

Bruksela, 25 listopada 2022 r.  
(OR. en)

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2022/0299(NLE)

---

---

15094/22

SOC 644  
EMPL 445  
ECOFIN 1193

**NOTA**

---

Od: Sekretariat Generalny Rady  
Do: Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada  
Dotyczy: Wniosek dotyczący ZALECENIA RADY w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie  
– *Porozumienie polityczne*

---

**I. WPROWADZENIE**

1. Komisja przedłożyła Radzie powyższy wniosek 28 września 2022 r. 4 marca 2021 r. Komisja przyjęła Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, który został z zadowoleniem przyjęty przez przywódców Unii na szczycie w Porto 8 maja 2021 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła ogólnounijne główne cele na 2030 r. Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych w dziedzinie ubóstwa, zatrudnienia, a także w dziedzinie umiejętności. Zgodnie z celami, do 2030 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powinna zmniejszyć się o co najmniej 15 mln, w tym o co najmniej 5 mln dzieci; co najmniej 78% ludzi w wieku od 20 do 64 lat powinno być zatrudnionych; oraz co najmniej 60 % wszystkich dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach.

2. Wniosek opiera się na zaleceniu Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej, które to zalecenie zostanie zastąpione przez wniosek, oraz uzupełnia zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Jest on odpowiedzią na apel Rady z 9 października 2020 r. wystosowany w jej konkluzjach w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej<sup>1</sup>.
3. Komisja przedstawiła wniosek Grupie Roboczej do Spraw Społecznych 7 października 2022 r. Grupa robocza przeanalizowała ten wniosek na swoich posiedzeniach 27 października 2022 r., 14 i 22 listopada 2022 r. W wyniku nieformalnych konsultacji pisemnych zakończonych 25 listopada 2022 r., delegacje jednogłośnie uzgodniły kompromisowy tekst prezydencji, który znajduje się w załączniku.
4. Ponieważ weryfikacja prawno-językowa nie była możliwa przed przedłożeniem tekstu Coreperowi i Radzie (EPSCO) 8 grudnia, Coreper i Rada są proszone o osiągnięcie porozumienia politycznego w sprawie tekstu zamieszczonego w załączniku.

---

<sup>1</sup> Dok. 11721/20 REV2

## II. WNIOSEK

5. W związku z powyższym Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o:
  - a) potwierdzenie porozumienia na forum Grupy Roboczej do Spraw Społecznych w sprawie tekstu wniosku w wersji przedstawionej w załączniku do niniejszej noty;
  - b) zalecenie Radzie (EPSCO), by na posiedzeniu 8 grudnia 2022 r. osiągnęła porozumienie polityczne dotyczące zalecenia Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie.
6. Po osiągnięciu porozumienia politycznego projekt zalecenia zostanie poddany weryfikacji prawno-językowej i zostanie przedstawiony do przyjęcia jako punkt I/A na jednym z najbliższych posiedzeń Rady.

Wniosek

**ZALECENIE RADY**

**w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 292 w związku z art. 153 ust. 1 lit. j),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Z myślą o zapewnieniu godnego życia na wszystkich jego etapach niniejsze zalecenie służy przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz dążeniu do wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez propagowanie odpowiedniego wsparcia dochodu, w szczególności w formie dochodu minimalnego, oraz skutecznego dostępu do usług wspierających i podstawowych dla osób niedysponujących wystarczającymi zasobami oraz poprzez propagowanie integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych, zgodnie z podejściem zakładającym aktywne włączenie.
- (2) Zgodnie z art. 151 TFUE Unia i państwa członkowskie mają na celu m.in. promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, odpowiednią ochronę socjalną oraz przeciwdziałanie wykluczeniu.

- (3) W art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) uznaje się i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych. W Kartcie wskazano również, że każdy mający miejsce zamieszkania i przemieszczający się legalnie w obrębie Unii ma prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych oraz że w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.
- (4) W zaleceniu Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej<sup>2</sup> państwa członkowskie wezwano do uznania w ramach globalnego i spójnego planu walki z wykluczeniem społecznym podstawowego prawa każdej osoby do zasobów i świadczeń wystarczających do godnego życia oraz zalecono im jak najszybsze przystosowanie w tym celu systemów ochrony socjalnej. Zważywszy na treść niniejszego zalecenia, należy zastąpić nim zalecenie 92/441/EWG.
- (5) W zaleceniu Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy<sup>3</sup> określono kompleksową strategię, która ma sprzyjać uzyskiwaniu przez osoby zdolne do pracy trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości, a osobom niezdolnym do pracy zapewniać środki wystarczające do godnego życia oraz wspierać ich uczestnictwo w życiu społecznym. To zintegrowane podejście, które opiera się na połączeniu trzech filarów polityki: odpowiedniego wsparcia dochodu, rynku pracy sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz dostępu do usług wysokiej jakości, jest szczególnie ważne dla osób najbardziej oddalonych od rynku pracy lub wykluczonych ze społeczeństwa.

---

<sup>2</sup> Zalecenie Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej (Dz.U. L 245 z 26.8.1992).

<sup>3</sup> Zalecenie Komisji 2008/867/WE z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (Dz.U. L 307 z 18.11.2008).

- (6) W listopadzie 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja ogłosiły Europejski filar praw socjalnych<sup>4</sup> obejmujący 20 zasad wspierających sprawnie funkcjonujące i sprawiedliwe rynki pracy oraz systemy opieki społecznej. Zgodnie z zasadą nr 14 „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”.
- (7) W Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych<sup>5</sup> („plan działania”) wyrażono zamiar utworzenia silnej Unii socjalnej. W czerwcu 2021 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła unijny cel społeczny w zakresie ograniczenia ubóstwa zgodnie z deklaracją z Porto<sup>6</sup>, zakładający, że do 2030 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powinna zmaleć o co najmniej 15 mln<sup>7</sup>, w tym o co najmniej 5 mln dzieci. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła również główne cele w zakresie zatrudnienia, zgodnie z którym co najmniej 78 % osób w wieku 20–64 lat powinno mieć zatrudnienie, oraz w zakresie umiejętności, zgodnie z którym co najmniej 60 % dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach. Zmieniona tablica wskaźników społecznych oraz ramy analizy porównawczej dotyczące dochodu minimalnego uzgodnione przez Komitet Ochrony Socjalnej umacniają analityczne podstawy europejskiego semestru, wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu i zaleceń dla poszczególnych krajów.
- (8) W ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i jej celów wspierających podkreślono, że zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu musi towarzyszyć eliminacja ubóstwa i innego rodzaju niedostatku, ograniczenie nierówności i poprawa dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji i zatrudnienia.

---

<sup>4</sup> Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (2017/C 428/09).

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych (COM(2021) 102 final).

<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

<sup>7</sup> W porównaniu z 2019 r.

- (9) W rezolucji z dnia 24 października 2017 r.<sup>8</sup> Parlament Europejski zwrócił się do państw członkowskich o wprowadzenie odpowiedniego dochodu minimalnego i podkreślił rolę, jaką zagwarantowanie dochodu minimalnego odgrywa w walce z ubóstwem. W konkluzjach z dnia 12 października 2020 r.<sup>9</sup> Rada zwróciła się do Komisji o zainicjowanie aktualizacji unijnych ram w celu skutecznego wspierania i uzupełniania polityki państw członkowskich w zakresie ochrony krajowego dochodu minimalnego. Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy obywatele wezwali do utworzenia wspólnych unijnych ram dotyczących dochodu minimalnego<sup>10</sup>.
- (10) Niniejsze zalecenie opiera się na ustaleniach z dokonanych przez Komisję ocen<sup>11</sup> postępów we wdrażaniu zalecenia Komisji 2008/867/WE. W ocenach tych potwierdzono słuszność podejścia zakładającego aktywne włączenie, ale wskazano także konkretne wyzwania związane m.in. z niską adekwatnością, niewielkim wykorzystaniem i zakresem stosowania dochodu minimalnego, z potencjalnymi czynnikami zniechęcającymi wynikającymi z systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego oraz z problematycznym dostępem do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu i integracji na rynku pracy. Wezwano w nich również do większego skoncentrowania się na odpowiednim wsparciu służącym włączeniu społecznemu osób niezdolnych do pracy.

---

<sup>8</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie ochrony dochodu minimalnego jako narzędzia walki z ubóstwem (2016/2270(INI)).

<sup>9</sup> Konkluzje Rady z 12 października 2020 r. „Wzmocnienie ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej”.

<sup>10</sup> Konferencja w sprawie przyszłości Europy – sprawozdanie z wyników końcowych, maj 2022 r., s. 58.

<sup>11</sup> Dokument roboczy służb Komisji „Działania następcze dotyczące wdrożenia przez państwa członkowskie zalecenia Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy – w kierunku koncepcji inwestycji społecznych”, SWD(2013) 39 final. Dokument roboczy służb Komisji w sprawie wdrożenia zalecenia Komisji z 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, SWD(2017) 257 final.

- (11) Pomimo pewnych postępów w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia, w 2021 r. liczba osób nadal zagrożonych tymi zjawiskami wyniosła ponad 95,4 mln, przy czym kobiety były nimi bardziej zagrożone niż mężczyźni. Obawy budzi wzrost zagrożenia ubóstwem w gospodarstwach domowych osób (quasi-)bezrobotnych oraz pogłębienie i trwałość ubóstwa w wielu państwach członkowskich, czemu towarzyszy zmniejszenie wpływu transferów socjalnych na jego ograniczanie. Unia i jej państwa członkowskie powinny dołożyć większych starań, aby skuteczniej pomagać osobom znajdującym się w najtrudniejszej i niekorzystnej sytuacji.
- (12) Najlepszym sposobem wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego jest znalezienie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. Jednocześnie zapewnienie, aby więcej osób było aktywnych na rynku pracy, umożliwi lepsze i stabilniejsze finansowanie systemów ochrony socjalnej i przyczyni się do zwiększenia sprawiedliwości międzypokoleniowej oraz propagowania spójności społecznej. Aby podnieść poziom zatrudnienia, niezwykle ważne jest wsparcie skutecznych przepływów osób na rynku pracy.
- (13) Społeczno-ekonomiczne korzyści wynikające z funkcjonowania odpowiednich i ukierunkowanych siatek bezpieczeństwa socjalnego stały się jeszcze ważniejsze w czasie obowiązywania obostrzeń związanych z pandemią COVID-19. Ograniczenia w przemieszczaniu się wywarły nieproporcjonalnie duży wpływ na kobiety i grupy w niekorzystnej sytuacji, zwłaszcza w kwestii dostępu do opieki zdrowotnej, zarówno w zakresie zdrowia psychicznego, jak i fizycznego, edukacji i odpowiednich usług, a także pogłębiły istniejące wcześniej ograniczenia w dostępie do zatrudnienia<sup>12</sup>. Wnioski wyciągnięte z kryzysu uwiłdoczyły ponadto znaczenie odpowiednich, kompleksowych i odpornych systemów ochrony socjalnej, stanowiących instrumenty zapobiegawcze umożliwiające reagowanie na wstrząsy i wspieranie odbudowy.

---

<sup>12</sup> Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2022 r.

- (14) Tendencje makroekonomiczne związane z globalizacją, transformacja ekologiczna i cyfrowa, zmiany demograficzne oraz ewoluujące modele pracy nadal mają wpływ na kształt Unii. W zapewnieniu, aby procesy te były sprawiedliwe i sprzyjające włączeniu społecznemu, pomoc mogą kompleksowe i solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego, stanowiące gwarancję odpowiedniego wsparcia dochodu i ułatwiające przepływy na rynku pracy, w tym wsparcie w zmianie i podnoszeniu kwalifikacji. Zmiany typowego przebiegu kariery zawodowej w połączeniu z rozwojem niestandardowych form zatrudnienia mogą powodować, że osobom o niskich dochodach trudniej będzie uzyskać dostęp do ubezpieczeniowych systemów ochrony socjalnej oraz, że powstanie wyższe zapotrzebowanie na alternatywne środki wspierające, takie jak dochód minimalny. Ponadto, w wyniku nieuzasadnionej i bezprawnej agresji wojskowej Rosji wobec Ukrainy, gospodarstwa domowe o niskich i niższych średnich dochodach zostały dotknięte gwałtownymi podwyżkami cen energii i wynikającą z nich inflacją. Środki wspierające dochód, które można kierować do grup szczególnie wrażliwych, nie stoją w sprzeczności z koniecznością zachowania zachęt do ograniczania zapotrzebowania na energię i poprawy efektywności energetycznej.
- (15) W niniejszym zaleceniu skoncentrowano się na „osobach niedysponujących wystarczającymi zasobami”, czyli na osobach mieszkających w gospodarstwach domowych o niewystarczających, nieregularnych lub niepewnych zasobach pieniężnych i materialnych, niezbędnych, aby zapewnić zdrowie i dobrostan oraz włączenie społeczne i udział tych osób w życiu gospodarczym i społecznym. W przypadku osób zdolnych do pracy solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego muszą ułatwiać (re)integrację na rynku pracy poprzez zastosowanie określonych środków wsparcia łączących aktywne instrumenty rynku pracy, wsparcie w poszukiwaniu pracy oraz kształcenie i szkolenia. W przypadku wszystkich potrzebujących, w tym osób niezdolnych do pracy, siatki te zapewniają odpowiednie wsparcie dochodu i usługi wspierające. W ten sposób siatki bezpieczeństwa socjalnego nie są biernym narzędziem, ale w miarę możliwości stanowią punkt wyjścia do integracji społeczno-gospodarczej i awansu społecznego dzięki poprawie szans na włączenie społeczne i zatrudnienie.

- (16) Siatki bezpieczeństwa socjalnego obejmują szereg świadczeń pieniężnych i rzeczowych zapewniających wsparcie dochodu i dostęp do usług wspierających i podstawowych. Ważnym elementem wsparcia dochodu są świadczenia zapewniające dochód minimalny rozumiane jako nieskładkowe świadczenia pieniężne ostatniej szansy z zastosowaniem progów dochodowych, przyznawane w celu wypełnienia luki do określonego ogólnego poziomu dochodu w danym gospodarstwie domowym, gdy inne źródła dochodów lub świadczeń zostały wyczerpane lub nie wystarczają do zapewnienia godnego życia. W niektórych państwach członkowskich świadczenia zapewniające dochód minimalny mogą być łączone z innymi świadczeniami pieniężnymi przyznawanymi gospodarstwu domowemu i jego członkom, takimi jak świadczenia na dziecko, dodatki rodzinne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki dla bezrobotnych, renty inwalidzkie, świadczenia z tytułu starości lub świadczenia pracownicze. Mogą również stanowić uzupełnienie minimalnych emerytur i dochodów z pracy. Niniejsze zalecenie dotyczy głównie dochodu minimalnego i pozostaje bez uszczerbku dla zalecenia Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej<sup>13</sup>.
- (17) Dochód minimalny stanowi jeden z głównych elementów strategii wyjścia z ubóstwa i wykluczenia i może działać jako automatyczny stabilizator. W okresie kryzysu gospodarczego może przyczynić się do wsparcia trwałej odbudowy sprzyjającej włączeniu społecznemu, pomóc złagodzić spadek dochodów gospodarstw domowych i ograniczyć liczbę osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W przypadku osób zdolnych do pracy dochód minimalny powinien obejmować odpowiednie zachęty oraz dostosowane do potrzeb i proporcjonalne uwarunkowania do (re)integracji na rynku pracy. Jednocześnie dochód minimalny należy opracowywać w połączeniu z zachętami do pracy, aby uniknąć efektu histerezy na rynku pracy oraz wesprzeć wysokie poziomy zatrudnienia, wysoką intensywność pracy, zrównoważony przepływ na rynku pracy oraz awans dochodowy.

---

<sup>13</sup> Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej, 2019/C/387/01.

- (18) Świadczenia rzeczowe mogą uzupełniać świadczenia pieniężne poprzez ułatwianie dostępu do konkretnych usług, takich jak wczesna edukacja i opieka nad dziećmi (zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci<sup>14</sup>), opieka zdrowotna i opieka długoterminowa, mieszkalnictwo socjalne, zatrudnienie i szkolenia, a także do podstawowych usług. Zapewnienie takich świadczeń rzeczowych może pomóc w osadzeniu w odpowiednim kontekście oceny adekwatności wsparcia dochodu. Przy ocenie adekwatności wsparcia dochodu można wziąć pod uwagę niektóre świadczenia rzeczowe zapewniane za pośrednictwem ukierunkowanych programów i wspierające ogólną konsumpcję (np. bony żywnościowe lub rekompensata kosztów bezpośrednio związanych z mieszkalnictwem, w tym obniżone opłaty energetyczne) na rzecz osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, o ile świadczenia te bezpośrednio przyczyniają się do poprawy sytuacji w zakresie dochodu beneficjentów dochodu minimalnego.
- (19) Zwiększenie działań na rzecz wdrożenia zintegrowanych solidnych siatek bezpieczeństwa socjalnego może nie tylko spowodować poprawę warunków społecznych i zdrowotnych osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, lecz także zapewnić w Unii trwale korzyści społeczno-ekonomiczne, przyczynić się do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz do kształtowania się bardziej sprawiedliwych, spójnych i odpornych społeczeństw. Należy stale działać na rzecz poprawy dostępu osób o niskich dochodach do ubezpieczeniowego systemu ochrony socjalnej, aby pomóc im w uzyskaniu praw do ochrony socjalnej, w szczególności poprzez ułatwianie im znajdowania zatrudnienia wysokiej jakości, oraz na rzecz koordynacji udzielania wsparcia dochodu w ramach poszczególnych systemów. Takie siatki bezpieczeństwa powinny również przyczynić się do zwiększenia dostępu osób żyjących w ubóstwie do opieki zdrowotnej i zdrowej żywności. Państwa członkowskie powinny dążyć do zwiększenia skuteczności i efektywności krajowych systemów ochrony socjalnej, w tym pod względem wsparcia dostępu do rynku pracy, aby zapobiegać sytuacjom, w których mieszkańcy popadają w ubóstwo lub są długoterminowo zależni od dochodu minimalnego.

---

<sup>14</sup> Zalecenie Rady (UE) 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci (Dz.U. L 223 z 22.6.2021).

(20) Chociaż we wszystkich państwach członkowskich działają siatki bezpieczeństwa socjalnego, postępy w zapewnianiu ich dostępności i adekwatności są nierówne. Konstrukcja tych systemów różni się w poszczególnych państwach członkowskich, co odzwierciedla różne tradycje narodowe i ogólną architekturę systemów ochrony socjalnej oraz wzajemne zależności między świadczeniami pieniężnymi a świadczeniami rzeczowymi. Pomimo powyższego państwa członkowskie stoją przed podobnymi wyzwaniami. Chociaż osiągnięto pewien stopień konwergencji, przyjęte do tej pory reformy nie zawsze są wystarczające lub ich realizacja przebiega powoli, co zostało odzwierciedlone w stosownych długoterminowych zaleceniach dla poszczególnych krajów, wydanych w ramach europejskiego semestru. W krajowych planach opracowywanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przewidziano wsparcie reform i inwestycji w tych państwach członkowskich w celu poprawy skuteczności, konstrukcji i odporności krajowych systemów ochrony socjalnej, w tym w drodze poprawy konstrukcji dochodu minimalnego i zapewnienia pozytywnej konwergencji w zakresie jego adekwatności i zakresu stosowania. Szereg inwestycji koncentruje się również na przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu i poprawie dostępu do podstawowych usług w przypadku gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

(21) Wsparcie dochodu uznaje się za odpowiednie, jeżeli pozwala ono na prowadzenie godnego życia na wszystkich jego etapach. Aby zapewnić adekwatność ogólnego wsparcia dochodu konieczne jest zastosowanie solidnej i przejrzystej metodyki ustalania, przeglądu w regularnych odstępach i, tam gdzie to właściwe, corocznego dostosowywania dochodu minimalnego na podstawie odpowiednich wskaźników i z uwzględnieniem konkretnych potrzeb gospodarstw domowych. W przeprowadzeniu oceny adekwatności pomocne mogą być wartości referencyjne, takie jak krajowy próg zagrożenia ubóstwem<sup>15</sup> lub metody oparte na koszyku towarów i usług określonym na szczeblu krajowym, odzwierciedlającym koszt utrzymania i potrzeby osób niedysponujących wystarczającymi zasobami w danym państwie członkowskim lub regionie. Adekwatność można również określać w oparciu o dochody z pracy, takie jak dochód osoby nisko uposażonej lub osoby otrzymującej minimalne wynagrodzenie, przy jednoczesnym przestrzeganiu progu zagrożenia ubóstwem lub zapewnieniu pokrycia kosztów życia i zaspokojenia potrzeb osób niedysponujących wystarczającymi zasobami. Chociaż oczywiste jest, że dochód z pracy (nawet na poziomie minimalnego wynagrodzenia) powinien być wyższy niż dochód ze świadczeń, nie udowodniono, jakoby otrzymywanie wsparcia w postaci dochodu minimalnego zazwyczaj wpływało znacząco niekorzystnie na prawdopodobieństwo znalezienia pracy. Mając na uwadze rozbieżności pod względem adekwatności w różnych krajach, państwa członkowskie powinny stopniowo osiągnąć odpowiednie poziomy ogólnego wsparcia dochodu. Przy określaniu i dostosowywaniu poziomu dochodu minimalnego państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę poziom inflacji (zwłaszcza żywności i energii), wzrost kosztów utrzymania i zmiany płac.

---

<sup>15</sup> Próg zagrożenia ubóstwem definiuje się jako 60 % mediany ekwiwalentnego rozporządzalnego dochodu do dyspozycji po transferach socjalnych (EUROSTAT).

- (22) Kryteria kwalifikowalności mogą stanowić barierę utrudniającą dostęp do otrzymania dochodu minimalnego przez przedstawicieli niektórych grup. Zasadniczo dzieci są objęte dochodem minimalnym jako członkowie gospodarstwa domowego. Jeżeli jednak próg wiekowy dla wnioskodawców został określony powyżej 18 roku życia, może on ograniczać dostęp młodym dorosłym. Ograniczenia związane z minimalną długością legalnego pobytu mogą utrudniać dostęp osobom niebędącym obywatelami danego państwa, natomiast brak stałego adresu utrudnia korzystanie z dochodu minimalnego osobom bezdomnym lub mieszkającym na obszarach dotkniętych ubóstwem (np. w osiedlach romskich). Choć stosowanie progów dochodowych jest podstawowym elementem mającym na celu zapewnienie odpowiedniego ukierunkowania dochodu minimalnego, niewystarczający zakres stosowania tego dochodu może również mieć miejsce, jeżeli próg maksymalnej łącznej wartości dochodu i aktywów podczas stosowania progów dochodowych określono na niskim poziomie, przez co niektóre gospodarstwa domowe mogą zostać wykluczone, nawet jeżeli są ubogie. Wprowadzenie np. niedyskryminacyjnych kryteriów dostępu do dochodu minimalnego nie ma wpływu na wyjątki od równego traktowania przewidziane lub dozwolone w prawie Unii, takim jak dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.
- (23) Należy rozwiązać problem niedostatecznego zakresu stosowania dochodu minimalnego i zapewnić stały dostęp do niego na poszczególnych etapach życia poprzez ustanowienie przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów dostępu. Wiek, kwestia stałego adresu lub wymóg nieproporcjonalnie długiego legalnego pobytu nie powinny stanowić bariery utrudniającej dostęp do dochodu minimalnego. Ocena sytuacji majątkowej zazwyczaj obejmuje różne rodzaje dochodów (np. z pracy lub już przyznanych świadczeń) oraz niektóre aktywa (takie jak nieruchomości). Progi dochodowe oraz rodzaje dochodów i aktywów wykluczonych z oceny sytuacji majątkowej powinny odzwierciedlać sytuację umożliwiającą godne życie w gospodarstwach domowych różnego rodzaju i różnej wielkości w danym państwie członkowskim. W stosowaniu progów dochodowych niskie dochody z pracy (takie jak dochody jednorazowe lub nieregularne) należy traktować proporcjonalnie, aby zapewnić zachęty do pracy w przypadku osób zdolnych do pracy i nie wykluczać wnioskodawców z możliwości pobierania (ewentualnie niższych) świadczeń. Dostęp do dochodu minimalnego należy zapewniać szybko bez zbędnej zwłoki, a uprawnienie to powinno mieć charakter nieograniczony dopóty, dopóki wnioskodawcy spełniają kryteria kwalifikowalności szczególnej warunkowości, co należy regularnie weryfikować. Przewidywany termin 30 dni na rozpatrzenie wniosku od jego złożenia może zostać przerwany w przypadku konieczności ustalenia wszystkich faktów, pod warunkiem, tam gdzie to możliwe, że osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami otrzymają odpowiednią tymczasową pomoc.

- (24) W czasach pogorszenia koniunktury gospodarczej i różnego typu sytuacji kryzysowych elastyczna konstrukcja dochodu minimalnego, w tym umożliwiająca tymczasowo uproszczony dostęp, rozluźnienie kryteriów kwalifikowalności lub przedłużenie okresu pobierania świadczeń, może odgrywać istotną rolę w ograniczaniu niekorzystnych skutków społecznych i wpływać na stabilizację gospodarki. Działania na rzecz konsolidacji fiskalnej skutkujące ograniczeniem stopnia ochrony, a nie poprawą skuteczności systemów, należy stosować wyłącznie w ostateczności i powinna im towarzyszyć ocena skutków dystrybucyjnych w celu ograniczenia niekorzystnych skutków odczuwanych przez osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji; poziom ochrony powinien w każdym przypadku pozostać wystarczający.
- (25) Możliwe jest, że osoby kwalifikujące się do otrzymania dochodu minimalnego nie ubiegają się o niego ze względu na nieproporcjonalne obciążenie administracyjne, brak wiedzy o takiej możliwości lub strach przed stygmatyzacją lub dyskryminacją. Wzrost wykorzystania dochodu minimalnego można osiągnąć poprzez unikanie systemów fragmentarycznych, zapewnienie jego ogólnej dostępności i uproszczenie procedur składania wniosków oraz oferowanie wsparcia administracyjnego potencjalnym wnioskodawcom. Konieczne są dalsze środki ułatwiające wykorzystanie dochodu minimalnego przez gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci, którymi przeważnie są kobiety. Ponadto, z poszanowaniem przepisów o ochronie danych, należy prowadzić proaktywne działania informacyjne w szczególności na obszarach, na których panuje trudna sytuacja społeczna, oraz wśród najbardziej zmarginalizowanych gospodarstw domowych, w tym wśród Romów. Bariera utrudniającą skuteczny dostęp może być również niedostateczna dostępność narzędzi cyfrowych lub brak umiejętności korzystania z nich, co dotyczy m.in. osób z niepełnosprawnościami. Aby zrozumieć przyczyny braku wykorzystania i udoskonalić reakcję polityczną, należy regularnie monitorować i analizować odpowiednie dane.

- (26) Chociaż progi dochodowe stosuje się na poziomie gospodarstwa domowego, często nie uwzględnia się przy tym sytuacji poszczególnych jego członków, potencjalnego nierównego udziału w dochodach oraz chęci niezależności. Dotyka to w szczególności kobiet, które częściej uzyskują niższe dochody i niższe wynagrodzenia oraz wykonują więcej obowiązków opiekuńczych. Rozwiązania przyjęte zgodnie z prawem krajowym i praktyką krajową ułatwiające poszczególnym członkom gospodarstwa domowego otrzymanie ich udziałów w ramach wsparcia dochodu mogą przyczynić się do promowania równości płci oraz niezależności ekonomicznej i bezpieczeństwa dochodowego kobiet, młodych dorosłych i osób z niepełnosprawnościami bez konieczności zmiany praktyki stosowania progów dochodowych i zwiększenia ogólnego poziomu świadczeń otrzymywanych przez dane gospodarstwo domowe.

- (27) Aby ograniczyć długoterminową zależność od wsparcia dochodu, należy umocnić dostępne dla wszystkich rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu. Wymogi dotyczące aktywizacji i aktywna polityka rynku pracy mogą zachęcać do podejmowania większych starań w kierunku znalezienia pracy i do częstszego przyjmowania ofert pracy, jeżeli takie wymogi i polityka obejmują usługi wspierające, takie jak doradztwo, coaching i pomoc w poszukiwaniu pracy oraz środki zapewniające równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży<sup>16</sup>, na szczególną uwagę zasługują młodzi dorośli NEET<sup>17</sup> zagrożeni ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, którym należy umożliwić jak najszybszy powrót do kształcenia, szkolenia lub na rynek pracy, a otrzymywanie wsparcia dochodu powinno być powiązane ze szczególnie silnymi środkami aktywizacji. Zgodnie ze strategią na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami należy skoncentrować się również na potrzebach tych właśnie osób. W podjęciu pracy w różnym wieku pomoc może zapewnienie możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji, zindywidualizowanego wsparcia oraz doradztwa odpowiadającego konkretnym potrzebom, zapewnienie wysokiej jakości miejsc pracy, propagowanie utrzymywania zatrudnienia oraz umożliwienie rozwoju zawodowego. Regularne przeglądy zachęt oraz czynników zniechęcających wynikających z systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego, stopniowe wycofywanie wsparcia dochodu po podjęciu zatrudnienia lub możliwość łączenia go z zarobkami – wszystkie te czynniki mogą prowadzić do wzrostu dochodów gospodarstwa domowego i przyczyniać się do tego, aby praca była opłacalna, ograniczać ubóstwo pracujących i zachęcać do podejmowania formalnego zatrudnienia. Jednocześnie należy uważnie opracowywać świadczenia pracownicze, aby uniknąć pułapki niskich zarobków.
- (28) Zatrudnienie w gospodarce społecznej mogłoby być krokiem w kierunku stworzenia więzi z innymi sektorami rynku pracy. Należy ułatwiać podejmowanie pracy poprzez zapewnianie pracodawcom specjalnych środków połączonych, w stosownych przypadkach, z ukierunkowanymi zachętami finansowymi.

---

<sup>16</sup> Zalecenie Rady z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży oraz zastępujące zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 372 z 4.11.2020).

<sup>17</sup> NEET – osoby niekształące się, niepracujące ani nieszkolące się.

- (29) Także usługi włączenia społecznego, na przykład pomoc społeczna, doradztwo, coaching, mentoring, wsparcie psychologiczne i różnego rodzaju systemy rehabilitacji, oraz środki ułatwiające dostęp do innych usług wspierających lub podstawowych są potrzebne do stworzenia solidnych siatek bezpieczeństwa socjalnego. Prowadzone działania powinny nadal przyczyniać się do poprawy jakości usług, zgodnie z dobrowolnymi europejskimi ramami odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych<sup>18</sup> oraz do zapewnienia ciągłości dostępu do usług podstawowych. Ponadto należy zwiększyć skuteczność środków służących wyeliminowaniu finansowych i niefinansowych barier na drodze do równego i powszechnego dostępu do usług.
- (30) Bardziej zindywidualizowane wsparcie umożliwiające zidentyfikowanie i zaspokojenie złożonych potrzeb osób niedysponujących wystarczającymi zasobami i ich gospodarstw domowych może znacząco przyczynić się do skutecznej integracji społecznej i gospodarczej tych osób. Ocena potrzeb jest podstawowym warunkiem opracowania dostosowanego do potrzeb planu włączenia obejmującego (indywidualnie lub łącznie) członków danego gospodarstwa domowego niedysponujących wystarczającymi zasobami, określającego rodzaj potrzebnego wsparcia i uzgodnione cele. Wsparcie powinno obejmować odpowiednio uszeregowane środki wspierające włączenie społeczne lub środki z zakresu aktywnej polityki rynku pracy, w zależności od konkretnej sytuacji i zdolności do podjęcia pracy, i zapewniać równowagę między pozytywnymi zachętami a wymogami w zakresie aktywizacji<sup>19</sup>. Do tego celu mogą również służyć umowy w sprawie integracji na rynku pracy, zawierane zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy<sup>20</sup>, które w razie potrzeby można odpowiednio dostosować.

---

<sup>18</sup> Dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych, SPC/2010/10 final.

<sup>19</sup> Z dowodów wynika, że aktywniejsze poszukiwanie pracy skutkuje wzrostem poziomu zatrudnienia, natomiast nie ma dowodów wskazujących na podobny pozytywny efekt przepisów określających ostrzejsze sankcje. Zob.: OECD, „Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012” („Czy wymóg aktywizacji to dobre rozwiązanie? Analiza porównawcza wpływu warunkowości zasiłków dla bezrobotnych na poziom zatrudnienia w 21 gospodarkach rozwiniętych w latach 1980–2012”).

<sup>20</sup> Zalecenie Rady z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy (Dz.U. C 67 z 20.2.2016).

- (31) Podstawą ustanowienia solidnych siatek bezpieczeństwa socjalnego są skuteczne mechanizmy zarządzania. Do zarządzania zapewnianymi świadczeniami i usługami należy wykorzystywać narzędzia, jakie oferuje transformacja cyfrowa, przy czym należy unikać sytuacji wykluczenia w wyniku przepaści cyfrowej. Należy podejmować działania służące zapewnieniu ścisłej koordynacji i ujednoczenia istniejących systemów i świadczeń, a także ich koordynacji z innymi obszarami polityki. Szczególny nacisk należy położyć na zwiększenie zdolności operacyjnej wszystkich zaangażowanych instytucji. Wsparcie może być lepiej zintegrowane dzięki wymianie danych i ściślejszej współpracy między poszczególnymi szczeblami zarządzania i służb, w tym w drodze formalnych porozumień lub pojedynczych punktów kontaktowych. Dzięki wiarygodnemu monitorowaniu i regularnej ocenie skutków polityki przy udziale wszystkich zainteresowanych stron można osiągnąć lepszą wydajność, bardziej świadome kształtowanie polityki i większą przejrzystość systemów krajowych.
- (32) Organizacje społeczeństwa obywatelskiego często odgrywają ważną rolę uzupełniającą w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Ich specjalne działania mogą wspierać organy publiczne w opracowywaniu i wdrażaniu polityki włączenia społecznego i aktywizacji. Zapewniając wsparcie materialne i psychospołeczne osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji, organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyczyniają się do przywrócenia godności ludzkiej i wspierania włączenia społecznego, a jednocześnie pomagają osobom zdolnym do pracy na drodze do zatrudnienia.
- (33) Możliwości wsparcia państw członkowskich w opracowywaniu i wdrażaniu reform krajowych obejmują wzajemne uczenie się i wymianę najlepszych praktyk na szczeblu unijnym oraz prace analityczne na rzecz dalszego rozwoju funkcjonujących już unijnych ram analizy porównawczej dotyczących dochodu minimalnego, w tym poprzez zwiększenie dostępności i porównywalności odpowiednich wskaźników i prawidłowości danych.

- (34) Dzięki dostępnym funduszom unijnym można wspierać wdrażanie niniejszego zalecenia. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus<sup>21</sup> każde państwo członkowskie powinno przeznaczyć co najmniej 25 % środków z tego funduszu na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Także w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Programu InvestEU można wspierać inwestycje w społeczną infrastrukturę wspomagającą, w tym w mieszkania socjalne, wczesną edukację i opiekę nad dziećmi, a także sprzęt i dostęp do usług wysokiej jakości. W ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego i Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie otrzymują już wsparcie w opracowywaniu i wdrażaniu reform strukturalnych w obszarze dochodu minimalnego.
- (35) Wdrażanie niniejszego zalecenia nie może służyć obniżeniu poziomu ochrony zapewnionego w obowiązujących przepisach krajowych lub określonego w zaleceniu 92/441/EWG. Państwa członkowskie zachęca się do przyjmowania lub zachowywania przepisów korzystniejszych niż przepisy, o których mowa w niniejszym zaleceniu.
- (36) Ogólna stabilność finansów publicznych i odpowiednie finansowanie dochodu minimalnego mają kluczowe znaczenie dla odporności, efektywności i skuteczności tego instrumentu. Wdrożenie niniejszego zalecenia nie powinno znacząco wpłynąć na równowagę finansową systemów ochrony socjalnej państw członkowskich.

---

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013 (Dz.U. L 231 z 30.6.2021).

- (37) Ocena skutków dystrybucyjnych stanowi narzędzie przydatne w określaniu wpływu środków budżetowych i innych reform i inwestycji na poszczególne grupy dochodowe, w tym na osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji. Ocena skutków dystrybucyjnych może zatem przyczynić się do efektywniejszego i skuteczniejszego opracowywania reform w zakresie podatków i świadczeń, aby zapewnić, że nikt nie zostanie pominięty. W komunikacie Komisji przedstawiono wytyczne dla państw członkowskich dotyczące najlepszego sposobu uwzględnienia oceny skutków dystrybucyjnych w procesach kształtowania polityki<sup>22</sup>.
- (38) Niniejsze zalecenie przyjmuje się z pełnym poszanowaniem kompetencji państw członkowskich w definiowaniu i organizowaniu swoich systemów ochrony socjalnej.

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

#### CEL

- 1) Z myślą o zapewnieniu godnego życia na wszystkich jego etapach niniejsze zalecenie służy przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu poprzez propagowanie odpowiedniego wsparcia dochodu, w szczególności za pomocą dochodu minimalnego, skutecznego dostępu do usług wspierających i podstawowych dla osób niedysponujących wystarczającymi zasobami oraz propagowanie integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych, zgodnie z podejściem zakładającym aktywne włączenie.

---

<sup>22</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich” (COM(2022) 494 final).

## DEFINICJE

- 2) Do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:
- a) „osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami” oznaczają osoby mieszkające w gospodarstwach domowych, których zasoby pieniężne i materialne niezbędne do zapewnienia zdrowia i dobrostanu oraz udziału tych osób w życiu gospodarczym i społecznym są niewystarczające, nieregularne lub niepewne;
  - b) „wsparcie dochodu” oznacza łącznie wszystkie rodzaje świadczeń pieniężnych wypłacanych na rzecz danego gospodarstwa domowego i jego członków, w tym świadczenia zapewniające dochód minimalny;
  - c) „dochód minimalny” oznacza nieskładkowe zabezpieczenie ostatniej szansy z zastosowaniem progów dochodowych na rzecz osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, funkcjonujące w ramach systemów ochrony socjalnej;
  - d) „zakres stosowania” oznacza osoby uprawnione do dochodu minimalnego według definicji w przepisach krajowych;
  - e) „wykorzystanie” oznacza odsetek osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, uprawnionych do dochodu minimalnego, które faktycznie pobierają takie świadczenie;
  - f) „usługi wspierające” oznaczają usługi ukierunkowane na konkretne potrzeby osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, służące zapewnieniu, aby osoby te były zdolne do integracji społecznej i, w stosownych przypadkach, do integracji na rynku pracy, są to usługi obejmujące usługi włączenia społecznego, takie jak pomoc społeczna, doradztwo, coaching, mentoring, wsparcie psychologiczne, rehabilitację i pozostałe ogólne usługi wspierające, w tym wczesną edukację i opiekę nad dziećmi, opiekę zdrowotną, opiekę długoterminową, kształcenie i szkolenie oraz mieszkalnictwo;

- g) „podstawowe usługi” oznaczają dostęp do wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej;
- h) „skuteczny dostęp do usług” oznacza sytuację, w której dane usługi są oferowane w wystarczającym zakresie, przystępne cenowo, dostępne, mają dobrą jakość, są świadczone w odpowiednich terminach, a potencjalni odbiorcy wiedzą o ich istnieniu oraz są świadomi uprawnień do korzystania z nich;
- i) „plan włączenia” oznacza umowę lub zestaw umów zawartych z osobami niedysponującymi wystarczającymi zasobami, aby ułatwić ich włączenie społeczne, a w przypadku osób zdolnych do pracy – ich integrację na rynku pracy.

### **ADEKWATNOŚĆ WSPARCIA DOCHODU**

- 3) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły i, w razie potrzeby, wzmocniły solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego, które zagwarantują godne życie na wszystkich jego etapach i połączą odpowiednie wsparcie dochodu – poprzez świadczenia zapewniające dochód minimalny i inne towarzyszące świadczenia pieniężne – ze świadczeniami rzeczowymi oraz zapewniają skuteczny dostęp do usług wspierających i podstawowych. Zapewnianie świadczeń rzeczowych może wspierać solidne wsparcie dochodu.
- 4) Zaleca się, aby – w celu zapewnienia odpowiedniego wsparcia dochodu – państwa członkowskie ustaliły poziom dochodu minimalnego według przejrzystej i kompleksowej metodyki zdefiniowanej zgodnie z prawem krajowym, przy udziale odpowiednich zainteresowanych stron. Zaleca się, by w ramach tej metodyki uwzględnić wszystkie źródła dochodów, konkretne potrzeby i trudną sytuację gospodarstw domowych, dochód osób nisko uposażonych lub otrzymujących minimalne wynagrodzenie, poziom życia i siłę nabywczą, poziomy cen i ich zmiany oraz inne odnośne elementy.

- 5) Przy zapewnieniu zachęt do (re)integracji i pozostania na rynku pracy osób do niej zdolnych, zaleca się, by wsparcie dochodu osób niedysponujących wystarczającymi zasobami osiągnęło poziom równoważny jednej z poniższych wartości:
- a) krajowego progu zagrożenia ubóstwem; lub
  - b) wartości pieniężnej niezbędnych towarów i usług, w tym odpowiedniego żywienia, mieszkania, opieki zdrowotnej i podstawowych usług, zgodnie z krajowymi definicjami; lub
  - c) innych poziomów porównywalnych z poziomami, o których mowa w lit. a) lub b), określonych w prawie krajowym lub zgodnych z przyjętą praktyką krajową.
- 6) Zaleca się, aby państwa członkowskie osiągały stopniowo odpowiedni poziom wsparcia dochodu, określony w pkt 5, najpóźniej do 2030 r., przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności finansów publicznych.
- 7) Zaleca się, aby państwa członkowskie regularnie dokonywały przeglądu i, tam gdzie to właściwe, dostosowywania poziomu dochodu minimalnego w celu utrzymania adekwatności wsparcia dochodu, przy jednoczesnym uwzględnieniu świadczeń rzeczowych.
- 8) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły możliwość ubiegania się o przyznanie dochodu minimalnego poszczególnym członkom gospodarstwa domowego, co ma służyć wspieraniu równouprawnienia płci, bezpieczeństwa dochodów oraz niezależności ekonomicznej kobiet, młodych dorosłych i osób z niepełnosprawnościami.

## ZAKRES STOSOWANIA DOCHODU MINIMALNEGO

- 9) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły wszystkim osobom niedysponującym wystarczającymi zasobami, w tym młodym dorosłym, dostęp do dochodu minimalnego określonego w prawie poprzez określenie:
- a) przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów kwalifikowalności zapewniających skuteczny dostęp do dochodu minimalnego, bez względu na kwestię posiadania stałego adresu i przy zapewnieniu proporcjonalnej długości legalnego pobytu;
  - b) progów dochodowych, które odzwierciedlają poziom życia w danym państwie członkowskim w odniesieniu do gospodarstw domowych różnego rodzaju i różnej wielkości, oraz w których uwzględnia się w sposób proporcjonalny pozostałe rodzaje dochodów (i aktywów) danego gospodarstwa domowego;
  - c) czasu potrzebnego na rozpatrzenie wniosku, przy zapewnieniu, aby decyzję wydawano bez zbędnej zwłoki i w praktyce nie później niż w terminie 30 dni od złożenia wniosku;
  - d) ciągłości dostępu do dochodu minimalnego, o ile osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami spełniają kryteria kwalifikowalności i warunki określone w przepisach, wraz z przeglądami kwalifikowalności o regularnej częstotliwości, przy jednoczesnym zapewnieniu osobom zdolnym do pracy dostępu do konkretnych i proporcjonalnych środków wspierających aktywne włączenie;
  - e) prostych, szybkich, bezstronnych i nieodpłatnych procedur składania skarg i odwołań, przy czym należy zapewnić, aby osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami zostały poinformowane o takich procedurach i miały do nich skuteczny dostęp;
  - f) środków zapewniających siatki bezpieczeństwa socjalnego umożliwiających reagowanie na różnego rodzaju kryzysy i zdolnych do skutecznego złagodzenia negatywnych skutków społeczno-gospodarczych takich kryzysów.

## WYKORZYSTANIE DOCHODU MINIMALNEGO

- 10) Zachęca się, aby państwa członkowskie wspierały lub ułatwiały pełne wykorzystanie dochodu minimalnego poprzez:
- a) ograniczenie obciążenia administracyjnego, w tym uproszczenie procedur składania wniosków i zapewnienie szczegółowych wskazówek dla osób, które ich potrzebują, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na kwestię dostępu do narzędzi cyfrowych i innego rodzaju narzędzi;
  - b) zapewnienie dostępu do przyjaznych dla użytkownika, nieodpłatnych i aktualnych informacji na temat praw i obowiązków związanych z dochodem minimalnym;
  - c) działania informacyjne skierowane do osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, służące zwiększeniu świadomości i ułatwiające wykorzystanie dochodu minimalnego, w szczególności w przypadku gospodarstw domowych osób samotnie wychowujących dzieci, w tym poprzez zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych stron na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym;
  - d) podejmowanie działań w celu zwalczania stygmatyzacji i nieświadomych uprzedzeń związanych z ubóstwem i wykluczeniem społecznym;
  - e) podejmowanie działań mających na celu doskonalenie lub rozwój metodyki ewaluacji oraz przeprowadzanie regularnego oszacowania braku wykorzystania dochodu minimalnego zgodnie z tą metodyką i, w stosownych przypadkach, powiązanych środków z zakresu aktywizacji zawodowej, identyfikowanie barier i prowadzenie działań naprawczych.

## **DOSTĘP DO RYNKÓW PRACY SPRZYJAJĄCYCH WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU**

- 11) Zaleca się, aby w celu upowszechniania wysokich wskaźników zatrudnienia i rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu, państwa członkowskie, w stosownych przypadkach we współpracy z partnerami społecznymi, zapewniały aktywizację zawodową, usuwały bariery na drodze do (ponownego) uzyskania i utrzymania zatrudnienia, wspierały osoby zdolne do pracy w znajdowaniu zatrudnienia wysokiej jakości, zapewniały zachęty do pracy, rozwiązywały problemy ubóstwa pracujących i segmentacji rynków pracy, zachęcały do podejmowania formalnego zatrudnienia, przeciwdziałały pracy nierejestrowanej i zwiększały możliwości zatrudnienia poprzez:
- a) zapewnienie, aby wymogi dotyczące aktywizacji stanowiły wystarczające zachęty do (ponownego) wejścia na rynek pracy oraz by były stopniowe i proporcjonalne; na szczególną uwagę zasługują młodzi dorośli, którym należy umożliwić jak najszybszy powrót do kształcenia, szkolenia lub na rynek pracy;
  - b) poprawę inwestycji w kapitał ludzki poprzez integracyjną politykę kształcenia i szkoleń, wspieranie podnoszenia i zmiany kwalifikacji, w szczególności osób o niskich lub przestarzałych umiejętnościach, w tym w ramach współpracy z partnerami społecznymi;
  - c) zapewnienie możliwości łączenia wsparcia dochodu z wynagrodzeniem z pracy, stopniowe wycofywanie wsparcia dochodu lub zachowywanie prawa do wsparcia dochodu w trakcie pracy krótkoterminowej lub sporadycznej, okresów próbnych lub staży;
  - d) prowadzenie regularnego przeglądu zachęt i czynników zniechęcających wynikających z systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego;
  - e) wspieranie szans na zatrudnienie w sektorze gospodarki społecznej, w tym poprzez zapewnianie możliwości zdobywania praktycznego doświadczenia zawodowego;
  - f) ułatwienie podejmowania pracy poprzez oferowanie pracodawcom i pracownikom środków, takich jak zachęty do zatrudniania, wsparcie w trakcie zatrudniania lub po nim, mentoring, doradztwo, propagowanie utrzymania zatrudnienia i rozwoju zawodowego.

## **DOŚTĘP DO USŁUG WSPIERAJĄCYCH I PODSTAWOWYCH**

- 12) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniały:
- a) skuteczny i równy dostęp do usług wspierających, w tym zgodnie z zasadami jakości określonymi w dobrowolnych europejskich ramach odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych;
  - b) ciągłość skutecznego dostępu do podstawowych usług, w tym energii;
  - c) wyeliminowanie finansowych i niefinansowych barier na drodze do skutecznego dostępu do usług wspierających i podstawowych.

## **ZINDYWIDUALIZOWANE WSPARCIE**

- 13) Aby wyeliminować różnego rodzaju bariery na drodze do włączenia społecznego osób niedysponujących wystarczającymi zasobami oraz na drodze do zatrudnienia osób zdolnych do pracy zaleca się, aby państwa członkowskie opracowały zindywidualizowane podejście i koordynowały świadczenie usług poprzez:
- a) prowadzenie wielowymiarowej oceny potrzeb obejmującej analizę barier na drodze do włączenia społecznego i zatrudnienia, identyfikację usług wspierających i podstawowych niezbędnych do wyeliminowania tych barier oraz określenie potrzebnego wsparcia; a także

- b) opracowanie na tej podstawie – nie później niż trzy miesiące od uzyskania przez daną osobę dostępu do dochodu minimalnego – planu włączenia, w którym należy:
- 1) określić wspólne cele i harmonogram;
  - 2) przedstawić pakiet wsparcia dostosowany do indywidualnych potrzeb, zawierający aktywne instrumenty rynku pracy lub środki sprzyjające włączeniu społecznemu;
  - 3) wyznaczyć osobę odpowiedzialną za daną sprawę lub pojedynczy punkt kontaktowy i serwisowy, który zapewni ciągłość wsparcia, terminowe kierowanie danej osoby do odpowiednich służb oraz regularne monitorowanie postępów w realizacji planu włączenia;
- c) w przypadku osób niedysponujących wystarczającymi zasobami i pozostających długotrwale bezrobotnymi – prowadzenie przeglądu i, w razie potrzeby, dostosowanie obowiązującej umowy w sprawie integracji na rynku pracy – zgodnej z zaleceniem w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy – w celu jej uzupełnienia o elementy planu włączenia, o którym mowa w lit. b).

## ZARZĄDZANIE, MONITOROWANIE I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

- 14) Aby skutecznie opracować i wdrożyć solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zaleca się, aby państwa członkowskie:
- a) unikały dublowania i fragmentacji różnych świadczeń i systemów oraz luk w świadczeniach i systemach, aby zapewnić spójny pakiet wsparcia dochodu, środków aktywizacji i usług wspierających;
  - b) zwiększyły zdolność operacyjną organów odpowiedzialnych za wsparcie dochodu, służb zatrudnienia oraz dostawców usług wspierających, a także wzmocniły ich współpracę, w tym poprzez udostępnianie danych i wspieranie dalszego rozwoju modeli zintegrowanych usług;
  - c) umocniły pozycję odpowiednich zainteresowanych stron, takich jak organy regionalne i lokalne, partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i podmioty gospodarki społecznej, aby podmioty te skutecznie uczestniczyły w opracowywaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie systemów zapewniających dochód minimalny;
  - d) zapewniły odpowiednie finansowanie siatek bezpieczeństwa socjalnego w sposób spójny z ogólną stabilnością finansów publicznych.

15) Na potrzeby bardziej świadomego kształtowania polityki zaleca się, aby państwa członkowskie:

- a) stale monitorowały realizację polityki wsparcia dochodu, w szczególności w zakresie dochodu minimalnego, stosowanie powiązanych środków aktywizacji zawodowej oraz dostęp do usług, w tym poprzez poprawę dostępności i jakości odpowiednich danych, w podziale na płeć, wiek i, tam gdzie to dostępne, niepełnosprawność, na wszystkich poziomach zarządzania oraz przeprowadzanie regularnych ocen, a także aby wprowadzały dostosowania pozwalające jak najskuteczniej osiągnąć cele niniejszego zalecenia;
- b) opracowały lub wzmocniły, z poszanowaniem przepisów o ochronie danych, mechanizmy umożliwiające monitorowanie sytuacji osób niedysponujących wystarczającymi zasobami w zakresie ich włączenia społecznego lub podejmowania przez nie pracy;
- c) regularnie informowały Komisję o zestawie środków podjętych lub planowanych w celu wdrożenia niniejszego zalecenia, w stosownych przypadkach w oparciu o istniejące krajowe strategie, plany lub sprawozdania, w tym przedłożone w ramach istniejących mechanizmów sprawozdawczych, takich jak otwarta metoda koordynacji, europejski semestr i inne odpowiednie unijne mechanizmy programowania i sprawozdawczości; pierwsze sprawozdanie powinno zawierać wyniki ocen, o których mowa w lit. a), i opracowane w ich ramach zalecenia.

- 16) Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza:
- a) nadal współpracować z państwami członkowskimi na forum Komitetu Ochrony Socjalnej w zakresie ram analizy porównawczej dotyczących dochodu minimalnego oraz zwiększać dostępność i porównywalność odpowiednich wskaźników i danych;
  - b) wzmocnić wzajemne uczenie się i upowszechniać wyniki i dobre praktyki wśród państw członkowskich;
  - c) na podstawie dokumentów, o których mowa w pkt 15 lit. c), i w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej dokonywać regularnego przeglądu postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia, w ścisłej współpracy z Komitetem ds. Zatrudnienia i siecią publicznych służb zatrudnienia w zakresie dostępu do rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu oraz co trzy lata przygotowywać wspólne sprawozdanie Komisji i Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia;

- d) monitorować postępy we wdrażaniu niniejszego zalecenia w kontekście europejskiego semestru, w tym we współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej;
- e) dokonać przeglądu działań podjętych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie, w szczególności w zakresie jego wpływu na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego, wzrost poziomów zatrudnienia i zwiększenie udziału w szkoleniach, oraz przedstawić sprawozdanie Radzie do 2030 r.

17) Zalecenie 92/441/EWG zastępuje się niniejszym zaleceniem.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady*

*Przewodniczący / Przewodnicząca*

---