

V Bruseli 3. októbra 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

POZNÁMKA K BODU I/A

Od:	Výbor pre sociálnu ochranu
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov (časť I)/Rada
Predmet:	Kľúčové posolstvá spoločnej správy Výboru pre sociálnu ochranu a Európskej komisie o minimálnom príjme – schválenie

Delegáciám v prílohe zasielame kľúčové posolstvá spoločnej správy Výboru pre sociálnu ochranu a Európskej komisie o minimálnom príjme na účely ich schválenia Radou 17. októbra 2022.

Úplné znenie správy sa uvádza v dokumente 13051/22 ADD 1.

Profily krajín, ktoré sú prílohou k tejto správe, sa uvádzajú v dokumentoch 13051/22 ADD 2 – 4.

***Kľúčové posolstvá spoločnej správy Výboru pre sociálnu ochranu
a Európskej komisie o minimálnom príjme***

KEÚČOVÉ POSOLSTVÁ

Zásada č. 14 Európskeho piliera sociálnych práv⁽¹⁾ sa týka práva na minimálny príjem

a zdôrazňuje sa v nej, že „Každý, kto nemá dostatok prostriedkov, 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 do trhu práce.“ Členské štáty navrhujú a vykonávajú vnútroštátne ustanovenia, ktorými sa zabezpečuje ochrana minimálneho príjmu. EÚ podporuje úsilie členských štátov o zabezpečenie vysokej úrovne sociálnej ochrany vrátane primeraných systémov minimálneho príjmu, ktoré pokrývajú všetky fázy života. Zároveň treba zdôrazniť, že systémy členských štátov sa značne líšia, a to na základe sociálno-ekonomických okolností, ako aj historického vývoja.

V roku 2020 Rada Európskej únie⁽²⁾ zvažila význam posilnenia ochrany minimálneho príjmu a uznala, že ochrana minimálneho príjmu spolu s aktivačnými službami a službami sociálneho začlenenia zohráva kľúčovú úlohu pri zmiernovaní rizika chudoby a sociálneho vylúčenia. Rada tiež vyzvala Európsku komisiu a Výbor pre sociálnu ochranu (SPC), aby „pravidelne vypracúvali spoločnú správu s cieľom analyzovať a skúmať pokrok dosiahnutý pri rozvoji ochrany minimálneho príjmu v členských štátoch, vychádzajúc z referenčného rámca pre ochranu minimálneho príjmu stanoveného na úrovni EÚ.“ Táto správa sa vypracovala počas roku 2022 a kladie dôraz na tieto aspekty:

¹ Odporúčanie Komisie z 26. 4. 2017 o Európskom pilieri sociálnych práv, C(2017) 2600 final.

² Rada Európskej únie (2020), závery Rady o posilnení ochrany minimálneho príjmu s cieľom bojovať proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu počas pandémie COVID-19 a po nej (<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>).

1. **Systémy minimálneho príjmu sú nepríspevkové systémy vychádzajúce zo zisťovania príjmu**, pričom poskytujú záchrannú sieť poslednej inštancie pre ľudí, ktorí nemajú dostatočné prostriedky, ktoré by im zabezpečili dôstojný život. Podstatou účinných systémov minimálneho príjmu nie je len primeranosť dávok, zahŕňajú aj vykonávanie politik, ktorých cieľom je inkluzívny trh práce, a prístup ku kvalitným službám sociálneho začlenenia. Pri efektívnej koncepcii a integrácii týchto troch zložiek vytvárajú odrazový mostík pre aktiváciu a sociálne začlenenie. Systémy minimálneho príjmu sú súčasťou vnútroštátnych systémov sociálnej ochrany a zohrávajú dôležitú úlohu pri znižovaní chudoby, sociálneho vylúčenia, nerovnosti a sociálnej neistoty a pri predchádzaní týmto javom. Pri posudzovaní primeraného príjmu pre tých, ktorí nemajú dostatočné zdroje, je tiež potrebné, aby sa dávky minimálneho príjmu vnímali v kontexte s rôznymi súbormi dostupných doplnkových zdrojov príjmu (vrátane ďalších dávok a príjmu z práce).
2. **Chudoba alebo sociálne vylúčenie sa za posledné desaťročie síce znížili, no dosiahnutie cieľa EÚ znížiť do roku 2030 počet ľudí ohrozených chudobou (AROP) alebo sociálnym vylúčením v EÚ aspoň o 15 miliónov si bude vyžadovať intenzívnejšie úsilie.** Rôzne megatrendy, ako sú zelená a digitálna transformácia, demografický vývoj alebo rastúca polarizácia na trhu práce, môžu vytvárať ďalšie riziká pre domácnosti s nižšími príjmami, a tým aj tlak na také koncipovanie systémov minimálneho príjmu, aby sa zabezpečila ochrana pre všetkých. Počas krízy spôsobenej ochorením COVID-19 okrem toho vystúpila do popredia ich kľúčová úloha, pokiaľ ide o kapacity a účinnosť systémov sociálnej ochrany pri zvládaní hospodárskych otrasov.
3. **Za posledné desaťročie príjmy domácností, kde takmer nikto nepracuje, zaostávali za všeobecným zlepšovaním príjmov, hoci v niektorých nepenažných aspektoch sa dosiahol pokrok.** Riziko chudoby domácností, kde takmer nikto nepracuje, sa od roku 2008 zvýšilo takmer v dvoch tretinách členských štátov, a to v situácii, keď relatívny prepad mediánu príjmov v riziku chudoby zostal vo všeobecnosti konštantný a vplyv transferov na chudobu mierne klesol. Pokrytie podporou príjmu sa však mierne zvýšilo. Pozitívom je, že sa znížila materiálna a sociálna deprivácia a zmenšili sa rozdiely, pokiaľ ide o neuspokojené potreby lekárskeho vyšetrenia alebo nadmerné zaťaženie nákladmi na bývanie. Pri väčšine týchto aspektov sa za posledné desaťročie zaznamenala určitá konvergencia medzi členskými štátmi.

4. **Krajiny s vyšším pokrytím (podiel poberateľov dávok) vo všeobecnosti vykazujú aj nižšiu hĺbku chudoby (relatívny prepád mediánu príjmov v riziku chudoby). Krajiny s vyšším pokrytím majú aj primeranejšie dávky. Hoci vplyv majú aj iné faktory, táto skutočnosť** potvrdzuje význam prístupu k dávkam minimálneho príjmu pri odstraňovaní chudoby v súlade s prístupom aktívneho začleňovania, pričom vidno jasný súvis s vplyvom pravidiel oprávnenosti na pokrytie dávkami minimálneho príjmu a úroveň skutočného využívania dávok.
5. **Systémy minimálneho príjmu sú síce zavedené vo všetkých členských štátoch, no ich primeranosť sa značne líši a pohybuje sa od približne 20 % do 100 % hranice chudoby.** Primeranosť dávok minimálneho príjmu (³) sa v EÚ za posledné desaťročie v priemere takmer nezmenila (napriek miernemu zlepšeniu v posledných rokoch). Pozorovala sa určitá konvergencia, najmä v dôsledku nových systémov zavedených v niektorých členských štátoch, ako aj reforiem v iných členských štátoch zameraných na zlepšenie existujúcich systémov. Na druhej strane, v niektorých členských štátoch, v ktorých boli miery pod priemerom EÚ, došlo od roku 2009 k určitému výraznému zhoršeniu z hľadiska primeranosti (napríklad pokles aspoň o 10 percentuálnych bodov).
6. **Primeranosť dávok minimálneho príjmu sa líši v závislosti od typu domácnosti** a vo všeobecnosti je vyššia v prípade domácností s jedným rodičom a s jedným dieťaťom alebo párov s dvoma deťmi ako v prípade jednočlenných domácností. Vidno tu tiež vplyv iných dávok, ako sú prídavky na deti, ktoré pokrývajú dodatočné náklady na výchovu detí. V závislosti od koncepcie systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov sa s poberaním dávok minimálneho príjmu zväčša spája niekoľko dodatočných dávok. Niektoré z nich predstavujú ďalšiu peňažnú podporu, pri iných však ide o vecné dávky a ich dostupnosť sa musí zohľadniť pri posudzovaní účinnosti jednotlivých vnútroštátnych systémov, pokiaľ ide o zabránenie prepádu do chudoby.

³ Merané podľa celkového príjmu, ktorý majú príjemcovia minimálneho príjmu k dispozícii, vrátane dávok minimálneho príjmu a dostupných doplnkových dávok.

7. **Prístup k minimálnemu príjmu závisí od rôznych kritérií oprávnenosti**, konkrétne od veku, bydliska, zisteného príjmu a majetkových pomerov a od vyčerpania práv na iné dávky. Ako primárny nástroj na identifikáciu osôb oprávnených na podporu minimálneho príjmu sa z uvedených kritérií používa zisťovanie príjmu na úrovni domácností. Postupy zisťovania príjmu a iných podmienok oprávnenosti – najmä veku a bydliska – sa v jednotlivých systémoch líšia, čo môže disproporčne ovplyvniť prístup určitých skupín obyvateľstva k podpore príjmu.
8. **Poberanie dávok je vo všeobecnosti podmienené splnením určitých aktivačných požiadaviek**, ako sú registrácia vo verejných službách zamestnanosti (VSZ), účasť na aktívnych programoch trhu práce (vrátane verejných alebo komunitných prác) a aktívne hľadanie práce. Hoci takéto požiadavky môžu prispieť k začleneniu poberateľov dávok do trhu práce, nadmerné požiadavky a sankcie v prípade ich nesplnenia alebo komplikované schvaľovacie postupy by mohli odradiť potenciálnych poberateľov od toho, aby požiadali o vyplácanie dávok v rámci týchto systémov. Ak má byť presadzovanie sankcií spravodlivé, musí byť k dispozícii prístupná primeraná podpora a podporné služby.
9. **Z týchto systémov majú prospech rôzne sociálno-ekonomické skupiny**, ktoré spĺňajú kritériá zisťovania príjmov, ako sú napríklad ľudia s nízkou úrovňou zručností alebo ľudia postihnutí rôznymi formami sociálneho vylúčenia. Pri iných skupinách, ako sú mladí ľudia, ľudia žijúci sami, osamelí rodičia, migranti, Rómovia a bezdomovci, hrozí zvýšené riziko, že ich prístup bude obmedzený, a to naprieč krajinami.
10. **Zdá, že vo všetkých členských štátoch sa systematické monitorovanie nevyužívania systémov minimálneho príjmu uskutočňuje len sporadicky, no podľa odhadov, ktoré sú k dispozícii v niektorých členských štátoch⁴, je nevyužívanie týchto systémov vysoké, na úrovni približne 30 % až 50 % oprávneného obyvateľstva.** Možno to vysvetliť rôznymi faktormi, ako sú obmedzené informácie, pocit stigmatizácie, prísne kritériá oprávnenosti a najmä zložitosť administratívnych postupov spojených s podmienkami na poberanie dávok.

⁴ Na základe údajov z prieskumu a mikrosimulácie.

11. **Uľahčenie účasti na trhu práce je dôležitým prvkom systémov minimálneho príjmu.** Aktivačné požiadavky sa zväčša kombinujú s peňažnými stimulmi s cieľom zabezpečiť, aby sa oplátilo pracovať, a ustanoveniami zameranými na aktívnu politiku trhu práce (APTP) s cieľom uľahčiť prechod na trh práce. Dostupné odhady poukazujú na to, že pokiaľ ide o príjemcov minimálneho príjmu, vplyv peňažných stimulov na účasť na trhu práce spravidla nie je významný, a že títo príjemcovia často čelia iným prekážkam (ako napríklad nízka úroveň zručností, zdravotné obmedzenia, nedostatočný prístup k podporným službám, diskriminácia alebo iné prekážky vedúce k sociálnemu vylúčeniu), ktoré môžu mať väčší vplyv na ich vstup na trh práce. Zapojenie príjemcov minimálneho príjmu do opatrení aktívnej politiky trhu práce sa však zdá nízke a často obmedzené na účasť na komunitných alebo verejných prácach.
12. **Posúdenie zamestnatel'nosti príjemcov sa vo všeobecnosti vykonáva s cieľom identifikovať hlavné prekážky alebo osobné potreby.** Hoci takéto posúdenia potrieb zvyčajne vedú k vypracovaniu individualizovaných akčných plánov na zabezpečenie vhodnej kombinácie sociálnych a aktivačných služieb súvisiacich s trhom práce, stále je možné tieto postupy zlepšovať, aby sa lepšie zohľadnili potreby príjemcov a zlepšila koordinácia pri poskytovaní relevantných služieb.
13. **Pri riadení systémov minimálneho príjmu sa využívajú rôzne viacúrovňové štruktúry** v závislosti od spôsobu, akým sú systémy minimálneho príjmu začlenené do koncepcie vnútroštátnych systémov sociálnej ochrany. Väčšina členských štátov stanovuje pravidlá pre systémy minimálneho príjmu na celoštátnej úrovni, zatiaľ čo služby sú organizované na miestnej úrovni. Existujú veľké rozdiely v rozdeľovaní zodpovednosti medzi rôznymi úrovňami a orgánmi, pokiaľ ide o financovanie a vykonávanie. Zdá sa, že v mnohých prípadoch je problematická aj koordinácia s orgánmi, ktoré ponúkajú ďalšie doplnkové dávky a služby. .

14. **O niečo viac ako polovica členských štátov má zavedené mechanizmy pravidelného monitorovania, v ostatných je ešte potrebné zaviesť takéto postupy.** Zdá sa, že hlavné výzvy súvisia s nedostatočnou spoluprácou medzi rôznymi subjektmi, pričom situáciu často zhoršujú právne a technické prekážky správy údajov. Údaje sa zvyčajne zbierajú na účely poskytovania dávok, tieto informácie však nie sú súčasťou monitorovacieho systému, ktorý by poskytoval vstupy na pravidelné hodnotenie systémov a spätnú väzbu pre rozvoj politik. V tejto súvislosti je dôležité zabezpečiť dôkladné monitorovanie a hodnotenie rámcov riadenia (s použitím vysokokvalitných štatistických údajov a ukazovateľov) a zabezpečiť účasť všetkých relevantných zainteresovaných strán.

Vzhľadom na tieto prvky sa Výbor pre sociálnu ochranu domnieva, že bude potrebné vyvinúť ďalšie úsilie na vykonávanie zásady č. 14 Európskeho piliera sociálnych práv v koordinácii s ďalšími príslušnými zásadami. EÚ by mala, zohľadňujúc vnútroštátne okolnosti, naďalej podporovať snahy jednotlivých členských štátov o zabezpečenie primeraných systémov minimálneho príjmu, a to aj v spojení s odporúčaním Rady týkajúcim sa integrácie dlhodobo nezamestnaných na trh práce.

Rámec referenčného porovnávania v oblasti minimálneho príjmu poskytol cenný základ pre vypracovanie tejto správy. Bude užitočné pravidelne ho aktualizovať s prihliadnutím na interakcie s inými dávkami a preskúmať potenciálne oblasti a rôzne aspekty ďalšieho rozšírenia (ako sú kritériá oprávnenosti, prístup k službám, možnosti zmeny postavenia na trhu práce a stimuly).

Systémy minimálneho príjmu si vyžadujú nepretržité monitorovanie a analýzu, najmä vzhľadom na zmeny a vývoj sociálno-ekonomickej situácie (vplyv pandémie a ruskej vojny proti Ukrajine, vývoj na trhu práce a zelená a digitálna transformácia). V tejto súvislosti môžu členské štáty využívať podporu z fondov EÚ (ako je Európsky sociálny fond plus alebo Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti) a európsky semester by sa mal naďalej zameriavať aj na systémy minimálneho príjmu. SPC a Komisia by mali pravidelne vypracúvať spoločnú správu s cieľom analyzovať a skúmať pokrok dosiahnutý pri rozvoji ochrany minimálneho príjmu v členských štátoch, vychádzajúc z referenčného rámca pre ochranu minimálneho príjmu stanoveného na úrovni EÚ a ďalších vstupov členských štátov.