

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

541. SESJA PLENARNA EKES-U, 20.2.2019–21.2.2019

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku europejskiej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 190/01)

Sprawozdawca: **Georges DASSIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.3.2018
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	18.12.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.2.2019
Sesja plenarna nr	541
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	158/81/12

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Od czasu ustanowienia pierwszej Wspólnoty Europejskiej EWWiS w 1952 r. dwa pokolenia obywateli europejskich w znakomitej większości uczestniczyły w projekcie integracji europejskiej. Spójność gospodarcza i społeczna były ważnym czynnikiem w przystąpieniu obywateli do tego projektu.

1.2. Od wybuchu kryzysu gospodarczego po kryzysie finansowym w 2008 r. wskaźnik ubóstwa ciągle wzrastał wśród osób długotrwale bezrobotnych i wśród ubogich pracowników pomimo ożywienia gospodarczego w ostatnich latach. W większości państw członkowskich UE nadal utrzymuje się na niepokojąco wysokim poziomie.

1.3. Jak dotąd teksty Unii i jej zobowiązania, takie jak strategia „Europa 2020”, których celem było ograniczenie o 20 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem, nie przyniosły spodziewanych wyników. Stosowanie zasady pomocniczości z jedynym instrumentem w postaci otwartej metody koordynacji okazuje się zatem niewystarczające, by osiągnąć wyznaczone cele.

1.4. Wprowadzenie wiążących ram europejskich dotyczących godziwego dochodu minimalnego w Europie pozwalającego upowszechnić i wesprzeć systemy dochodu minimalnego w państwach członkowskich i nadać im godny (odpowiedni) charakter stanowiłoby zatem pierwszą ważną odpowiedź europejską na ten poważny i trwały problem, jakim jest ubóstwo w Europie. W pełni mieściłoby się też w ramach ogłoszonej przez przewodniczącego Jeana-Claude'a Junckera „Europy społecznej najwyższej jakości” i stanowiłoby konkretny sygnał dla obywateli, że Unia naprawę przynosi im korzyści.

1.5. Mogłoby to przyjąć formę dyrektywy określającej ramy odniesienia dla ustanowienia odpowiedniego dochodu minimalnego, dostosowane do poziomu i sposobu życia w każdym z państw oraz uwzględniające redystrybucję społeczną, opodatkowanie i standard życia w odniesieniu do budżetu referencyjnego, których metodologia zostałaby określona na poziomie europejskim.

1.6. Wybór instrumentów prawnych służących ustanowieniu europejskich ram godziwego dochodu minimalnego jest uzasadniony potrzebą zagwarantowania dostępu tym wszystkim, który potrzebują takiej pomocy, oraz dostosowania pomocy do rzeczywistych potrzeb. Godziwy dochód minimalny stanowi również instrument pomocy w integracji / reintegracji zawodowej osób wykluczonych i walki ze zjawiskiem ubogich pracujących.

1.7. Ustanowienie godziwego minimalnego dochodu gwarantowanego przez UE jest kwestią o dużym znaczeniu politycznym. Pomimo tego, że TUE, TFUE, Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r., Karta praw podstawowych z 2000 r. oraz Europejski filar socjalnych uzasadniają działania na poziomie europejskim w tej dziedzinie, miały miejsce debaty nad kwestią istnienia podstawy prawnej dla przepisów europejskich dotyczących dochodu minimalnego. Ci, którzy opowiadają się za zastosowaniem ustawodawstwa europejskiego, znajdują tę podstawę prawną w art. 153 ust. 1 lit. c) (1) i h) (2). EKES zaleca pragmatyczne podejście polegające na wprowadzeniu wiążących europejskich ram dla wsparcia i ukierunkowania rozwoju systemów godziwego dochodu minimalnego w państwach członkowskich oraz ich finansowania.

1.8. W swojej pierwszej opinii w tej sprawie EKES wezwał Komisję do zbadania możliwości finansowania europejskiego dochodu minimalnego, koncentrując się przede wszystkim na perspektywie utworzenia odpowiedniego funduszu europejskiego (3). Mając na uwadze, że Komisja nie zareagowała na to wezwanie, EKES uważa, że należy je ponowić.

## 2. Uwagi ogólne

### 2.1. Wstęp

2.1.1. Debata na temat ustanowienia dochodu minimalnego na szczeblu europejskim wpisuje się w kontekst kryzysu społecznego, który utrzymuje się pomimo ożywienia gospodarczego i prowadzi do wykluczenia na masową skalę. Według ostatnich danych Eurostatu 112,9 mln osób, czyli 22,5 % ludności w Unii Europejskiej (UE), było zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Oznacza to, że osoby te znalazły się w jednej z trzech następujących sytuacji: zagrożenie ubóstwem (po uwzględnieniu transferów socjalnych – ubóstwo dochodowe), ubóstwo w sytuacji poważnej deprivacji materialnej lub życie w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. Po trzech kolejnych latach wzrostu w okresie 2009–2012 i osiągnięciu poziomu niemal 25 % odsetek osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE stale spadał i wyniósł 22,5 % w roku ubiegłym, o 1,2 punktu procentowego poniżej poziomu odniesienia z 2008 r. i 1 p.p. poniżej poziomu z 2016 r. (4).

2.1.2. Niestety w odniesieniu do tematu niniejszej opinii w sprawie godziwego minimalnego dochodu dla osób żyjących w ubóstwie i skrajnym ubóstwie bezrobocie długotrwałe wzrosło z 2,9 % w 2009 r. (rok odniesienia w momencie przyjęcia strategii „Europa 2020”) do 3,4 % w 2017 r., a liczba ubogich pracujących w strefie euro zwiększyła się z 7,6 % w 2006 r. do 9,5 % w 2016 r. (a w UE-28 z 8,3 % w 2010 r. – pierwszym roku z dostępnymi danymi – do 9,6 %).

2.1.3. Szczególnie dotknięci tym zjawiskiem są ludzie młodzi. W 2016 r. w UE odnotowano 6,3 mln osób młodych (w wieku od 15 do 24 lat) nieuczących się, niepracujących ani nieшкоujących się (młodzież NEET). Choć stopa bezrobocia młodzieży spadła o ponad 23 %, osiągając poziom poniżej 19 % w 2016 r., nadal pozostaje bardzo wysoka w UE (w kilku krajach wynosi ponad 40 %). Długotrwałe bezrobocie osiąga wciąż rekordowe poziomy wśród młodzieży. Stopa bezrobocia młodzieży stanowi ponad dwukrotność ogólnej stopy bezrobocia (w 2016 r. odnośnie ok. 19 % i 9 %) i kryje w sobie znaczne rozbieżności między poszczególnymi państwami: ponad 30 punktów procentowych dzieli państwa członkowskie o najniższej stopie, tj. Niemcy (7 %), od państw członkowskich, w których jest ona najwyższa, tj. Grecji (47 %) i Hiszpanii (44 %).

2.1.4. Co więcej, sytuacja masowego wykluczenia i ubóstwa dotyka w szczególności dzieci. Według Eurostatu 26 mln europejskich dzieci żyje w warunkach ubóstwa i wykluczenia. Stanowią one 27 % ludności UE w wieku poniżej 18 lat (5). Dzieci te żyją w ubogich rodzinach, czasami niepełnych, lub w rodzinach ubogich pracujących, w sytuacji zamknięcia i ubóstwa, z których bardzo trudno im wyjść. Jak stwierdził Parlament Europejski w swojej rezolucji z 20 grudnia 2010 r. (6), „kobiety stanowią istotną część populacji zagrożonej ubóstwem, z powodu bezrobocia, ponoszonej samodzielnie odpowiedzialności związanej z opieką nad rodziną, niepewnego i słabo płatnego zatrudnienia, dyskryminacji w zakresie wynagrodzenia oraz niższych rent i emerytur”.

(1) [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2).

(2) <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

(3) Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23. Należy przypomnieć, że Grupa Pracodawców EKES-u przygotowała oświadczenie na temat tej opinii i głosowała przeciwko niej.

(4) Eurostat.

(5) Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 2015 r. na podstawie danych statystycznych Eurostatu.

(6) Projekt rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2010 r.

2.1.5. W tym kontekście należy odnotować znaczenie rozwiązań łagodzących skutki społeczne wprowadzanych w wielu państwach UE, dzięki którym możliwe było uniknięcie wielu dramatycznych sytuacji w trakcie kryzysu. Rozwiązania te mają jednak pewne ograniczenia i nie są skuteczne w sytuacji trwałego kryzysu społecznego. Niezbędne jest więc ożywienie gospodarcze, dzięki któremu powstaną miejsca pracy, a minimalny dochód stanie się instrumentem pomocy w integracji/reintegracji zawodowej osób wykluczonych. Skądinąd kraje z systemami godziwego dochodu minimalnego lepiej znoszą negatywne skutki kryzysu i mają większe możliwości ograniczania nierówności naruszających spójność społeczną. Pojawiły się obiecujące oznaki ożywienia gospodarczego, ale jest ono wciąż kruche i rozwija się w warunkach narastających nierówności. Debata na temat wprowadzenia godziwego dochodu minimalnego w Europie jest zatem bardzo aktualna.

2.1.6. Obecnie teksty Unii i jej zobowiązania, takie jak przyjęta w czerwcu 2010 r. strategia „Europa 2020”, których celem było ograniczenie o 20 mln (sic) liczby osób zagrożonych ubóstwem, nie przyniosły spodziewanych wyników. Ponieważ stosowanie zasady pomocniczości z jedynym instrumentem w postaci otwartej metody koordynacji nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, metodę tę należy uzupełnić instrumentem wspólnotowym. Systemy godziwego dochodu minimalnego są korzystne nie tylko dla osób w potrzebie, lecz również dla całego społeczeństwa. Pozwalają zagwarantować, że potrzebujące ich osoby mogą nadal brać aktywny udział w życiu społecznym, pomagają im w powrocie do zatrudnienia i umożliwiają im godne życie. Godziwy dochód minimalny jest niezbędny w budowie bardziej egalitarnego społeczeństwa, stanowi rzeczywistą podstawę ochrony socjalnej i gwarantuje spójność społeczną korzystną dla całego społeczeństwa.

2.1.7. Systemy dochodu minimalnego stanowią jedynie ograniczony odsetek wydatków społecznych, lecz charakteryzują się dużym zwrotem z inwestycji, podczas gdy brak inwestycji ma bardzo negatywne konsekwencje dla poszczególnych osób i tworzy wysokie koszty w perspektywie długoterminowej. Systemy te stanowią zestaw skutecznych zachęt, ponieważ wydane pieniądze wracają bezpośrednio do gospodarki, często do sektorów najbardziej dotkniętych kryzysem. Ze względu na związek między dochodem minimalnym a wynagrodzeniem minimalnym wspomniane systemy przyczyniają się również do gwarantowania godziwych wynagrodzeń i zapobieżenia zjawisku rosnącej liczby ubogich pracujących.

2.1.8. Nie należy mylić pojęcia godziwego dochodu minimalnego, o którym mowa w niniejszej opinii, z pojęciem bezwarunkowego dochodu podstawowego wypłacanego wszystkim członkom społeczności (samorządu, regionu lub państwa) bez żadnych warunków związanych z posiadanymi środkami lub zatrudnieniem. Ponadto, mimo że większość państw posiada systemy dochodu minimalnego<sup>(7)</sup>, należy jeszcze przeanalizować adekwatność tych systemów w stosunku do potrzeb, ponieważ w większości przypadków nadal stanowi to problem. Prace w tym zakresie prowadzone są w Niemczech i we Francji<sup>(8)</sup>.

2.1.9. Kwestia minimalnego dochodu była już przedmiotem wielu prac i przedstawiono w tej sprawie szereg stanowisk. W niniejszej opinii EKES podkreśla koncepcję „godziwego dochodu” (minimum umożliwiającego prowadzenie godnego życia powyżej progu ubóstwa), opierając się na koncepcji „godnej pracy” MOP<sup>(9)</sup>.

2.1.10. Ponadto należy uwzględnić prace Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych Parlamentu Europejskiego, Komitetu ds. Zatrudnienia i Komitetu Ochrony Socjalnej Rady UE, a także znaczny wkład sieci takich jak Europejska Sieć na rzecz Dochodu Minimalnego (EMIN)<sup>(10)</sup> oraz wszystkie prace Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN)<sup>(11)</sup>, w które włącza się także ETUC. Nie należy zapominać o pracach MOP i Rady Europy.

2.1.11. W większości państw członkowskich wprowadzono mechanizmy dochodu minimalnego. Definicje, warunki dostępu i poziomy stosowania są bardzo zróżnicowane i powinny zostać upowszechnione i zharmonizowane za pomocą wspólnych kryteriów, które pozwoliłyby uwzględnić specyfikę każdego kraju. Jak dotąd Komisja wspiera dochód minimalny i uznaje, że zadaniem państw członkowskich jest dbanie o rozwiązanie tej kwestii. Ze względu na brak wyraźnych rezultatów potrzeba intensywniejszych działań krajowych i lepszej koordynacji do 2020 r., ale także ustanowienia skuteczniejszych europejskich instrumentów dla osiągnięcia zamierzonego celu.

2.1.12. Kilka podstawowych uwag na zakończenie niniejszego wstępu:

— godziwy dochód minimalny ma sens tylko wtedy, gdy wpisuje się w globalne podejście oparte na integracji i aktywnym włączeniu społecznym, które łączy dostęp do rynku pracy sprzyjającego włączeniu, charakteryzującego się wysokiej jakości miejscami pracy i ofertą szkolenia ustawicznego, z dostępem do wysokiej jakości usług publicznych, zwłaszcza w dziedzinie kształcenia i zdrowia,

<sup>(7)</sup> Zob. baza danych MISSOC: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

<sup>(8)</sup> Ustalenie minimalnego dochodu stanowi część programu rządu koalicyjnego w Niemczech, ponadto ten temat jest częścią planu redukcji ubóstwa przedstawionego przez prezydenta Francji we wrześniu 2018 r.

<sup>(9)</sup> <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>.

<sup>(10)</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

<sup>(11)</sup> <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- prawo do pracy musi pozostać prawem podstawowym stanowiącym centralny element emancypacji i niezależności ekonomicznej,
- godziwy dochód minimalny jest zasadniczo elementem tymczasowym, lecz niezbędnym, a jego celem jest integracja lub ponowna integracja osób na rynku pracy za pomocą aktywnych środków – to jeden z podstawowych mechanizmów zapewniania wiarygodności społecznej Unii Europejskiej,
- adekwatność i zakres dochodu minimalnego oraz dostęp do niego pozostają poważnymi wyzwaniami dla państw członkowskich w działaniach na rzecz rozwoju ich systemów; systemy te należy wspierać i w razie konieczności uzupełnić na szczeblu europejskim.

### 3. Wola polityczna i rozwiązania techniczne

#### 3.1. Podstawa prawna istnieje i trzeba z niej korzystać

3.1.1. Na temat podstaw prawnych umożliwiających przyjęcie przepisów dotyczących dochodu minimalnego wyrażane są różne opinie. Tymczasem jest oczywiste, że otwarta metoda koordynacji nie przyniosła dostatecznych wyników, aby zapewnić odpowiedni dochód minimalny we wszystkich państwach Unii. Nierówności między krajami zaostriżyły się, co stanowi poważny problem dla wiarygodności Unii Europejskiej.

3.1.2. Kwestia dochodu minimalnego jest przede wszystkim kwestią polityczną. Chodzi o decyzję należącą do Unii, a Komisja nie może kryć się za zasadą pomocniczości – w tym wypadku nieodpowiednio stosowaną – i uznać, że nie może podjąć żadnych działań. Brak inicjatywy Komisji byłby niedopuszczalny i sprawiłby, że projekt unijny stałby się niezrozumiały dla obywateli w kwestii, która dotyczy godności i praw człowieka. Dlatego też Komitet wzywa Komisję do podjęcia natychmiastowych działań w celu wzmocnienia skoordynowanej strategii państw członkowskich na poziomie krajowym i europejskim, aby stworzyć minimalny dochód i przygotować wiążący instrument europejski oparty na wspólnej metodologii pozwalający określić budżety referencyjne zapewniające godziwy dochód minimalny.

3.1.3. W świetle postanowień Europejskiej karty społecznej Rady Europy z 1961 r., Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników z 1989 r. i Karty praw podstawowych z 2000 r. (art. 34) dochód minimalny jawi się wyraźnie jako jeden z celów Unii Europejskiej i Komisji, która musi podjąć inicjatywę w celu uzupełnienia i harmonizacji działań państw członkowskich. Tym bardziej, że w punkcie 14 proponowanego filaru praw socjalnych Komisja wyraźnie głosi „prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich jego etapach oraz skuteczny dostęp do towarów i usług wspierających”.

3.1.4. Odniesienia prawne do traktatów są szczególnie ważne. Obejmują one art. 3 TUE, w którym wśród celów Unii wymienia się pełne zatrudnienie i postęp społeczny, lecz również zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji, promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także solidarność między państwami członkowskimi, czy art. 9 TFUE, w którym uściśla się, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”, a w sposób bardziej szczegółowy art. 151 TFUE otwierający tytuł X dotyczący polityki społecznej i wymieniający jako cele Unii i państw członkowskich „promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu”, które to cele Unia może realizować w zakresie, w jakim (art. 153 ust. 1 TFUE) „wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach: c) zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej pracowników; h) integracji osób wyłączonych z rynku pracy; j) zwalczania wykluczenia społecznego; [i] k) modernizacji systemów ochrony socjalnej”.

3.1.5. Konieczne byłby również zdefiniowanie osób uprawnionych w odniesieniu do pojęcia „pracownika”. Komitet musi dogłębniej zbadać tę koncepcję, tym bardziej, że prawo UE nie definiuje wspólnego pojęcia „pracownika”. Należy zatem ustalić, jak rozumiane jest pojęcie „pracownika” użyte w art. 153 ust. 1 lit. c) TFUE. Tymczasem można bez obaw stwierdzić, że to, co jest istotne w art. 153 TFUE, to nie pojęcie „pracownika” w rozumieniu prawa do swobodnego przemieszczania się, lecz „pracownika” w znaczeniu prawa do zabezpieczenia społecznego, które ma zastosowanie do wszystkich osób mających prawo dostępu do systemów obejmujących wszystkie rodzaje ryzyka wymienione w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004.

3.1.6. Jak stwierdził już wcześniej Komitet, z uwagi na fakt, że ubóstwo i wykluczenie społeczne sprzyjają tendencjom populistycznym w wielu państwach członkowskich UE, przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady Europejskiej z dnia 16 czerwca 2016 r., „Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: podejście zintegrowane”<sup>(12)</sup>, a jednocześnie opowiada się za utworzeniem w przyszłej perspektywie finansowej zintegrowanego funduszu europejskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w oparciu o dotychczasowe doświadczenia z implementacji Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)<sup>(13)</sup>.

3.1.7. Wola polityczna wymaga obiektywnej oceny wdrożenia strategii „Europa 2020” – jej sukcesów i porażek – oraz zwiększenia widoczności działań na szczeblu europejskim, aby wspierać i uzupełniać działania państw członkowskich. Takie dodatkowe wsparcie mogłoby przybrać formę funduszu europejskiego przeznaczonego na finansowanie dochodu minimalnego i ustanowionego według ram prawnych.

3.1.8. Komisja nie powinna zasłaniać się zasadą pomocniczości. Jeżeli państwa członkowskie wnoszą sprzeciw, powołując się na zasadę pomocniczości, robią to zazwyczaj po to, aby uniknąć zmian w prawie krajowym w wyniku działania unijnego. Jednak Komisja jako strażniczka interesu ogólnego nie może odnosić się w sposób abstrakcyjny do zasady pomocniczości, ponieważ w takim przypadku równałoby się to z autocenzurą, tym surowszą, że chodzi o kwestię dotyczącą praw podstawowych. Wobec braku projektu aktu ustawodawczego ze strony Komisji art. 6 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności nie jest w pełni skuteczny. Poza Radą „każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości”. Ten demokratyczny głos, który może różnić się od głosu Rady, zostaje zagłuszony za każdym razem, gdy debata między Komisją a Radą nie prowadzi do ewentualnego przyjęcia aktu ustawodawczego.

3.1.9. Odniesienie do Europejskiego filaru praw socjalnych, którego zasady EKES w pełni popiera, nie może być również argumentem przeciwko przyjęciu wiążącego instrumentu europejskiego w tej dziedzinie, tym bardziej, że uznaje się, iż podstawa prawna istnieje w traktacie. Europejski filar praw socjalnych jest deklaracją proklamowaną przez wszystkie instytucje europejskie i „ma służyć jako przewodnik ku osiągnięciu pozytywnych wyników w zakresie [...] sytuacji społecznej”<sup>(14)</sup>. Ponadto sformułowanie punktu 14 filaru – „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 żadnej mierze nie pozwala na restrykcyjną wykładnię. Wykładnia taka byłaby sprzeczna z motywem 6 filaru, w którym przypomniano, że TFUE „zawiera postanowienia określające uprawnienia Unii, między innymi w odniesieniu do [...] polityki społecznej (art. 151–161)”. Ponadto jeżeli chodzi o uprawnienia ustawodawcze UE, dokument roboczy Komisji towarzyszący komunikatowi w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych zawiera odniesienie do artykułu traktatu dotyczącego integracji osób wykluczonych z rynku pracy.

3.1.10. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który podziela bez zastrzeżeń zasady wyrażone w Europejskim filarze praw socjalnych, uważa, że przyjęcie wiążącego instrumentu europejskiego na rzecz ustanowienia godziwego dochodu minimalnego w skali europejskiej po pierwsze pozwoli skonkretyzować uroczyste deklaracje, które od czasu przyjęcia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej wskazują w każdym przypadku na konieczność przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, a po drugie prześle sygnał, że konstrukcja europejska w XXI w. nie może pomijać aspektu, jakim jest życie obywateli europejskich.

## 3.2. *Niezbędne rozwiązania techniczne*

3.2.1. Z technicznego punktu widzenia konieczne będzie określenie warunków dostępu do minimalnego dochodu gwarantowanego. Przy jego ustalaniu należy uwzględnić:

- związek między minimalnym dochodem gwarantowanym a warunkiem aktywizacji,
- wpływ składu gospodarstwa domowego, mając na uwadze znaczenie czynnika związanego z dziećmi dla ubóstwa,
- inne zasoby, np. pochodzące z dziedziczenia,
- elementy minimalnego dochodu gwarantowanego w gotówce i w naturze, np. poprzez dostęp do opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa, mobilności, wsparcia dla rodzin i infrastruktury publicznej.

<sup>(12)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/pl/pdf>.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 15.

<sup>(14)</sup> Motyw 12 Europejskiego filaru praw socjalnych.

3.2.2. Dochód minimalny należy ustalić w ramach globalnego podejścia do różnych potrzeb ludzkich, które nie koncentruje się na poziomie przetrwania lub po prostu na wskaźniku ubóstwa obliczonym na podstawie średniego dochodu, który w niektórych państwach nie zaspokaja podstawowych potrzeb. Należy zatem uwzględnić wszystkie potrzeby związane z poziomem życia, mieszkaniem, kształceniem, zdrowiem i kulturą, aby zaoferować osobom wykluczonym z rynku pracy, które nie mogą wyjść z ubóstwa, lepsze warunki integracji czy ponownej integracji. Prowadzona jest debata na temat warunków dostępu, które należałoby wyjaśnić.

3.2.3. Takie podejście opiera się na pracach ekonomistów takich jak Armatya Sen, dotyczących wymiaru, który Sen nazywa zdolnościami i na który składają się trzy elementy:

**Zdrowie / średnie trwanie życia:** Z ostatnich badań wynika, że osoby żyjące w ubóstwie oszczędzają na opiece zdrowotnej, a zwłaszcza na leczeniu dentystycznym. Prowadzą niehigieniczny tryb życia, gorzej się odżywiają i mają problemy związane z otyłością. Istnieją znaczne różnice w średnim trwaniu życia między ludźmi bogatymi a biednymi. Należy wziąć również pod uwagę trudne warunki pracy.

**Wiedza / poziom wykształcenia:** Ze statystyk jasno wynika zależność poziomu bezrobocia od różnych poziomów wykształcenia. Według danych Eurostatu z 2015 r. 11 % Europejczyków w wieku 18–24 lat opuściło szkołę przedwcześnie.

**Poziom życia:** Chodzi o uwzględnienie w sile nabywczej nie tylko artykułów żywnościowych umożliwiających przetrwanie, lecz wszystkich elementów jakości życia. Możliwość przemieszczania się i dostęp do kultury stanowią ważne elementy integracji społecznej i włączenia społecznego w odniesieniu do relacji z pozostałymi członkami społeczności i socjalizacji, tj. są środkami umożliwiającymi wyrwanie osób ubogich z izolacji stanowiącej błędne około desocjalizacji.

3.2.4. Należy stworzyć w sposób pragmatyczny i elastyczny instrumenty umożliwiające obliczenie odpowiedniego dochodu minimalnego. Należy przyjąć wspólną metodykę w celu zdefiniowania sposobu obliczania budżetu referencyjnego i dostosowywania tego budżetu do każdego państwa. Przeprowadzone zostały już istotne prace w tym obszarze, zwłaszcza przez Centre for Social Policy na uniwersytecie w Antwerpii i przez EAPN i EMIN. Wspomniane budżety referencyjne muszą z jednej strony zapewniać elementy porównawcze między państwami członkowskimi, a z drugiej oferować elastyczność stosowania w zależności od warunków występujących w każdym państwie. Muszą nie tylko obejmować to, co nazywamy „koszykiem spożywczym”, lecz również opiekę zdrowotną i usługi pielęgnacyjne, kształcenie, mieszkanie, odzież, mobilność, bezpieczeństwo, rozrywkę, stosunki społeczne i bezpieczeństwo dzieci oraz dziesięć obszarów określonych na potrzeby wspólnej metodyki w projekcie dotyczącym budżetów referencyjnych. Jedną z zalet budżetów referencyjnych, szeroko propagowanych przez badaczy oraz organizacje pozarządowe takie jak EAPN i EMIN, jest ich użyteczność w zakresie testowania trafności wskaźników ubóstwa stosowanych dotychczas podczas wyznaczania progów ubóstwa.

3.2.5. Równie ważna byłaby ocena, jak wprowadzenie dochodu minimalnego mogłoby prowadzić do racjonalizacji świadczeń społecznych w niektórych państwach. Strategia ta może się na przykład opierać na propozycji „uniwersalnego dochodu z działalności”, jak określono w planie zwalczania ubóstwa przedstawionym przez prezydenta Republiki Francuskiej, który ma na celu „zapewnić minimum godności wszystkim osobom, które mogą z niego korzystać” przez „połączenie jak największej liczby świadczeń socjalnych”. Podobnie w Niemczech rozpoczęta debata na temat wprowadzenia minimalnego solidarnościowego dochodu przyczyniłaby się do walki z ubóstwem, zwłaszcza osób długotrwale bezrobotnych, przez uproszczenie systemu pomocy społecznej. Rząd przeznaczył już środki w wysokości 4 mld EUR do roku 2021.

Bruksela, dnia 20 lutego 2019 r.

Luca JAHIER

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

## ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 39 ust. 2 RW):

**Zastąpić tytuł i cały tekst opinii poniższym tekstem (uzasadnienie na końcu dokumentu)**

**Europejskie ramy dochodu minimalnego****Wnioski i propozycje**

EKES aktywnie uczestniczy w europejskiej debacie na temat ograniczania ubóstwa. W szczególności pomysł dotyczący ustanowienia na poziomie europejskim dochodu minimalnego był szeroko omawiany w niektórych wcześniejszych opiniach EKES-u, a także w opinii Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa w sprawie: „W kierunku europejskiej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego”. EKES jest przekonany o potrzebie kontynuacji walki z ubóstwem. Istnieją jednak zdecydowanie rozbieżne opinie na temat wyboru odpowiednich instrumentów. Chociaż szczerze doceniamy wysiłki sprawozdawcy na rzecz osiągnięcia kompromisu, nie możemy zgodzić się z jego wizją dotyczącą wiążącego instrumentu na rzecz minimalnego dochodu na szczeblu europejskim.

Celem niniejszej kontropinii jest przedstawienie konstruktywnego i kompleksowego podejścia do ograniczenia ubóstwa w państwach członkowskich. Opiera się ona na założeniu, że zasady pomocniczości i podziału kompetencji zapisane w Traktatach UE wyraźnie określają państwa członkowskie jako jedyne podmioty władne opracować systemy zabezpieczenia społecznego. W związku z tym działania na poziomie europejskim powinny opierać się na otwartej metodzie koordynacji jako głównej metodzie wspierania państw członkowskich i na wzajemnym uczeniu się najlepszych podejść stosowanych przez poszczególne kraje. W niniejszej kontropinii proponuje się przyjęcie kompleksowego podejścia mającego na celu jak największe poszerzenie zakresu działań podejmowanych w tej kwestii na poziomie UE.

Zwalczanie ubóstwa powinno stanowić wspólne zobowiązanie Unii Europejskiej i państw członkowskich. Według wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2019 r., dochody gospodarstw domowych stale rosną w niemal wszystkich państwach członkowskich. Całkowita liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, szacowana na 113 milionów, czyli 22,5 % ogółu ludności, nawet jeśli obecnie plasuje się poniżej poziomu sprzed kryzysu, jest nie do zaakceptowania, a w dłuższej perspektywie jest zbyt kosztowna. Obecny wzrost gospodarczy jest okazją do przyspieszenia tempa reform mających na celu poprawę włączenia społecznego, odporności i sprawiedliwości rynków pracy i systemów ochrony socjalnej. Istnieje jednak ryzyko załamania ożywienia, co sprawia, że państwa członkowskie muszą pilnie wykorzystać tę okazję.

Podczas gdy strategia „Europa 2020”, mająca na celu ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem, przyniosła pozytywne rezultaty, zwłaszcza w związku z silnym ożywieniem gospodarczym i ożywieniem na rynku pracy, należy uczynić jeszcze więcej, aby utrzymać tę pozytywną tendencję.

W niniejszej kontropinii sformułowano następujące zalecenia:

1. Strategie UE i państw członkowskich powinny skupić się na kontynuacji podejmowanych przez nie wysiłków na rzecz reform i zapewnieniu warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy. Jest to podstawa wszystkich działań, także tych ukierunkowanych na ograniczenie ubóstwa. W drugim kwartale 2018 r. 239 mln osób było zatrudnionych w UE, co jest najwyższym poziomem od początku tego wieku. Biorąc pod uwagę obecną tendencję, UE jest na dobrej drodze do realizacji wyznaczonego w strategii „Europa 2020” celu dotyczącego osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia wynoszącego 75 % w 2020 r. Ten pozytywny trend powinien również przyczynić się do osiągnięcia celu strategii „Europa 2020”, jakim jest ograniczenie ubóstwa. Rozważne polityki gospodarcze oraz kontynuacja reform strukturalnych, zwłaszcza w odniesieniu do rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich, są niezbędnym warunkiem osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i dobrostanu ludzi.
2. Oprócz rozważnych polityk dotyczących gospodarki i rynku pracy, które odgrywają kluczową rolę w walce z ubóstwem, potrzebne jest zintegrowane podejście zakładające ukierunkowaną kombinację polityki fiskalnej i pieniężnej. Dochód minimalny odgrywa ważną rolę w tym podejściu, ale należy go postrzegać w kontekście zintegrowanej polityki zatrudnienia i usług, zwłaszcza usług społecznych i zdrowotnych oraz polityki mieszkaniowej. W istocie we wszystkich krajach UE minimalne wsparcie dochodu zostało przekształcone z czysto gospodarczego wsparcia w aktywny środek mający towarzyszyć beneficjentom w przechodzeniu od wykluczenia społecznego do aktywnego życia. W związku z tym należy postrzegać je jako rozwiązanie tymczasowe, wspierające osoby w okresie przejściowym dopóty, dopóki tego potrzebują. Tego rodzaju włączająca integracja oparta na politykach aktywizacji jest krokiem we właściwym kierunku.

3. W świetle zasady pomocniczości, najlepszym poziomem, na którym należy zająć się dochodem minimalnym i wdrażać środki ograniczające ubóstwo jest szczebel krajowy. W związku z tym wszystkie kraje UE wprowadziły mechanizmy dochodu minimalnego zgodnie z własnymi praktykami krajowymi i wynikami gospodarczymi. Z oczywistych powodów ich definicje, wymogi i poziomy stosowania w państwach członkowskich są bardzo różne.
4. Istnieje możliwość podjęcia działań na poziomie UE w celu wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach. EKES zaleca przyjęcie pragmatycznego podejścia, które byłoby zgodne z zasadą pomocniczości, a jednocześnie zapewniało optymalizację wyników działań podejmowanych na szczeblu europejskim w celu wspierania rozwoju systemów dochodu minimalnego w państwach członkowskich i doradzania w tej dziedzinie. Unia Europejska, a zwłaszcza Komisja Europejska, powinny odgrywać tu bardziej aktywną rolę poprzez wspieranie wysiłków państw członkowskich. Istnieje zatem potrzeba opracowania w ramach europejskiego semestru skoordynowanej strategii na poziomie krajowym i europejskim, która skupiłaby się na szerokich działaniach i konkretnych środkach i uwzględniła rolę krajowych budżetów referencyjnych.

Sposób, w jaki państwa członkowskie osiągają cel dotyczący ograniczenia ubóstwa, powinien być przedmiotem działań następczych w ramach europejskiego semestru, który zakłada większą koordynację. Można by wspierać i monitorować osiągany postęp za pomocą wspólnie uzgodnionych wskaźników lub poziomów referencyjnych. Komitet ds. Zatrudnienia (EMCO) i Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) są w trakcie wzmacniania roli wskaźników, a Komitet Ochrony Socjalnej już posługuje się konkretnym poziomem odniesienia w stosunku do dochodu minimalnego. Jest to właściwy sposób na osiągnięcie postępu.
5. W świetle „Deklaracji w sprawie nowego początku dla wzmocnionego dialogu społecznego”, podpisanej przez europejskich partnerów społecznych w dniach 26–27 stycznia 2016 r., rola i zdolności partnerów społecznych – jako głównych podmiotów na rynku pracy – powinny być nadal wzmacniane, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym w ramach kształtowania polityki i procesu reform strukturalnych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego również mogą wziąć udział w tym procesie poprzez budowanie Europy bliższej obywatelom.
6. Wreszcie, przedstawione w niniejszej kontropinii podejście jest zgodne z Europejskim filarem praw socjalnych, który „powinien być wdrażany zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu państw członkowskich, w granicach ich kompetencji, z należywym uwzględnieniem różnych środowisk społeczno-gospodarczych i różnorodności systemów krajowych, w tym roli partnerów społecznych, i zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności” (1).

#### **Wynik głosowania**

Za: 92

Przeciw: 142

Wstrzymało się: 8

---

(1) Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych: Preambuła (pkt 17).