

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji.

TYTUŁ INICJATYWY	<i>Zalecenie w sprawie dochodu minimalnego</i>
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego – Dział EMPL.D1
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	<i>Wniosek Komisji dotyczący zalecenia Rady w sprawie odpowiednich systemów dochodu minimalnego w UE</i>
ORIENTACYJNY TERMIN	III kw. 2022 r.
INFORMACJE DODATKOWE	–

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Ubóstwo i wykluczenie społeczne w UE nadal stanowią poważne wyzwanie, mimo spadku liczby osób dotkniętych tymi problemami, który miał miejsce na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat. W 2019 r. około 90 mln osób w UE było zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym¹. To o prawie 12 mln mniej niż w 2008 r. i o około 17 mln mniej niż w 2012 roku, kiedy wartość ta była najwyższa. Mimo to, cel strategii „Europa 2020” – polegający na ograniczeniu liczby osób żyjących w ubóstwie lub dotkniętych wykluczeniem społecznym o 20 mln – nie został jeszcze osiągnięty. Kryzys związany z COVID-19 uwydatnił kluczowe znaczenie zdolności systemów ochrony socjalnej i siatek bezpieczeństwa socjalnego do radzenia sobie ze wstrząsami gospodarczymi, a także i ich skuteczność w tym zakresie. Podczas wychodzenia z kryzysu, a także w kontekście transformacji ekologicznej i cyfrowej, należy zwrócić szczególną uwagę na ochronę najsłabszych członków społeczeństwa. Zgodnie z [Planem działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#), w programie prac Komisji na 2022 r. znalazło się zalecenie w sprawie dochodu minimalnego, jako wsparcie dla polityki państw członkowskich². W [planie działania](#) określono również główne cele UE na 2030 r.: (i) zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln, (ii) objęcie zatrudnieniem co najmniej 78 % ludności w wieku od 20 do 64 lat oraz (iii) dopilnowanie, by każdego roku co najmniej 60 % dorosłych uczestniczyło w szkoleniach³. W 2020 r. w [konkluzjach Rady w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej](#) zwrócono się do Komisji o aktualizację istniejących ram polityki UE. Ramy te obejmują [zalecenie Rady 92/441/WE](#) w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej⁴ oraz [zalecenie Komisji 2008/867/WE](#) w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁵.

¹ Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi Eurostatu: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/edn-20201016-2>

² COM(2021) 645 final.

³ Zaproponowane w tym planie główne cele działania zostały przyjęte z zadowoleniem przez przywódców UE w [Deklaracji z Porto](#) z 8 maja 2021 r., a także w [konkluzjach Rady Europejskiej z 25 czerwca 2021 roku](#).

⁴ Poddane ocenie w sprawozdaniu w sprawie wdrażania zalecenia Rady 92/441/WE z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej (COM(1998) 774) oraz w komunikacie Komisji zatytułowanym: „Modernizacja ochrony socjalnej na rzecz większej sprawiedliwości społecznej i spójności gospodarczej: dalsze

Problem, któremu ma zarządzić inicjatywa

W ramach szerszych systemów ochrony socjalnej każdego z państw członkowskich istnieje system dochodu minimalnego, traktowany jako zabezpieczenie wykorzystywane w ostateczności. Programy te zapewniają potrzebującym wsparcie dochodu oraz inne usługi wspierające, aby ułatwić im zrównoważone uczestnictwo w rynku pracy i włączenie społeczne. Świadczenia zapewniające dochód minimalny są często łączone z innymi świadczeniami socjalnymi, w zależności od składu gospodarstwa domowego i struktury systemów krajowych. Systemy państw członkowskich znacznie się między sobą różnią pod względem adekwatności i zakresu oferowanych świadczeń, a także powiązań ze środkami aktywizacji i pozwalającymi na ich realizację usługami socjalnymi⁶. To z kolei wpływa na ogólną skuteczność programów oraz na zrównoważony charakter ich elementów. Komisja będzie dążyć do uzyskania dalszych dowodów na istnienie, znaczenie i wagę tych problemów. Przyszła analiza może obejmować między innymi kwestie przedstawione poniżej.

Braki związane z zasięgiem i wykorzystaniem: Średnio około 35 % zagrożonej ubóstwem ludności UE w wieku produkcyjnym nie jest objęte dochodem minimalnym ani żadnymi innymi świadczeniami społecznymi⁷. Niektóre gospodarstwa domowe nie spełniają niektórych kryteriów kwalifikowalności, takich jak wiek lub miejsce zamieszkania, podczas gdy inne nie ubiegają się o świadczenia z powodu braku świadomości ich istnienia lub strachu przed stygmatyzacją⁸.

Niska adekwatność: Systemy dochodu minimalnego często nie udzielają wsparcia osobom zagrożonym ubóstwem i wykluczeniem społecznym ani nie zmniejszają w wystarczającym stopniu głębokości ubóstwa, ponieważ poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny jest zazwyczaj znacznie poniżej krajowych progów ubóstwa – najczęściej utrzymuje się na poziomie zaledwie 20 % do 80 % krajowego progu ubóstwa i tylko w bardzo niewielu państwach ten próg przekracza.

Słaby mechanizm ustalania świadczeń i nieprzewidywalny system aktualizacji świadczeń: W wielu państwach ustalanie poziomu świadczenia zapewniającego dochód minimalny nie jest oparte na rzetelnej metodyce, takiej jak powiązanie dochodu minimalnego z minimalnym lub niskim wynagrodzeniem, z emeryturą minimalną, z indeksem cen lub z inną wartością referencyjną. Państwa różnią się między sobą także regularnością, z jaką aktualizują poziom świadczeń. Problemy te wpływają na zapewnianie i utrzymywanie odpowiednich świadczeń i mogą skutkować dalszym osłabieniem oferowanych zabezpieczeń.

Nieskuteczna aktywizacja lub integracja na rynku pracy: Powszechną praktyką jest uzależnianie prawa do świadczeń zapewniających dochód minimalny od udziału w środkach aktywizacji zawodowej. W wielu krajach nie istnieje jednak spójne podejście ani dobrze rozwinięta ścieżka, która umożliwiałaby dostęp do rynku pracy osobom otrzymującym dochód minimalny. Choć nieprzestrzeganie obowiązku poszukiwania pracy lub przyjęcia oferty pracy może skutkować tymczasowym zawieszeniem świadczeń lub wykluczeniem z programu, brak kompleksowych, dostosowanych do potrzeb środków aktywizacji zawodowej utrudnia beneficjentom (re)integrację na rynku pracy i wypełnienie tego obowiązku.

Ograniczona koordynacja z wspierającymi usługami społecznymi: Beneficjenci systemów dochodu minimalnego często borykają się z licznymi problemami mającymi wpływ na ich zdrowie, bezpieczeństwo, dobrostan, rodzinę i sytuację mieszkaniową, a w konsekwencji – także na ich zdolność do uczestniczenia w programach aktywizacji zawodowej oraz ogólnie w społeczeństwie. Dlatego skuteczne świadczenie usług społecznych oferujących wsparcie dostosowane do potrzeb, starannie opracowane w celu rozwiązania tych wielorakich problemów, ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia odbiorcom dochodu minimalnego ponownej integracji w społeczeństwie i na rynku pracy. Tego rodzaju zintegrowane i kompleksowe wsparcie stanowi jednak rzadkość.

Braki w systemach zarządzania, monitorowaniu i ocenie: Skuteczne zarządzanie jest kluczowe, aby dotrzeć do potencjalnych beneficjentów i okazać im wsparcie. Jednak wielopoziomowa i międzysektorowa koordynacja między władzami a zaangażowanymi partnerami (takimi jak publiczne służby zatrudnienia, organy wypłacające

propagowanie aktywnej integracji osób najbardziej oddalonych od rynku pracy”, COM(2007)0620 final, jak również we wspólnych sprawozdaniach w sprawie integracji społecznej – COM(2002) 565 z 10 października 2001 r. i COM(2003) 773 z 12 grudnia 2003 roku.

⁵ Poddane ocenie w dokumencie roboczym służb Komisji z 20 lutego 2013 r. zatytułowanym „Sprawozdanie w sprawie działań następczych dotyczących wdrażania przez państwa członkowskie zaleceń Komisji Europejskiej z 2008 r. w sprawie aktywnej włączenia osób wykluczonych z rynku pracy – w kierunku koncepcji inwestycji społecznych” SWD(2013)39 oraz w dokumencie roboczym służb Komisji z 26 kwietnia 2017 r. w sprawie wdrażania zaleceń Komisji z 2008 r. dotyczącego aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, SWD(2017)257 final.

⁶ W 2019 r. prawie połowa państw UE otrzymała w ramach europejskiego semestru zalecenia krajowe dotyczące poprawy dostępu do wsparcia dochodu minimalnego, wyeliminowania luk w zakresie świadczeń lub poprawy adekwatności świadczeń zapewniających dochód minimalny.

⁷ Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu na 2021 r. – [Katalog publikacji – Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne – Komisja Europejska \(europa.eu\)](#).

⁸ Przy ocenie zasięgu należy uwzględnić powiązania między świadczeniami.

świadczenia socjalne oraz podmioty świadczące usługi społeczne) jest często ograniczona. Wymiana informacji i skuteczne śledzenie ścieżek integracji beneficjentów zwiększa skuteczność różnych środków wsparcia. Stałe monitorowanie i ocena charakteryzują jednak tylko kilka systemów krajowych.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Systemy dochodu minimalnego są opracowywane i przyjmowane na szczeblu krajowym, ale ich konsekwencje nie ograniczają się wyłącznie do danego państwa. Wpływ konstrukcji siatek bezpieczeństwa socjalnego wykracza poza granice państw, co prowadzi do rozbieżności nie tylko między poszczególnymi krajami, ale również między regionami. Brak odpowiednich systemów dochodu minimalnego w połączeniu z nieskuteczną polityką aktywizacji i integracji na rynku pracy negatywnie wpływa na zainteresowane osoby i ich rodziny, a także na rynki pracy i wzrost gospodarczy.

W ciągu ostatnich kilku lat niektóre państwa podjęły działania na rzecz poprawy swoich systemów dochodu minimalnego. Wciąż istnieją jednak znaczne luki we wdrażaniu odpowiednich zaleceń krajowych przyjętych przez Radę w kontekście semestru europejskiego⁹. Pokazuje to, że wysiłki krajowe muszą być wspierane i uzupełniane doradztwem w zakresie polityki oraz określaniem najlepszych praktyk dla całej UE. We wniosku dotyczącym zalecenia Rady znajdują się więc zasady przewodnie dla odpowiednich systemów dochodu minimalnego, pozostawiające państwom członkowskim swobodę ich realizacji, z poszanowaniem różnorodności i specyfiki systemów krajowych. Zmierzając w kierunku dobrze zaprojektowanych, odpowiednich systemów dochodu minimalnego, działania UE przyczynią się do wzmocnienia społecznego wymiaru rynku wewnętrznego, do propagowania sprawiedliwości oraz do podniesienia standardów społecznych i do wzrostu solidarności w UE

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Inicjatywa polityczna UE na rzecz odpowiednich systemów dochodu minimalnego pomoże osobom potrzebującym dochodu i wsparcia, gwarantując, że nikt nie zostanie pominięty. Przyczyni się również do rozwoju bardziej konkurencyjnej gospodarki opartej na silnej Europie socjalnej. Zmodernizuje obecne ramy polityki UE w zakresie świadczeń zapewniających dochód minimalny, środków aktywizujących, ze szczególnym uwzględnieniem uczestnictwa w rynku pracy oraz wspierających usług społecznych, przy jednoczesnym zachowaniu zrównoważonego charakteru krajowych systemów ochrony socjalnej. Taka modernizacja jest niezbędna, aby uwzględnić nowe realia oraz przemiany gospodarcze i społeczne. W oczekiwaniu na dalszą analizę wniosków dotyczących zalecenia Rady mógłby objąć następujące elementy:

- zasięg i dostęp do systemów dochodu minimalnego na podstawie przejrzystych kryteriów kwalifikowalności, takich jak ocena sytuacji majątkowej, miejsca zamieszkania, wieku oraz spełnienia wymogów administracyjnych;
- adekwatność świadczeń zapewniających dochód minimalny, w tym w zakresie ich ustanawiania i podnoszenia oraz powiązania z wartościami referencyjnymi;
- skuteczny dostęp do środków aktywizacji zawodowej – w szczególności do aktywnych instrumentów rynku pracy dostosowanych do potrzeb – oraz stopniowe wycofywanie świadczeń w celu zachęcenia do integracji na rynku pracy;
- skuteczną koordynację między podmiotami świadczącymi wspomagające usługi społeczne¹⁰, służbami zatrudnienia i organami wypłacającymi świadczenia;
- należyte zarządzanie, monitorowanie i mechanizmy oceny, w tym zintegrowane procedury administracyjne i zarządzanie danymi, obejmujące m.in. aspekty finansowe.

Prawdopodobne skutki

Prawdopodobny skutek społeczny inicjatywy polegałby na poprawie dostępu do odpowiedniejszych systemów dochodu minimalnego, docierających do wszystkich najbardziej potrzebujących i, w stosownych przypadkach, uwzględniających kwestię płci. Poprawa adekwatności świadczeń zapewniających dochód minimalny prawdopodobnie poprawiłaby warunki życia w zainteresowanych gospodarstwach domowych, przyczyniając się

⁹Celem europejskiego semestru jest poprawa koordynacji polityki i wzmocnienie zarządzania gospodarką jako najlepszy sposób przywrócenia trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy, stabilności finansowej i zdrowych finansów publicznych. Europejski semestr umożliwi państwom członkowskim omawianie planów gospodarczych, społecznych i budżetowych z partnerami w Unii w określonych momentach w ciągu roku.

¹⁰ W tym usługi społeczne, opieka zdrowotna, kształcenie i szkolenie oraz usługi kluczowe.

do zmniejszenia deprywacji materialnej i społecznej oraz głębokości i trwałości ubóstwa, zwłaszcza w krajach, w których obecnie świadczenia nie są odpowiednie. Skuteczna koordynacja w połączeniu z kompleksowymi działaniami aktywizującymi i usługami społecznymi mogłaby zwiększyć szanse beneficjentów na (ponowne) zatrudnienie. Osoby, które nie mogą pracować, miałyby szansę na poprawę swojego dobrostanu, edukacji i opieki zdrowotnej.

Oczekuje się, że całościowy skutek gospodarczy proponowanych środków będzie neutralny lub pozytywny. Wpływ na zatrudnienie mógłby wyrażać się w zwrocie do budżetów publicznych w postaci podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne od beneficjentów, którym uda się (ponowna) integracja na rynku pracy. Ponadto ewentualny wzrost wydatków publicznych można częściowo zrekompensować wzrostem dochodów z podatków konsumpcyjnych (VAT).

Inicjatywa ta prawdopodobnie będzie miała pozytywny wpływ na prawa podstawowe, w szczególności prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych ([art. 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej](#)).

Oczekuje się, że zalecenie nie będzie miało bezpośredniego wpływu na środowisko. Proponowane środki mogą jednak przyczynić się do ekologicznej i sprawiedliwej społecznie transformacji poprzez zapewnienie, że w procesie gruntownej reorganizacji gospodarki UE, aby była neutralna dla klimatu, nikt nie zostanie pominięty.

Wszystkie państwa UE posiadają instytucje odpowiedzialne za wdrażanie systemów dochodu minimalnego i powiązane procesy, inicjatywa nie powinna więc spowodować dodatkowych obciążeń administracyjnych. Ponieważ proponowane środki mają na celu poprawę wydajności i skuteczności istniejących systemów zarządzania, w niektórych krajach mogą wymagać wzmocnienia niektórych instytucji, poprawy ich koordynacji, a także przeglądu lub wprowadzenia procesów dotyczących systemów dochodu minimalnego.

Proponowane środki przyczynią się bezpośrednio do wdrożenia zasady 14 Europejskiego filaru praw socjalnych, a także do realizacji celów zrównoważonego rozwoju nr 1 „Koniec z ubóstwem”, nr 8 „Wzrost gospodarczy i godna praca” oraz nr 10 „Mniej nierówności”. Przyczynią się również do wdrożenia zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy [dotyczącego minimum ochrony socjalnej \(nr 202\)](#).

Monitorowanie w przyszłości

Komisja Europejska będzie monitorować wpływ wdrażania zalecenia wydanego w ramach semestru europejskiego, w oparciu o zmienioną tablicę wskaźników społecznych. Będzie również współpracować z Komitetem Ochrony Socjalnej („SPC”) w celu zwiększenia dostępności i porównywalności odpowiednich wskaźników, a tym samym dalej rozwijać swoje ramy analizy porównawczej. Komitet Ochrony Socjalnej został poproszony o składanie okresowych sprawozdań na temat dostępu, adekwatności i aspektów wspomagających systemów dochodu minimalnego, a także ich potencjału w zakresie ustabilizowania gospodarki i społeczeństwa w czasach pogorszenia koniunktury gospodarczej, w połączeniu z innymi środkami wsparcia zatrudnienia i ochrony socjalnej¹¹.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków

Proponowany instrument – zalecenie Rady – ma zapewnić wytyczne dotyczące usprawnienia systemów dochodu minimalnego, przy jednoczesnym zapewnieniu państwom członkowskim elastyczności w opracowywaniu i wdrażaniu konkretnych środków, zgodnie z praktykami krajowymi. Zakres wpływu zalecenia będzie zależał od jego realizacji przez państwa członkowskie UE. Decydujące będą również kwestie charakterystyczne dla danego kraju, takie jak jego sytuacja makroekonomiczna, ogólna struktura systemów zabezpieczenia społecznego i usług socjalnych oraz funkcjonowanie rynku pracy. Trudno będzie zatem wyróżnić i ocenić konkretny wpływ zalecenia w praktyce. W związku z tym ocena skutków nie zostanie przeprowadzona. Zamiast tego zaleceniu towarzyszyć będzie dokument roboczy służb Komisji zawierający dalszą analizę wyzwań oraz, na ile jest to mierzalne, oczekiwane skutki proponowanych środków.

Strategia konsultacji

- Ogólnym celem jest zebranie opinii zainteresowanych podmiotów na temat potrzeby podjęcia działań na szczeblu UE, a także rodzaju, zakresu i treści takich działań.
- W tym celu planowane są następujące czynności:
 - Wysłuchanie partnerów społecznych działających w tym obszarze.
 - Ukierunkowane konsultacje:
 - z Komitetem Ochrony Socjalnej oraz z Komitetem ds. Zatrudnienia – komitetami doradczymi Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony

¹¹ Konkluzje Rady z 9 września 2020 r. w sprawie wzmocnienia ochrony dochodu minimalnego, by walczyć z ubóstwem i wykluczeniem społecznym podczas pandemii COVID-19 i po niej

Konsumentów (EPSCO);

- z siecią publicznych służb zatrudnienia;
 - z instytucjami/politykami unijnymi oraz z organizacjami międzynarodowymi;
 - z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;
 - z ekspertami i naukowcami unijnymi, specjalizującymi się w ochronie socjalnej, w szczególności w zakresie dochodu minimalnego i aktywnego włączenia.
- W okresie od 14 stycznia do 30 listopada 2020 r. Komisja przeprowadziła [szeroko zakrojone konsultacje](#) na temat Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych. Otrzymane odpowiedzi dotyczą wielu zagadnień w temacie dochodu minimalnego. W związku z tym nie zostaną przeprowadzone dodatkowe konsultacje społeczne. Dowody uzyskane w ramach tych konsultacji zostaną jednak wykorzystane jako wkład w analizę sytuacji w dokumencie roboczym służb Komisji.
 - Odpowiedni departament Komisji (Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego) zapewni, aby wszystkie istotne informacje na temat konsultacji z zainteresowanymi podmiotami były dostępne na specjalnej [stronie internetowej](#).