 października 2022 r.

Pełne sprawozdanie zamieszczono w dok. 13051/22 ADD 1.

Profile poszczególnych krajów załączone do przedmiotowego sprawozdania znajdują się w dok. 13051/22 ADD 2–4.

***Najważniejsze przesłania wspólnego sprawozdania Komitetu Ochrony
Socjalnej i Komisji Europejskiej dotyczącego dochodu minimalnego***

NAJWAŻNIEJSZE PRZESŁANIA

Zasada 14. europejskiego filaru praw socjalnych ⁽¹⁾ odnosi się do prawa do dochodu minimalnego – podkreśla się w niej, że: „każdy, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy”. Państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć przepisy krajowe zapewniające ochronę dochodu minimalnego. UE wspiera starania państw członkowskich na rzecz zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony socjalnej, w tym odpowiednich systemów zapewniania dochodu minimalnego na wszystkich etapach życia. Jednocześnie należy podkreślić, że systemy państw członkowskich znacząco się od siebie różnią w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej, jak i historii danego kraju.

W 2020 r. Rada Unii Europejskiej ⁽²⁾ przeanalizowała, jak ważne jest wzmocnienie ochrony dochodu minimalnego, i przyznała, że ochrona ta, wraz z usługami na rzecz aktywizacji zawodowej i włączenia społecznego, odgrywa kluczową rolę w ograniczaniu ryzyka ubóstwa i wykluczenia społecznego. Rada zwróciła się także do Komisji Europejskiej i Komitetu Ochrony Socjalnej, by „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”. W sprawozdaniu przygotowanym w 2022 r. podkreśla się niżej wymienione kwestie.

¹ Zalecenie Komisji z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych, C(2017) 2600 final.

² Rada Unii Europejskiej (2020) – konkluzje Rady w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej (<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>).

1. **Systemy zapewniania dochodu minimalnego to systemy nieskładkowe i uzależnione od wysokości dochodów**, stanowiące siatkę bezpieczeństwa socjalnego ostatniej szansy dla osób, które nie posiadają wystarczających środków, by godnie żyć. Skuteczność systemów zapewniania dochodu minimalnego polega nie tylko na oferowaniu adekwatnych świadczeń, ale też na stworzeniu polityk rynku pracy, które sprzyjają włączeniu społecznemu, i na zapewnieniu dostępu do wysokiej jakości usług na rzecz włączenia społecznego. Systemy te – przy wydajnej strukturze i włączeniu do nich trzech wyżej wspomnianych elementów – napędzają aktywizację i włączenie społeczne. Systemy zapewniania minimalnego dochodu stanowią część krajowych systemów ochrony socjalnej i odgrywają ważną rolę w zmniejszaniu ubóstwa, wyłączenia społecznego, nierówności i braku bezpieczeństwa społecznego oraz w zapobieganiu tym zjawiskom. Aby oszacować właściwy dochód dla osób nieposiadających wystarczających środków, należy rozpatrywać świadczenia zapewniające dochód minimalny w kontekście różnych uzupełniających dostępnych źródeł dochodu (w tym innych świadczeń i dochodów z pracy).
2. **Chociaż w ciągu ostatnich dziesięciu lat ubóstwo i wykluczenie społeczne zmniejszyły się, należy dolożyć większych starań, by osiągnąć unijny cel polegający na obniżeniu liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln do 2030 r.** Różnorodne megatrendy, które obecnie obserwujemy, takie jak transformacja ekologiczna i cyfrowa, zmiany demograficzne czy rosnąca polaryzacja na rynku pracy, mogą powodować dodatkowe zagrożenia dla gospodarstw domowych o niższych dochodach, a tym samym wywierać presję na strukturę systemów zapewniania dochodu minimalnego, które mają objąć ochroną wszystkich obywateli. Ponadto kryzys spowodowany Covid-19 ukazał ich kluczowe znaczenie dla możliwości i skuteczności działania systemów ochrony socjalnej w obliczu wstrząsów gospodarczych.
3. **W ciągu ostatniej dekady dochody gospodarstw domowych osób quasi-bezrobotnych wzrastały znacznie wolniej niż dochody ogólne, a postęp odnotowano jedynie w niektórych niepieniężnych aspektach.** Zagrożenie ubóstwem wśród gospodarstw domowych osób quasi-bezrobotnych wzrosło w prawie dwóch trzecich państw członkowskich od 2008 r., przy czym wskaźnik głębokości ubóstwa utrzymał się ogólnie na stałym poziomie, a wpływ transferów socjalnych na ubóstwo nieznacznie się obniżył. Jednocześnie zasięg wsparcia dochodu nieznacznie się zwiększył. Z drugiej strony pozytywną tendencją jest to, że zmniejszył się wskaźnik deprywacji materialnej i społecznej, zmalały też rozbieżności jeśli chodzi o niezaspokojone potrzeby związane z opieką medyczną czy przeciążenie wydatkami mieszkaniowymi. W odniesieniu do większości tych kwestii w ostatnich dziesięciu latach zaobserwowano pewną konwergencję między państwami członkowskimi.

4. **W państwach o szerszym zasięgu korzystania z opieki społecznej (na podstawie wskaźnika pobierania świadczeń) wskaźnik głębokości ubóstwa jest niższy. W państwach tych adekwatność oferowanych świadczeń jest wyższa. Chociaż inne czynniki odgrywają też pewną rolę, powyższe dane ukazują, jak duże znaczenie dla walki z ubóstwem ma dostęp do świadczeń zapewniających dochód minimalny, zgodnie z podejściem zakładającym aktywne włączenie.** Wyraźnie widoczny jest też wpływ przepisów dotyczących kwalifikowalności na zasięg korzystania z tych świadczeń i poziom faktycznego korzystania z nich.
5. **Chociaż systemy zapewniania dochodu minimalnego działają we wszystkich państwach członkowskich, ich adekwatność znacząco się różni i oscyluje pomiędzy 20 a 100% w odniesieniu do progu ubóstwa.** W ciągu ostatnich dziesięciu lat średnia adekwatność świadczeń zapewniających dochód minimalny ⁽³⁾ pozostała w UE prawie na tym samym poziomie (choć w ostatnich latach odnotowano nieznaczną poprawę). Zaobserwowano pewną konwergencję, w szczególności dzięki wprowadzeniu nowych systemów w niektórych państwach członkowskich, a także dzięki reformom służącym poprawie istniejących systemów w innych państwach członkowskich. Z drugiej strony, od 2009 r. w niektórych państwach członkowskich odnotowano dość znaczące pogorszenie się adekwatności (spadek o co najmniej 10 punktów procentowych), a wskaźniki plasowały się poniżej unijnej średniej.
6. **Adekwatność świadczeń zapewniających dochód minimalny różni się w zależności od rodzaju gospodarstwa domowego i jest zasadniczo wyższa w odniesieniu do gospodarstw monoparentalnych z jednym dzieckiem lub par z dwojgiem dzieci w porównaniu z jednoosobowymi gospodarstwami domowymi.** Ukazuje to także wpływ innych świadczeń, np. świadczeń na dzieci pomagających pokryć dodatkowe koszty wychowania. W zależności od tego, jak zaprojektowano dany system opieki społecznej w państwie członkowskim, zasadniczo osoby otrzymujące świadczenia zapewniające dochód minimalny korzystają też z szeregu dodatkowych świadczeń. Niektóre z nich stanowią dodatkowe wsparcie pieniężne, inne zaś – wsparcie rzeczowe i przy ocenie skuteczności poszczególnych systemów krajowych pod względem ochrony obywateli przed ubóstwem należy brać pod uwagę ich dostępność.

³ Mierzona na podstawie całkowitego dostępnego dochodu beneficjentów świadczeń dochodu minimalnego, w tym świadczeń dochodu minimalnego i dostępnych świadczeń uzupełniających.

7. **By kwalifikować się do otrzymania dochodu minimalnego, należy spełniać szereg różnych kryteriów**, w szczególności pod względem wieku, miejsca zamieszkania, dochodu i posiadanych aktywów, a także wyczerpania praw do innych świadczeń. Podstawowym narzędziem wskazywania osób kwalifikujących się do otrzymania wsparcia dochodu minimalnego jest kryterium dochodowe. Kryterium to, jak i inne kryteria kwalifikowalności – zwłaszcza wiek i miejsce zamieszkania – różnią się w zależności od systemu i mogą w sposób nieproporcjonalny wpływać na dostęp określonych grup ludności do tego świadczenia.
8. **By korzystać ze świadczeń, zasadniczo należy spełnić określone wymogi w zakresie aktywizacji**, np. zarejestrować się w publicznych służbach zatrudnienia, brać udział w programach aktywizacji zawodowej (w tym robotach publicznych lub pracach społecznie użytecznych) i aktywnie szukać pracy. Wypełnienie wspomnianych wymogów może pomóc w integracji beneficjentów na rynku pracy, jednak nadmierna warunkowość i zbyt surowe sankcje w przypadku nieprzestrzegania zasad lub uciążliwe procedury przyznawania świadczeń mogą zniechęcić potencjalnych beneficjentów do ubiegania się o świadczenia. Jeśli egzekwowanie sankcji ma być sprawiedliwe, właściwe wsparcie i usługi wspierające muszą być dostępne i osiągalne.
9. Z systemów dochodu minimalnego **korzystają różnorodne grupy społeczno-gospodarcze** spełniające kryteria dochodowe, np. osoby o niskich kwalifikacjach i osoby dotknięte różnymi rodzajami wyłączenia społecznego. Inne grupy są narażone w większym stopniu na ograniczony dostęp do tych systemów we wszystkich państwach – są to np. ludzie młodzi, ludzie mieszkający samotnie, osoby samodzielnie wychowujące dzieci, migranci, Romowie i osoby bezdomne.
10. **Chociaż wydaje się, że systematyczne monitorowanie braku korzystania z systemów zapewniania dochodu minimalnego ma w państwach członkowskich sporadyczny charakter, z dostępnych w niektórych krajach⁴ szacunków wynika, że liczba osób niekorzystających z tych świadczeń, a do nich uprawnionych, jest wysoka i wynosi od 30 do 50%.** Może to wynikać z różnorodnych czynników np. ograniczonych informacji, poczucia stygmatyzacji, surowych kryteriów kwalifikowalności, a w szczególności skomplikowanych procedur administracyjnych powiązanych z warunkami otrzymywania świadczeń.

⁴W oparciu o dane sondażowe i mikrosymulację.

11. **Ułatwianie udziału w rynku pracy jest ważnym elementem systemów zapewniania dochodu minimalnego.** Wymogi w zakresie aktywizacji łączy się zazwyczaj z zachętami pieniężnymi, aby zagwarantować opłacalność pracy, a także z aktywnymi politykami rynku pracy, by ułatwić wchodzenie na ten rynek. Dostępne szacunki ukazują, że w przypadku beneficjentów świadczeń zapewniających dochód minimalny wpływ zachęt pieniężnych na udział w rynku pracy jest zasadniczo mało istotny oraz że beneficjenci często mierzą się z innymi przeszkodami (np. niskimi kwalifikacjami, ograniczeniami zdrowotnymi, brakiem dostępu do usług wspierających, dyskryminacją lub innymi utrudnieniami związanymi z wykluczeniem społecznym), które mogą mieć większy wpływ na dostęp do rynku pracy. Wydaje się, że beneficjenci świadczeń zapewniających dochód minimalny korzystają ze środków aktywnych polityk rynku pracy w niewielkim stopniu, a ich udział ogranicza się często do robót publicznych lub prac społecznie użytecznych.
12. **Zazwyczaj przeprowadza się ocenę zdolności do zatrudnienia beneficjentów, co służy określeniu głównych przeszkód lub indywidualnych potrzeb.** Na podstawie tych ocen zazwyczaj opracowuje się zindywidualizowane plany działania, dzięki którym można zaoferować właściwą kombinację usług społecznych i w zakresie aktywnych polityk rynku pracy – wciąż można ten proces udoskonalić, aby lepiej odpowiadać na potrzeby beneficjentów i usprawnić koordynację świadczenia właściwych usług.
13. **Systemami zapewniania dochodu minimalnego zarządza się za pomocą różnych wielopoziomowych struktur,** w zależności od tego, jakie miejsce zajmuje ten system w krajowym systemie opieki społecznej. W większości państw członkowskich przepisy dotyczące systemów zapewniania dochodu minimalnego wprowadza się na szczeblu krajowym, a powiązane usługi organizuje się na szczeblu lokalnym. Istnieją znaczne rozbieżności w podziale obowiązków dotyczących finansowania i wdrażania na różnych poziomach i między różnymi organami. W wielu przypadkach występują także trudności w koordynacji z podmiotami oferującymi inne uzupełniające świadczenia i usługi. .

14. **Mechanizmy regularnego monitorowania wykorzystuje nieco ponad połowa państw członkowskich – a w pozostałych państwach wciąż się ich nie stosuje.** Wydaje się, że główna trudność polega na niewystarczającej współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami, a sytuację często pogarszają utrudnienia prawne i techniczne w zarządzaniu danymi. Dane są zazwyczaj gromadzone na potrzeby wypłacania świadczeń, nie uwzględnia się ich jednak w systemach monitorowania, a tym samym nie wykorzystuje się ich do regularnych ocen systemów zapewniania dochodu minimalnego i do generowania informacji zwrotnych z myślą o kształtowaniu polityk. W tym kontekście ważne jest, by zapewnić solidne ramy monitorowania i oceny zarządzania (z wykorzystaniem wysokiej jakości danych i wskaźników statystycznych) przy udziale wszystkich właściwych zaangażowanych stron.

W związku z powyższym Komitet Ochrony Socjalnej uważa, że konieczne są dalsze wysiłki, by wdrożyć zasadę nr 14 Europejskiego filaru praw socjalnych, dbając o koordynację tego procesu z wdrażaniem innych istotnych zasad. Uwzględniając warunki panujące w poszczególnych państwach, UE w dalszym ciągu powinna wspierać krajowe wysiłki na rzecz właściwego działania systemów zapewniania dochodu minimalnego, także w powiązaniu z zaleceniem Rady w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy.

W opracowaniu przedmiotowego sprawozdania wykorzystano bardzo przydatne ramy analizy porównawczej w odniesieniu do dochodu minimalnego. W przyszłości sprawozdanie to będzie trzeba regularnie aktualizować, uwzględniając wzajemny wpływ innych świadczeń i ocenić możliwość rozszerzenia działań w różnorodnych obszarach (np. kryteriów kwalifikowalności, dostępu do usług, przepływów na rynku pracy i zachęt do podejmowania pracy).

Systemy zapewniania dochodu minimalnego wymagają ciągłego monitorowania i analizy, zwłaszcza ze względu na zmiany społeczno-gospodarcze i rozwój sytuacji w tych dziedzinach (wpływ pandemii i rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie, zmiany na rynku pracy oraz transformacja ekologiczna i cyfrowa). W tym kontekście państwa członkowskie mogą korzystać ze wsparcia pochodzącego z funduszy UE (takich jak Europejski Fundusz Społeczny Plus lub Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności), a systemy zapewniania dochodu minimalnego powinny nadal być jednym z tematów, na których koncentruje się europejski semestr. Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja powinny okresowo przygotowywać 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 w odniesieniu do ochrony dochodu minimalnego ustanowione na szczeblu UE, a także o dalsze informacje od państw członkowskich.