

Warszawa, 27 października 2022 r.

**Stanisław Szwed**  
**Sekretarz Stanu w Ministerstwie**  
**Rodziny i Polityki Społecznej**

***Szanowny Panie Ministrze***

W związku z pismem Pana Ministra z dnia 24 października br. (zn. DPS-II.7100.15.2.2022.EC) odnoszącym się do zaopiniowania Wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie COM(2022)490 pozwalamy sobie przekazać uwagi Wspólnoty Roboczej Związku Organizacji Socjalnych WRZOS oraz Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciw Ubóstwu (EAPN). Podstawą naszej opinii są uwagi dr hab. Ryszarda Szarfenberga (EAPN Polska, ATD Czwarty Świat).

**Uwagi ogólne i horyzontalne**

EAPN proponowała, aby UE przyjęła dyrektywę ramową w sprawie zapewnienia adekwatnego dochodu minimalnego. We wniosku zaproponowano słabszą formułę prawną o charakterze zalecenia, co budzi wątpliwości dotyczące skuteczności implementacji w państwach członkowskich. Z zadowoleniem jednak przyjmujemy projekt zalecenia dotyczący wsparcia dochodowego o charakterze dochodu minimalnego. Jest to znaczny postęp w stosunku do Zalecenia Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w ramach systemów ochrony socjalnej.

Wniosek dotyczy dochodu minimalnego, co zostało zasygnalizowane w tytule. Jest on rozumiany jako świadczenia pieniężne nieskładkowe i z kryteriami dochodów i zasobów. Dużą część zalecenia dotyczy jednak nie tak zdefiniowanych świadczeń, ale całego wsparcia dochodowego, czyli wszystkich świadczeń pieniężnych łącznie ze składkowymi i powszechnymi. Należy skoncentrować dokument na świadczeniach zdefiniowanych jako świadczenia dochodu minimalnego. Poprawi to przejrzystość treści zaleceń (raz stosowanych do wszystkich świadczeń pieniężnych, a raz tylko do świadczeń dochodu minimalnego), a także stosowalność dokumentu do warunków krajowych i zastanych konstrukcji teoretycznych. Do tych ostatnich należy koncepcja zabezpieczenia społecznego z trzema technikami świadczeniowymi: ubezpieczeniową (świadczenia dla ubezpieczonych), zaopatrzeniową (świadczenia dla mający specyficzne potrzeby), i opiekuńczą (świadczenia dla ubogich). Świadczenia o charakterze dochodu minimalnego należą do trzeciej z tych technik.

We wniosku kilka razy stwierdza się, że odbiorcą świadczeń o charakterze dochodu minimalnego są gospodarstwa domowe. Należy silnie podkreślić, że takie podejście jest

nieakceptowalne, gdyż wyklucza z zakresu odbiorców osoby i rodziny bezdomne oraz przebywające w różnych instytucjach zbiorowego zakwaterowania, które nie mają charakteru mieszkań. Szczególnie jednak istotne jest, aby osoby i rodziny bezdomne uwzględnić w treści wniosku. Są one z pewnością ubogie lub skrajnie ubogie, wiele z tych osób utrzymuje się wyłącznie ze świadczeń typu minimalnego dochodu.

We wniosku stosuje się termin usługi wspierające (enabling services), który powinien być zastąpiony określeniem „usługi społeczne”. Z wyliczeń rodzajów tych usług, które zamieszczono we Wniosku wynika, że są to po prostu wszystkie usługi społeczne. Biorąc pod uwagę to, że Komisja Europejska zamówiła już trzy duże raporty dotyczące usług społecznych w państwach członkowskich i jest to pojęcie dużo lepiej rozumiane, a także obecne w państwach członkowskich, należy używać przede wszystkim tego właśnie terminu.

Wątpliwości budzi zróżnicowane traktowanie różnych rodzajów świadczeń. We wniosku stosowany jest termin „propagowanie” (promoting) odnoszący się do świadczeń dochodu minimalnego. Gdy mowa o usługach wspierających i podstawowych postulowany jest skuteczny dostęp (effective access). Jest jasne, że obywatele i mieszkańcy powinni mieć skuteczny dostęp do wsparcia dochodowego, a w tym do świadczeń dochodu minimalnego. Należy więc tak samo traktować dostęp do świadczeń pieniężnych, jak traktuje się do dostęp do świadczeń usługowych, co powinno też znaleźć wyraz w stosowanych słowach.

Należy przyjąć z zadowoleniem, że do Wniosku włączono również usługi podstawowe (essential services). Uwzględnić to zasadę 20 Europejskiego Filaru Praw Socjalnych.

Należy przyjąć z zadowoleniem, że we Wniosku stosuje się jako podstawę dla kryterium odpowiedniości świadczeń dochodu minimalnego nie tylko zdrowie, ale również włączenie społeczne, udział w życiu społecznym i gospodarczym. Należy też podkreślić, że prace nad tym kryterium powinny być przejrzyste i prowadzone z udziałem wszystkich interesariuszy, w tym organizacji pozarządowych i ich federacji.

Należy przyjąć z zadowoleniem podejście zastosowane we Wniosku, w którym wskazuje się na to, że przeciwdziałanie ubóstwu oparte jest na świadczeniach społecznych i usługach publicznych wszystkich rodzajów, a także powinny być stosowane w sposób skoordynowany i zintegrowany.

### **Uwagi szczegółowe dotyczące treści samego zalecenia**

W celu głównym Zalecenia używane jest pojęcie „godnego życia (in dignity). Należy to uzupełnić o podejście praw człowieka, które właśnie na godności jest oparte. Godne życie ma miejsce wtedy, gdy wszystkie prawa człowieka osób, które nie posiadają wystarczających zasobów są szanowane, chronione i realizowane.

W definicji „osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami” należy uzupełnić, że „oznaczają osoby mieszkające w gospodarstwach domowych lub poza nimi”. Przez tę zmianę uwzględniamy osoby i rodziny bezdomne w takiej sytuacji.

W definicji usług wspierających należy uzupełnić, że są to usługi społeczne: „„usługi wspierające” oznaczają wszystkie usługi społeczne ukierunkowane...”.

Punkt dotyczący adekwatności wsparcia dochodu (art. 3-8) powinien dotyczyć adekwatności dochodu minimalnego, a nie całego wsparcia dochodowego. Jak wskazywano w uwagach ogólnych, problem adekwatności świadczeń dochodu minimalnego jest kluczowy, a nie wszystkich świadczeń pieniężnych. Adekwatność świadczeń ubezpieczeniowych jest o wiele lepiej zabezpieczona i chroniona niż świadczeń dochodu minimalnego.

W artykule 9c należy dodać, że w nagłych przypadkach decyzja dotycząca przyznania świadczenia dochodu minimalnego powinna być podjęta w ciągu maksimum 2 dni.

W artykule 9d należy doprecyzować, że „ciągłość dostępu do dochodu minimalnego przez cały okres, w którym osoby niedysponujące wystarczającymi zasobami spełniają kryteria kwalifikowalności...” powinna być realizowana poprzez przyznawanie świadczeń bezterminowo pod warunkiem spełniania kryteriów lub na standardowy okres, np. 6 miesięcy. Pozwoli to uniknąć sytuacji, gdy świadczenia dochodu minimalnego przyznawane są na bardzo krótkie okresy, co sprawia że są tak samo niepewne jak dochody z pracy dorywczej, czyli raz są, a następnie ich nie ma i trzeba się ponownie o nie starać.

W części zalecenia dotyczącej wykorzystania (take-up, art. 10) należy dodać punkt f o następującym brzmieniu: w celu zwiększenia wykorzystania świadczeń dochodu minimalnego należy rozważyć powołanie rzeczników praw osób nieposiadających wystarczających zasobów. Instytucja taka występuje w Finlandii (Social Welfare Ombudsman), została zaproponowana także w Polsce (Rzecznik Praw Społecznych) i jest warta upowszechniania w całej UE.

Druga uwaga dotycząca części wykorzystanie odnosi się do zalecenia, aby monitorować i ewaluować trendy w korzystaniu i braku korzystania ze świadczeń dochodu minimalnego. Dodano, że „w stosownych przypadkach” należy też monitorować brak korzystania ze środków z zakresu aktywizacji zawodowej. Takie ujęcie pomija bardzo ważną część obejmowaną przez zalecenie, a mianowicie usługi wsparcia oraz usługi podstawowe. Brak korzystania z nich powinien być monitorowany nie tylko w stosowanych przypadkach, ale stale, gdyż od korzystania z tych usług zależy skuteczne ograniczanie ubóstwa. Propozycja sformułowania: „oceny braku wykorzystania dochodu minimalnego, braku korzystania z usług wsparcia i usług podstawowych i, w stosownych przypadkach, powiązanych środków z zakresu aktywizacji zawodowej...”.

W części zaleceń dotyczących dostępu do włączającego rynku pracy powinno zostać uzupełnione, że dotyczy to głównie osób o niedostatecznych zasobach korzystających ze świadczeń minimalnego dochodu. To właśnie te osoby mają większe problemy z uczestnictwem w rynku pracy i to właśnie na nich powinny się koncentrować wysiłki z zakresu włączającego rynku pracy, np. w punkcie b: „poprawę inwestycji w kapitał ludzki osób o niedostatecznych zasobach, poprzez integracyjną politykę kształcenia i szkoleń...”.

W punkcie e w tej części zalecenia należy wzmocnić zalecenie dotyczące integracji poprzez podmioty gospodarki społecznej: „wspieranie szans na zatrudnienie w sektorze gospodarki społecznej...”. Zapis powinien brzmieć: „skuteczny dostęp do zatrudnienia w sektorze gospodarki społecznej...”. Osoby z niewystarczającymi zasobami i korzystające ze świadczeń minimalnego dochodu mają liczne problemy, które mogą być zaadresowane podmioty z sektora

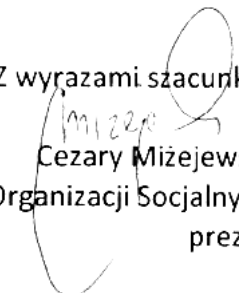
gospodarki społecznej, takie jak spółdzielnie socjalne. Problemem jest tu głównie mała dostępność zatrudnienia tego rodzaju.

Zalecenia w części dotyczącej dostępu do usług wspierających i podstawowych są sformułowane bardzo ogólnikowo i owe ile mniej szczegółowo niż zalecenia dotyczące dostępu do rynku pracy. Zalecenia te powinny być rozwinięte i uszczegółowione poprzez wskazanie przykładowych barier w korzystaniu z usług wspierających i podstawowych oraz zalecanych sposobów ich przewyżczenia.

W zaleceniach dotyczących zarządzania systemami świadczeń dochodu minimalnego (14b) należy doprecyzować, że chodzi o organy odpowiedzialne nie za wsparcie dochodu, czyli całości świadczeń pieniężnych, ale organy odpowiedzialne za świadczenia dochodu minimalnego. Z kolei w artykule 14c słusznie zalecono „umocnienie pozycji odpowiednich zainteresowanych stron, takich jak ...organizacje społeczeństwa obywatelskiego i podmioty gospodarki społecznej, aby podmioty te skutecznie uczestniczyły w opracowywaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie systemów zapewniających dochód minimalny”. Warto dodać, że należy dokonywać tego poprzez przykładowe instrumenty takie, jak odpowiednio finansowane i zaprojektowane platformy centralnej, regionalnej i lokalnej stałej współpracy wszystkich interesariuszy systemu świadczeń dochodu minimalnego.

W artykule 15a podkreślono znaczenie współpracy z państwami członkowskimi w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej. Należy podkreślić, że pominięcie w tej współpracy organizacji pozarządowych, w szczególności tych działających w obszarze ubóstwa jest błędem. Stała współpraca na poziomie Unii Europejskiej w sprawach osób nie posiadających wystarczających zasobów oraz świadczeń dochodu minimalnego powinna włączać również przedstawicieli europejskich sieci specjalizujących się przeciwdziałaniu ubóstwu.

Z wyrazami szacunku,

  
Cezary Miżejewski

Wspólnota Robacza Związków Organizacji Socjalnych  
prezes