



**Stanowisko EAPN w sprawie  
odpowiedniego dochodu**  
Podsumowanie publikacji dotyczącej dochodu minimalnego

## 1. Co jest tematem niniejszej publikacji?

W maju 2020 r. EAPN opublikowało swoje [Stanowisko w sprawie odpowiedniego dochodu](#). W dokumencie przedstawiono i uaktualniono priorytety, propozycje i postulaty EAPN w zakresie dochodu minimalnego, z uwzględnieniem zarówno odpowiedniego dochodu minimalnego, jak i sprawiedliwych płac minimalnych, w tym płac zapewniających utrzymanie. Podstawę do opracowania dokumentu stanowiła wcześniejsza działalność EAPN i Europejskiej Sieci na rzecz Dochodu Minimalnego (EMIN). Niniejszy dokument podsumowujący przedstawia kluczowe postulaty wspomnianej publikacji, celem zapewnienia wsparcia dla dalszej działalności członków EAPN. Wyłącznym przedmiotem niniejszego dokumentu jest odpowiedni dochód minimalny.

## 2. Świadczenia z tytułu dochodu minimalnego a systemy dochodu minimalnego – o czym mowa?

Systemy dochodu minimalnego stanowią nieodłączny element kompleksowych, opartych na prawach człowieka systemów ochrony socjalnej. Pomagają one zapewnić godny standard życia i pozwalają ludziom na pełne uczestnictwo w życiu społecznym. Stanowią one źródło wsparcia zarówno dla osób niezdolnych do pracy (obecnie lub w przeszłości), jak również osób, których zarobki nie są wystarczające i/lub osób, które nie kwalifikują się do otrzymania innych świadczeń socjalnych (np. którym wygasły uprawnienia do świadczeń z tytułu bezrobocia). **Systemy dochodu minimalnego istnieją obecnie we wszystkich państwach członkowskich.** W wielu krajach jednak potrzebującym nie zapewnia się odpowiedniego wsparcia, pozwalającego na wyjście z ubóstwa. Ponadto osoby o niewystarczających dochodach padają ofiarami stygmatyzacji, są odizolowane od reszty społeczeństwa, przez co nie mają możliwości przerwania błędnego koła ubóstwa i wykluczenia społecznego.

## 3. Ograniczenie ubóstwa – jaki jest cel świadczeń z tytułu dochodu minimalnego/systemów dochodu minimalnego?

Zdaniem EAPN prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego jest podstawowym, powszechnym prawem człowieka i prawem socjalnym. Skuteczna realizacja tego założenia wymaga:

- opracowania systemów ochrony socjalnej, które wyniosą ludzi ponad próg ubóstwa (60% krajowej mediany dochodów gospodarstw domowych), w odniesieniu do krajowych budżetów referencyjnych, z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów utrzymania i cen podstawowych dóbr i usług.
- zapewnienia kompleksowego zakresu świadczeń i ułatwienia przejścia pomiędzy świadczeniami z tytułu dochodu minimalnego i innymi świadczeniami.
- zapewnienia zintegrowanego wsparcia, skoncentrowanego wokół dobra jednostki, w ramach „konceptji aktywnej integracji”, zakładającej zindywidualizowane planowanie wszelkich działań.

- **zapewnienia dostępu do innych praw socjalnych dla beneficjentów dochodu minimalnego**, w tym: godnych warunków mieszkaniowych, edukacji, usług opieki zdrowotnej. **Zdaniem EAPN odpowiednie standardy socjalne powinny być traktowane jako prawa, dostępne powszechnie, bez konieczności spełniania określonych warunków.** Warunkowość w tym kontekście stanowi zaprzeczenie przyjętego przez UE podejścia, opartego na prawach człowieka.
- Ustalenia wartości płacy minimalnej netto na poziomie wyższym niż dochód minimalny, co pozwoli na zapewnienie pozytywnej zachęty do pracy.

#### **4. Zapewnianie praw – jak powinny wyglądać świadczenia z tytułu dochodu minimalnego/systemy dochodu minimalnego?**

EAPN opracowało trzy podstawowe kryteria, jakie spełniać muszą systemy dochodu minimalnego i świadczenia z tytułu dochodu minimalnego. Systemy takie

- mają zasadnicze znaczenie dla **zapewnienia praw człowieka, w tym praw socjalnych**; pozbawianie ludzi dostępu do odpowiedniego dochodu stanowi natomiast przykład naruszenia tych praw;
- **dają potrzebującym możliwość uczestnictwa w życiu społecznym, ponownego włączenia się do rynku pracy** oraz pozwalają im na zapewnienie sobie godnego poziomu życia;
- **zapewniają ludziom dostęp do dobrej jakości, stabilnych miejsc pracy**, podczas gdy nieadekwatne systemy dochodu minimalnego nie zapewniają beneficjentom niezależności i podważają dążenia do włączenia społecznego i spójności społecznej;
- przyczynią się do **ograniczenia coraz bardziej powszechnego zjawiska ubóstwa wśród osób pracujących oraz liczby osób zatrudnionych na niepewnych warunkach i/lub wykonujących pracę niskiej jakości**;
- pełnić będą funkcję **automatycznych stabilizatorów oraz bodźców gospodarczych**. Pieniądze wydane na świadczenia z tytułu dochodu minimalnego trafiają bowiem ponownie do gospodarki. Przeznacza się je na pokrycie wszelkich bieżących wydatków;
- pozwalają ograniczyć zjawiska takie jak **nierówności dochodów i nierówności społeczne** oraz stanowią warunek niezbędny dla osiągnięcia równości i spójności społecznej w państwach członkowskich i pomiędzy nimi;
- w dużej mierze przyczyniają się do **spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej społeczeństw europejskich oraz pozytywnej konwergencji** w kontekście zwalczania nierówności w państwach członkowskich i pomiędzy nimi.

#### **5. Dlaczego potrzebujemy wiążących unijnych instrumentów prawnych, w szczególności unijnej dyrektywy ramowej?**

**Liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w całej UE (wskaźnik AROPE) jest wciąż bardzo wysoka (według danych na rok 2018: 110 milionów osób lub 22% populacji).** Zdaniem EAPN powyższe dane pokazują, że **unijne instrumenty miękkie nie**

przyczyniły się w sposób wystarczający do ograniczenia zjawiska ubóstwa i nie zapewniły społeczeństwu godnych możliwości zatrudnienia i warunków mieszkaniowych. **Najważniejszym postulatem EAPN w tym zakresie jest dopilnowanie, by unijna dyrektywa ramowa w sprawie dochodu minimalnego** przełożyła powszechne, dożywotnie prawo od odpowiedniego dochodu na prawnie wiążące zobowiązanie. W świetle skutków pandemii COVID-19 potrzeba zapewnienia powszechnego prawa do dochodu minimalnego staje się jeszcze bardziej nagląca. Kluczowymi postulatami zorganizowanego w 2019 r. Europejskiego Spotkania Osób Dotkniętych Ubóstwem było opracowanie systemów dochodu minimalnego charakteryzujących się adekwatnością i dostępnością. Ponadto państwa członkowskie i instytucje unijne wzywa się do podjęcia działań ukierunkowanych na realizację istotnych w tym kontekście praw człowieka i praw socjalnych.

## **6. Najważniejsze zalecenia EAPN dla państw członkowskich i instytucji unijnych.**

### **6.1. Zalecenia dla państw członkowskich**

- 1) Wszystkie państwa członkowskie powinny zapewnić **powszechne, dożywotnie prawo do dochodu minimalnego, który charakteryzować się będzie adekwatnością i dostępnością oraz który zapewniać będzie beneficjentom odpowiednie wsparcie**, w oparciu o podejście skoncentrowane wokół praw człowieka i praw socjalnych (Zasada 14 Europejskiego Filaru Praw Socjalnych).
- 2) **Celem zapewnienia odpowiedniego dochodu systemy dochodu minimalnego/świadczenia z tytułu dochodu minimalnego powinny stanowić podstawę krajowych powszechnych systemów ochrony socjalnej. Działania w tym zakresie prowadzone powinny być w ramach podejścia opartego na koncepcji aktywnej integracji, skoncentrowanej wokół dobra jednostki oraz jako nieodłączny element wielowymiarowej, zintegrowanej strategii walki z ubóstwem, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.**
- 3) Wszystkie państwa członkowskie powinny monitorować **problem nieprzystępowania do systemów dochodu minimalnego oraz występowania warunkowości i zawężania kryteriów kwalifikujących do otrzymania wsparcia**. W razie potrzeby podjąć należy odpowiednie kroki w celu przeciwdziałania wymienionym zjawiskom.
- 4) Wszystkie państwa członkowskie powinny monitorować i, w razie potrzeby, modyfikować obowiązujące przepisy, **celem zapewnienia powszechnych praw i zintegrowanego, zindywidualizowanego wsparcia, co pozwoli na ułatwienie potrzebującym dostępu do dobrej jakości usług i miejsc pracy.**
- 5) Wszystkie państwa członkowskie powinny **zapewnić beneficjentom dochodu minimalnego dostęp do innych praw socjalnych**, w tym: godnych warunków mieszkaniowych, edukacji, usług opieki zdrowotnej. Odpowiednie standardy socjalne powinny być traktowane jako prawa, dostępne powszechnie, bez konieczności spełniania określonych warunków. **Ponadto płaca minimalna netto powinna mieć wartość większą niż dochód minimalny**, co pozwoli na zapewnienie pozytywnej zachęty do pracy.
- 6) Wszystkie państwa członkowskie powinny:
  - opracować **przejrzyste procedury administracyjne i wykonawcze w zakresie systemów dochodu minimalnego,**

- upewnić się, że opracowane procedury są **zrozumiałe** dla samych potrzebujących,
  - odpowiednio dostosować obowiązujące przepisy, tak aby **żadna grupa beneficjentów świadczeń z tytułu dochodu minimalnego nie była narażona na jakiegokolwiek formy dyskryminacji**,
  - zapewnić **prawo do składania odwołań**, jak również do rozstrzygnięcia sporów przez niezależne organy sądowe.
- 7) Wszystkie państwa członkowskie powinny monitorować i, w razie potrzeby, modyfikować podjęte działania lub przyjęte środki, celem **zaspokajania specjalnych i/lub zwiększonych potrzeb poszczególnych osób, gospodarstw domowych, czy grup społecznych**.
  - 8) Wszystkie państwa członkowskie powinny oszacować rzeczywiste koszty utrzymania, w odniesieniu do budżetów referencyjnych, **i co roku/regularnie dostosowywać odpowiednio wysokość świadczeń z tytułu dochodu minimalnego, w ramach przejrzystego procesu, z udziałem wszystkich zainteresowanych stron**.
  - 9) Wszystkie państwa członkowskie powinny **podjąć działania ukierunkowane na udoskonalenie krajowych budżetów referencyjnych w postaci koszyków dóbr i usług, celem zwiększenia skuteczności oceny adekwatności systemów dochodu minimalnego** dla poszczególnych rodzajów gospodarstw domowych, z udziałem wszystkich członków społeczeństwa, nie tylko osób dotkniętych ubóstwem.
  - 10) Wszystkie państwa członkowskie powinny zapewnić **odpowiednie finansowanie adekwatnych systemów dochodu minimalnego/świadczeń z tytułu dochodu minimalnego**, w oparciu o mechanizmy redystrybucji i progresywne systemy opodatkowania.

## 6.2. Zalecenia dla instytucji unijnych, w szczególności dla Komisji Europejskiej.

- 1) Wzywamy Komisję Europejską do **opracowania i wdrożenia unijnej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego**,
  - celem **zapewnienia powszechnego prawa do dochodu minimalnego**,
  - celem ustanowienia jednakowych minimalnych standardów socjalnych dla wszystkich państw członkowskich,
  - celem wspierania pozytywnej konwergencji w państwach członkowskich i pomiędzy nimi.
- 2) **Przepisy unijne/ unijna dyrektywa ramowa w sprawie dochodu minimalnego powinny ustanawiać wspólne ramy prawne i określać minimalne wymogi, celem zapewnienia odpowiedniego dochodu minimalnego w całej UE.**  
Dyrektywa powinna:
  - **określać wspólne zasady i ustanawiać definicje pojęć takich jak adekwatność, dostępność, czy odpowiednie wsparcie** (z uwzględnieniem kwestii takich jak zakres świadczeń, czas trwania wypłaty świadczeń i wskaźników przystępowania do systemów dochodu minimalnego).
  - zawierać **solidne przepisy w zakresie nieobniżania poziomu świadczeń z tytułu dochodu minimalnego**.
  - **traktować odpowiednie unijne standardy socjalne jako prawa, dostępne powszechnie, bez konieczności spełniania określonych warunków.** Warunkowość w tym kontekście stanowi zaprzeczenie przyjętego przez UE podejścia, opartego na prawach człowieka.

- 3) Jako wskaźnik **adekwatności dochodu minimalnego** służyć powinien **unijny wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (AROP)**, w odniesieniu do unijnego progu ubóstwa, ustalonego na 60% krajowej mediany dochodów gospodarstw domowych, z uwzględnieniem **krajowych budżetów referencyjnych** (w wielu państwach członkowskich dochody na poziomie progu ubóstwa nie wystarczą bowiem, by wydzwignąć ludzi z ubóstwa)<sup>1</sup>. Ponadto istnieje potrzeba ustalenia wartości płacy minimalnej netto na poziomie wyższym niż dochód minimalny, co pozwoli na zapewnienie pozytywnej zachęty do pracy.
- 4) **Komisja Europejska powinna w skuteczny sposób monitorować postępy w opracowywaniu adekwatnych, dostępnych i zapewniających odpowiednie wsparcie systemów dochodu minimalnego/świadczeń z tytułu dochodu minimalnego, przy pomocy zaleceń dla poszczególnych krajów, w ramach semestru europejskiego.**
- 5) Komisja Europejska powinna zapewnić **lepszą widoczność unijnych wskaźników i wartości referencyjnych w zakresie dochodu minimalnego i działać na rzecz ich upowszechnienia**, za pośrednictwem planu działania w zakresie wdrażania europejskiego filaru praw socjalnych, semestru europejskiego, działalności Komitetu Ochrony Socjalnej oraz rozwoju usług publicznych na rzecz dochodu minimalnego. Ponadto wzywamy Komisję Europejską do opracowania **unijnych ram prawnych w zakresie budżetów referencyjnych**.
- 6) Wzywamy Komisję Europejską do **przeznaczenia środków unijnych (w tym z EFS+) na rzecz rozwoju krajowych systemów dochodu minimalnego**, z uwzględnieniem trzech głównych kryteriów, jakie spełniać powinny opracowane systemy: adekwatność, dostępność i zapewnianie potrzebującym odpowiedniego wsparcia.
- 7) Komisja Europejska powinna **dalej prowadzić badania naukowe finansowane ze środków unijnych** (np. z EFS+). Ponadto istnieje potrzeba opracowania narzędzi **wzajemnego uczenia się i wzajemnej oceny** w zakresie zwiększania adekwatności dochodu minimalnego, zwalczania dyskryminacji w dostępie do dobrej jakości usług po przystępnej cenie, prowadzenia działań ukierunkowanych na wspieranie ludzi w poszukiwaniu zatrudnienia i promujących rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz poszukiwania sposobów na zwiększenie uczestnictwa w życiu społecznym osób dotkniętych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.
- 8) Wzywamy Komisję Europejską do **włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób dotkniętych ubóstwem we wszelkie procesy decyzyjne w zakresie dochodu minimalnego**, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

## 7. Zalecenia na przyszłość

Zdaniem EAPN [europejski filar praw socjalnych](#) i **plan działania** w zakresie wdrażania dokumentu, jak również **udoskonalony semestr europejski** wraz z Celami Zrównoważonego Rozwoju stanowią **solidną podstawę dla wyznaczenia kierunków polityki unijnej na rok 2020**. Jak wynika z dokumentów takich jak Zalecenie Rady z 1992 r. w sprawie wystarczających zasobów i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej, [Zalecenie Komisji z 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy](#) oraz [podpisany w 2017 r. europejski](#)

---

<sup>1</sup> Budżety referencyjne mają za zadanie w bardziej dokładny sposób odzwierciedlać standard życia na jaki można pozwolić sobie w danym kraju z dochodem na poziomie progu ubóstwa, z uwzględnieniem rzeczywistej ceny dóbr i usług.

[filar praw socjalnych \(Zasada 14\)](#), zarówno wszystkie państwa członkowskie, jak i UE zobowiązały się do skutecznej realizacji przyjętych postanowień dotyczących dochodu minimalnego. Celem poprawy sytuacji w zakresie dochodu minimalnego spójna strategia Europa 2030 powinna opierać się na uaktualnionych i ponownie potwierdzonych zobowiązaniach przyjętych w ramach strategii Europa 2020, z uwzględnieniem ambitnych celów ograniczenia ubóstwa, unijnych wartości referencyjnych i wskaźników ustanowionych w ramach wznowionej unijnej strategii walki z ubóstwem. Dalsze działania w zakresie systemów dochodu minimalnego powinny zatem opierać się na istotnych w tym kontekście przepisach prawnych, strategii zastępującej strategię Europa 2020, środkach unijnych z EFS+, usługach publicznych na rzecz dochodu minimalnego (z uwzględnieniem interesariuszy takich jak EMIN) oraz udoskonalonym semestrze europejskim.

Zdaniem EAPN **wiążące unijne instrumenty prawne, ustanawiające wspólne wymagania i przepisy** dotyczące zakresu, dostępności, adekwatności, zapewnianego wsparcia i regularnego dostosowywania wysokości świadczeń stanowią nieodłączny element działań ukierunkowanych na zapewnienie powszechnego dostępu do dochodu minimalnego w całej UE. Według EAPN (i EMIN) **podstawę prawną dla unijnej dyrektywy ramowej w sprawie dochodu minimalnego** stanowić powinien **art. 153, 1, h TFUE**, dotyczący „integracji osób wykluczonych z rynku pracy”. Wystarczająca wola polityczna ze strony UE w zakresie opracowania i wdrażania unijnych przepisów prawnych dotyczących dochodu minimalnego **potwierdziłaby unijne zobowiązanie do realizacji wspólnego europejskiego projektu integracji, celem promowania pozytywnej konwergencji społecznej i gospodarczej, osiągnięcia postępu społecznego oraz wzmocnienia praw wynikających z obywatelstwa UE**. Ponadto istnieje potrzeba ciągłego udoskonalania unijnych instrumentów miękkich.