

I

(Rezolūcijas, ieteikumi un atzinumi)

ATZINUMI

EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJA

EESK 541. PLENĀRSESĪJA, 20.2.2019.–21.2.2019.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu “Eiropas pamatdirektīva par ienākumu minimumu”

(pašiniciatīvas atzinums)

(2019/C 190/01)

Ziņotājs: **Georges DASSIS**

Pilnsapulces lēmums	15.3.2018.
Juridiskais pamats	Reglamenta 29. panta 2. punkts Pašiniciatīvas atzinums
Atbildīgā specializētā nodaļa	Nodarbinātības, sociālo lietu un pilsoniskuma specializētā nodaļa
Pieņemts specializētās nodaļas sanāksmē	18.12.2018.
Pieņemts plenārsesijā	20.2.2019.
Plenārsesija Nr.	541
Balsojuma rezultāts (par / pret / atturas)	158/81/12

1. Secinājumi un ieteikumi

1.1. Kopš 1952. gadā ir dibināta pirmā Eiropas Kopiena – Eiropas Ogļu un tērauda kopiena –, divas Eiropas iedzīvotāju paaudzes ir plaši atbalstījušas Eiropas integrācijas projektu. Ekonomiskā un sociālā kohēzija bija būtisks faktors, lai iedzīvotāji atbalstītu šo projektu.

1.2. Kopš ekonomikas krīzes, kura sekoja 2008. gada finanšu krīzei, un neraugoties uz pēdējos gados novēroto ekonomikas atveseļošanu, nabadzības rādītājs ir pastāvīgi paaugstinājies ilgstošu bezdarbnieku un nabadzīgu strādājošo vidū. Tas joprojām ir satraucoši augsts lielākajā daļā dalībvalstu.

1.3. Līdz šim ES dokumenti un saistības, piemēram, stratēģija “Eiropa 2020”, ar kuru iecerēts nabadzības riskam pakļauto cilvēku skaitu samazināt par 20 miljoniem, nav devušas gaidītos rezultātus. Tāpēc subsidiaritātes principa piemērošana, izmantojot vienu vienīgu instrumentu — atvērto koordinācijas metodi, nav pietiekoša, lai sasniegtu izvirzītos mērķus.

1.4. Saistoša Eiropas pienācīgu minimālo ienākumu satvara ieviešana, kas dotu iespēju paplašināt dalībvalstu minimālo ienākumu sistēmu piemērošanu, šīs sistēmas atbalstīt un padarīt “pienācīgas”(adekvātas) būtu būtiska pirmā Eiropas atbilde uz nopietno un pastāvīgo nabadzības problēmu Eiropā. Minētais satvars pilnībā atbilstu priekšsēdētāja Ž. K. Junkera paziņojumam par “sociālo AAA reitingu Eiropai”, kā arī dotu iedzīvotājiem konkrētu signālu, ka Savienība patiešām darbojas viņu labā.

1.5. Varētu pieņemt direktīvu, kurā noteikts tāds satvars pienācīga ienākumu minimuma ieviešanai, kas pielāgots dzīves līmenim un dzīvesveidam katrā konkrētajā valstī un kas paredz ņemt vērā sociālās pārdales, nodokļu un dzīves līmeņa elementus atkarībā no atsaucē budžeta, kura aprēķināšanas metodika būtu definēta ES līmenī.

1.6. Tādu juridisku instrumentu izvēli, kas veidotu Eiropas satvaru pienācīga ienākumu minimuma ieviešanai Eiropā, pamato nepieciešamība nodrošināt šā atbalsta pieejamību visiem, kuriem tas ir vajadzīgs, un tā atbilstību viņu reālajām vajadzībām. Pienācīgs ienākumu minimums ir arī instruments, kas sekmē atstumto iedzīvotāju integrāciju/reintegrāciju darba tirgū un strādājošo nabadzības apkarošanu.

1.7. Jautājums par ES garantēta un pienācīga ienākumu minimuma ieviešanu ir izteikti politisks jautājums. Lai arī ES rīcību šajā jomā pamato LES, LESD, 1989. gada Kopienas Harta par darba ņēmēju sociālajām pamattiesībām, 2000. gada Pamattiesību harta un Eiropas sociālo tiesību pilārs, ir notikušas debātes par to, vai ES tiesību akti par ienākumu minimumu ir juridiski pamatoti. Tie, kas aizstāv ES tiesību aktu izmantošanu, uzskata, ka juridiskais pamats ir LESD 153. panta 1. punkta c) (1) un h) (2) apakšpunkts. EESK iesaka īstenot pragmatisku pieeju, kas paredz saistošu ES satvaru, lai atbalstītu un ievirzītu pienācīga ienākumu minimuma sistēmu attīstību dalībvalstīs, kā arī to finansēšanu.

1.8. Pirmajā EESK atzinumā par šo tematu Komiteja aicināja Komisiju izpētīt Eiropas ienākumu minimuma finansēšanas iespējas, īpašu uzmanību pievēršot iespējai izveidot atbilstošu Eiropas fondu (3). Tā kā Komisija nav reaģējusi uz minēto aicinājumu, Komiteja uzskata par nepieciešamu vēlreiz izteikt šo aicinājumu.

2. Vispārīgas piezīmes

2.1. Ievads

2.1.1. Debātes par ienākumu minimuma pieņemšanu Eiropas līmenī notiek sociālās krīzes apstākļos; neraugoties uz to, ka ekonomika atveseļojas, krīze ir ieilgusi, un vērojama iedzīvotāju masveida atstumtība. Saskaņā ar jaunākajiem Eurostat datiem 112,9 miljonus cilvēku jeb 22,5 % no visiem iedzīvotājiem Eiropas Savienībā (ES) apdraud nabadzība vai sociālā atstumtība. Tas nozīmē, ka uz šiem cilvēkiem attiecas vismaz viens no šiem trijiem nosacījumiem: nabadzības risks pēc sociālajiem pārvedumiem (zemu ienākumu radīta nabadzība), atrašanās smagos materiālās nenodrošinātības apstākļos vai dzīvošana māsaimniecībās ar ļoti zemu darba intensitāti. Nabadzības vai sociālās atstumtības apdraudētu cilvēku īpatsvars ES pieaugdams trīs gadus pēc kārtas laikposmā no 2009. gada līdz 2012. gadam, sasniedza gandrīz 25 %, un kopš tā laika tas ir pastāvīgi samazinājies, līdz pagājušajā gadā sasniedza 22,5 % rādītāju, kas ir par 1,2 procentpunktiem zemāks nekā 2008. gada atsaucē līmenis un par 1 procentpunktu zemāks par 2016. gada līmeni (4).

2.1.2. Diemžēl saistībā ar šā atzinuma tematu par pienācīgu ienākumu minimumu cilvēkiem, kurus skar nabadzība un galēja nabadzība, ilgtermiņa bezdarba līmenis pieauga no 2,9 % 2009. gadā (atsaucē gads laikā, kad pieņēma stratēģiju 2020. gadam) līdz 3,4 % 2017. gadā, bet nabadzīgu strādājošo skaits eurozonā pieauga no 7,6 % 2006. gadā līdz 9,5 % 2016. gadā (no 8,3 % 2010. gadā, kas ir pirmais gads ar pieejamiem datiem, līdz 9,6 % ES 28 dalībvalstīs).

2.1.3. Šī problēma īpaši smagi skar jauniešus. Eiropas Savienībā 2016. gadā vairāk nekā 6,3 miljoni jauniešu (vecumā no 15 līdz 24 gadiem) nestrādāja, nemācījās un neapguva arodu (NEET). Lai gan jauniešu bezdarba līmenis no vairāk nekā 23 % 2013. gadā samazinājās, 2016. gadā sasniedzot nepilnus 19 %, Eiropas Savienībā tas joprojām ir ļoti augsts (vairākās valstīs tas pārsniedz 40 %). Jauniešu ilgtermiņa bezdarba līmenis joprojām ir rekordaugsts. Jauniešu bezdarba līmenis vairāk nekā divreiz pārsniedz kopējo bezdarba līmeni (aptuveni 19 % pret 9 % 2016. gadā), un dažādās valstīs tas ir ļoti atšķirīgs: vairāk nekā 30 procentpunkti šķir dalībvalsti ar viszemāko līmeni, proti, Vāciju (7 %), no dalībvalstīm, kurās ir visaugstākais līmenis (Grieķijā 47 % un Spānijā 44 %).

2.1.4. Turklāt šāda masveida atstumtības un nabadzības situācija īpaši smagi skar bērnus. Saskaņā ar Eurostat datiem 26 miljoni bērnu Eiropā dzīvo nabadzībā un atstumtībā. Viņi veido 27 % no ES iedzīvotājiem, kas jaunāki par 18 gadiem (5). Šie bērni nāk no nabadzīgām ģimenēm, dažkārt viena vecāka ģimenēm vai nabadzīgu strādājošo ģimenēm, dzīvo izolētībā un trūkumā, ko viņiem ir ļoti grūti pārvarēt. Kā uzsvērts Eiropas Parlamenta 2010. gada 20. decembra rezolūcijā (6), "liela daļa no iedzīvotājiem, kurus apdraud nabadzība, ko rada bezdarbs, neatviegloti aprūpes pienākumi, nepastāvīgs un zemu apmaksāts darbs, kā arī atalgojuma diskriminācija un zemākas pensijas, ir sievietes".

(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) OV C 170, 5.6.2014., 23. lpp. Jāatgādina, ka EESK Darba devēju grupa bija izstrādājusi deklarāciju par atzinumu un balsoja pret šo atzinumu.

(4) Eurostat.

(5) EP 2015. gada rezolūcija, kuras pamatā ir Eurostat dati.

(6) Priekšlikums Eiropas Parlamenta rezolūcijai par vīriešu un sieviešu līdztiesību Eiropas Savienībā – 2010. gads.

2.1.5. Šajā situācijā svarīga nozīme ir daudzās ES valstīs īstenotajiem sociālās aizsardzības pasākumiem, kas krīzes laikā palīdzēja novērst vēl vairāk traģēdiju, taču minēto pasākumu darbība ir ierobežota un tie nav paredzēti pastāvīgas sociālās krīzes situācijai. Tādēļ ir jāpanāk ekonomikas atlabšana, kura rada darbvietas, un ienākumu minimums būtu instruments, kas sekmētu atstumto personu integrāciju/reintegrāciju darba tirgū. Jānorāda, ka valstis, kurās izveidotas pienācīga ienākumu minimuma sistēmas, spēj labāk turēties pretī krīzes negatīvajām sekām un mazināt nevienlīdzību, kas vājina sociālo kohēziju. Ir vērojamas ekonomikas atlabšanas pazīmes, kas veic cerību, tomēr atlabšana notiek lēni un pieaugošas nevienlīdzības apstākļos. Tāpēc patlaban debātes par pienācīga ienākumu minimuma ieviešanu Eiropā ir ļoti svarīgas.

2.1.6. ES dokumenti un saistības, piemēram, 2010. gada jūnijā pieņemtā stratēģija "Eiropa 2020", kuras mērķis bija samazināt nabadzības riskam pakļauto cilvēku skaitu par 20 miljoniem (*sic*), līdz šim nav devušas gaidītos rezultātus. Tā kā subsidiaritātes principa piemērošana, kas notiek, izmantojot vienu vienīgu instrumentu — atvērto koordinācijas metodi –, nav devusi gaidītos rezultātus, minētā metode ir jāpapildina ar ES instrumentu. Pienācīga ienākumu minimuma režīmi nāk par labu ne vien grūtībās nonākušiem cilvēkiem, bet arī visai sabiedrībai. Tie nodrošina grūtībās nonākušo cilvēku aktīvu līdzdalību sabiedrības dzīvē un palīdz viņiem atgriezties darba vidē un dzīvot cilvēka cienīgu dzīvi. Pienācīgs ienākumu minimums ir nepieciešams, lai veidotu vienlīdzīgāku sabiedrību, un tas nodrošina reālu pamatu sociālajai aizsardzībai un sociālo kohēziju, kas nāk par labu visai sabiedrībai.

2.1.7. Ienākumu minimuma režīmi ir neliela daļa no sociālajiem izdevumiem, bet tiem ir būtiska ieguldījumu atdeve; savukārt ieguldījumu neesamība rada ļoti negatīvas sekas indivīdiem un lielas izmaksas ilgtermiņā. Tie veido efektīvu stimulu kopumu, jo iztērētā nauda nekavējoties iekļūst ekonomikā, bieži vien nozarēs, kuras visvairāk skārusi krīze. Ņemot vērā ienākumu minimuma un minimālās darba algas mijiedarbību, minētie režīmi palīdz arī nodrošināt pienācīgas algas un novērst nodarbinātu personu nabadzības pieaugumu.

2.1.8. Svarīgi ir nejaukt šajā atzinumā izskatāmā pienācīga ienākumu minimuma jēdzienu ar vispārējiem ienākumiem, ko saņem visi attiecīgās kopienas (pašvaldības, reģiona vai valsts) locekļi bez jebkādiem ar materiālo stāvokli vai nodarbinātību saistītiem nosacījumiem. Kaut arī vairākumā valstu ir ieviesti ienākumu minimuma režīmi (⁷), vēl ir jāizvērtē to atbilstība vajadzībām, jo lielākajā daļā gadījumu atbilstība joprojām rada problēmas. Vācijā un Francijā (⁸) pašlaik turpinās darbs šajā jomā.

2.1.9. Daudz darba jau ir ieguldīts saistībā ar ienākumu minimumu, un šajā jautājumā ir izteiktas vairākas nostājas. Ar šo atzinumu EESK uzstāj uz jēdzienu "pienācīgs ienākumu minimums" (minimums, kas ļauj dzīvot cilvēka cienīgu dzīvi virs nabadzības sliekšņa), iedvesmu smeļoties no Starptautiskās Darba organizācijas jēdziena "pienācīgas kvalitātes nodarbinātība" (⁹).

2.1.10. Turklāt ir jāņem vērā darbs, ko paveikusi Eiropas Parlamenta Nodarbinātības un sociālo lietu komiteja, ES Padomes Nodarbinātības komiteja un Sociālās aizsardzības komiteja, un nozīmīgais ieguldījums, kuru devuši tīkli, piemēram, Eiropas Minimālo ienākumu tīkls (EMIN) (¹⁰), kā arī viss darbs, ko veic Eiropas Nabadzības novēršanas tīkls (EAPN) (¹¹), kurā iesaistījusies arī Eiropas Arod biedrību konfederācija. Nedrīkst aizmirst arī Starptautiskās Darba organizācijas (SDO) un Eiropas Padomes paveikto.

2.1.11. Lielākā daļa dalībvalstu ir ieviesusi ienākumu minimuma režīmus. Definīcijas, piekļuves nosacījumi un piemērošanas līmeņi ir ļoti atšķirīgi, un tos vajadzētu vispārināt un saskaņot, izstrādājot kopīgus kritērijus, kas ļautu ņemt vērā katras valsts īpatnības. Līdz šim Komisija ienākumu minimumu ir atbalstījusi, uzskatot, ka dalībvalstīm ir jānodrošina risinājums šajā jautājumā. Ņemot vērā nozīmīgu rezultātu trūkumu, līdz 2020. gadam ir jāuzlabo valstu politika un koordinācija, kā arī jāievieš efektīvāki Eiropas instrumenti izvirzītā mērķa sasniegšanai.

2.1.12. Dažas būtiskas piezīmes šā ievada nobeigumā:

— pienācīgam ienākumu minimumam ir jēga tikai tad, ja tiek īstenota visaptveroša pieeja aktīvai integrācijai un iekļaušanai, kurā piekļuve iekļaujošiem darba tirgiem ar kvalitatīvām darbvietām un tālārizglītību apvienota ar piekļuvi kvalitatīviem publiskiem pakalpojumiem, it īpaši izglītības un veselības jomā,

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

(⁸) Ienākumu minimuma ieviešana ir viens no Vācijas koalīcijas valdības programmas elementiem un daļa no nabadzības apkarošanas plāna, ar ko Francijas prezidents iepazīstināja 2018. gada septembrī.

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

- tiesībām strādāt arī turpmāk jābūt pamattiesībām un galvenajam emancipācijas un ekonomiskās neatkarības elementam,
- pienācīgs ienākumu minimums būtībā ir pagaidu, taču neaizstājams elements, kas paredzēts personu integrācijai/reintegrācijai darba tirgū ar aktīvu pasākumu starpniecību. Tas ir būtisks līdzeklis, kā nodrošināt uzticēšanos Eiropas Savienībai,
- ienākumu minimuma atbilstība, nodrošinājums un pieejamība joprojām ir liels izaicinājums, kas dalībvalstīm sagādā grūtības savu režīmu izstrādē. Šīs sistēmas būtu jāatbalsta un, ja nepieciešams, jāpapildina Eiropas līmenī.

3. Politiskā griba un tehniskie risinājumi

3.1. Juridiskais pamats pastāv, un tas ir jāizmanto

3.1.1. Par to, vai pastāv juridiskais pamats, kas ļautu pieņemt tiesību aktus par ienākumu minimumu, tiek pausti dažādi viedokļi. Tomēr ir acīmredzams, ka atvērtā koordinācijas metode nav devusi pietiekamus rezultātus, lai nodrošinātu atbilstīgu ienākumu minimumu visās ES valstīs, un ir palielinājusi nevienlīdzību starp valstīm, tādējādi radot būtisku problēmu Eiropas Savienības uzticamībai.

3.1.2. Jautājums par ienākumu minimumu galvenokārt ir izteikti politisks jautājums. Runa ir par izvēli, kas jāizdara ES līmenī, un Komisija nevar aizbildināties ar subsidiaritātes principu, kas šajā jautājumā tiek neatbilstīgi izmantots, lai atzītu, ka tā neko nevar darīt. Komisijas iniciatīvas trūkums būtu nepieņemams un padarītu ES projektu iedzīvotājiem nesaprotamu jautājumā, kas skar cilvēka cieņu un cilvēktiesības. Tāpēc Komiteja mudina Komisiju sākt tūlītēju darbību, lai stiprinātu stratēģiju, kuru dalībvalstis koordinētu valstu un Eiropas līmenī un kuras mērķis būtu izstrādāt ienākumu minimumu, un lai sagatavotu saistošu ES instrumentu, kas balstītos uz vienotu metodiku tādu atsaucēs budžetu noteikšanai, kuri nodrošinātu pienācīgu ienākumu minimumu.

3.1.3. Saskaņā ar Eiropas Padomes 1961. gada Eiropas Sociālo hartu, 1989. gada Kopienas Hartu par darba ņēmēju sociālajām pamattiesībām un 2000. gada Pamattiesību hartu (34. pants) ir skaidrs, ka ienākumu minimums ir viens no Eiropas Savienības un Komisijas mērķiem, un Komisijai ir jāuzņemas iniciatīva, lai papildinātu un saskaņotu dalībvalstu rīcību. Vēl jo vairāk tāpēc, ka priekšlikuma par sociālo tiesību pilāru 14. punktā Komisija nepārprotami norāda, ka ikvienam "(.) ir tiesības uz adekvātu minimālo ienākumu pabalstu, kas nodrošina cilvēka cienīgu dzīvi visos dzīves posmos, un tiesības uz ērtu piekļuvi sociālā atbalsta precēm un pakalpojumiem".

3.1.4. Īpaši nozīmīgas ir juridiskās atsaucēs uz Līgumiem. Šajā sakarā jāmin, piemēram, LES 3. pants, kurā ES mērķu vidū ir minēta pilnīga nodarbinātība un sociālā attīstība, cīņa pret sociālo atstumtību un diskrimināciju, kā arī ekonomiskās, sociālās un teritoriālās kohēzijas veicināšana un dalībvalstu solidaritāte; LESD 9. pants, kurā precizēts, ka, "[n]osakot un īstenojot savu politiku un darbības, Savienība ņem vērā prasības, kas saistītas ar augsta līmeņa nodarbinātības veicināšanu, atbilstīgas sociālās aizsardzības nodrošināšanu, sociālās atstumtības apkarošanu, kā arī ar izglītības, mācību un cilvēku veselības aizsardzības līmeņa paaugstināšanu"; jo īpaši LESD 151. pantu, kas ir X sadaļas "Sociālā politika" pirmais pants, kurā minēts, ka "(.) nodarbinātības veicināšanu, dzīves un darba apstākļu uzlabošanu nolūkā tos saskaņot, turpinot ieviest uzlabojumus, kā arī pienācīgu sociālo aizsardzību, dialogu starp darba devējiem un darba ņēmējiem, cilvēkresursu attīstību, kas vērsta uz pastāvīgi augstas nodarbinātības uzturēšanu un cīņu pret sociālo atstumtību", ES un dalībvalstis izvirza par mērķiem, kurus ES var sasniegt, ciktāl tā (sk. LESD 153. panta 1. punktu) "(.) atbalsta un papildina dalībvalstu darbību šādās jomās: (.) c) darba ņēmēju sociālais nodrošinājums un sociālā aizsardzība; (.) h) no darba tirgus atstumtu personu integrācija (.) ; (.) j) sociālās atstumtības izskausana; [un] k) sociālās aizsardzības sistēmu piemērošana mūsdienu prasībām (.)".

3.1.5. Vajadzētu arī definēt, uz ko attiecas jēdziens "darba ņēmējs". Komitejai būtu padziļināti jāizpēta šis jēdziens, jo ES tiesībās nav vienotas "darba ņēmēja" jēdziena definīcijas. Tādēļ ir jānoskaidro, kā tiek interpretēts jēdziens "darba ņēmējs" LESD 153. panta 1. punkta c) apakšpunktā. Tikmēr var droši apgalvot, ka LESD 153. pantā izšķirīga nozīme nav "darba ņēmēja" jēdzienam brīvas pārvietošanās tiesību nozīmē, bet gan "darba ņēmēja" jēdzienam tiesību uz sociālo nodrošinājumu nozīmē, kas attiecas uz visām personām, kurām ir tiesības piekļūt sistēmām, kas ietver visus Regulas (EK) Nr. 883/2004 uzskaitītos riskus.

3.1.6. EESK jau ir paziņojis: “Zinot to, ka nabadzība un sociālā atstumtība veicina populistiskas tendences daudzās ES dalībvalstīs, EESK atzinīgi vērtē Eiropas Savienības Padomes 2016. gada 16. jūnija secinājumus “Nabadzības un sociālās atstumtības apkarošana: integrēta pieeja”⁽¹²⁾ un vienlaikus aicina nākamajā daudzgadu finanšu shēmā izveidot integrētu Eiropas fondu nabadzības un sociālās atstumtības apkarošanai, ņemot vērā līdzšinējo pieredzi Eiropas atbalsta fonda vistrūcīgākajām personām (FEAD) un Eiropas Sociālā fonda (ESF) īstenošanā.”⁽¹³⁾

3.1.7. Politiskā griba nozīmē objektīvi izvērtēt stratēģijas “Eiropa 2020” īstenošanu, tās veiksmes un neveiksmes, un palielināt tādu Eiropas darbību pamanāmību, ar ko atbalsta un papildina dalībvalstu darbības. Šāds papildu atbalsts varētu būt Eiropas fonds, kas finansētu ienākumu minimumu, kurš noteikts saskaņā ar tiesisko satvaru.

3.1.8. Komisijai nevajadzētu aizbildināties ar subsidiaritātes principu. Ja dalībvalstis formulē iebildumus, atsaucoties uz subsidiaritātes principu, tad parasti tāpēc, lai ES rīcības dēļ tām nebūtu jāgroza valsts tiesību akti. Taču Komisija, būdama vispārējo interešu sargātāja, nevar abstrakti atsaukties uz subsidiaritātes principu, jo tādā gadījumā tas līdzinātos pašcenzūrai, un šo situāciju vēl nopietnāku padara tas, ka runa ir par pamattiesībām. Ja Komisija nav izstrādājusi leģislatīvā akta projektu, 2. protokola par subsidiaritātes un proporcionalitātes principu piemērošanu 6. pants nevar būt pilnībā efektīvs. Būtībā līdztekus Padomei “[i]kviens valsts parlaments vai ikviena kāda valsts parlamenta palāta astoņās nedēļās no leģislatīvā akta projekta nosūtīšanas dienas var nosūtīt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas priekšsēdētājam kādā no Savienības oficiālajām valodām sastādītu pamatotu atzinumu, kurā paskaidrots, kāpēc tā uzskata, ka attiecīgais projekts neatbilst subsidiaritātes principam”. Šāda demokrātijas izpausme, kas var atšķirties no Padomes nostājas, cieš neveiksmi ikreiz, kad Komisijas un Padomes debates kavē leģislatīvā akta iespējamo pieņemšanu.

3.1.9. Visbeidzot, atsauce uz Eiropas sociālo tiesību pilāru, kura principus pilnībā atbalsta Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja, nevar būt arguments pret saistoša Eiropas instrumenta pieņemšanu šajā jomā, vēl jo vairāk tāpēc, ka Līgumā ir ietverts neapstrīdams juridiskais pamats. Eiropas sociālo tiesību pilārs ir visu ES iestāžu kopīgā proklamācija, un tās mērķi ir “būt par ceļrādi uz (...) sociālajiem rezultātiem”⁽¹⁴⁾. Tādēļ minētajam pilāram jābūt par pamatu, kas kalpo pasākumu un tiesību aktu priekšlikumiem, kā Komisija to ir sākusi izmantot. Turklāt Eiropas sociālo tiesību pilāra 14. punkta formulējumu, proti, “[i]kvienam, kam trūkst pietiekamu līdzekļu, ir tiesības uz adekvātu minimālo ienākumu pabalstu, kas nodrošina cilvēka cienīgu dzīvi visos dzīves posmos, un tiesības uz ērtu piekļuvi sociālā atbalsta precēm un pakalpojumiem”, nevar interpretēt ierobežojoši. Faktiski šāda interpretācija būtu pretrunā pilārā ietvertajam 6. apsvērumam, kurā norādīts, ka LESD “(..) ir iekļauti noteikumi, kuros paredzētas Savienības pilnvaras attiecībā uz tādām jomām kā (...) sociālā politika (151.–161. pants)”. Turklāt, runājot par ES likumdošanas pilnvarām, paziņojumam par Eiropas sociālo tiesību pilāru pievienotajā Komisijas darba dokumentā ir atsauce uz Līguma pantu par tādu personu integrāciju, kuras ir atstumtas no darba tirgus.

3.1.10. Pilnībā atbalstāma Eiropas sociālo tiesību pilārā izklāstītos principus, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja uzskata, ka saistoša Eiropas instrumenta pieņemšana pienācīga ienākumu minimuma ieviešanai Eiropā vienlaikus konkretizēs visas oficiālās deklarācijas, kurās kopš Hartas par sociālajām pamattiesībām pieņemšanas norādīta nepieciešamība cīnīties pret sociālo atstumtību. Tas būtu arī signāls, ka 21. gadsimtā Eiropu var veidot tikai tad, ja tiek pievērsta uzmanība Eiropas iedzīvotāju dzīvei.

3.2. *Vajadzīgie tehniskie risinājumi*

3.2.1. No tehniskā aspekta raugoties, būtu jādefinē nosacījumi par piekļuvi garantētajam ienākumu minimumam. Tas būtu jānosaka, jo īpaši ņemot vērā šādus faktorus:

— saikne starp garantēto ienākumu minimumu un aktivizēšanas nosacījumu,

— mājāsaimniecības sastāva ietekme, ņemot vērā to, cik svarīgs nabadzības situācijā ir bērna faktors,

— citu resursu, piemēram, mantojuma, esamība,

— garantēta ienākumu minimuma komponenti naudā un natūrā, piemēram, piekļuve veselības aprūpei, mājoklim, mobilitātei, ģimenes atbalstam un sabiedriskajiem pakalpojumiem.

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

⁽¹³⁾ OV C 173, 31.5.2017., 15. lpp.

⁽¹⁴⁾ Eiropas sociālo tiesību pilārā ietvertais 12. apsvērumus.

3.2.2. Ienākumu minimuma noteikšanā ir jāpiemēro visaptveroša pieeja dažādām cilvēku vajadzībām, kas neaprobežojas ar izdzīvošanu vai vienkārši ar nabadzības rādītāju, kuru aprēķina, pamatojoties uz vidējo ienākumu, kas dažās valstīs faktiski neļauj apmierināt pamatvajadzības. Lai nodrošinātu vislabākos apstākļus tādu personu integrācijai/reintegrācijai, kuras ir atstumtas no darba tirgus un dzīvo nabadzībā, ir jāņem vērā visas vajadzības, kas saistītas ar dzīves līmeni, mājokli, izglītību, veselību un kultūru. Pašlaik notiek debates par piekļuves nosacījumiem, un tie būs jāprecizē.

3.2.3. Šī pieeja balstīta uz tādu ekonomistu darbiem kā *Amartya Sen* un uz to, ko *A. Sen* dēvē par "spējām" (*capabilities*), kuras veido trīs elementi:

Veselība / paredzamais mūža ilgums. Nesenie pētījumi apliecināja, ka cilvēki, kurus skar nabadzība, taupa uz veselības aprūpes un jo īpaši zobārstniecības pakalpojumu rēķina. Viņiem ir neveselīgs dzīvesveids, viņi lieto mazāk kvalitatīvu pārtiku un tādēļ vairāk cieš no problēmām, kas saistītas ar aptaukošanos. Starp bagātājiem un nabadzīgajiem ir ievērojamas paredzamā mūža ilguma atšķirības. Būtu jāņem vērā arī darba smaguma pakāpe.

Zināšanas / izglītības līmenis. Statistikas dati skaidri parāda, ka bezdarba līmenis ir atkarīgs no izglītības līmeņa. Saskaņā ar *Eurostat* 2015. gada datiem 11 % Eiropas iedzīvotāju vecumā no 18 līdz 24 gadiem ir priekšlaicīgi pametuši mācības.

Dzīves līmenis. Pirkatspēja ir jāiekļauj ne tikai pārtika izdzīvošanai, bet visi dzīves kvalitātes elementi. Mobilitātes iespējas un kultūras pieejamība ir svarīgi integrācijas/iekļaušanas elementi attiecībā ar citiem un socializācijā, t. i., tie ir līdzekļi, kas dod iespēju nabadzīgiem cilvēkiem izvairīties no izolācijas, kas ir desocializācijas apburtais loks.

3.2.4. Ir pragmatiski un elastīgi jāizstrādā instrumenti, kas ļauj aprēķināt pienācīgu ienākumu minimumu. Ir jāizstrādā vienota metodika, kā aprēķināt atsaucē budžetu un pielāgot to katrai konkrētajai valstij. Nozīmīgu darbu ir paveicis, piemēram, Antverpenes Universitātes Sociālās politikas centrs, Eiropas Nabadzības novēršanas tīkls (*EAPN*) un Eiropas Minimālo ienākumu tīkls (*EMIN*). Ar šiem atsaucē budžetiem ir vienlaikus jānodrošina elementu salīdzināmība starp dalībvalstīm, un tiem jābūt elastīgi piemērojamiem, ņemot vērā katras valsts apstākļus. Šajos budžetos jāietver ne tikai tā sauktais "pārtikas grozs", bet arī veselības aprūpe un personiskā aprūpe, izglītība, mājoklis, apģērbs, mobilitāte, drošība, atpūta, sociālie kontakti un bērnu drošība, kā arī desmit jomas, kas kopējās metodikas kontekstā noteiktas projektā par atsaucē budžetiem. Viens no lietderības aspektiem saistībā ar šiem atsaucē budžetiem, kurus aktīvi atbalsta pētnieki un NVO, piemēram, *EAPN* un *EMIN*, ir tas, ka to izmantošana ļauj pārbaudīt, cik pamatoti ir nabadzības rādītāji, ko līdz šim izmantoja nabadzības sliekšņa noteikšanai.

3.2.5. Svarīgi būtu arī novērtēt, kā ienākumu minimuma ieviešana varētu racionalizēt sociālos pabalstus atsevišķās valstīs. Uz šādu pieeju ir balstīts, piemēram, priekšlikums par "vispārēju darba ienākumu", kas formulēts Francijas Republikas prezidenta iesniegtajā nabadzības apkarošanas plānā, kurā, apvienojot lielāko daļu sociālo pakalpojumu, paredzēts nodrošināt cieņas minimumu visiem tiem, kuri ir tiesīgi šādu ienākumu saņemt. Savukārt Vācijā uzsāktās debates par solidaritātes ienākumu minimuma ieviešanu varētu mazināt nabadzību, jo īpaši ilgstošu bezdarbnieku gadījumā, ja tiktu vienkāršota sociālo pabalstu sistēma. Valdība jau ir paredzējusi piešķirt 4 miljardus EUR līdz 2021. gadam.

Briselē, 2019. gada 20. februārī

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas

priekšsēdētājs

Luca JAHIER

PIELIKUMS

Turpmāk minētais grozījums ieguva vismaz vienu ceturto daļu nodoto balsu, taču tika noraidīts debatēs (Reglamenta 39. panta 2. punkts).

Nosaukumu un visu atzinumu aizstāt ar šādu tekstu (pamatojums dokumenta beigās):

Eiropas satvars attiecībā uz ienākumu minimumu**Secinājumi un ieteikumi**

EESK ir aktīvi iesaistījusies Eiropas debatēs par nabadzības samazināšanu. Piemēram, ideja par Eiropas ienākumu minimumu ir plaši apspriesta dažos iepriekšējos EESK atzinumos, kā arī Nodarbinātības, sociālo lietu un pilsoniskuma specializētās nodaļas atzinumā "Eiropas pamatdirektīva par minimālajiem ienākumiem". EESK ir pārliecināta, ka ir jāturpina cīņa pret nabadzību. Tomēr šajā sakarā pastāv ļoti atšķirīgi viedokļi par pareizo instrumentu izvēli. Lai gan ir atzinīgi jānovērtē ziņotāja centieni rast kopsaucēju, viņa redzējumam par saistošu instrumentu attiecībā uz ienākumu minimumu Eiropas līmenī nevar piekrist.

Šā pretatzinuma mērķis ir izklāstīt konstruktīvu un visaptverošu pieeju, kā samazināt nabadzību dalībvalstīs. Tā pamatā ir fakts, ka subsidiaritātes princips un pienākumu sadalījums, kā to paredz ES Līgumi, skaidri nosaka, ka vienīgi dalībvalstis veido savas sociālā nodrošinājuma sistēmas. Tādējādi Eiropas līmeņa rīcībai vajadzētu balstīties uz atvērto koordinācijas metodi kā galveno metodi, kas ļauj atbalstīt dalībvalstis un savstarpējo mācīšanos no labākajām valstu koncepcijām. Šajā pretatzinumā ir ierosināta visaptveroša pieeja, kuras mērķis ir maksimāli palielināt ES pasākumu tvērumu šajā sakarā.

Eiropas Savienībai un dalībvalstīm kopīgi jāaņem cīņai pret nabadzību. Vienotajā nodarbinātības ziņojumā (2019) ir teikts, ka māsaimniecību ienākumi turpina pieaugt gandrīz visās dalībvalstīs. Kopējais to cilvēku skaits, kuriem draud nabadzība vai sociālā atstumība, ir apmēram 113 miljoni jeb 22,5 % no visiem iedzīvotājiem — pat ja tagad tas ir zemāks par pirmskrīzes līmeni, tas nav pieņemami un ilgtermiņā to nevar atļauties. Pasīvējie ekonomiskās izaugsmes apstākļi dod iespēju paātrināt reformas, kuru mērķis ir uzlabot iekļautību, noturību un taisnīgumu darba tirgos un sociālās aizsardzības sistēmās. Tomēr pastāv arī negatīvi riski, kas apdraud atveseļošanu, tāpēc dalībvalstīm ir steidzami jānīkojas, lai izmantotu šo iespēju.

Lai gan stratēģija "Eiropa 2020", kuras mērķis ir samazināt nabadzības riskam pakļauto cilvēku skaitu, ir devusi pozitīvus rezultātus, jo īpaši pateicoties stabilai ekonomikai un darba tirgus atveseļošanai, vēl ir daudz darāmā, lai uzturētu pozitīvu tendenci.

Šajā pretatzinumā ir ierosināti turpmāk minētie elementi.

- ES un dalībvalstu politika būtu jāorientē uz savu reformu turpināšanu un darbvietu radīšanai labvēlīgu apstākļu veidošanu. Tas ir pamats visām darbībām, tostarp nabadzības mazināšanas pasākumiem. Eiropas Savienībā 2018. gada otrajā ceturksnī bija nodarbināti 239 miljoni cilvēku, un tas ir augstākais rādītājs kopš gadsimta sākuma. Nemot vērā pašreizējo tendenci, ES ir uz pareizā ceļa, lai sasniegtu stratēģijas "Eiropa 2020" mērķi, proti, 75 % nodarbinātības līmeni 2020. gadā. Pateicoties šai pozitīvajai tendencei, būtu arī jāsasniedz stratēģijā "Eiropa 2020" izvirzītais nabadzības samazināšanas mērķis. Pārdomāta ekonomikas politika un pastāvīga strukturālās reformas, jo īpaši dalībvalstu darba tirgos un sociālās aizsardzības sistēmās, ir būtisks ilgtspējīgas ekonomikas izaugsmes, nodarbinātības un cilvēku labklājības priekšnoteikums.
- Cīņā pret nabadzību līdztekus pārdomātas ekonomikas un darba tirgus politikas lielajai nozīmei ir nepieciešama integrēta pieeja ar virkni mērķorientētu politikas pasākumu. Ienākumu minimumam ir svarīga loma minētajā pieejā, bet tas būtu jāvērtē saistībā ar integrētu nodarbinātības politiku un pakalpojumiem, jo īpaši sociālajiem un veselības aprūpes pakalpojumiem, kā arī mājokļu politiku. Faktiski visās ES valstīs ienākumu minimuma atbalsts no tīri ekonomiska atbalsta ir tapis par aktīvu līdzekli, kura mērķis ir atbalsta saņēmējiem palīdzēt no sociālās atstumības atgriezties aktīvā dzīvē. Tādēļ tas būtu uzskatāms par pagaidu risinājumu, kas ļauj atbalstīt cilvēkus pārejas periodā, kamēr tiem nepieciešams atbalsts. Šāda veida iekļaujoša integrācija, kas balstās uz aktivizēšanas politiku, ir solis pareizajā virzienā.

3. Nemot vērā subsidiaritātes principu, vispiemērotākais līmenis, kurā risināt ienākumu minimuma jautājumu un īstenot nabadzības mazināšanas pasākumus, ir valsts līmenis. Tāpēc visas ES valstis ir ieviesušas ienākumu minimuma mehānismus atbilstīgi savas valsts praksei un saimnieciskajai darbībai. Acīmredzamu iemeslu dēļ definīcijas, piemērošanas nosacījumi un līmenis dalībvalstīs ir atšķirīgs.
4. ES līmenī ir visnotaļ iespējams rīkoties, lai atbalstītu dalībvalstu centienus. EESK iesaka īstenot pragmatisku pieeju, kas atbilstu subsidiaritātes principam un vienlaikus maksimāli palielinātu tādu Eiropas līmeņa darbību ietekmi, kuras tiek veiktas ar nolūku sniegt atbalstu un norādes attiecībā uz ienākumu minimuma sistēmu izstrādi dalībvalstīs. Eiropas Savienībai un jo īpaši Eiropas Komisijai būtu aktīvāk jāiesaistās, atbalstot dalībvalstu centienus. Tādēļ Eiropas pusgada ietvaros ir jāizstrādā valstu un Eiropas līmenī saskaņota stratēģija, kurā, nemot vērā nacionālo atsaucē budžetu nozīmi, uzmanība būtu pievērsta vispusīgām darbībām un konkrētiem pasākumiem.

Veids, kādā dalībvalstis sasniedz šo mērķi, būtu jāprecizē turpmākajā darbā Eiropas pusgada ietvaros, un tas nozīmē lielāku koordināciju. Progresu varētu veicināt un uzraudzīt, izmantojot kopīgi noteiktus rādītājus / atsaucē kritērijus. Nodarbinātības komiteja (EMCO) un Sociālās aizsardzības komiteja (SPC) pašlaik ir pievērsušās atsaucē kritēriju nozīmes palielināšanai, un Sociālās aizsardzības komiteja jau ir izstrādājusi konkrētu atsaucē kritēriju attiecībā uz ienākumu minimumu. Tas ir pareizais līdzeklis, kā panākt progresu.
5. Nemot vērā 2016. gada 26. un 27. janvārī Eiropas sociālo partneru parakstīto deklarāciju par jaunu sākumu spēcīgākam sociālajam dialogam, arī turpmāk gan Eiropas, gan valstu līmenī būtu jāstiprina sociālo partneru kā galveno darba tirgus dalībnieku nozīmi un spējas politikas izstrādes un strukturālo reformu procesā. Arī pilsoniskās sabiedrības organizācijām šis process jāsekmē, veidojot iedzīvotājiem tuvāku Eiropu.
6. Visbeidzot, šajā pretatzinumā izmantotā pieeja ir atbilstīga Eiropas sociālo tiesību pilāram, kas "būtu jāsteno gan Savienības, gan dalībvalstu līmenī, ievērojot attiecīgo kompetenci, pienācīgi nemot vērā atšķirīgos sociāli ekonomiskos apstākļus un valstu sistēmu dažādību, tostarp sociālo partneru lomu, un saskaņā ar subsidiaritātes un proporcionalitātes principiem" ⁽¹⁾.

Balsojuma rezultāts:

Par: 92

Pret: 142

Atturas: 8

(¹) Iestāžu kopīgā proklamācija par Eiropas sociālo tiesību pilāru (preambulas 7. apsvērumš).