

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

EØSU'S 541. PLENARFORSAMLING, 20.2.2019-21.2.2019

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »For et europæisk rammedirektiv om minimumsindkomst«

(initiativudtalelse)

(2019/C 190/01)

Ordfører: **Georges DASSIS**

Plenarforsamlingens beslutning	15.3.2018
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 29, stk. 2 Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	18.12.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	20.2.2019
Plenarforsamling nr.	541
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	158/81/12

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Siden oprettelsen af det første europæiske fællesskab, EKSF, i 1952 har to generationer af europæiske borgere i overvældende grad tilsluttet sig den europæiske integrationsproces. Den økonomiske og sociale samhørighed har været en vigtig faktor for borgernes tilslutning til dette projekt.

1.2. Siden den økonomiske krise, der fulgte i kølvandet på den finansielle krise i 2008, blev udløst, og til trods for den økonomiske genopretning, der har kunnet observeres i de seneste år, er fattigdomskvotienten fortsat steget for de langtidsledige og de arbejdende fattige, og denne kvotient ligger fortsat på et foruroligende niveau i de fleste EU-medlemsstater.

1.3. Indtil i dag har EU's retsakter og initiativer, såsom Europa 2020-strategien med et mål om 20 millioner færre mennesker, som risikerer et liv i fattigdom, ikke givet de forventede resultater. Anvendelse af nærhedsprincippet, med den åbne koordinationsmetode som den eneste mekanisme, er derfor ikke tilstrækkeligt til at nå de fastsatte mål.

1.4. Indførelse af en bindende europæisk ramme for en anstændig minimumsindkomst i Europa, som skaber mulighed for, at minimumsindkomststigninger i medlemsstaterne kan udvides over hele linjen, støttes og gøres »anstændige« (passende), ville derfor udgøre et vigtigt indledende europæisk svar på det alvorlige og vedvarende problem med fattigdom i Europa. Det vil være et naturligt element i det »sociale AAA for EU«, som annonceret af Jean-Claude Juncker, og sende et konkret signal til borgerne ved at vise, at Unionen netop er til for dem.

1.5. Dette kunne tage form af et direktiv, der fastsætter en referenceramme for etablering af en passende minimumsindkomst, der er afpasset efter det enkelte lands levestandard og levevis, og som tager hensyn til elementer som social omfordeling, beskatning og levestandard med udgangspunkt i et referencebudget, hvis metodologi fastlægges på EU-niveau.

1.6. Valget af de retslige instrumenter, der vil udgøre denne europæiske ramme for fastlæggelsen af en anstændig minimumsindkomst i EU, begrundes i nødvendigheden af at sikre, at alle, der har behov for denne støtte, får adgang dertil, og at støtten er tilstrækkelig til at opfylde deres reelle behov. En anstændig minimumsindkomst er et instrument i indsatsen for indslusning/genindslusning på arbejdsmarkedet af dem, der har været udelukket, og i bekæmpelsen af fattigdom blandt personer i arbejde.

1.7. Spørgsmålet om indførelse af en anstændig EU-garanteret minimumsindkomst er i høj grad politisk. Mens EU-traktaten, EUF-traktaten, fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder fra 1989, EU's charter om grundlæggende rettigheder fra 2000 og den europæiske søjle for sociale rettigheder legitimerer en EU-indsats på dette område, har der fundet diskussioner sted om, hvorvidt der findes et retsgrundlag for en europæisk lovgivning om en minimumsindkomst. De, der forsvare anvendelsen af en europæisk lovgivning, finder retsgrundlaget i artikel 153, stk. 1, litra c) ⁽¹⁾ og h) ⁽²⁾ i TEUF. EØSU anbefaler en pragmatisk tilgang bestående af en bindende EU-ramme til støtte for og styring af udviklingen af systemer for anstændige mindsteindkomstordninger i medlemsstaterne og finansieringen heraf.

1.8. I sin første udtalelse om emnet opfordrede EØSU Kommissionen til at undersøge finansieringsmulighederne for en europæisk minimumsindkomst med særlig fokus på mulighederne for at oprette en passende europæisk fond ⁽³⁾. Da Kommissionen ikke har fulgt denne opfordring op, finder EØSU det på sin plads at gentage opfordringen.

2. Generelle bemærkninger

2.1. Indledning

2.1.1. Debatten om at indføre en minimumsindkomst på EU-niveau skal ses på baggrund af en social krise, som til trods for et økonomisk opsving varer ved og fører til massiv udstødelse. Ifølge de seneste tal fra Eurostat var 112,9 millioner mennesker — eller 22,5 % af befolkningen — i Den Europæiske Union (EU) truet af fattigdom eller social udstødelse. Det betyder, at disse personer var berørt af mindst et af følgende tre vilkår: at de risikerede fattigdom efter sociale overførsler (indkomstfattigdom), at de levede i alvorlig materiel fattigdom eller, at de levede i husholdninger med meget lav arbejdsintensitet. Efter tre på hinanden følgende år med stigninger i tidsrummet 2009 til 2012 for at nå op på næsten 25 % er andelen af personer, der er truet af fattigdom eller social udstødelse i EU, sidenhen faldet støt for sidste år at lande på 22,5 %, hvilket var 1,2 procentpoint under referenceniveauet for 2008 og 1 procentpoint under niveauet for 2016l ⁽⁴⁾.

2.1.2. Hvad angår emnet for denne udtalelse, nemlig en anstændig minimumsindkomst for folk, der lever i fattigdom og alvorlig fattigdom, er langtidsledigheden desværre steget fra 2,9 % i 2009 (referenceåret ved vedtagelsen af strategien i 2020) til 3,4 % i 2017, og antallet af arbejdende fattige i euroområdet er steget fra 7,6 % i 2006 til 9,5 % i 2016 (fra 8,3 % i 2010, det første år med tilgængelige tal, til 9,6 % i EU-28).

2.1.3. De unge er særlig hårdt ramt. I 2016 var der i EU mere end 6,3 millioner unge (mellem 15 og 24 år), som ikke var i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET). Selv om ungdomsarbejdsløsheden faldt med over 23 % i 2013 og lå på under 19 % i 2016, er den stadig meget høj i EU (den når op på mere end 40 % i flere lande). Langtidsledigheden ligger stadig på rekordniveauer blandt unge. Ungdomsarbejdsløsheden er mere end dobbelt så høj som arbejdsløsheden generelt (ca. 19 % mod 9 % i 2016), hvilket dækker over store forskelle landene imellem, idet mere end 30 procentpoint således adskiller medlemsstaterne med den laveste procent, Tyskland (7 %), fra medlemsstaterne med de højeste procenter, Grækenland (47 %) og Spanien (44 %).

2.1.4. Desuden berører denne situation med massiv udstødelse og fattigdom i særlig grad børn. Ifølge Eurostat lever 26 millioner børn i EU i fattigdom som udstødte. De udgør 27 % af EU's befolkning under 18 år ⁽⁵⁾. Disse børn lever i fattige familier, sommetider med enlige forældre, eller familier af arbejdende fattige og er fanget i en fattigdom, som de har meget svært ved at komme ud af. Som Europa-Parlamentet også understregede i sin beslutning af 20. december 2010 ⁽⁶⁾, udgør kvinder et stort befolkningssegment, som er truet af fattigdom på grund af arbejdsløshed, ulige fordeling af plejeansvaret, usikre ansættelsesforhold med dårlige lønninger, løndiskrimination og lavere pensioner.

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

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

⁽³⁾ EUT C 170 af 5.6.2014, s. 23. Det skal erindres, at EØSU's Arbejdsgivergruppe har afgivet en erklæring om udtalelsen og stemte imod udtalelsen.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ Europa-Parlamentets beslutning fra 2015 på grundlag af Eurostats statistikker.

⁽⁶⁾ Forslag til Europa-Parlamentets beslutning om ligestilling mellem kvinder og mænd i Den Europæiske Union, 2010.

2.1.5. I denne situation kan man kun konstatere, hvor vigtigt det er med de afbødende sociale foranstaltninger, der findes i mange EU-lande, og som har bidraget til at forhindre endnu flere dramaer under krisen, men der er grænser for disse foranstaltninger, som ikke er holdbare under en vedvarende social krise. Der er derfor behov for en økonomisk genopretning, der skaber arbejdspladser, og minimumsindkomsten vil være et instrument i indsatsen for indslusning/genindslusning på arbejdsmarkedet af dem, der har været udelukket. Lande, som har ordninger med anstændige minimumsindkomster, har i øvrigt bedre modstandsevne over for krisens negative virkninger og er bedre i stand til at mindske de uligheder, som undergraver den sociale samhørighed. Der er opmuntrende tegn på økonomisk genopretning, men denne er stadig skrøbelig og bygger på stigende uligheder. Debatten om en anstændig minimumsindkomst i EU er derfor meget relevant i denne tid.

2.1.6. Hidtil har EU's retsakter og initiativer, såsom Europa 2020-strategien, der blev vedtaget i juni 2010, med et mål om 20 millioner (sic) færre mennesker, som risikerer et liv i fattigdom, ikke givet de forventede resultater. Da anvendelsen af nærhedsprincippet med den åbne koordinationsmetode som eneste instrument ikke har givet de ventede resultater, er denne metode nødt til at blive suppleret med et fællesskabsinstrument. Ordninger for anstændige minimumsindkomster gavner ikke alene personer med sociale behov, men hele samfundet. De sikrer, at personer, som har behov for det, holdes aktive i samfundet, hjælper dem med at genoptage arbejdslivet og giver dem mulighed for at leve et værdigt liv. Anstændige minimumsindkomster er uomgængelige for at opnå et mere lige samfund, udgør det egentlige grundlag for social beskyttelse og sikrer social samhørighed, som gavner hele samfundet.

2.1.7. Minimumsindkomstordninger udgør kun en beskedent procentdel af de sociale udgifter, men er en investering med et stort afkast, hvorimod manglende investering har meget negative konsekvenser for den enkelte og høje omkostninger på længere sigt. De danner et system af effektive stimuli, eftersom de penge, der gives ud, omgående vender tilbage i økonomien ofte i sektorer, som er hårdest ramt af krisen. I kraft af samspillet mellem minimumsindkomster og mindsteløn bidrager de også til at sikre rimelige lønninger og til at undgå et voksende antal arbejdende fattige.

2.1.8. Det er vigtigt ikke at forveksle begrebet anstændig minimumsindkomst, som behandles i denne udtalelse, med borgerløn, som udbetales til alle medlemmer af et samfund (kommune, region eller stat) uden behovsprøvning eller arbejdspligt. Desuden er der fortsat, selv om de fleste lande har minimumsindkomstordninger ⁽⁷⁾, spørgsmålet om, hvorvidt niveauet for disse kan dække behovene, hvilket i de fleste tilfælde stadig synes tvivlsomt. Der arbejdes med dette spørgsmål i Tyskland og i Frankrig ⁽⁸⁾.

2.1.9. Der er allerede blevet udarbejdet mange dokumenter om minimumsindkomst, og mange synspunkter er kommet til udtryk. Med denne udtalelse lægger EØSU vægt på begrebet »anstændig« (et minimum, for en værdig tilværelse, over fattigdomsgrænsen) med udgangspunkt i ILO's begreb »anstændigt arbejde« ⁽⁹⁾.

2.1.10. Desuden bør der tages hensyn til det arbejde, der er gjort af Europa-Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender, Rådet for Den Europæiske Unions beskæftigelsesudvalg og udvalg for social beskyttelse samt de betragtelige bidrag fra netværk som European Minimum Income Network (EMIN) ⁽¹⁰⁾, samt det arbejde, der er gjort af European Anti-Poverty Network (EAPN) ⁽¹¹⁾, som EFS også er tilknyttet. Man skal heller ikke glemme ILO's og Europarådets arbejde.

2.1.11. De fleste medlemsstater har indført ordninger for minimumsindkomster. Definitioner, adgangsbetingelser og grundlaget for anvendelse er yderst forskellige og fortjener at blive gjort både mere generelle og harmoniseres for så vidt angår fælles kriterier, hvor der tages højde for de enkelte landes særlige forhold. Hidtil har Kommissionen støttet en minimumsindkomst ud fra den betragtning, at det er op til medlemsstaterne at sørge for at løse dette problem. Manglen på betydelige resultater forudsætter styrkede nationale politikker samt større koordinering inden 2020, men også iværksættelse af mere effektive europæiske midler for at nå det fastsatte mål.

2.1.12. Nogle grundlæggende bemærkninger afslutter denne indledning:

— En anstændig minimumsindkomst kan kun give mening i en global tilgang til integration og aktiv inklusion, der kombinerer adgang til inklusive arbejdsmarkeder — med kvalitetsjob og videreuddannelse — og adgang til offentlige tjenester af høj kvalitet, især inden for uddannelse og sundhed.

⁽⁷⁾ Se databasen MISSOC: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

⁽⁸⁾ Indførelse af en minimumsindkomst er et af elementerne i den tyske koalitionsregerings program, ligesom spørgsmålet indgår i den plan for bekæmpelse af fattigdom, som den franske præsident fremlagde i september 2018.

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

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

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

- Retten til at arbejde bør forblive en grundlæggende rettighed, som er central for personlig udfoldelse og økonomisk uafhængighed.
- En anstændig minimumsindkomst er grundlæggende et midlertidigt, men uundværligt redskab, som sigter mod integration/reintegration på arbejdsmarkedet ved hjælp af aktive foranstaltninger — og samtidig et flagskibtiltag for EU's sociale troværdighed.
- Tilstrækkelighed, dækning og adgang til en minimumsindkomst udgør fortsat store udfordringer for medlemsstaterne i deres udvikling af deres systemer. Disse systemer bør støttes og, om nødvendigt, suppleres på europæisk plan.

3. Politisk vilje og tekniske løsninger

3.1. Retsgrundlaget findes — og det skal anvendes

3.1.1. Der har været forskellige synspunkter fremme om, hvorvidt der findes et retsgrundlag for at lovgive om minimumsindkomst. Det er imidlertid indlysende, at den åbne koordinationsmetode ikke har givet tilstrækkelige resultater med hensyn til at sikre en passende minimumsindkomst i alle EU-lande, hvilket øger de indbyrdes uligheder mellem disse — og udgør et alvorligt problem for EU's troværdighed.

3.1.2. Minimumsindkomsten er først og fremmest et højt politisk spørgsmål. Der er tale om et valg fra EU's side, og Kommissionen kan ikke under dække af et nærhedsprincip, som anvendes forkert på dette område, beslutte, at den ikke kan gøre noget. Manglende initiativ fra Kommissionens side vil være uacceptabelt og gøre EU-projektet uforståeligt for borgerne på et område, der vedrører menneskelig værdighed og menneskerettigheder. Udvalget opfordrer derfor Kommissionen til at iværksætte øjeblikkelige foranstaltninger for at styrke en koordineret strategi mellem medlemsstaterne på såvel europæisk som nationalt plan for at udvikle minimumsindkomsten, og udarbejde et bindende EU-instrument baseret på en fælles metode til fastlæggelse af referencebudgetter, der sikrer en anstændig minimumsindkomst.

3.1.3. Det fremgår af Europarådets europæiske socialpakt fra 1961, fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder fra 1989 og EU's charter om grundlæggende rettigheder fra 2000 (artikel 34), at minimumsindkomsten afgjort er et af målene for EU og Kommissionen, som bør tage initiativ hertil for at supplere og harmonisere medlemsstaternes indsats. Så meget mere som Kommissionen i punkt 14 i forslaget om den europæiske søjle for sociale rettigheder klart peger på: »... ret[ten] til passende mindsteindkomsttydelser, som sikrer et værdigt liv i alle livets faser, og effektiv adgang til varer og tjenester, der kan understøtte dette«.

3.1.4. De retlige henvisninger i traktaterne er yderst vigtige, såsom artikel 3 i EU-traktaten, hvori der blandt Unionens mål nævnes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling og fremme af økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne, artikel 9 i EUF-traktaten, som lyder: »Ved fastlæggelsen og gennemførelsen af sine politikker og aktiviteter tager Unionen hensyn til de krav, der er knyttet til fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse samt et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed«, og mere specifikt i artikel 151 i EUF-traktaten, der indleder afsnit X om social- og arbejdsmarkedspolitik og anfører, at Unionen og medlemsstaterne har som mål »at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse«, mål, som Unionen kan virkeliggøre, for så vidt som den (artikel 153, stk. 1, i EUF-traktaten) »støtter og supplerer medlemsstaternes indsats på følgende områder: (...) c) arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse (...), h) integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet (...), j) bekæmpelse af social udstødelse (og) k) modernisering af de sociale beskyttelsessystemer (...)«.

3.1.5. Det er således også nødvendigt at definere, hvem der er ydelsesberettiget, for så vidt angår begrebet »arbejdstager«. EØSU bør undersøge dette begreb mere indgående, især fordi EU-retten ikke fastlægger nogen fælles definition af »arbejdstager«. Det skal derfor afklares, hvilken definition af »arbejdstager« der ligger bag artikel 153, stk. 1, litra c), i EUF-traktaten. Allerede nu kan man roligt fastslå, at det afgørende i artikel 153 i EUF-traktaten ikke er definitionen af »arbejdstager« i den betydning, der vedrører retten til fri bevægelighed, men snarere definitionen af »arbejdstager« i den betydning, der anvendes i retten til social sikring, som gælder for alle, der har ret til adgang til ordninger, som dækker alle risici omhandlet i forordning (EF) nr. 883/2004.

3.1.6. Som udvalget tidligere har erklæret »I betragtning af at fattigdom og social udstødelse fremmer populistiske tendenser i mange af EU's medlemsstater, hilser Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) med tilfredshed konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 16. juni 2016 med titlen »Bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse: en integreret tilgang«⁽¹²⁾ [velkommen] og anbefaler, at der i det næste finansielle overslag oprettes en integreret europæisk fond til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse, som tager udgangspunkt i de hidtidige erfaringer med gennemførelsen af Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD) og Den Europæiske Socialfond (ESF)«⁽¹³⁾.

3.1.7. Den politiske vilje bør bygge på en objektiv evaluering af iværksættelsen af Europa 2020-strategien (hvad der er lykkedes, og hvad der er slået fejl) og på en synlig EU-indsats til understøttelse og supplerende af medlemsstaternes indsats. Denne supplerende støtte kan tage form af en EU-fond til finansiering af minimumsindkomsten, som oprettes under den juridiske ramme.

3.1.8. Kommissionen bør ikke søge tilflugt bag nærhedsprincippet. Når medlemsstater gør indsigelse under henvisning til nærhedsprincippet, er det som regel for at undgå, at de skal ændre deres nationale lovgivning som følge af en EU-foranstaltning. Men Kommissionen kan som almenvellets vogter ikke henvise abstrakt til nærhedsprincippet, for i så fald vil det være ensbetydende med selvrensning, som er så meget mere alvorlig, som det er et spørgsmål, der berører de grundlæggende rettigheder. I mangel af et forslag til lovgivningsmæssig retsakt fra Kommissionen kan artikel 6 i protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet ikke få fuld og hel gyldighed. For ikke alene Rådet, men »ethvert nationalt parlament eller ethvert kammer i et af disse parlamenter kan senest otte uger efter fremsendelsen af et udkast til lovgivningsmæssig retsakt på Unionens officielle sprog sende formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en begrundet udtalelse, der forklarer, hvorfor det mener, at det pågældende udkast ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet«. Denne demokratiske tilkendegivelse, som kan være forskellig fra Rådets holdning, kommer til kort, hver gang debatten mellem Kommissionen og Rådet forhindrer eventuel vedtagelse af en lovgivningsmæssig retsakt.

3.1.9. Endelig kan henvisningen til den europæiske søjle for sociale rettigheder, hvis principper EØSU støtter uden forbehold, ikke være et argument mod vedtagelsen af en bindende europæisk ramme på området, især ikke da der er et klart retsgrundlag i traktaten. Den europæiske søjle for sociale rettigheder er en erklæring, der blev proklameret af alle EU-institutionerne, og har til formål »at tjene som rettesnor for effektive beskæftigelsesmæssige og sociale resultater«⁽¹⁴⁾. Søjlen bør således være afsat for forslag til tiltag og lovgivning, således som Kommissionen er begyndt på at gøre det. Desuden må affattelsen af punkt 14 i søjlen (»Alle, som ikke har tilstrækkelige midler, har ret til passende mindsteindkomsttydelser, som sikrer et værdigt liv i alle livets faser, og effektiv adgang til varer og tjenester, der kan understøtte dette«) under ingen omstændigheder fortolkes restriktivt. En sådan fortolkning ville være i strid med punkt 6 i søjlens præambel, som minder om, at EUF-traktaten »indeholder bestemmelser om Unionens beføjelser bl.a. vedrørende (...) social- og arbejdsmarkedspolitikken (artikel 151-161)«. For så vidt angår EU's lovgivningsbeføjelser, henvises der desuden i Kommissionens arbejdsdokument, som ledsager meddelelsen om den europæiske søjle for sociale rettigheder, til traktatens artikel om integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet.

3.1.10. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, som uden forbehold deler principperne i den sociale søjle, mener, at vedtagelsen af en bindende europæisk ramme til indførelse af en anstændig minimumsindkomst på europæisk plan vil konkretisere de højtidelige erklæringer, som siden pagten om de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder alle har henvist til nødvendigheden af at bekæmpe social udstødelse og sende et budskab om, at europæisk integration i det 21. århundrede ikke vil kunne finde sted, uden at man bekymrer sig om de europæiske borgeres liv.

3.2. *Uomgængelige tekniske løsninger*

3.2.1. Set fra et teknisk synspunkt vil det være nødvendigt at definere betingelserne for adgang til garanteret minimumsindkomst. Der bør tages højde for følgende:

- forbindelsen mellem den garanterede minimumsindkomst og aktiveringen
- betydningen af husstandens sammensætning, set i lyset af børnefaktorens betydning for fattigdommen
- andre ressourcer, f.eks. arv
- garanterede minimumsindkomstkomponenter i kontanter og naturalier, f.eks. i form af adgang til sundhedspleje, bolig, transport, familiestøtte og almenyttige ydelser.

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

⁽¹³⁾ EUT C 173 af 31.5.2017, s. 15.

⁽¹⁴⁾ Punkt 12 i præambelen i Den europæiske søjle for sociale rettigheder.

3.2.2. En minimumsindkomst skal fastlægges som led i en helhedstilgang til menneskets forskellige behov, der ikke indskrænker sig til et overlevelsesniveau eller til en fattigdomsrate, der beregnes ud fra medianindkomsten, som i virkeligheden i visse lande ikke opfylder de basale behov. Derfor bør alle behov med hensyn til levestandard, bolig, uddannelse, sundhed og kultur medtages for at tilbyde personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet og forvist til fattigdom, bedre betingelser for integration/reintegration. Betingelserne for adgang er genstand for debat og bør klarlægges.

3.2.3. Denne tilgang bygger på arbejde udført af økonomer som Amartya Sen om det, han selv kalder »capabilities«, der består af tre dele:

Sundhed/forventet levetid — Nye undersøgelser viser, at mennesker, der er ramt af fattigdom, sparer på deres sundhedspleje, især tandpleje. De har en usund livsstil, ernærer sig mindre sundt og lider derfor oftere af fedmerelaterede problemer. Der findes betydelige forskelle i forventet levetid mellem rig og fattig. Der bør også tages hensyn til, hvor belastende arbejdet er.

Viden/uddannelsesniveau — Statistikkerne viser klart arbejdsløshedsniveauet i forhold til de forskellige uddannelsesniveauer. 11 % af europæerne mellem 18 og 24 år forlod skolen tidligt ifølge Eurostats data fra 2015.

Levestandard — Det er vigtigt at medtage alle livskvalitetsaspekter i købekraften og ikke kun den ernæringsmæssige overlevelse. Muligheden for mobilitet og adgangen til kultur er vigtige for integration/inklusion i forhold til andre og for den sociale tilpasningsevne, dvs. som midler til ikke at forvise fattige til isolering, der er en ond cirkel af desocialisering.

3.2.4. Der bør skabes pragmatiske og fleksible instrumenter til at beregne en passende minimumsindkomst. Der bør fastlægges fælles metoder til beregning af et referencebudget og tilpasning af dette referencebudget til hvert enkelt land. Der er allerede gjort et betydeligt arbejde specielt af »Centre for social policy« ved universitetet i Antwerpen og af det europæiske antifattigdomsnetværk (EAPN) og det europæiske mindsteindkomstnetværk (EMIN). Disse referencebudgetter skal både kunne sikre sammenligninger mellem medlemsstaterne og fleksibilitet i anvendelsen afhængigt af betingelserne i hvert enkelt land. De skal ikke alene indregne den såkaldte »fødevarerindkøbskurv«, men også sundhedsydelser og personlig pleje, uddannelse, bolig, tøj, mobilitet, sikkerhed, fritidsaktiviteter, sociale aktiviteter og sikkerhed i barndommen, samt de ti områder, som er udpeget med henblik på den fælles metode i forslaget om referencebudgetter. Sådanne referencebudgetter, der kraftigt støttes af forskere og NGO'er såsom EAPN og EMIN, kan med fordel anvendes til at teste gyldigheden af de fattigdomsindikatorer, som hidtil er blevet anvendt ved fastsættelsen af fattigdomsgrænser.

3.2.5. Det vil også være vigtigt at vurdere, hvordan fastsættelsen af en minimumsindkomst kan føre til en rationalisering af den sociale bistand i visse lande. Det er f.eks. denne tilgang, der ligger til grund for det forslag om en »universel aktivitetsindtægt«, der er en del af den plan for bekæmpelse af fattigdom, som Frankrigs præsident har fremlagt, og som sigter mod at »garantere et grundlæggende værdighedsfundament for alle dem, der kan nyde godt af dette«, ved at man »sammenlægger så mange sociale ydelser som muligt«. Samtidig er der i Tyskland startet en debat om indførelse af en solidaritetsbaseret minimumsindkomst, som ville kunne bekæmpe fattigdommen, navnlig for langtidsledige, gennem en forenkling af socialbistandssystemet. Regeringen har allerede lagt op til at afsætte 4 mia. EUR indtil 2021.

Bruxelles, den 20. februar 2019.

Luca JAHIER

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG

Følgende ændringsforslag blev forkastet under afstemningen, men opnåede over en fjerdedel af stemmerne (forretningsordenens artikel 39, stk. 2):

Titlen og hele udtalelsen erstattes af følgende (begrundelse sidst i dokumentet):

Et europæisk ramedirektiv om minimumsindkomst

Konklusioner og forslag

EØSU har bidraget aktivt til den europæiske debat om mindskelse af fattigdom. Især har idéen om en europæisk minimumsindkomst været meget omdiskuteret i forbindelse med nogle af EØSU's tidligere udtalelser og udtalelsen fra Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab »For et europæisk ramedirektiv om minimumsindkomst«. EØSU er overbevist om, at det er nødvendigt at fortsætte kampen mod fattigdom. Der er imidlertid stærkt divergerende opfattelser af, hvilke instrumenter der er de rigtige. Selv om vi oprigtigt påskønner ordførerens kompromissøgende arbejde, er vi ikke enige i hans vision om et bindende instrument, der skal sikre en minimumsindkomst på europæisk niveau.

Hensigten med denne modudtalelse er at fremlægge en konstruktiv og vidtspændende tilgang til at mindske fattigdommen i medlemsstaterne. Den tager udgangspunkt i, at nærhedsprincippet og ansvarsfordelingen som fastlagt i EU-traktaterne klart slår fast, at medlemsstaterne er de eneste, der kan udforme de sociale sikringssystemer. Følgelig bør EU-tiltag baseres på den åbne koordinationsmetode som den væsentligste metode til at støtte medlemsstaterne og på gensidig læring mellem de bedste nationale tilgange. I denne modudtalelse foreslås en vidtspændende tilgang, der har som sigte at maksimere omfanget af tiltag på EU-niveau i denne henseende.

Bekæmpelse af fattigdom bør være en fælles forpligtelse for Den Europæiske Union og medlemsstaterne. Ifølge den fælles beskæftigelsesrapport 2019 stiger husstandsindkomsterne fortsat i næsten alle medlemsstater. Det samlede antal mennesker, der er truet af fattigdom eller social udstødelse — 113 millioner mennesker eller 22,5 % af den samlede befolkning — er nu mindre end før krisen, men det er stadig uacceptabelt højt og på længere sigt ikke en situation, vi har råd til. Det igangværende økonomiske opsving giver os en mulighed for at optrappe reformerne for skabe øget inklusivitet, modstandsdygtighed og retfærdighed på arbejdsmarkedene og i de sociale sikringssystemer. Der er dog også nedadgående risici i forbindelse med opsvinget, som gør det presserende for medlemsstaterne at gribe denne mulighed.

Selv om Europa 2020-strategien for at nedbringe antallet af mennesker, der er truet af fattigdom, har givet positive resultater, især efter at der er kommet rigtig gang i økonomien og arbejdsmarkedet, skal der gøres mere for at fastholde denne positive udvikling.

I denne modudtalelse foreslås følgende:

1. EU's og medlemsstaternes politikker bør være rettet mod at fortsætte reformbestrebelse og skabe gunstige betingelser for jobskabelse. Dette er grundlaget for alle tiltag, også for at mindske fattigdommen. I andet kvartal af 2018 var 239 millioner mennesker i beskæftigelse i EU — det højeste tal siden århundredets begyndelse. Som tendensen er nu, er EU godt på vej til at nå Europa 2020-målet om en beskæftigelsesfrekvens på 75 % i 2020. Denne positive tendens burde også bidrage til opfyldelse af Europa 2020-målet om mindskelse af fattigdom. Fornuftige økonomiske politikker kombineret med vedvarende strukturreformer især på arbejdsmarkedene og af de sociale sikringssystemer i medlemsstaterne er forudsætninger for bæredygtig økonomisk vækst, beskæftigelse og menneskers trivsel.
2. I tillæg til den helt centrale betydning af fornuftige økonomiske politikker og arbejdsmarkedspolitikker for kampen mod fattigdom er der behov for en integreret tilgang sammensat af målrettede politikker. En minimumsindkomst spiller her en vigtig rolle, men den skal sættes i en sammenhæng med integrerede beskæftigelsespolitikker og -tjenester, først og fremmest social- og sundhedstjenester og boligpolitikker. I alle EU-lande er minimumsindkomststøtten da også blevet omlagt fra en ren økonomisk støtte til en aktiv foranstaltning, der skal hjælpe modtagerne væk fra social udstødelse til et aktivt liv. Den bør derfor betragtes som en midlertidig løsning, der kan hjælpe enkeltpersoner i en overgangsperiode, hvor der er et behov. Denne form for inklusiv integration baseret på aktiveringspolitikker er et skridt i den rigtige retning.

3. I lyset af nærhedsprincippet er det mest hensigtsmæssige niveau til at tackle spørgsmålet om minimumsindkomst og gennemføre foranstaltninger for at mindske fattigdommen det nationale niveau. I tråd hermed har alle EU-lande indført minimumsindkomstordninger, der er indrettet efter national praksis og økonomiske resultater. Definitioner, betingelser og anvendelsesomfang i medlemsstaterne er af indlysende årsager forskellige.
4. Der er muligheder for EU-tiltag, der kan understøtte medlemsstaternes anstrengelser. EØSU anbefaler en pragmatisk tilgang, som respekterer nærhedsprincippet og samtidig maksimerer virkningerne af aktiviteter på EU-niveau til støtte og vejledning i forbindelse med udvikling af minimumsindkomstordninger i medlemsstaterne. Den Europæiske Union og navnlig Kommissionen bør spille en mere aktiv rolle ved at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser. Der er derfor et behov for inden for det europæiske semester at udvikle en koordineret strategi på nationalt niveau og EU-niveau med fokus på brede tiltag og specifikke foranstaltninger, hvorunder der tages højde for de nationale referencebudgetters rolle.

Inden for rammerne af det europæiske semester bør der følges op på den måde, hvorpå medlemsstaterne opfylder målsætningerne om mindskelse af fattigdom, hvilket forudsætter bedre koordinering. Fremskridtene kunne understøttes og overvåges ved hjælp af indikatorer/benchmarks, man i fællesskab bliver enige om. Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) arbejder på at øge betydningen af benchmarks, og der findes allerede et specifikt benchmark for minimumsindkomster i Udvalget for Social Beskyttelse. Det er den rigtige metode til at opnå fremskridt.
5. På baggrund af erklæringen om en ny start for en styrket social dialog, der blev undertegnet af de europæiske arbejdsmarkedsparter den 26.-27. januar 2016, bør den rolle og de muligheder, arbejdsmarkedets parter som de vigtigste aktører på arbejdsmarkedet har i forbindelse med politikudformning og strukturreformer fortsat udbygges på både EU-niveau og nationalt niveau. Civilsamfundsorganisationer kan også spille en rolle ved at bidrage til denne proces og skabe et Europa, der er tættere på borgerne.
6. Endelig er tilgangen i denne modudtalelse forenelig med den europæiske søjle for sociale rettigheder, som bør »gennemføres på såvel EU-plan som nationalt plan inden for deres respektive kompetencer under hensyntagen til forskellige samfundsøkonomiske forhold og de forskellige nationale systemer, herunder arbejdsmarkedets parters rolle, og i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet«⁽¹⁾.

Afstemmingsresultat:

For: 92

Imod: 142

Hverken for eller imod: 8

(1) Interinstitutionel proklamation om den europæiske søjle for sociale rettigheder, betragtning 17.