

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/04)

Sprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Współsprawozdawca: **Seamus BOLAND**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 93 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Negatywne skutki społeczne i gospodarcze kryzysu oraz brak reform strukturalnych, przyczyniające się do ubóstwa i wykluczenia w Europie stojącej wobec problemu starzenia się społeczeństwa, nasilenia się przepływów migracyjnych i nastrojów eurosceptycznych, sprawiają, że absolutnie pilne staje się stworzenie wzorców politycznych umacniających solidarność i fundamentalne wartości, jakimi są zdobycze socjalne Europy.

W tym kontekście EKES:

1.2 Uważa, że w tym krytycznym momencie ustanowienie europejskiego dochodu minimalnego przyczyni się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ochrony podstawowych praw człowieka, do równowagi celów gospodarczych i społecznych oraz sprawiedliwej dystrybucji zasobów i dochodu.

1.3 Zwraca uwagę na ważną dyskusję, która miała miejsce na poziomie organów EKES-u, i podkreśla, że nadszedł właściwy czas na zagwarantowanie odpowiedniego minimalnego dochodu w Unii Europejskiej na mocy dyrektywy ramowej, mającej na celu skuteczne zwalczanie ubóstwa i ułatwiającej włączenie na rynku pracy, zgodnie z postulatami Komitetu Regionów⁽¹⁾ i różnych organizacji działających na rzecz walki z ubóstwem⁽²⁾, oraz wzywa Komisję do podjęcia uzgodnionych działań w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego⁽³⁾ przyjętą w 2011 r.

1.4 Zachęca Komisję do przeanalizowania możliwości finansowania europejskiego dochodu minimalnego, w szczególności z myślą o ustanowieniu odpowiedniego funduszu europejskiego.

1.5 Wzywa do przyjęcia większej liczby środków, by faktycznie zrealizować wytyczone w strategii „Europa 2020” cele dotyczące zatrudnienia, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Środki takie powinny obejmować: 1) dalsze dążenie do realizacji horyzontalnych celów w dziedzinie zatrudnienia; 2) wytyczenie celów dotyczących stopnia zredukowania trzech wskaźników składających się na wskaźniki złożone ubóstwa i wykluczenia społecznego; 3) ustanowienie celów pośrednich na poziomie europejskim i krajowym w stosunku do grup zagrożonych ubóstwem w większym stopniu niż ogół ludności, takich jak dzieci i rodziny niepełne, oraz w stosunku do ubogich pracowników; 4) zbadanie sposobów, w jakie państwa członkowskie obliczają poziom ubóstwa i wytyczają cele krajowe; oraz 5) doprowadzenie do tego, by państwa członkowskie wznawiały swe zobowiązania, tak by połączenie wysiłków podejmowanych przez każde z nich doprowadziło do osiągnięcia ogólnego celu Unii Europejskiej.

1.6 Wzywa do efektywnej oceny skutków społecznych środków objętych krajowymi programami reform (KPR) i krajowymi raportami społecznymi (KRS) oraz pakietami konsolidacji finansowej, aby nie dopuścić do pogłębiania się ubóstwa i zwiększania się wykluczenia społecznego w ich wyniku oraz by zapewnić większy udział społeczeństwa obywatelskiego w opracowaniu KPR i KRS.

⁽¹⁾ Opinia Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”, Dz.U. C 166 z 7.6.2011, s. 18. Zob. pkt 7, s. 19.

⁽²⁾ ATD Czwarty Świat, Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN), Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Bezdomnych (FEANTSA), europejska sekcja Emmaüs itd.

⁽³⁾ Rezolucja PE z 15 listopada 2011 r. w sprawie Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2011/2052/INI), Dz.U. C 153E z 31.5.2013, ss. 57–78.

1.7 Wzywa do lepszego monitorowania pogłębiającego się ubóstwa i wykluczenia społecznego i zaleca, by w razie potrzeby za każdym razem, w odniesieniu do każdego kraju, podczas oceny KPR i KRS Komisja proponowała konkretne zalecenia dotyczące włączenia społecznego. Zalecenia te powinny mieć zastosowanie także do krajów objętych programem specjalnej pomocy z strony Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

1.8 Podkreśla, że posiadanie godnej pracy jest najlepszym zabezpieczeniem przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Wzywa Komisję, by we współpracy z państwami członkowskimi wdrożyła środki określone w Pakcie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w celu pobudzenia wzrostu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar komisarza Antonia Tajaniego, by utworzyć pakt przemysłowy, który ma wzmocnić przemysł UE i jego potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy.

1.9 Podkreśla w szczególności znaczenie zwiększenia udziału pracowników, bezrobotnych i wszystkich słabszych grup społecznych w uczeniu się przez całe życie, a także znaczenie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i nabywania nowych umiejętności, co może prowadzić do szybszej integracji na rynku pracy i zwiększenia wydajności oraz pomóc w znalezieniu lepszej pracy.

2. Kontekst

2.1 Minimalny dochód gwarantowany (MDG) to wsparcie dochodowe o charakterze nieskładkowym, zapewniające siatkę bezpieczeństwa osobom niekwalifikującym się do wypłaty świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁽⁴⁾. Jako ostateczny ratunek przed ubóstwem jest on nierozzerwalnie związany z prawem do godnego życia osób niemających innych możliwości zabezpieczenia swego dochodu i dochodu osób na ich utrzymaniu⁽⁵⁾. Nie należy mylić pojęcia „minimalny dochód gwarantowany” z pojęciem „minimalne wynagrodzenie za pracę”, które jest ustalane w układach zbiorowych lub przez organ prawodawczy.

2.2 W art. 10 ust. 2 Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników (1989 r.)⁽⁶⁾ ustanowiono prawo do „wystarczających zasobów i pomocy społecznej” dla osób pozostających poza rynkiem pracy bez odpowiednich środków do życia.

2.3 Karta praw podstawowych UE (2000 r.), która jest prawnie wiążąca jako część nowego traktatu reformującego, stanowi: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona” (art. 1). Ponadto „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” (art. 34 ust. 3).

2.4 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 153 ust. 1 lit. h) zezwala Unii na przyjęcie przepisów dotyczących wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w dziedzinie integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Wśród bezwzględnych wymogów, które Unia Europejska musi wziąć pod uwagę przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań, w horyzontalnej klauzuli społecznej (art. 9) wymienia się wysoki poziom zatrudnienia, odpowiednią ochronę socjalną i zwalczanie wykluczenia społecznego.

2.5 Zalecenie Rady 92/441/EWG⁽⁷⁾ zachęca państwa członkowskie do uznawania podstawowego prawa do wystarczających i pewnych środków i świadczeń oraz do dostosowania systemów ochrony socjalnej i ustalenia wspólnych kryteriów wdrażania, nie określając jednak minimalnego progu na szczeblu UE.

2.6 Zalecenie Komisji⁽⁸⁾ z 2008 r. uznaje wsparcie odpowiedniego dochodu za jeden z trzech filarów aktywnego włączenia społecznego, podkreślając, że beneficjenci powinni być gotowi do pracy, szkoleń lub uczestnictwa w innych działaniach na rzecz włączenia społecznego.

⁽⁴⁾ Inne strategie tego typu to: a) powszechny dochód podstawowy lub gwarancja dochodu podstawowego, stałe, pojedyncze świadczenie wypłacane ryczałtem w określonych odstępach czasu dorosłym obywatelom niezależnie od ich sytuacji finansowej lub socjalnej bądź gotowości do pracy; oraz b) negatywny podatek dochodowy oparty na koncepcji krańcowej stawki podatkowej.

⁽⁵⁾ Frazer Hugh, Marlier Eric, *Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion*, KE, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, październik 2009 r.

⁽⁶⁾ Komisja Wspólnot Europejskich, Karta socjalnych praw podstawowych pracowników, Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 1990 r.

⁽⁷⁾ Zalecenie Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, ss. 46–48.

⁽⁸⁾ Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowana jako dokument nr C(2008) 5737), Dz.U. L 307 z 18.11.2008, ss. 11–14.

2.7 Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym to jeden z głównych celów strategii „Europa 2020”, w ramach którego utworzono Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁽⁹⁾. Po raz pierwszy określono cel ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego o co najmniej 20 mln osób do 2020 r., w oparciu o zestaw trzech wskaźników. Są to: zagrożenie ubóstwem (określone jako odsetek osób o dochodach poniżej 60 % mediany krajowej), poważna deprywacja materialna (doświadczanie braku środków w oparciu o konkretny wykaz dóbr) oraz bardzo niska intensywność pracy (przebywanie w gospodarstwach domowych bez pracy)⁽¹⁰⁾. EKES z zadowoleniem przyjął to zobowiązanie i podkreślił, że polityka UE nie powinna zwiększać zagrożenia ubóstwem⁽¹¹⁾.

2.8 Główny cel określony w strategii „Europa 2020” dotyczący zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego polega na ograniczeniu liczby osób o konkretną wartość i w ten sposób różni się od podejścia przyjętego w odniesieniu do pozostałych głównych celów tej strategii⁽¹²⁾, które określono jako odsetek, co ułatwia wszystkim państwom członkowskim dążenie do osiągnięcia tych samych celów w ujęciu procentowym.

2.9 Państwa członkowskie decydują, w jaki sposób określą swoje cele krajowe, oraz rodzaje podejść, które umożliwią ich realizację. Jednakże suma tych celów krajowych wynosi łącznie znacznie mniej niż cel strategii „Europa 2020”, ustalony na 20 mln osób: różnicę między głównym celem strategii „Europa 2020” a sumą celów krajowych⁽¹³⁾ szacuje się na 5–8 mln. Ponadto w wielu KPR nie określono jasno, w jaki sposób cel dotyczący ubóstwa zostanie osiągnięty; brakuje też odpowiednich środków na rzecz włączenia społecznego⁽¹⁴⁾. Państwa otrzymujące specjalną pomoc od Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego nie muszą przedstawiać odrębnych krajowych programów reform⁽¹⁵⁾: są zobowiązane jedynie do przedłożenia sprawozdania na warunkach określonych w protokole ustaleń. Tymczasem te ostatnie nie przewidują środków mających na celu ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego.

2.10 Rezolucja Parlamentu Europejskiego⁽¹⁶⁾ z 2010 r. zachęca państwa członkowskie do wprowadzenia systemów gwarantujących dochód minimalny równy 60 % krajowej mediany dochodu, a także apeluje o bardziej zdecydowane zalecenia ze strony UE. Z kolei rezolucja z 2011 r.⁽¹⁷⁾ wzywa Komisję do rozpoczęcia konsultacji na temat możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie rozsądnego dochodu minimalnego.

3. Ubóstwo, wykluczenie społeczne i bezrobocie w UE

3.1 EKES uznaje, że ubóstwo jest pogwałceniem praw człowieka, dlatego też tym bardziej konieczne stają się dalsze wysiłki na rzecz realizacji celów określonych w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Uważa, że przewyżczenie ubóstwa jest wyzwaniem dla całej Europy.

⁽⁹⁾ „Europa 2020” – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 final, Bruksela, 3 marca 2010 r.

⁽¹⁰⁾ Łącznie wskaźniki te określają ogólną grupę docelową „zagrożoną ubóstwem lub wykluczeniem społecznym”, co oznacza, że spełnienie któregokolwiek z tych kryteriów jest wystarczające, by dana osoba została zaliczona (tylko raz) do tej kategorii.

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, COM(2011) 758 final, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, ss. 130–134.

⁽¹²⁾ W dziedzinach takich jak zatrudnienie, edukacja, zmiana klimatu, badania i rozwój cele są ustanowione jako odsetki, co umożliwia państwom członkowskim ustalenie podobnych celów wyrażonych procentowo.

⁽¹³⁾ Sprawozdanie Komisji *Employment and Social Developments in Europe* [„Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie”], 2012.

⁽¹⁴⁾ Frazer Hugh i Marlier Eric, 2011, *Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion [Sieć niezależnych ekspertów UE ds. włączenia społecznego], Bruksela, Komisja Europejska.

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, Wytoczne dotyczące krajowych programów reform, 18 stycznia 2012 r.

⁽¹⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 października 2010 r. w sprawie roli dochodu minimalnego w walce z ubóstwem i w promowaniu społeczeństwa integracyjnego w Europie (2010/2039(INI)), Dz.U. C 70E z 8.3.2012, ss. 8–18.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 3.

3.2 Brak reform strukturalnych i kryzys doprowadziły do wzrostu od 2008 r. ⁽¹⁸⁾ zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz wykluczeniem z rynku pracy w wielu krajach: najnowsze dane Eurostatu ⁽¹⁹⁾ potwierdzają, że 24,2 % ludności Unii Europejskiej (119,7 mln osób) jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ⁽²⁰⁾. W 2011 r. poziom ten wzrósł w 19 państwach członkowskich, a w latach 2008–2011 liczba osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego wzrosła o 4 mln. Trzy wskaźniki obrazujące „zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym” także się pogorszyły od 2008 r.: wynoszą one 17 % dla zagrożenia ubóstwem, 9 % dla poważnej deprivacji materialnej oraz 10 % w odniesieniu do osób w gospodarstwach o bardzo niskiej intensywności pracy. W wielu krajach osoby ubogie stają się coraz uboższe ⁽²¹⁾.

3.3 Dzieci (poniżej 18. roku życia) są wśród grup bardziej zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym niż ogół ludności i w ich przypadku odsetek ten wynosi 27,1 % ⁽²²⁾. W niektórych krajach odsetek osób powyżej 65. roku życia zagrożonych ubóstwem jest stosunkowo wysoki ⁽²³⁾.

3.4 Różnice w dochodach i nierówności społeczne nasilają się w obrębie każdego państwa członkowskiego, a także między poszczególnymi państwami i regionami. Sytuacja ta jeszcze się pogorszyła w związku z kryzysem ⁽²⁴⁾. Ponadto sytuacja grup ludności, które jeszcze przed kryzysem znajdowały się w trudnym położeniu, jeszcze bardziej się pogorszyła ⁽²⁵⁾.

3.5 Kryzys ujawnił nowe formy ubóstwa, takie jak bezdomność, ubóstwo energetyczne, wykluczenie finansowe (brak dostępu do podstawowych usług bankowych i kredytów) oraz nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych. Zagrożenia społeczne są wyższe w przypadku kobiet niż mężczyzn. Jednocześnie grupy ludności najbardziej pod tym względem narażone, np. osoby starsze (zwłaszcza osoby w podeszłym wieku i starsze kobiety), osoby niepełnosprawne, cierpiące na poważne choroby przewlekłe, samotnie wychowujące dzieci, rodziny o niskich dochodach, a także imigranci i niektóre mniejszości etniczne (np. Romowie) są dotknięte w nieproporcjonalnie wysokim stopniu różnymi formami deprivacji.

3.6 Poziom zatrudnienia i sytuacja społeczna w Unii Europejskiej osiągnęły stan krytyczny. Bezrobocie stale wzrasta: w styczniu 2013 r. dotkniętych nim było 26,2 mln osób, czyli 10,8 % ludności aktywnej zawodowo w Unii (odpowiednio 19 mln i 11,9 % ludności aktywnej zawodowo w strefie euro), natomiast sytuacja gospodarstw domowych jest alarmująca ⁽²⁶⁾. Bezrobocie osób młodych osiągnęło rekordowy poziom w całej Unii Europejskiej: 23,6 % młodych ludzi w wieku produkcyjnym nie ma pracy i zwykle pozostaje bez niej przez coraz dłuższe okresy.

3.7 EKES jest poważnie zaniepokojony rosnącą liczbą ubogich pracujących, co wiąże się m.in. z rozpowszechnianiem się niepewnych form zatrudnienia i niskich płac. W 2011 r. 8,9 % osób zatrudnionych żyło poniżej progu ubóstwa i stanowiło 1/3 dorosłych w wieku produkcyjnym zagrożonych ubóstwem ⁽²⁷⁾.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES wydał szereg opinii ⁽²⁸⁾ dotyczących bezpośrednio lub pośrednio dochodu minimalnego i ubóstwa, w których zajął stanowisko w tej sprawie i poczynił odpowiednie zalecenia. W związku ze zgubnymi skutkami kryzysu, uwagi i zalecenia poczynione w 1989 r. ⁽²⁹⁾ nabierają coraz pilniejszego charakteru. Komitet wyraził poparcie między innymi dla Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym i uznał, że otwarta metoda koordynacji wraz z horyzontalną klauzulą społeczną może przyczynić się do zapewnienia minimalnego dochodu oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

⁽¹⁸⁾ Dokument roboczy służb Komisji, *Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy* [„Trendy demograficzne i społeczne – wpływ polityki społecznej na włączenie społeczne, zatrudnienie i gospodarke”], SWD(2013)38 final, część pierwsza.

⁽¹⁹⁾ Eurostat, 2013 r. Wskaźniki ogólne. t2020_50. t2020_51. t2020_52. t2020_53. Aktualizacja: 3 października 2013 r.

⁽²⁰⁾ Najwyższy poziom odnotowano w Bułgarii (49 %), Rumunii i na Łotwie (w obu przypadkach 40 %), Litwie (33 %) oraz w Grecji i na Węgrzech (w obu przypadkach 31 %), a także we Włoszech (28,2 %).

⁽²¹⁾ Komisja Europejska, *Social Europe: Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee* (2012).

⁽²²⁾ Zob. przypis 18.

⁽²³⁾ Ibid.

⁽²⁴⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), *Benchmarking Working Europe*, 2013 r.

⁽²⁵⁾ Eurofound, *Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis, 3rd European Quality of Life Survey*, Luksemburg, 2012 r.

⁽²⁶⁾ Komisja Europejska, „EU Employment and Social Situation Quarterly Review”, marzec 2013 r.

⁽²⁷⁾ Zob. przypis 21.

⁽²⁸⁾ Zob. Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 23–27; Dz.U. C 166 z 7.6.2011, ss. 18–22; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 35–39; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, ss. 52–56; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, ss. 57–64; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 90–98; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 34–39; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, ss. 43–49; Dz.U. C 132 z 3.5.2011, ss. 26–38; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, ss. 10–17.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 221 z 28.8.1989, ss. 10–15.

4.2 Pilną konieczność wprowadzenia systemu minimalnego dochodu podkreślono podczas wysłuchania publicznego⁽³⁰⁾, które zorganizował EKES w związku z odnośną opinią i na które przybyli eksperci oraz zajmujące się tą tematyką osobistości, by wspólnie przemyśleć sposoby udoskonalenia metod pomiaru ubóstwa i wyzwania związane z przyjęciem europejskiego systemu minimalnego dochodu.

4.3 Wielowymiarowy charakter ubóstwa⁽³¹⁾ i wykluczenia społecznego wymaga wzmocnienia wymiaru społecznego w zarządzaniu na poziomie europejskim: zrównoważona społecznie polityka makroekonomiczna jest warunkiem wyjścia z kryzysu i zapewnienia spójności społecznej. Utrzymujący się poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego zagraża gospodarce, ponieważ zmniejsza dochód do dyspozycji i popyt, podważa konkurencyjność i ogranicza budżety krajowe.

4.4 W tym kontekście EKES jest przekonany, że należy dokonać ponownej oceny priorytetów i polityk, a szczególnie polityki pieniężnej, w tym paktu stabilności i wzrostu, polityki w zakresie konkurencji i handlu zagranicznego, a także polityki finansowej i fiskalnej.

4.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje zaktualizowany pakiet dotyczący inwestycji społecznych z 20 lutego 2013 r.⁽³²⁾, który zachęca państwa członkowskie do opracowania skutecznego i właściwego wsparcia dochodu, odpowiadającego potrzebom społecznym określonym na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, oraz do ustanowienia budżetów referencyjnych obejmujących listę dóbr i usług potrzebnych rodzinie o określonym składzie i wielkości, by żyć na konkretnym poziomie dobrobytu, łącznie z ich kosztami miesięcznymi i rocznymi.

4.6 EKES nalega, by Komisja przyspieszyła tryb wywiązywania się z obietnicy⁽³³⁾ wsparcia działań państw członkowskich, nadzorując reformy mające na celu aktywne włączenie, opracowując metodę ustanowienia budżetów referencyjnych, a także monitorując adekwatność wsparcia dochodów przy wykorzystaniu wyżej wymienionych budżetów, po tym jak zostaną one sporządzone we współpracy z państwami członkowskimi.

4.7 EKES jest głęboko przekonany, że najlepszym sposobem prowadzącym do ograniczenia ubóstwa i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest przywrócenie wzrostu, pobudzenie konkurencji i stworzenie przedsiębiorstw europejskim korzystnych warunków ramowych (co obejmuje np. unikanie nakładania nadmiernych obciążeń administracyjnych i zapewnienie dostępu do finansowania), tak by umożliwić im rozwijanie działalności i tworzenie miejsc pracy dla osób o odpowiednich kwalifikacjach.

4.8 Komitet podkreśla konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na programy uczenia się przez całe życie jako podstawowe narzędzie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, zwiększenia możliwości zatrudnienia oraz poprawy dostępu do wiedzy i rynku pracy. Ważne jest, by zwiększyć udział pracowników, bezrobotnych i wszystkich słabszych grup społecznych w uczeniu się przez całe życie, a także podnieść poziom kwalifikacji zawodowych i poprawić nabywanie nowych umiejętności, co może prowadzić do szybszej integracji na rynku pracy i zwiększenia wydajności oraz pomóc w znalezieniu lepszej pracy.

4.9 EKES popiera kompleksowe podejście do przedsiębiorczości społecznej oraz zwiększenie finansowania funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej, a także poprawę otoczenia prawnego i administracyjnego, aby wspierać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, które – jako motory wzrostu, innowacji i zatrudnienia – mogą zwalczać ubóstwo.

4.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawne zalecenie w sprawie ubóstwa dzieci⁽³⁴⁾, lecz wyraża ubolewanie, że utrzymujące się zagrożenie dużej liczby dzieci ubóstwem przekazywanym z pokolenia na pokolenie wskazuje na niedostatki prowadzonej obecnie polityki.

⁽³⁰⁾ 28 maja 2013, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-european-minimum-income>.

⁽³¹⁾ Wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym składa się z trzech elementów: zagrożenia ubóstwem i poważną deprivacją materialną oraz bardzo niskiej intensywności pracy.

⁽³²⁾ Komunikat Komisji COM(2013) 83 „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”. Pakiet dotyczący inwestycji społecznych obejmuje także zalecenie „Inwestowanie w dzieci” (C (2013) 778 final), dokumenty robocze *Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options, Investing in Health, Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market* oraz *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*.

⁽³³⁾ Komunikat COM(2013) 83 final/2, pkt 2.2.

⁽³⁴⁾ Zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. zatytułowane „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”, Dz.U. L 59 z 2.3.2013, ss. 5–16.

4.11 EKES jest zaniepokojony faktem, że cel strategii „Europa 2020” dotyczący ubóstwa i wykluczenia społecznego (mniej niż 20 mln osób ubogich w 2020 r. w Unii) prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty.

4.12 EKES zwrócił już uwagę, że poziom zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie KPR znacznie różni się między państwami członkowskimi, a niektóre z nich przewidują takie zaangażowanie tylko w małym stopniu ⁽³⁵⁾.

4.13 Brak aktualnych danych na temat dochodu i warunków życia jest przeszkodą w realizacji strategii „Europa 2020”.

5. Rola dochodu minimalnego w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

5.1 EKES ma świadomość, że powierzenie Unii Europejskiej konkretnej kluczowej roli w ochronie obywateli poprzez zapewnienie dochodu minimalnego byłoby niezwykle złożonym działaniem politycznym ze względu na: różnice gospodarcze między państwami członkowskimi, zróżnicowanie systemów dochodu minimalnego ⁽³⁶⁾, zróżnicowanie struktur ochrony socjalnej, zasadę pomocniczości, sieć praw i obowiązków dotyczących ochrony obywateli poprzez zapewnienie im minimalnego dochodu, złożone powiązania między polityką i wynikami, a także znaczenie pojęcia „solidarności” w Unii Europejskiej.

5.2 EKES uważa jednak, że potrzebne jest wprowadzenie i wzmocnienie systemów dochodu minimalnego, które już istnieją, jako że dwadzieścia dwa lata po opublikowaniu zalecenia 92/441/EWG nie wszystkie państwa członkowskie mają taki system, dostęp do niego i odpowiedni poziom nie wszędzie jest zagwarantowany, zaś wspólne cele państw członkowskich w zakresie ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego są znacznie mniej ambitne niż cel wyznaczony w strategii „Europa 2020” ⁽³⁷⁾.

5.3 Zważywszy na powiązania między ubóstwem a gospodarką, EKES podkreśla potencjał stabilizujący systemu dochodu minimalnego, który może zarówno złagodzić społeczny wpływ kryzysu, jak i wywrzeć skutki antycykliczne dzięki zapewnieniu dodatkowych zasobów, zwiększając popyt na rynku wewnętrznym.

5.4 EKES bardzo się obawia, że systemy dochodu minimalnego, które w większości państw członkowskich znacznie się różnią pod względem zakresu, powszechności i skuteczności, nie prowadzą do wystarczającego zmniejszenia ubóstwa. Niepokoi się także, że niekorzystanie z nich wystawia ich skuteczność na próbę ⁽³⁸⁾.

5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem pozytywne wyniki społecznej otwartej metody koordynacji, wyraża jednak ubolewanie, że nie wykorzystano w pełni istniejących instrumentów i struktur, a postępy w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym były ograniczone.

5.6 Aby uzupełnić otwartą metodę koordynacji w kwestiach polityki społecznej, EKES popiera wprowadzenie europejskiej dyrektywy, która rozszerzyłaby system dochodu minimalnego na wszystkie państwa członkowskie, ulepszyła istniejące programy, uwzględniając różne konteksty krajowe, i stanowiła wyraziste przesłanie w sprawie filaru społecznego UE.

5.7 Proponowana dyrektywa powinna ustanowić wspólne standardy i wskaźniki, określić metody monitorowania jej wdrażania oraz umożliwić zaangażowanie partnerów społecznych, beneficjentów i innych podmiotów podczas ustanawiania i dokonywania przeglądów krajowych systemów dochodu minimalnego.

5.8 EKES uważa, że warunkiem wzmocnienia solidarności i spójności społecznej **w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi** jest polityka budżetowa i makroekonomiczna służąca także celom inwestycji społecznych w strategii „Europa 2020” w ramach wdrażania istniejących strategii oraz wykorzystywania istniejących instrumentów i struktur.

5.9 Zdaniem EKES-u wysiłki Unii Europejskiej na rzecz poprawy ochrony obywateli poprzez zapewnienie dochodu minimalnego powinny polegać na pomaganiu państwom członkowskim, zwłaszcza najbardziej potrzebującym, w otwarciu rynków i realizacji skutecznej polityki makroekonomicznej, a także na bardziej efektywnym i lepiej ukierunkowanym wykorzystywaniu środków, które już są dostępne, oraz na niezwłocznym zbadaniu możliwości zwiększenia koniecznych środków.

⁽³⁵⁾ EKES, *Civil Society Involvement in the National Reform Programmes*, sprawozdanie podsumowujące. Bruksela, 28 lutego 2011 r.

⁽³⁶⁾ Pelen obraz sytuacji, zob. Frazer i Marlier, op. cit., 2009 r.

⁽³⁷⁾ Komitet Ochrony Socjalnej, op. cit.

⁽³⁸⁾ SWD(2013) 39 final.

5.10 EKES przypomina, że choć systemy minimalnego dochodu są bezpośrednio powiązane z systemami ochrony socjalnej i świadczeń socjalnych, nie powinny pociągać za sobą zależności od nich. Potwierdza więc warunki, które ustanowił w 1989 r.⁽³⁹⁾ W tym celu systemom minimalnego dochodu powinna towarzyszyć polityka ogólna, a także ukierunkowane środki, takie jak np. aktywna polityka dotycząca rynku pracy mająca pomóc osobom bez zatrudnienia powrócić na rynek pracy, usługi pośrednictwa pracy, zarządzanie świadczeniami społecznymi i programami dotyczącymi rynku pracy, np. w zakresie kształcenia i tworzenia zatrudnienia wspieranego przez odpowiednie strategie aktywacji zawodowej, by doprowadzić do tego, że osoby poszukujące pracy będą miały większe szanse na znalezienie zatrudnienia. Równie istotne są skuteczne instytucje rynku pracy, opieka zdrowotna, polityka mieszkaniowa oraz przystępne i dostępne usługi publiczne wysokiej jakości.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁹⁾ Zob. opinia wymieniona w przypisie 29.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.4

Zmienić

~~Zachęca Komisję do przeanalizowania istniejących najlepszych praktyk, aby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu strategii aktywnego włączenia społecznego obejmujących wystarczające i odpowiednie wsparcie dochodu, a także działania aktywizacyjne oraz służące zwalczaniu ubóstwa; tego rodzaju pomoc dla państw członkowskich powinna być świadczona z poszanowaniem praktyk krajowych oraz podstawowych kompetencji państw członkowskich w tym zakresie zgodnie z zasadą pomocniczości, a jednocześnie wiązać się z analizą możliwości finansowania oraz sposobów jego skutecznego i ukierunkowanego wykorzystywania, możliwości finansowania europejskiego dochodu minimalnego, w szczególności z myślą o ustanowieniu odpowiedniego funduszu europejskiego.~~

Wynik głosowania

Za: 112

Przeciw: 134

Wstrzymało się: 10

Punkt 4.2

Zmienić

~~Pilną konieczność~~ Konieczność zajęcia się systemem wprowadzenia systemu minimalnego dochodu podkreślono podczas wystąpienia publicznego⁴⁰, które zorganizował EKES w związku z odnośną opinią i na które przybyli eksperci oraz zajmujące się tą tematyką osobistości, by wspólnie przemyśleć sposoby udoskonalenia metod pomiaru ubóstwa i wyzwania związane z przyjęciem europejskiego systemu minimalnego dochodu na poziomie krajowym.

Wynik głosowania

Za: 110

Przeciw: 132

Wstrzymało się: 13

Punkt 5.3

Zmienić

Zważywszy na powiązania między ubóstwem a gospodarką, EKES ~~zauważa~~ podkreśla potencjał stabilizujący systemu dochodu minimalnego, który ~~mógłby~~ może zarówno złagodzić społeczny wpływ kryzysu, jak i wywrzeć skutki antycykliczne dzięki ~~zapewnieniu dodatkowych zasobów, zwiększając popyt na rynku wewnętrznym.~~

Wynik głosowania

Za: 110

Przeciw: 139

Wstrzymało się: 8

Punkt 5.6

Zmienić

EKES wzywa do wymiany najlepszych praktyk dotyczących systemów dochodu minimalnego oraz wytycznych na szczeblu krajowym w celu wspierania państw członkowskich w tworzeniu systemów dochodu minimalnego i zapewnienia, by były one odpowiednio ukierunkowane i skuteczne. Aby uzupełnić otwartą metodę koordynacji w kwestiach polityki społecznej, EKES popiera wprowadzenie europejskiej dyrektywy, która rozszerzyłaby system dochodu minimalnego na wszystkie państwa członkowskie, ulepszyła istniejące programy, uwzględniając różne konteksty krajowe, i stanowiła wyraziste przesłanie w sprawie filaru społecznego UE. Ponadto wprowadzona niedawno tabela wyników ujmująca kwestie społeczne może przyczynić się do zapobieżenia potencjalnym rozbieżnościom.

Wynik głosowania

Za: 115

Przeciw: 138

Wstrzymało się: 9

Punkt 5.7

Zmienić

Proponowana dyrektywa powinna ustanowić wspólne standardy i wskaźniki, określić Proponowane środki powinny wyznaczać orientacyjne standardy i wskaźniki, określać metody monitorowania jej ich wdrażania oraz umożliwić zaangażowanie partnerów społecznych, beneficjentów i innych podmiotów podczas ustanawiania i dokonywania przeglądów krajowych systemów dochodu minimalnego.

Wynik głosowania

Za: 115

Przeciw: 139

Wstrzymało się: 5