



Bruksela, dnia 28.9.2022 r.
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Wniosek

ZALECENIE RADY

w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie

{SWD(2022) 313 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

- **Przyczyny i cele wniosku**

Zapewnienie, aby wszyscy w Unii mogli żyć godnie, jest niezbędne dla budowania sprawiedliwych i odpornych gospodarek i społeczeństw. W swoich wytycznych politycznych¹ przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen wyraziła pragnienie, aby Europa dążyła do zwiększenia sprawiedliwości społecznej i dobrobytu. Niniejsza inicjatywa stanowi realizację ambicji i zobowiązania Unii do wspierania bardziej inkluzywnych gospodarek i zapewnienia, aby nikt nie został pominięty.

Pomimo prowadzenia polityki służącej zwalczaniu ubóstwa i poprawy sytuacji w ostatnim dziesięcioleciu, w 2021 r. ubóstwo lub wykluczenie społeczne zagrażało ponad 95,4 mln Europejczyków. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat w wielu państwach członkowskich wzrosło zagrożenie ubóstwem w gospodarstwach domowych osób (quasi-)bezrobotnych², nastąpiło pogłębienie i zwiększenie skali ubóstwa, a transfery socjalne w mniejszym stopniu przyczyniały się do jej ograniczenia. Do 2020 r. gospodarka Unii nadal się rozwijała, zatrudnienie osiągnęło najwyższy poziom w historii, a bezrobocie wróciło do poziomu sprzed 2008 r. Pandemia COVID-19 spowodowała jednak wstrząs gospodarczy. Unia i jej państwa członkowskie znacznie zwiększyły ochronę socjalną, aby kompleksowo zareagować na niespotykane wcześniej wyzwania społeczne. Ograniczenia w przemieszczaniu się miały jednak nieproporcjonalnie duży wpływ na kobiety i osoby znajdujące się w trudnej sytuacji – przejawiający się w szczególności zwiększeniem obciążenia pracą wykonywaną w ramach opieki nieformalnej i ograniczeniem dostępu do opieki zdrowotnej, edukacji i innych odpowiednich usług społecznych – a także pogłębiły istniejące wcześniej ograniczenia w dostępie do zatrudnienia.

W ostatnim czasie, w następstwie bezprawnej i nieuzasadnionej agresji Rosji wobec Ukrainy, gwałtowny wzrost cen energii i rosnąca inflacja dotyczą w szczególności gospodarstwa domowe o niskich dochodach i niższych średnich dochodach, ponieważ w takich gospodarstwach udział zużycia energii i konsumpcji żywności w ogólnych dochodach jest na ogół wyższy.

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego to kluczowe kwestie w ramach Europejskiego filaru praw socjalnych. Zgodnie z zasadą 14 tego filaru „[k]ażdy, 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”. 4 marca 2021 r. Komisja przyjęła Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, który przywódcy Unii przyjęli z zadowoleniem na szczycie w Porto 8 maja 2021 r. Rada Europejska³ określiła główne cele na 2030 r. w obszarach ubóstwa, zatrudnienia oraz umiejętności. Do 2030 r.

¹ [political-guidelines-next-commission_pl.pdf \(europa.eu\)](#)

² Osoby w wieku 0–59 lat mieszkające w gospodarstwach domowych, w których osoby dorosłe w wieku produkcyjnym (18–59 lat) w poprzednim roku przepracowały mniej niż 20 % swojego łącznego potencjalnego czasu pracy.

³

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 % osób w wieku 20–64 lat powinno mieć zatrudnienie, a co najmniej 60 % osób dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach. W czerwcu 2022 r. państwa członkowskie przedstawiły swoje cele krajowe, aby wesprzeć realizację tych ambitnych założeń.

Rola siatek bezpieczeństwa socjalnego

Siatki bezpieczeństwa socjalnego przyczyniają się do zmniejszenia nierówności społecznych i dysproporcji między państwami członkowskimi, poprzez wspieranie konwergencji społecznej i jednoczesne propagowanie integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych. Odpowiednio zaprojektowane siatki bezpieczeństwa socjalnego mają zagwarantować każdemu wystarczający poziom środków, aby zapewnić godne życie oraz możliwość uczestnictwa w życiu gospodarczym i społecznym, w tym w rynku pracy. Są one szczególnie istotne dla osób mieszkających w gospodarstwach domowych o niewystarczających zasobach, czyli osób, które mają niewystarczające, nieregularne lub niepewne środki pieniężne i materialne, niezbędne, aby zapewnić zdrowie i dobrostan oraz włączenie społeczne i integrację tych osób na rynku pracy. W tym celu siatki bezpieczeństwa socjalnego obejmują wsparcie dochodu oraz szereg świadczeń rzeczowych i usług dla potrzebujących.

Na **wsparcie dochodu** składa się szereg świadczeń pieniężnych ukierunkowanych na różne potrzeby. Takie świadczenia pieniężne mogą obejmować na przykład świadczenia na dziecko, dodatki rodzinne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki dla bezrobotnych, renty inwalidzkie, świadczenia z tytułu starości lub świadczenia pracownicze, a także świadczenia zapewniające dochód minimalny.

Świadczenia **zapewniające dochód minimalny**⁴ odgrywają szczególną rolę w ramach ogólnego pieniężnego wsparcia dochodu, ponieważ ich celem jest wypełnienie luki do określonego ogólnego poziomu dochodu w danym gospodarstwie domowym. Są to nieskładkowe świadczenia ostatniej szansy, uzależnione od wysokości dochodów, przyznawane gospodarstwom domowym nieposiadającym wystarczających zasobów, gdy inne źródła dochodów lub świadczeń zostały wyczerpane lub nie wystarczają do zapewnienia godnego życia. Są one na ogół uzupełniane pomocą dostosowaną do potrzeb, zachętami do wejścia na rynek pracy oraz środkami wspierającymi włączenie społeczne i świadczenie usług wysokiej jakości. W ten sposób systemy zapewniające dochód minimalny – łączące w sobie wszystkie te trzy uzupełniające się filary – nie są biernym narzędziem, ale w miarę możliwości stanowią punkt wyjścia do poprawy włączenia społecznego i perspektyw zatrudnienia.

Odpowiednio zaprojektowane systemy zapewniające dochód minimalny mogą działać jako automatyczne stabilizatory. W okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej mogą przyczynić się do wsparcia trwałej odbudowy sprzyjającej włączeniu społecznemu, pomóc złagodzić spadek dochodów gospodarstw domowych i ograniczyć liczbę osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Mogą również przyczynić się do stabilizacji

⁴ Świadczenia zapewniające dochód minimalny nie odpowiadają dochodowi podstawowemu, czyli bezwarunkowemu wsparciu dochodu przyznawanemu każdemu niezależnie od dochodów lub wymogu świadczenia pracy.

ogólnego popytu na towary i usługi⁵. Odpowiednio zaprojektowane systemy zapewniające dochód minimalny pomogą uzyskać właściwą równowagę pomiędzy walką z ubóstwem, zachętami do pracy oraz zrównoważonymi kosztami budżetowymi.

Ogólny poziom wsparcia dochodu powinien zapewniać godne życie, przy czym praca zawsze powinna być opłacalna, a systemy ochrony socjalnej – stabilne fiskalnie. Dochodowi minimalnemu powinny towarzyszyć wystarczające zachęty do (ponownego) wejścia na rynek pracy osób do niej zdolnych, aby mógł odegrać stabilizującą rolę i zapobiec szkodliwym skutkom prowadzącym do obniżenia poziomu zatrudnienia. Odpowiednio opracowany dochód minimalny w połączeniu ze skutecznymi środkami aktywizacji zawodowej może być istotnym narzędziem realizacji celu Unii w zakresie zatrudnienia na 2030 r., a także wspierać aktywizację młodych dorosłych i ich integrację na rynku pracy.

W ramach siatek bezpieczeństwa socjalnego, oprócz świadczeń pieniężnych, państwa członkowskie mogą udzielać również świadczeń rzeczowych. Należą do nich na przykład mieszkania socjalne, zniżki na niektóre usługi (np. transport publiczny, gaz, energię elektryczną i inne koszty utrzymania) lub ukierunkowane wsparcie na pokrycie wydatków własnych związanych z opieką na dziećmi lub opieką zdrowotną, w tym w ramach opieki zdrowotnej nad matkami i noworodkami. Choć świadczenia te mogą być korzystne dla beneficjentów dochodu minimalnego, nie zawsze są z nim zintegrowane i nie wszyscy beneficjenci dochodu minimalnego je pobierają. Z dowodów wynika, że poziom wykorzystania niektórych z tych usług (np. opieki nad dziećmi) jest niższy w gospodarstwach domowych o niskich dochodach, pomimo udzielonego im dodatkowego wsparcia.

Chociaż we wszystkich państwach członkowskich działają siatki bezpieczeństwa socjalnego, postępy w zapewnianiu ich dostępności i adekwatności są nierówne. Jak wynika z okresowych analiz i zaleceń dotyczących poszczególnych krajów w ramach Europejskiego Semestru, chociaż konstrukcja tych systemów różni się w poszczególnych państwach członkowskich, co odzwierciedla różne tradycje narodowe i ogólną architekturę systemów ochrony socjalnej, państwa członkowskie stoją przed podobnymi wyzwaniami. Ponadto podczas dyskusji tematycznych prowadzonych w ramach otwartej metody koordynacji zwrócono uwagę na wspólne wyzwania, w szczególności dotyczące niepobierania świadczeń oraz wspierania uczestnictwa beneficjentów w rynku pracy i ich integracji ze społeczeństwem.

Wyzwania

Zapewnienie adekwatności wsparcia dochodu stanowi wyzwanie prawie we wszystkich państwach członkowskich, w tym z uwagi na dynamikę płac. Jego adekwatność można zmierzyć porównując ogólny dochód beneficjentów z krajowym progiem ubóstwa⁶ (jako wskaźnik efektu ograniczania ubóstwa) i z dochodem osób nisko uposażonych⁷ (jako

⁵ Parlament Europejski, 2010 r.: analiza pt. „Rola ochrony socjalnej jako stabilizatora gospodarczego: wnioski z obecnego kryzysu”.

⁶ Mierzonym wskaźnikiem zagrożenia ubóstwem (60 % mediany ekwiwalentnego dochodu gospodarstwa domowego po uwzględnieniu transferów socjalnych).

⁷ W ramach Komitetu Ochrony Socjalnej państwa członkowskie uzgodniły ramy analizy porównawczej w obszarze świadczeń zapewniających dochód minimalny dla ludności w wieku produkcyjnym. Określono trzy kluczowe dźwignie polityczne, które najprawdopodobniej wpływają na skuteczność tych ram: 1) adekwatność świadczeń, 2) zasady kwalifikowalności i pobieranie świadczeń oraz 3) aktywizacja i dostęp do usług. Państwa członkowskie uzgodniły dwa wskaźniki służące do pomiaru adekwatności pieniężnego wsparcia dochodu: (i) jako odsetek proggu zagrożenia ubóstwem w danym państwie członkowskim oraz (ii) jako odsetek dochodu osoby nisko uposażonej zdefiniowanej jako

wskaźnik zachęt finansowych związanych z uczestnictwem w rynku pracy). Pomimo różnic między gospodarstwami domowymi wyniki są podobne w przypadku obu wskaźników, co pokazuje, że niskie płace są bliskie progu ubóstwa, a świadczenia są na jeszcze niższym poziomie. W 2019 r. w 22 państwach członkowskich dochód beneficjenta wsparcia dochodu (osoba samotna) wynosił poniżej 80 % progu ubóstwa, natomiast we wszystkich państwach członkowskich dochód nisko uposażonego osiągnął próg ubóstwa lub był od niego wyższy. W przypadku gospodarstw domowych z dziećmi adekwatność wsparcia dochodu jest na ogół znacznie wyższa (średnio o około 10–20 punktów procentowych).

Niewielka częstotliwość korekt wsparcia dochodu może spowodować, że świadczenia nie będą nadążały za dynamiką płac, wzrostem kosztów utrzymania, cen lub inflacją (w szczególności w przypadku żywności i energii), czego skutkiem będzie dalsze zmniejszenie ich adekwatności. W wielu państwach członkowskich ustalanie i rewaloryzacja poziomu świadczeń zapewniających dochód minimalny nie opiera się na rzetelnej metodyce ani nie jest powiązane ze statystycznie uzasadnionymi wartościami referencyjnymi lub wskaźnikami. Około jedna trzecia państw członkowskich stosuje automatyczne systemy indeksacji, które regularnie dostosowują kwotę wsparcia dochodu, aby uwzględnić zmiany kosztów utrzymania.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat adekwatność wsparcia dochodu w Unii, w szczególności świadczeń zapewniających dochód minimalny, pozostała średnio na prawie niezmiennym poziomie, pomimo nieznaczej poprawy w ostatnich latach. Zaobserwowano pewną konwergencję, w szczególności z uwagi na wprowadzone w kilku państwach członkowskich nowe systemy zapewniające dochód minimalny. Z drugiej strony od 2009 r. w wielu państwach członkowskich, w których wskaźniki były już poniżej średniej unijnej, nastąpiło znaczne pogorszenie adekwatności⁸.

Drugie wspólne wyzwanie dotyczy zakresu stosowania dochodu minimalnego, ponieważ około 20 % osób pozostających bez pracy i zagrożonych ubóstwem nie kwalifikuje się do otrzymania jakiegokolwiek wsparcia dochodu. Niektóre grupy napotykają szczególne trudności w uzyskaniu takiego wsparcia. Dostęp młodych dorosłych do dochodu minimalnego mogą ograniczać wymagania dotyczące wieku (na przykład pięć państw członkowskich określiło limit wieku wyższy niż 18 lat). Chociaż ograniczenia dotyczące obywatelstwa mają niewielki wpływ na kwalifikowalność⁹, kryteria dotyczące minimalnej długości legalnego pobytu (uregulowane w kilku państwach członkowskich, wynoszące od jednego roku do dziesięciu lat) mogą ograniczać dostęp wnioskodawców niebędących obywatelami danego państwa. Ponadto przeszkodę dla osób bezdomnych lub osób zmarginalizowanych mieszkających na obszarach dotkniętych ubóstwem (np. w osiedlach romskich) stanowią wymogi, takie jak posiadanie stałego adresu lub rachunku bankowego.

Mając na uwadze to, że ocena sytuacji majątkowej jest podstawowym elementem mającym na celu zapewnienie odpowiedniego zastosowania dochodu minimalnego, jego niewystarczający zakres może również mieć miejsce, jeżeli ocena taka jest zbyt rygorystyczna. Ocena sytuacji

osoba o zarobkach na poziomie 50 % średniego wynagrodzenia. Dochód osoby nisko uposażonej wykorzystuje się jako wskaźnik zastępczy dla minimalnego wynagrodzenia, które nie występuje we wszystkich państwach.

⁸ Wspólne sprawozdanie Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji Europejskiej w sprawie dochodu minimalnego (wykres 27).

⁹ We wszystkich państwach członkowskich do otrzymywania dochodu minimalnego kwalifikują się obywatele danego państwa członkowskiego oraz obywatele innego państwa członkowskiego UE (w zależności od ogólnych zasad uzyskiwania zezwolenia na pobyt).

majątkowej obejmuje badanie zasobów – dochodu, majątku, nieruchomości i ruchomości – wszystkich członków gospodarstwa domowego. W większości państw członkowskich próg stosowany do oceny sytuacji majątkowej stanowi maksymalny poziom udzielanego świadczenia (a świadczenia zapewniające dochód minimalny służą uzupełnieniu dochodu gospodarstwa domowego do tego poziomu). W niektórych państwach członkowskich, jeżeli próg ten ustalono na niskim poziomie, ocena sytuacji majątkowej może wykluczyć znaczną liczbę gospodarstw domowych o niskich dochodach i ubogich pracujących z kwalifikowalności do dochodu minimalnego. Ponadto niepełny zakres stosowania może wynikać ze zbyt rygorystycznej konstrukcji badania aktywów, prowadzącej do sytuacji, w których gospodarstwo domowe zostałoby wykluczone z dochodu minimalnego ze względu na nieproporcjonalne uwzględnienie aktywów o niskiej wartości¹⁰.

Świadczenia mogą również nie zostać odpowiednio rozdzielone między członków gospodarstwa domowego, ponieważ prawo do ubiegania się o nie przysługuje wyłącznie głowie gospodarstwa domowego. W większości państw kobiety nie są zwykle uznawane za głowę rodziny, chyba że w danym gospodarstwie domowym nie zamieszkuje na stałe żaden dorosły mężczyzna¹¹. Jedynie kilka państw członkowskich w określonych przypadkach dopuszcza prawo do otrzymywania świadczeń przez poszczególne osoby należące do gospodarstw domowych, przy czym kwalifikowalność jest nadal określana na poziomie gospodarstwa domowego. Rozwiązania ułatwiające otrzymywanie wsparcia dochodu przez poszczególnych członków gospodarstwa domowego mogą przyczynić się do promowania równości płci oraz niezależności ekonomicznej i bezpieczeństwa dochodowego kobiet i młodych dorosłych bez konieczności zwiększenia ogólnego poziomu świadczeń otrzymywanych przez dane gospodarstwo domowe.

W krajowych planach odbudowy i zwiększania odporności (RRP) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przewidziano reformy w państwach członkowskich, w odniesieniu do których w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ramach procesu europejskiego semestru określono wyzwania dotyczące adekwatności i minimalnego zakresu stosowania¹². Dla przykładu, szereg inwestycji koncentruje się na rozszerzeniu lub poprawie jakości usług społecznych, na walce z ubóstwem energetycznym oraz na włączeniu słabszych grup społecznych. Niektóre RRP służą również zwiększeniu skuteczności i adekwatności świadczeń społecznych, w tym dochodu minimalnego.

Po trzecie, niepobieranie świadczeń dochodu minimalnego wydaje się być dosyć częste we wszystkich państwach członkowskich. Dostępne szacunki dotyczące niepobierania świadczeń wynoszą zazwyczaj od 30 do 50 % kwalifikującej się ludności. Wyniki te można wytłumaczyć różnymi czynnikami, takimi jak brak informacji, złożoność dostępu, brak zaufania do instytucji oraz poczucie stygmatyzacji. Wydaje się, że zaledwie kilka państw członkowskich gromadzi informacje na temat niepobierania dochodu minimalnego.

Po czwarte, koordynacja między polityką wsparcia dochodu a zachętami do (ponownej) integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych pozostaje niewystarczająca. Siatki bezpieczeństwa socjalnego powinny być zaprojektowane tak, aby zapewniały zachęty do podejmowania pracy. W szczególności konstrukcja wsparcia dochodu nie powinna ograniczać zachęt do podejmowania pracy ani tworzyć pułapek ubóstwa (lub pułapek niskich zarobków dla osób pracujących i otrzymujących wsparcie dochodu). W niektórych przypadkach

¹⁰ Takich jak odziedziczony majątek lub ruchomości, oszczędności itp. przedstawiające niską wartość.

¹¹ Źródło: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>

¹² Na Łotwie, Litwie, w Chorwacji, Hiszpanii, Rumunii i Bułgarii.

wysokie wskaźniki wycofywania świadczeń zapewniających dochód minimalny (również w odniesieniu do świadczeń uzupełniających) lub wysoka krańcowa efektywna stawka opodatkowania mogą skutkować niskimi zachętami do podjęcia pracy. Chociaż oczywiste jest, że dochód z pracy (nawet na poziomie minimalnego wynagrodzenia) powinien być wyższy niż dochód ze świadczeń, podejmowanie pracy przez beneficjentów dochodu minimalnego zależy również od innych czynników (np. uczestnictwa i jakości doradztwa zawodowego lub innych dostosowanych do potrzeb środków aktywizacji, a także od niedoborów kwalifikacji, kwestii zdrowotnych, dostępności opieki nad dziećmi itp.).

Aktywna polityka rynku pracy, która zachęca do jej podejmowania, obejmuje uczenie się przez całe życie, zindywidualizowane wsparcie oraz doradztwo odpowiadające konkretnym potrzebom, propagowanie wysokiej jakości miejsc pracy i utrzymywania zatrudnienia oraz umożliwienie rozwoju zawodowego, zgodnie z koncepcją rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu¹³. W wielu państwach członkowskich środki te nie są jednak wystarczająco dostosowane do indywidualnych potrzeb beneficjentów dochodu minimalnego, którzy często są najbardziej oddaleni od rynku pracy.

Chociaż w większości państw członkowskich obowiązuje wymóg uczestnictwa w programach aktywizacji zawodowej, odpowiednie środki mogą nawet nie być dostępne. Wymogom dotyczącym aktywizacji (i związanym z nimi sankcjom) powinny towarzyszyć usługi wsparcia, takie jak doradztwo, coaching lub pomoc w poszukiwaniu pracy, aby zwiększyć ich skuteczność i zachęcać do przyjmowania ofert pracy. Należy zwrócić szczególną uwagę na młodych dorosłych znajdujących się poza rynkiem pracy albo zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Aby umożliwić im jak najszybszy powrót do kształcenia, szkolenia lub na rynek pracy, otrzymywanie wsparcia dochodu powinno być powiązane ze szczególnie zdecydowanymi środkami aktywizacji, wspierającymi osoby młode w zdobywaniu doświadczenia zawodowego i rozwijaniu umiejętności właściwych dla zmieniającego się świata pracy, w szczególności umiejętności istotnych z punktu widzenia transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Pozytywne zachęty do podejmowania zatrudnienia wspierające stopniowe wchodzenie na rynek pracy przy zachowaniu kwalifikowalności do dochodu minimalnego przez określony czas już w trakcie zatrudnienia, przynoszą na ogół pozytywne rezultaty. Wyzwaniem jest również jakość i stabilność oferowanych miejsc pracy (tj. trwałe miejsca pracy wysokiej jakości). W około jednej czwartej państw członkowskich udział w programach robót publicznych jest obowiązkowy albo stanowi opcję pierwszej szansy dla beneficjentów pomimo tego, że na ogół uważa się, że roboty publiczne mają niewielki wpływ lub nie mają żadnego wpływu na wspieranie podejmowania długoterminowego zatrudnienia. Gospodarka społeczna odgrywa zasadniczą rolę w zwiększaniu możliwości zatrudnienia dla beneficjentów dochodu minimalnego. Zatrudnienie w gospodarce społecznej mogłoby być krokiem w kierunku stworzenia więzi z otwartym rynkiem pracy.

Po piąte, konieczne jest również zapewnienie skutecznego dostępu do wysokiej jakości usług wspierających i podstawowych. Chociaż sporządzenie wyczerpującego wykazu usług wspierających nie jest możliwe, należą do nich zazwyczaj usługi wspierające oferowane każdemu, takie jak wczesna edukacja i opieka nad dziećmi, szkolenie i kształcenie, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa. Szczególna kategoria usług wspierających – usługi włączenia społecznego – obejmuje usługi dotyczące konkretnych problemów osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, aby pomóc im w integracji społecznej i zawodowej. Usługi włączenia społecznego mogą obejmować pomoc społeczną, doradztwo, coaching, mentoring, wsparcie psychologiczne i rehabilitację. Ponadto podstawowym warunkiem dalszej integracji

¹³ Zob. zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.

społecznej jest dostępność i przystępność cenowa podstawowych usług, takich jak dostęp do wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej. Chociaż większość z nich jest co do zasady dostępna dla wszystkich, korzystanie z nich i ich przystępność cenowa mogą stanowić problem dla osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, w szczególności obecnie, przy aktualnych podwyżkach cen energii.

Dramatyczny wzrost cen energii elektrycznej wywiera nacisk na gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji i może spowodować szeroko zakrojone szkody społeczne i gospodarcze. W tych ciężkich czasach solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego przyczynią się do zmniejszenia ryzyka ubóstwa energetycznego. W szczególności dochód minimalny i dostęp do podstawowych usług mogą przyczynić się do złagodzenia skutków podwyżek cen dla osób znajdujących w najtrudniejszej sytuacji, uzupełniając jednocześnie inne środki strukturalne. W porównaniu ze środkami cenowymi środki wsparcia dochodu umożliwiają na ogół lepsze ukierunkowanie wsparcia na osoby potrzebujące i są lepiej dopasowane do zachęt na rzecz zmniejszenia zużycia energii.

Po szóste, osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami napotykać liczne i złożone bariery dla włączenia społecznego i w związku z tym potrzebują indywidualizowanego wsparcia. Niektórzy są aktywnie gotowi, aby (ponownie) wejść na rynek pracy. Inne osoby mogą nie być (niezwłocznie) zdolne do pracy, między innymi osoby z poważną niepełnosprawnością lub problemami zdrowotnymi, osoby nieposiadające podstawowych umiejętności społecznych, osoby bezdomne lub osoby opiekujące się małymi dziećmi lub niesamodzielnymi dorosłymi. W przypadku tych osób polityka włączenia społecznego ma podstawowe znaczenie i na późniejszym etapie może ułatwić poszukiwanie pracy. W celu zapewnienia indywidualizowanego wsparcia większość państw członkowskich przeprowadza wielowymiarową ocenę potrzeb. W około połowie państw ocena taka obejmuje wszystkich członków gospodarstw domowych niedysponujących wystarczającymi zasobami, natomiast w mniejszej liczbie państw członkowskich jest ona ograniczona do konkretnych grup (np. osób bezrobotnych przez określony czas) lub ma charakter uznaniowy. Zaledwie około połowa państw członkowskich, w których przeprowadza się wielowymiarową ocenę potrzeb, oferuje dostosowany indywidualnie plan włączenia mający na celu usunięcie barier utrudniających integrację społeczną, a docelowo także zatrudnienie. Ponieważ znaczny odsetek beneficjentów dochodu minimalnego prawdopodobnie będzie długotrwale bezrobotnych, osobom tym proponuje się zawarcie umowy w sprawie integracji na rynku pracy zgodnie z zaleceniem Rady w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy¹⁴.

Ponadto skuteczne wdrażanie solidnych siatek bezpieczeństwa socjalnego utrudniają kwestie związane z zarządzaniem. Do największych barier należą: niewystarczająca koordynacja między różnymi podmiotami spowodowana brakiem standardów współpracy, nieistniejąca wymiana informacji, niedobór wykwalifikowanego potencjału ludzkiego oraz niewielkie zasoby, w tym infrastruktura publicznych służb zatrudnienia i usługi wspierające. Ograniczenia te utrudniają również regularne monitorowanie i przeprowadzanie oceny skuteczności – około połowa państw członkowskich stosuje mechanizmy regularnego monitorowania, natomiast w innych państwach członkowskich nie wprowadzono jeszcze takiej praktyki.

¹⁴ 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).

Wyzwań strukturalnych będzie coraz więcej, co uzasadnia potrzebę opracowania silnych siatek bezpieczeństwa socjalnego. Coraz szybsza transformacja ekologiczna i cyfrowa stwarza możliwość pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Odpowiednio zaprojektowane, solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego mogą pomóc w pełni wykorzystać ten potencjał poprzez wspieranie przepływów na rynku pracy i bardziej aktywne uczestnictwo osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Z drugiej strony niewystarczający dostęp do świadczeń składowych (w tym zasiłków dla bezrobotnych i przyszłych emerytur) spowodowany coraz większym wykorzystaniem niestandardowych form zatrudnienia może tworzyć dodatkowe obciążenia dla systemów o charakterze nieskładkowym.

W tym kontekście siatki bezpieczeństwa socjalnego, a w szczególności dochód minimalny, wymagają modernizacji i dostosowania, aby mogły zwiększać włączenie społeczne i wspierać osoby zdolne do pracy w znajdowaniu zatrudnienia wysokiej jakości.

Unia już od dawna zajmuje się kwestią zabezpieczenia odpowiednich siatek bezpieczeństwa socjalnego w celu ochrony godnego życia. W 1992 r. Rada przyjęła zalecenie 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej¹⁵, w którym zaproponowała jako wspólny cel określenie minimalnego poziomu dochodu gwarantowanego oraz zasad i wytycznych umożliwiających osiągnięcie tego celu. Do ogólnych zasad tych ram należała aktywna dyspozycyjność w zakresie pracy lub szkolenia zawodowego w przypadku osób, których wiek, stan zdrowia i sytuacja rodzinna na to pozwalają, a w przypadku pozostałych osób – środki w zakresie integracji ekonomicznej i społecznej. Przedstawione w tym zaleceniu cele powtórzono i dodatkowo wzmocniono w zaleceniu Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy¹⁶.

Uznając, jak istotne jest opracowanie unijnej reakcji politycznej na aktualne wyzwania, w październiku 2020 r. Rada zwróciła się do Komisji o zainicjowanie aktualizacji unijnych ram w celu skutecznego wspierania i uzupełniania polityki państw członkowskich w zakresie ochrony krajowego dochodu minimalnego¹⁷. W swojej rezolucji¹⁸ 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 tym kontekście i z myślą o zapewnieniu godnego życia na wszystkich jego etapach niniejsze zalecenie ma na celu przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu poprzez propagowanie odpowiedniego wsparcia dochodu, skutecznego dostępu do usług wspierających i podstawowych dla osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, oraz propagowania integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych, zgodnie z zasadą 14 Europejskiego filaru praw socjalnych. W ten sposób ma ono służyć osiągnięciu wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez aktywne wsparcie integracji na rynku pracy osób do niej

¹⁵ Zalecenie Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej (Dz.U. L 245 z 26.8.1992).

¹⁶ 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).

¹⁷ 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”.

¹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie strategii politycznych na rzecz zagwarantowania dochodu minimalnego jako narzędzia walki z ubóstwem (2016/2270(INI)).

zdolnych. Cele te należy realizować bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich w zakresie organizowania ich systemów ochrony socjalnej.

Cele szczegółowe inicjatywy służące osiągnięciu wymienionego celu ogólnego są następujące:

- a) poprawa adekwatności wsparcia dochodu;
- b) poprawa zakresu stosowania dochodu minimalnego i pobierania takich świadczeń;
- c) poprawa dostępu do rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu dla osób zdolnych do pracy;
- d) poprawa dostępu do usług wspierających i podstawowych;
- e) zachęcanie do oferowania wsparcia zindywidualizowanego;
- f) zwiększenie skuteczności zarządzania siatkami bezpieczeństwa socjalnego na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym oraz skuteczności mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Wniosek przyczynia się do realizacji zasady 14 Europejskiego filaru praw socjalnych i wspomaga również inne zasady filaru, w tym te dotyczące „aktywnego wsparcia na rzecz zatrudnienia”, „ochrony socjalnej”, „dostępu do podstawowych usług”, „kształcenia, szkolenia i uczenia się przez całe życie” oraz „równych szans”. Wniosek przyczyni się do osiągnięcia głównego celu planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, czyli ograniczenia ubóstwa, oraz celu częściowego dotyczącego ubóstwa dzieci, a także wspomaga realizację głównych celów dotyczących zatrudnienia oraz umiejętności.

Wniosek stanowi rozwinięcie zalecenia Rady 92/441/EWG w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej. Wniosek jest spójny z obowiązującymi przepisami oraz wprowadza nowe elementy w przypadkach, w których uznano, że zalecenie Rady 92/441/EWG jest niewystarczające i wymaga rozwinięcia, by dostosować je do zmian społecznych. W celu uproszczenia niniejszy wniosek ma zastąpić zalecenie Rady 92/441/EWG przy jednoczesnym zapewnieniu, aby uzyskany poziom ochrony nie został zmniejszony.

Wniosek uzupełnia również zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Strategie aktywnej integracji mają pomóc osobom zdolnym do pracy w podjęciu trwałego zatrudnienia wysokiej jakości oraz zapewnić osobom, które nie mogą pracować, środki i wsparcie wystarczające do godnego życia. Niniejszy wniosek opiera się na doświadczeniu i wnioskach wyciągniętych z wdrażania wspomnianego zalecenia i zapewnia możliwość dalszego rozwijania jego elementów oraz wyeliminowania utrzymujących się luk.

Proponowana inicjatywa stanowi rozwinięcie i uzupełnienie zalecenia MOP dotyczącego minimum ochrony socjalnej¹⁹, zawierającego wytyczne dla państw w zakresie rozszerzenia dostępu do ochrony socjalnej poprzez nadanie priorytetowego znaczenia wyznaczeniu krajowego zakresu ochrony socjalnej dostępnej wszystkim jej potrzebującym.

¹⁹ Zalecenie MOP dotyczące minimum ochrony socjalnej z 2012 r. (nr 202).

Proces europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia uwypuklił wyzwania strukturalne związane z systemami zapewniającymi dochód minimalny i powiązany z nimi elementami, takimi jak włączenie społeczne i aktywizacja zawodowa, a szereg państw członkowskich otrzymało zalecenia krajowe. Zmieniona tablica wskaźników społecznych²⁰ umożliwia śledzenie wyników i tendencji w państwach członkowskich, dzięki czemu Komisja może monitorować postępy w realizacji zaleceń dla poszczególnych krajów. W wytycznych z 2022 r. dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich stwierdzono, że systemy ochrony socjalnej powinny zapewniać odpowiedni dochód minimalny każdemu, kto nie dysponuje wystarczającymi zasobami, oraz promować włączenie społeczne poprzez zachęcanie do aktywnego uczestnictwa w rynku pracy i w życiu społecznym, w tym poprzez ukierunkowane świadczenie usług społecznych. W celu zwiększenia skuteczności działań analitycznych Komitet Ochrony Socjalnej uzgodnił ramy analizy porównawczej, a jej wyniki znalazły odzwierciedlenie we wspólnym sprawozdaniu o zatrudnieniu, w sprawozdaniach krajowych oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

Ustanowienie sieci organów krajowych odpowiedzialnych za dochód minimalny (MINET) umożliwiło prowadzenie regularnego zorganizowanego dialogu państw członkowskich, aby stale gromadzić takie informacje kontekstowe oraz ułatwić wzajemne uczenie się i wymianę praktyk w ramach otwartej metody koordynacji.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejsza inicjatywa stanowi również uzupełnienie szeregu innych unijnych inicjatyw i jest z nimi zgodna.

W zaleceniu Rady w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy²¹ państwom członkowskim zalecono objęcie osób długotrwale bezrobotnych indywidualnym wsparciem i zachęcono do lepszej koordynacji odpowiednich usług.

Zalecenie Rady w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej²² ma na celu zapewnienie, aby wszystkie te osoby wnosily wkład w skuteczne, odpowiednie i przejrzyste systemy ochrony socjalnej i miały do nich formalny dostęp. Zalecenie to służy w szczególności wspieraniu osób pracujących w oparciu o niestandardową formę zatrudnienia oraz osób samozatrudnionych, które ze względu na swój status zatrudnienia nie są w wystarczającym stopniu objęte składkowymi systemami zabezpieczenia społecznego, a tym samym są narażone na większą niepewność gospodarczą.

Celem dyrektywy o płacach minimalnych²³ jest ustanowienie ram służących poprawie adekwatności wynagrodzeń minimalnych oraz zwiększeniu dostępu pracowników do ochrony minimalnego wynagrodzenia, co przyczyni się do rozwiązania problemu ubóstwa osób pracujących i pułapek ubóstwa.

Zalecenie Rady w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży²⁴ ma na celu zapewnienie, aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 30 lat w ciągu czterech

²⁰ [Wskaźniki tablicy wskaźników społecznych – Europejski filar praw socjalnych – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

²¹ 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).

²² Zalecenie Rady z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej (Dz.U. C 387 z 15.11.2019).

²³ Należy dodać odesłanie po opublikowaniu.

²⁴ 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).

miesiący od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymywali jakościową ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu, co uchroni ich przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W zaleceniu Rady w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci²⁵ państwa członkowskie zachęca się do zagwarantowania, aby dzieci zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym miały skuteczny i bezpłatny dostęp do kluczowych usług niezbędnych dla ich dobrostanu i rozwoju, w tym poprzez działanie na rzecz integracji rodziców na rynku pracy oraz wsparcie dochodów rodzin i gospodarstw domowych.

W zaleceniu Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia (EASE)²⁶ podkreślono znaczenie opracowania i wdrożenia spójnych pakietów polityki obejmujących zachęty do zatrudniania i zmiany pracy, zmianę i podnoszenie kwalifikacji i oraz zwiększone wsparcie ze strony publicznych służb zatrudnienia.

W strategii na rzecz równouprawnienia płci na lata 2019–2025²⁷ przyznano, że wyższy odsetek kobiet, szczególnie starszych, żyje w ubóstwie, czego powodem są różnice w zatrudnieniu i luki płacowe między kobietami a mężczyznami, które narastają przez całe życie i skutkują znaczną luką emerytalną.

W unijnych ramach strategicznych dotyczących Romów i w zaleceniu Rady w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów²⁸ państwa członkowskie wezwano do walki z dyskryminacją z wielu przyczyn jednocześnie i z dyskryminacją strukturalną wobec Romów, do zapewnienia, aby do 2030 r. większość Romów wyszła z ubóstwa, oraz do wprowadzenia bardziej zdecydowanych środków w powiązanych ze sobą dziedzinach wsparcia dochodu, zatrudnienia, opieki zdrowotnej i usług społecznych, mieszkalnictwa i usług podstawowych.

Celem strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030²⁹ jest zapewnienie m.in. aby osoby z niepełnosprawnościami mogły korzystać z praw człowieka, miały równe szanse i taką samą możliwość udziału w społeczeństwie i w gospodarce, a także aby były objęte odpowiednią ochroną socjalną, co ma zagwarantować im odpowiednie dochody pozwalające na osiągnięcie godnego poziomu życia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

W Nowym europejskim programie na rzecz umiejętności³⁰ określono kompleksowy plan służący zapewnieniu sprawiedliwości społecznej i ułatwieniu dostępu do sprzyjającego włączeniu społecznemu kształcenia i szkolenia dla każdego, w tym dla osób w najtrudniejszej sytuacji. W zaleceniu Rady w sprawie indywidualnych rachunków szkoleniowych³¹,

²⁵ 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).

²⁶ Zalecenie (UE) 2021/402 z dnia 4 marca 2021 r. w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE) (Dz.U. L 80 z 8.3.2021).

²⁷ [EUR-Lex - 52020DC0152 - PL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁸ Zalecenie Rady z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów (Dz.U. C 93 z 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pl&pubId=8376&furtherPubs=yes>

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program na rzecz umiejętności służący zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności” (COM(2020) 274 final).

³¹ Zalecenie Rady z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie indywidualnych rachunków szkoleniowych (Dz.U. C 243 z 27.6.2022).

przyjętym w ramach realizacji programu na rzecz umiejętności, umożliwiono każdemu uczestnictwo w szkoleniach istotnych dla rynku pracy i ułatwiono dostęp do zatrudnienia lub jego utrzymanie. Dzięki ogłoszeniu roku 2023 Europejskim Rokiem Umiejętności jeszcze większy nacisk zostanie położony na umiejętności na wszystkich etapach życia.

Komunikat Komisji pt. „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”³² opiera się na zasadzie przystępności cenowej budynków mieszkalnych poddanych renowacji i ich dostępności, i tym samym przyczynia się do osiągnięcia celu, jakim jest zagwarantowanie odpowiednich warunków mieszkaniowych osobom w trudnej sytuacji, zwłaszcza w drodze zalecenia Komisji dotyczącego ubóstwa energetycznego³³.

W zaleceniu Rady w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej³⁴ określono szczegółowe wytyczne, które mają ułatwić państwom członkowskim wdrożenie pakietów politycznych zapewniających kompleksową sprawiedliwą transformację w kierunku neutralności klimatycznej ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw domowych w trudnej sytuacji.

W Planie REPowerEU³⁵ wezwano do wprowadzenia ukierunkowanych środków mających na celu zminimalizowanie niestabilności, utrzymanie cen pod kontrolą i ochronę osób doświadczających ubóstwa (energetycznego) lub nim zagrożonych z myślą o zapewnieniu długoterminowych korzyści ze sprawiedliwej transformacji energetycznej oraz sprawnego stopniowego odejścia od rosyjskich paliw kopalnych.

Celem wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii³⁶ jest rozwiązanie problemu ogromnych podwyżek cen energii poprzez ograniczenie zużycia energii elektrycznej w państwach członkowskich i udział osób najbardziej potrzebujących, w tym gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, w nadzwyczajnych zyskach producentów energii.

Plan działania na rzecz gospodarki społecznej³⁷ przyczynia się do rozwoju gospodarki społecznej poprzez wykorzystanie związanych z nią możliwości gospodarczych i możliwości tworzenia miejsc pracy, a także wkładu gospodarki społecznej w sprawiedliwą odbudowę sprzyjającą włączeniu społecznemu oraz w transformację ekologiczną i cyfrową.

Niniejszy wniosek przyczynia się do osiągnięcia celów Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”, COM(2020) 662 final.

³³ Zalecenie Komisji (UE) 2020/1563 z dnia 14 października 2020 r. dotyczące ubóstwa energetycznego (Dz.U. L 357 z 27.10.2020).

³⁴ Zalecenie Rady z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie zapewnienia sprawiedliwej transformacji w kierunku neutralności klimatycznej (Dz.U. C 247 z 27.6.2022).

³⁵ COM(2022) 230, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan REPowerEU”.

³⁶ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii, COM(2022) 473 final.

³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budowanie gospodarki służącej ludziom: plan działania na rzecz gospodarki społecznej”, COM(2021) 778 final.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Proceduralną podstawą prawną proponowanego zalecenia jest art. 292 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a materialną podstawą prawną – art. 153 ust. 1 lit. j) TFUE.

Art. 153 ust. 1 lit. j) umożliwia Unii wspieranie i uzupełnianie działań państw członkowskich w dziedzinie zwalczania wykluczenia społecznego. Niniejszy wniosek przyczyni się do osiągnięcia tego celu poprzez propagowanie wsparcia dochodu na poziomie umożliwiającym godne życie, w połączeniu ze skutecznym dostępem do usług wspierających i podstawowych oraz do środków wspierających integrację na rynku pracy osób do niej zdolnych.

Przyjęcie art. 153 ust. 1 lit. j) jako podstawy materialnej jest ograniczone przede wszystkim przepisem art. 153 ust. 2 lit. a), w którym dopuszcza się wyłącznie środki w celu zachęcania do współpracy między państwami członkowskimi, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych.

Ponadto na podstawie art. 153 ust. 4 wszystkie przepisy uchwalone na mocy art. 153 wymagają, aby zalecenie to (i) nie naruszało praw państw członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego; (ii) nie wpływało znacząco na równowagę finansową tych systemów.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Odpowiedzialność za politykę zatrudnienia i ochrony socjalnej spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości.

Począwszy od zalecenia Rady 92/441/EWG i zalecenia Rady 92/442/EWG w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej³⁸ Unia podejmuje działania w obszarze ochrony socjalnej z uwagi na zgodne przekonanie, iż pogłębianie jednolitego rynku musi przebiegać przy zapewnieniu solidarności społecznej i zbliżenia polityki ochrony socjalnej w państwach członkowskich.

Chociaż wszystkie państwa członkowskie przyjęły reformy w obszarze dochodu minimalnego, dowody wskazują na to, że w większości państw członkowskich istnieje pole do poprawy w celu sprostania zidentyfikowanym wyzwaniom w zintegrowany sposób. Luki w skutecznym zapewnianiu dochodu minimalnego i środków z zakresu aktywizacji zawodowej powodują wzrost zagrożeń dla dobrostanu dotkniętych nimi osób i ich rodzin, które doświadczają większej niepewności ekonomicznej, oraz ograniczenie ogólnych poziomów zatrudnienia w gospodarce. Problem niewłaściwego wsparcia dochodu i niewystarczającego dostępu do usług wsparcia znacznej części społeczeństwa niekorzystnie wpływa na sprawiedliwość społeczną i zrównoważony wzrost gospodarczy. Utrzymująca się bierność zawodowa i oddalenie od rynku pracy prowadzą do obniżenia umiejętności oraz do powstania siły roboczej o niższej jakości i produktywności. Zjawiska te stanowią ważny czynnik prowadzący do wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz przeszkodę w osiągnięciu głównych celów na 2030 r. Jak ukazano w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu wnioskowi, cel dotyczący ograniczenia ubóstwa prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty w nadchodzących latach, chyba że państwa członkowskie wzmocnią krajowe systemy ochrony socjalnej i włączenia społecznego,

³⁸ Zalecenie Rady 92/442/EWG z dnia 27 lipca 1992 r. w sprawie zbliżania celów i polityk ochrony socjalnej (Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 49).

natomiast osiągnięcie celu dotyczącego zatrudnienia wymaga skuteczniejszej polityki na rzecz aktywizacji zawodowej.

Ze względu na ryzyko braku działania (lub niewystarczającego działania), przy uwzględnieniu ostatnich tendencji i przyszłych wyzwań społecznych oraz potencjalnego wzajemnego uczenia się państw członkowskich, Unia jest właściwym podmiotem, aby zintensyfikować działania i przyjąć wiodącą rolę z poszanowaniem kompetencji państw członkowskich w obszarze ochrony socjalnej. Działania Unii mogą przyczynić się do zapewnienia, aby wszystkie państwa członkowskie podążały w tym samym kierunku w tym samym czasie, poprzez promowanie pozytywnej konwergencji w poszczególnych państwach członkowskich i między nimi i w rezultacie osiągnięcie bardziej sprawiedliwych i spójnych społeczeństw.

- **Proporcjonalność**

Środki proponowane w ramach niniejszego zalecenia są proporcjonalne do wyznaczonych celów. We wniosku wspiera się siatki bezpieczeństwa socjalnego i dochód minimalny, które już funkcjonują w państwach członkowskich, i uzupełnia się działania państw członkowskich w obszarze walki z wykluczeniem społecznym oraz integracji na rynku pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Proponowane działania zostały opracowane z poszanowaniem praktyk stosowanych w państwach członkowskich i różnorodności ich systemów ochrony socjalnej. We wniosku uznaje się, że różnice sytuacji krajowych, regionalnych lub lokalnych mogą prowadzić do różnic w sposobie, w jaki proponowane zalecenie będzie realizowane, oraz pozwala się państwom członkowskim wykorzystać zalecenie zgodnie z ich szczególnymi potrzebami. Proporcjonalność odegrała również kluczową rolę w wyborze instrumentu.

- **Wybór instrumentu**

Wybrany instrumentem jest wniosek dotyczący zalecenia Rady, co jest zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Instrument ten opiera się na istniejącym dorobku prawnym Unii oraz jest zgodny z rodzajem instrumentu, który jest dostępny do celów działań Unii w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej. Zalecenie Rady będzie zawierało szczegółowe wytyczne dla państw członkowskich dotyczące kierunku reform, przy czym państwa członkowskie będą miały możliwość dostosowania środków do krajowych instytucji i modeli realizacji. W zaleceniu określa się środki do rozważenia przez państwa członkowskie i stanowi ono solidną podstawę do współpracy na szczeblu Unii w tym obszarze, przy pełnym poszanowaniu kompetencji państw członkowskich w odpowiednich dziedzinach polityki. Niniejsze zalecenie, po jego przyjęciu, zastąpi zalecenie Rady 92/441/EWG.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

W 1999 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie z wdrażania zalecenia Rady 92/441/EWG³⁹. W sprawozdaniu tym potwierdzono zasadniczą rolę dochodu minimalnego jako mechanizmu ostatniej szansy w ramach siatki bezpieczeństwa. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że przedmiotowe zalecenie było pomocne przy organizacji i stymulacji debaty państw

³⁹ Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z wdrożenia zalecenia 91/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej (COM(1998) 774 final).

członkowskich na temat roli i rozwoju dochodu minimalnego oraz sprzyjało osiągnięciu konwergencji między państwami członkowskimi. Wskazano w nim również, że wciąż istnieją znaczące różnice w funkcjonowaniu dochodu minimalnego, w sposobie i zakresie uwzględniania w nim podstawowych potrzeb oraz w sposobie powiązywania dochodu minimalnego z innymi środkami w zakresie wsparcia socjalnego i wsparcia zatrudnienia.

W 2013 r. Komisja przeprowadziła przegląd wdrażania zalecenia Komisji 2008/867/WE⁴⁰. W ocenie tej potwierdzono trafność podejścia zakładającego aktywną integrację, ale przyznano, że poczyniono stosunkowo ograniczone postępy w jego wdrażaniu na szczeblu krajowym. W ocenie tej wskazano konkretne wyzwania związane z trzema filarami aktywnej integracji, takie jak: (i) niska adekwatność, brak wykorzystania wsparcia dochodu i ograniczony zakres jego stosowania, (ii) ubóstwo pracujących i ewentualne czynniki zniechęcające wynikające z systemów podatkowych i systemów zabezpieczenia społecznego oraz (iii) problematyczny dostęp do usług wysokiej jakości w wielu państwach członkowskich, zwłaszcza dla Romów, migrantów i osób z niepełnosprawnościami. Ponadto wdrażanie było utrudnione przez problemy z koordynacją na szczeblu lokalnym i rozproszenie kompetencji między poszczególnymi poziomami polityki.

Kolejny przegląd postępów we wdrażaniu zalecenia Komisji 2008/867/WE przeprowadzono w 2017 r.⁴¹ W ustaleniach z tej oceny podkreślono znaczenie stosowania zintegrowanych i kompleksowych środków z zakresu polityki adresowanych do osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Wezwano do większego skoncentrowania się na odpowiednim wsparciu służącym społecznemu włączeniu osób niezdolnych do pracy oraz podkreślono konieczność ścisłej współpracy zainteresowanych stron oraz aktywniejszego zaangażowania wszystkich odpowiednich partnerów.

Wyniki tych ocen wzięto pod uwagę przy opracowywaniu niniejszego wniosku.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Konsultacje z zainteresowanymi stronami przeprowadzone przez Komisję objęły dwa okresy. W okresie od 14 stycznia do 30 listopada 2020 r. Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne w sprawie Planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych (w tym w sprawie jego zasady 14.)⁴², których wyniki uwzględniono przy formułowaniu treści niniejszego wniosku. Ponadto w okresie od 5 stycznia do 5 maja 2022 r. Komisja przeprowadziła ukierunkowane konsultacje dotyczące przedmiotowej inicjatywy. W tych konsultacjach, mających głównie formę debat tematycznych, udział wzięli partnerzy społeczni, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, Komitet Ochrony Socjalnej i Komitet ds. Zatrudnienia, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, sieć publicznych służb zatrudnienia, Komitet Regionów, osoby młode, badacze i przedstawiciele środowiska akademickiego. Wszystkie zainteresowane strony mogły udzielić odpowiedzi na zaproszenie do zgłaszania uwag, w efekcie czego otrzymano 75 pojedynczych uwag oraz 33 stanowiska, głównie ze strony społeczeństwa obywatelskiego, obywateli, a także stowarzyszeń przedsiębiorców, przedstawicieli środowiska akademickiego, związków zawodowych i organów publicznych.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych”, SWD(2021) 46 final.

Większość zainteresowanych stron opowiedziała się za inicjatywą unijną służącą wzmocnieniu obecnie obowiązujących ram. Wiele z nich przypomniało, że dochody minimalne są wzajemnie powiązane z innymi środkami wsparcia i jako takie należy je uznać za element szerszych systemów ochrony socjalnej opracowywanych i wdrażanych na szczeblu krajowym. Zazwyczaj uważano, że najlepszym instrumentem będzie zalecenie Rady zawierające wytyczne na szczeblu unijnym i pozostawiające ich wdrażanie państwom członkowskim. Większość zainteresowanych stron podkreśliła znaczenie wzmacniającego podejścia zakładającego aktywne włączenie, łączącego wsparcie dochodu, rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu oraz dostęp do usług wysokiej jakości. Aby podejście to było skuteczne, wybrany system zarządzania powinien wspierać horyzontalną i wertykalną współpracę poszczególnych podmiotów. W tym kontekście wiele zainteresowanych stron ponownie podkreśliło znaczenie lokalnych podmiotów, w tym usługodawców i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, oraz zaleciło, aby podmioty te włączono do systemów zarządzania. W kwestii adekwatności większość zainteresowanych stron przyznała, że poziom wsparcia dochodu powinien być przynajmniej równy krajowemu progowi ubóstwa, aby zapewniał godne życie. Większość zainteresowanych stron wskazała na konieczność stosowania solidnych systemów monitorowania wspierających skuteczne wdrażanie zalecenia.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Baza dowodów, na podstawie których sformułowano tę inicjatywę, obejmuje:

- badanie rozpoznawcze wspierające dokument roboczy służb Komisji pt. „Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States’ minimum income schemes” („Uzupełnianie brakującej wiedzy oraz identyfikacja mocnych stron i wyzwań w kontekście skuteczności systemów zapewniających dochód minimalny funkcjonujących w państwach członkowskich UE”). Badanie to miało na celu: (i) zgromadzenie danych dotyczących krajowego dochodu minimalnego w całej Unii; (ii) identyfikację mocnych stron i wyzwań w kontekście skuteczności dochodu minimalnego oraz (iii) ocenę skutków poszczególnych środków służących zwiększeniu jego skuteczności, w tym aktywizacji i dostępu do usług;
- modelowanie skutków wybranych wariantów strategicznych w zakresie zapewnienia odpowiedniego wsparcia dochodu przeprowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze;
- ramy analizy porównawczej dotyczące dochodu minimalnego, uzgodnione w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, który ustalił trzy dźwignie polityczne, które najprawdopodobniej wpływają na funkcjonowanie dochodu minimalnego: (i) adekwatność świadczeń, (ii) zasady kwalifikowalności i pobieranie świadczeń oraz (iii) środki aktywizacji i dostęp do usług. W tych ramach określono szereg wskaźników dotyczących wyników, efektywności i bodźców politycznych, w tym dwuaspektowy wskaźnik adekwatności pieniężnego wsparcia dochodu: (i) jako odsetek progów zagrożenia ubóstwem w danym państwie członkowskim oraz (ii) jako odsetek dochodu osoby nisko uposażonej zdefiniowanej jako osoba o zarobkach na poziomie 50 % średniego wynagrodzenia;
- oparte na tych ramach analizy porównawczej wspólne sprawozdanie Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji przedstawiające aktualną sytuację dochodu minimalnego;

- Przegląd sytuacji w dziedzinie ochrony socjalnej, w którym każdego roku identyfikuje się główne tendencje społeczne, które należy obserwować w całej Unii oraz kluczowe wyzwania społeczne i dobre efekty społeczne w poszczególnych państwach członkowskich.
- **Ocena skutków**

Celem proponowanego instrumentu – zalecenia Rady – jest zapewnienie państwom członkowskim wystarczającej swobody, aby mogły określić najlepszy sposób osiągnięcia celów inicjatywy z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych, regionalnych lub lokalnych. Ponieważ potencjalny wpływ instrumentu zależy od konkretnych działań, które zostaną podjęte przez państwa członkowskie, nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny oczekiwanych skutków w ramach kompleksowej oceny skutków zanim państwa członkowskie dokonają wyboru w zakresie wdrażania.

Towarzyszący instrumentowi dokument roboczy służb Komisji zawiera przegląd najważniejszych wyzwań w kontekście funkcjonowania dochodu minimalnego. Przedstawiono w nim również analizę wpływu ewentualnych reform politycznych na ograniczenie ubóstwa.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Nie dotyczy.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek przyczyni się do ochrony prawa do godnego życia (art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej), prawa do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, do pomocy społecznej i mieszkaniowej oraz do godnej egzystencji wszystkich osób pozbawionych wystarczających środków (art. 34 Karty).

4. WPLYW NA BUDŻET

Nie dotyczy.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania

Państwa członkowskie będą regularnie składać Komisji sprawozdania z postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia. W zaleceniu tym ustanawia się również okres stopniowego wdrażania – do końca 2030 r. – przepisu dotyczącego adekwatności wsparcia dochodu. Sprawozdania z postępów należy omawiać na forum Komitetu Ochrony Socjalnej w ścisłej współpracy z Komitetem ds. Zatrudnienia i siecią publicznych służb zatrudnienia w zakresie dostępu do rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu.

Na podstawie krajowych sprawozdań z postępów Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja będą regularnie przedstawiać wspólne sprawozdania na szczeblu unijnym. Komisja będzie również regularnie monitorować wdrażanie tego zalecenia w kontekście europejskiego semestru i, w stosownych przypadkach, wydawać zalecenia dla poszczególnych krajów.

Komisja dąży również do współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej, aby dalej rozwijać ramy analizy porównawczej dotyczące systemów zapewniających dochód minimalny, które to ramy mają leżeć u podstaw monitorowania niniejszego zalecenia, oraz zwiększać dostępność i porównywalność odpowiednich wskaźników.

Komisja zakłada przeprowadzenie przeglądu działań podjętych w odpowiedzi na proponowane zalecenie, w szczególności w zakresie ich wpływu na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego, wzrost zatrudnienia i poprawę umiejętności, oraz do 2032 r. przedstawi sprawozdanie Radzie. W oparciu o wyniki weryfikacji Komisja może rozważyć sporządzenie kolejnych wniosków.

• Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)

Nie dotyczy.

• Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku

W pkt 1 wskazano cel zalecenia.

W pkt 2 zawarto definicje, które należy stosować do celów zalecenia.

W pkt 3 zaleca się, aby państwa członkowskie opracowały solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego w ramach zintegrowanego podejścia zakładającego połączenie wsparcia dochodu, zachęt i wsparcia (re)integracji na rynku pracy oraz dostępu do usług.

W pkt 4–7 zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły adekwatność wsparcia dochodu poprzez określenie przejrzystej metodyki ustalania i weryfikacji jego poziomu, zaproponowanie wartości odniesienia stanowiących podstawę oceny adekwatności oraz rocznych korekt wsparcia dochodu. W szczególności w pkt 6 zachęca się państwa członkowskie, aby stopniowo osiągnęły adekwatność wsparcia dochodu najpóźniej do 31 grudnia 2030 r.

W pkt 8 zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły możliwość ubiegania się o wsparcie dochodu poszczególnym członkom gospodarstwa domowego tak, aby niekoniecznie skutkowało to wzrostem ogólnego poziomu świadczeń otrzymywanych przez dane gospodarstwo domowe.

W pkt 9 zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły osobom niedysponującym wystarczającymi zasobami pełny dostęp do dochodu minimalnego, poprzez m.in. wprowadzenie niedyskryminacyjnych kryteriów kwalifikowalności i proporcjonalnej oceny sytuacji majątkowej.

W pkt 10 zaleca się, aby państwa członkowskie zachęcały do pełnego wykorzystania dochodu minimalnego, w tym poprzez uproszczenie procedury składania wniosków, ograniczenie barier administracyjnych oraz zapewnienie potencjalnym beneficjentom łatwo dostępnych informacji.

W pkt 11 zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły odpowiednie zachęty dla beneficjentów dochodu minimalnego do (re)integracji na rynku pracy oraz dopilnowały, by rynki pracy sprzyjały włączeniu społecznemu, a wskaźniki zatrudnienia były wysokie, m.in. poprzez inwestycje w kapitał ludzki i umiejętności, zagwarantowanie zachęt do pracy, wspieranie pracodawców i zapewnianie możliwości pracy w sektorze gospodarki społecznej.

W pkt 12 zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły skuteczny dostęp do usług wspierających i podstawowych poprzez zagwarantowanie ciągłości dostępu do podstawowych usług (w tym energii) i wyeliminowanie barier utrudniających dostęp do takich usług.

W pkt 13 zaleca się, aby państwa członkowskie opracowały zindywidualizowane podejścia w zakresie eliminacji szeregu barier na drodze do włączenia społecznego i zatrudnienia osób niedysponujących wystarczającymi zasobami.

W pkt 14–15 zaleca się, aby państwa członkowskie wprowadziły skuteczne systemy zarządzania i monitorowania oraz aby regularnie przedstawiały Komisji sprawozdania z wdrażania zalecenia.

W pkt 16 zachęca się Komisję do dalszej współpracy z Komitetem Ochrony Socjalnej nad rozwojem ram analizy porównawczej dotyczących systemów zapewniających dochód minimalny oraz do zwiększenia dostępności i porównywalności odpowiednich danych. Zaleca się w nim również, aby Komisja i Komitet Ochrony Socjalnej regularnie przeprowadzały przegląd postępów we wdrażaniu zalecenia i do 2032 r. przedstawiły sprawozdanie Radzie.

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 osiągnięciu wysokiego poziomu zatrudnienia poprzez propagowanie odpowiedniego wsparcia dochodu i skutecznego dostępu do usług wspierających i podstawowych dla osób niedysponujących wystarczającymi zasobami oraz propagowania integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych.
- (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 społecznemu.
- (3) W art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”) uznaje się i szanuje prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych. W Kartce 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 socjalnej⁴³ 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 pracy⁴⁴ określono kompleksową strategię, która

⁴³ Zalecenie Rady 92/441/EWG z 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).

⁴⁴ 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).

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.

- (6) W listopadzie 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja ogłosiły Europejski filar praw socjalnych obejmujący 20 zasad wspierających sprawnie funkcjonujące i sprawiedliwe rynki pracy oraz systemy opieki społecznej. Zgodnie z zasadą 14, „[k]ażdy, kto nie dysponuje wystarczającymi środkami, 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 socjalnych⁴⁵ („plan działania”) wyrażono zamiar utworzenia silnej Unii socjalnej. W czerwcu 2021 r. Rada Europejska, zgodnie z deklaracją z Porto⁴⁶, z zadowoleniem przyjęła unijny cel społeczny w zakresie ubóstwa zakładający, że do 2030 r. liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powinna zmaleć o co najmniej 15 mln⁴⁷, 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. W czerwcu 2022 r. państwa członkowskie przedstawiły swoje cele krajowe. 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.
- (9) W rezolucji z dnia 24 października 2017 r.⁴⁸ 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.⁴⁹ Rada zwróciła się do Komisji o zainicjowanie aktualizacji unijnych ram w celu skutecznego wspierania i uzupełniania polityki państw członkowskich w zakresie ochrony krajowego dochodu

⁴⁵ 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).

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁴⁷ W porównaniu z 2019 r.

⁴⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie strategii politycznych na rzecz zagwarantowania dochodu minimalnego jako narzędzia walki z ubóstwem (2016/2270(INI)).

⁴⁹ 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”.

minimalnego. Podczas Konferencji w sprawie przyszłości Europy obywatele wezwali do utworzenia wspólnych unijnych ram dotyczących dochodu minimalnego⁵⁰.

- (10) Niniejsze zalecenie opiera się na ustaleniach z dokonanych przez Komisję ocen⁵¹ postępów we wdrażaniu zalecenia Komisji 2008/867/WE. W ocenach tych potwierdzono słuszność podejścia zakładającego aktywną integrację, 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.
- (11) Pomimo pewnych postępów w ograniczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego w Unii na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia, w 2021 r. liczba osób zagrożonych tymi zjawiskami nadal 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 zatrudnienia⁵². Wnioski wyciągnięte z kryzysu uwiaryściły ponadto znaczenie odpowiednich, kompleksowych i odpornych systemów ochrony socjalnej, stanowiących instrumenty zapobiegawcze umożliwiające reagowanie na wstrząsy i wspieranie odbudowy.
- (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,

⁵⁰ Konferencja w sprawie przyszłości Europy – sprawozdanie z wyników końcowych, maj 2022 r., s. 58.

⁵¹ 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.

⁵² Wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu z 2022 r.

stanowiące gwarancję odpowiedniego wsparcia dochodu i ułatwiający 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 środkach 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 aktywnych instrumentów rynku pracy, wsparcia w oszukiwaniu pracy oraz kształcenia 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 środków 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 ostatecznej szansy, 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. Wsparcie dochodu może również obejmować inne świadczenia pieniężne, takie jak świadczenia na dziecko, dodatki rodzinne, dodatki mieszkaniowe, zasiłki dla bezrobotnych, renty inwalidzkie, świadczenia z tytułu starości lub świadczenia pracownicze. Może również stanowić uzupełnienie minimalnych emerytur i dochodów z pracy.
- (17) Dochód minimalny stanowi główny element 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 obejmuje odpowiednie zachęty oraz dostosowane do potrzeb i proporcjonalne uwarunkowania (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 podnoszenie poziomów zatrudnienia.
- (18) Świadczenia rzeczowe mogą stanowić ukierunkowane wsparcie osób niedysponujących wystarczającymi zasobami w uzyskaniu dostępu do konkretnych usług, takich jak wczesna edukacja i opieka nad dziećmi, zgodnie z zaleceniem Rady

w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci⁵³, opieka zdrowotna i opieka długoterminowa, mieszkalnictwo socjalne, zatrudnienie i szkolenia.

- (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 trwałe 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 przyczyniać 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 zatrudnienia, aby zapobiegać sytuacjom, w których mieszkańcy popadają w ubóstwo lub są długoterminowo zależni od dochodu minimalnego.
- (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, państwa członkowskie stoją jednak przed podobnymi wyzwaniem. 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 i regularnego dostosowywania wsparcia dochodu 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 lub metody oparte na zestawie towarów i usług określonym na szczeblu krajowym, odzwierciedlającym koszt utrzymania 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. Chociaż oczywiste jest, że dochód z pracy (nawet na poziomie minimalnego wynagrodzenia) powinien

⁵³ 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).

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 odpowiedni poziomy ogólnego wsparcia dochodu. Świadczenia muszą odpowiadać inflacji (zwłaszcza cen żywności i energii), wzrostom kosztów utrzymania i dynamice płac.

- (22) Kryteria kwalifikowalności mogą stanowić barierę utrudniającą dostęp do otrzymania dochodu minimalnego przez przedstawicieli niektórych grup. Zasadniczo dzieci mogą zostać 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). Chociaż ocena sytuacji majątkowej jest podstawowym elementem mającym na celu zapewnienie odpowiedniego zastosowania dochodu minimalnego, jego niewystarczający zakres może również mieć miejsce, jeżeli próg maksymalnej łącznej wartości dochodu i aktywów podczas oceny sytuacji majątkowej określono na niskim poziomie, przez co niektóre gospodarstwa domowe mogą zostać wykluczone, nawet jeżeli są ubogie.
- (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. Próg stosowany w ocenie sytuacji majątkowej powinien odzwierciedlać próg umożliwiający godne życie w gospodarstwach domowych różnego rodzaju i różnej wielkości w danym państwie członkowskim. W ramach oceny sytuacji majątkowej, niskie dochody z pracy (takie jak dochody jednorazowe lub nieregularne) należy traktować proporcjonalnie, aby zapewnić zachęty do pracy i nie wykluczać wnioskodawców z możliwości pobierania (ewentualnie niższych) świadczeń. Dostęp do dochodu minimalnego należy zapewniać szybko, a uprawnienie to powinno mieć charakter nieograniczony dopóty, dopóki wnioskodawcy spełniają kryteria kwalifikowalności, co należy regularnie weryfikować.
- (24) W czasach pogorszenia koniunktury gospodarczej elastyczna konstrukcja dochodu minimalnego, w tym umożliwiająca tymczasowo uproszczony dostęp, może znacząco ograniczyć niekorzystne skutki społeczne 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.
- (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 zapewniające wykorzystanie dochodu minimalnego przez gospodarstwa domowe osób samotnie wychowujących dzieci, którymi przeważnie są kobiety. Ponadto należy prowadzić działania informacyjne w szczególności na obszarach, na których panuje trudna sytuacja społeczna, oraz wśród najbardziej zmarginalizowanych gospodarstw domowych, w tym wśród Romów. Bariery 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 ocenę sytuacji materialnej przeprowadza się na poziomie gospodarstwa domowego, często nie uwzględnia się w niej 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 ułatwiające otrzymywanie wsparcia dochodu przez poszczególnych członków gospodarstwa domowego mogą przyczynić się do promowania równości płci oraz niezależności ekonomicznej i bezpieczeństwa dochodowego kobiet i młodych dorosłych bez konieczności zwiększenia ogólnego poziomu świadczeń otrzymywanych przez dane gospodarstwo domowe.
- (27) Aby ograniczyć długoterminową zależność od wsparcia dochodu, należy umocnić rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu dostępne dla wszystkich. 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 młodzieży⁵⁴, na szczególną uwagę zasługują młodzi dorośli 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 zapewnić możliwość podnoszenia i zmiany kwalifikacji, zindywidualizowanego wsparcia oraz doradztwa odpowiadającego konkretnym potrzebom, zapewnienie wysokiej jakości miejsc pracy, propagowanie utrzymywania zatrudnienia oraz umożliwienie rozwoju zawodowego, zgodnie z koncepcją rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu. 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 ubóstwa.

⁵⁴ 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).

- (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.
- (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 społecznych⁵⁵ 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 powinna skutkować opracowaniem dostosowanego do potrzeb planu włączenia obejmującego (indywidualnie lub łącznie) przedstawicieli 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 możliwości podjęcia pracy, i zapewniać równowagę między pozytywnymi zachętami a wymogami w zakresie aktywizacji⁵⁶. 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 pracy⁵⁷, które w razie potrzeby można poddać przeglądowi i dostosować, aby uwzględniały również szerszy zestaw usług wspierających integrację osób niedysponujących wystarczającymi zasobami.
- (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

⁵⁵ Dobrowolne europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości usług społecznych, SPC/2010/10 final.

⁵⁶ 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”).

⁵⁷ 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).

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) 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.
- (33) Dzięki dostępnym funduszom unijnym można wspierać wdrażanie niniejszego zalecenia. W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus⁵⁸ 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.
- (34) 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.
- (35) 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.
- (36) 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 polityki⁵⁹.

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

⁵⁸ 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).

⁵⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsza ocena skutków dystrybucyjnych polityki państw członkowskich” (w opracowaniu).

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 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 aktywną integrację.

DEFINICJE

- 2) Do celów niniejszego zalecenia stosuje się następujące definicje:
 - a) „osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami” oznaczają osoby mieszkające w gospodarstwach domowych o niewystarczających, nieregularnych lub niepewnych środkach pieniężnych i materialnych, niezbędnych, aby zapewnić zdrowie i dobrostan oraz włączenie społeczne i udział tych osób w życiu gospodarczym i społecznym;
 - b) „wsparcie dochodu” oznacza łącznie wszystkie rodzaje świadczeń pieniężnych wypłacanych na rzecz danego gospodarstwa domowego, w tym świadczenia zapewniające dochód minimalny;
 - c) „dochód minimalny” oznacza nieskładkowe i uzależnione od wysokości dochodów zabezpieczenie funkcjonujące w ramach systemów ochrony socjalnej;
 - d) „zakres stosowania” obejmuje osoby uprawnione do udziału w dochodzie minimalnym określonym w przepisach krajowych;
 - e) „wykorzystanie” oznacza odsetek osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, uprawnionych do dochodu minimalnego, które faktycznie pobierają takie świadczenia;
 - 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, oraz 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 opracowały solidne siatki bezpieczeństwa socjalnego, które zagwarantują godne życie na wszystkich jego etapach i połączą odpowiednie wsparcie dochodu – w tym świadczenia zapewniające dochód minimalny i inne towarzyszące świadczenia pieniężne – ze świadczeniami rzeczowymi oraz zapewniają dostęp do usług wspierających i podstawowych.
- 4) Zaleca się, aby – w celu zapewnienia odpowiedniego wsparcia dochodu – państwa członkowskie ustaliły jego poziom według przejrzystej i kompleksowej metodyki określonej w przepisach, przy udziale odpowiednich zainteresowanych stron. W ramach tej metodyki należy 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 rozwój.
- 5) Przy zapewnieniu zachęt do (re)integracji na rynku pracy osób do niej zdolnych, wsparcie dochodu powinno powodować stopniowy wzrost dochodu osób niedysponujących wystarczającymi zasobami do poziomu równoważnego 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 osiągnęły odpowiedni poziom wsparcia dochodu, określony w pkt 5, najpóźniej do 31 grudnia 2030 r., przy jednoczesnym zapewnieniu stabilności finansów publicznych.
- 7) Zaleca się, aby państwa członkowskie przeprowadzały coroczny przegląd i w razie potrzeby dostosowywały poziom wsparcia dochodu, aby zachować jego adekwatność, przy uwzględnieniu świadczeń rzeczowych.
- 8) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły możliwość ubiegania się o wsparcie dochodu poszczególnym członkom gospodarstwa domowego, co ma służyć wspieraniu równouprawnienia płci oraz bezpieczeństwa dochodów oraz niezależności ekonomicznej kobiet, młodych dorosłych i osób z niepełnosprawnościami.

DOSTĘP DO DOCHODU MINIMALNEGO

- 9) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły wszystkim osobom niedysponującym wystarczającymi zasobami dostęp do dochodu minimalnego określonego w prawie poprzez określenie:
 - a) przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów kwalifikowalności zapewniających młodym dorosłym skuteczny dostęp do dochodu minimalnego, bez względu na kwestię posiadania stałego adresu i przy zapewnieniu proporcjonalnej długości legalnego pobytu;

- b) progów w ramach oceny sytuacji majątkowej, 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 w terminie 30 dni od złożenia wniosku;
- d) ciągłości dostępu do dochodu minimalnego przez cały okres, w którym osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami spełniają kryteria kwalifikowalności, co należy regularnie weryfikować;
- 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) mechanizmów gwarantujących, aby dochód minimalny można było dostosowywać w przypadku kryzysów społeczno-gospodarczych, na przykład poprzez tymczasowe złagodzenie kryteriów kwalifikowalności lub przedłużenie okresu pobierania świadczeń.

WYKORZYSTANIE DOCHODU MINIMALNEGO

- 10) Zaleca się, aby państwa członkowskie zachęcały do pełnego wykorzystania 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) aktywne działania informacyjne skierowane do osób niedysponujących wystarczającymi zasobami, służące zwiększeniu świadomości i poziomu wykorzystania 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) przeprowadzanie regularnej oceny braku wykorzystania dochodu minimalnego 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 wysokiego wskaźnika zatrudnienia i rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu, państwa członkowskie zapewniły aktywizację zawodową, usunęły bariery na drodze do (ponownego) uzyskania i utrzymania zatrudnienia, wspierały osoby zdolne do pracy w znajdowaniu zatrudnienia wysokiej jakości, zapewniały zachęty do pracy, rozwiązały 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 okresów próbnych, staży, pracy krótkoterminowej lub sporadycznej;
- 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 środków, takich jak zachęty do zatrudniania, wsparcie w trakcie zatrudniania lub po nim, mentoring, doradztwo, propagowanie utrzymania zatrudnienia i rozwoju zawodowego.

DOSTĘP DO USŁUG WSPIERAJĄCYCH I PODSTAWOWYCH

- 12) Zaleca się, aby państwa członkowskie zapewniły:
 - 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;

- 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, która 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 pracy⁶⁰ – 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 braków, dublowania i fragmentacji świadczeń i ich systemów, 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 na wszystkich poziomach zarządzania oraz przeprowadzanie regularnych ocen, a także aby wprowadzały

⁶⁰

dostosowania pozwalające jak najskuteczniej osiągnąć cele niniejszego zalecenia;

- b) opracowały, 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) co trzy lata przedstawiały Komisji sprawozdania z postępów we wdrażaniu niniejszego zalecenia; pierwsze sprawozdanie powinno obejmować wyniki ocen, o których mowa w lit. a), i opracowane w ich ramach zalecenia.

16) Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zamierza:

- a) współpracować z państwami członkowskimi w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, aby dalej rozwijać ramy analizy porównawczej dotyczące dochodu minimalnego oraz zwiększać dostępność i porównywalność odpowiednich wskaźników i danych;
- b) wzmocnić wzajemne uczenie się i upowszechniać wyniki i dobre praktyki w państwach członkowskich;
- c) na podstawie sprawozdań, 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;
- d) monitorować postępy we wdrażaniu niniejszego zalecenia w kontekście europejskiego semestru i, w stosownych przypadkach, proponować zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich;
- 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 2032 r.

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

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*