

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

541. PLENÁRNE ZASADNUTIE EHSV, 20. 2. 2019 – 21. 2. 2019

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Európska rámcová smernica o minimálnom príjme

(stanovisko z vlastnej iniciatívy)

(2019/C 190/01)

Spravodajca: **Georges DASSIS**

Rozhodnutie plenárneho zhromaždenia	15. 3. 2018
Právny základ	článok 29 ods. 2 rokovacieho poriadku stanovisko z vlastnej iniciatívy
Príslušná sekcia	sekcia pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo
Prijaté v sekcii	18. 12. 2018
Prijatie v pléne	20. 2. 2019
Plenárne zasadnutie č.	541
Výsledok hlasovania (za/proti/zdržalo sa)	158/81/12

1. Závery a odporúčania

1.1. Od vytvorenia prvého európskeho spoločenstva (ESUO) v roku 1952 dve generácie európskych občanov v prevažnej miere podporovali projekt európskej integrácie. Hospodárska a sociálna súdržnosť bola významným faktorom podpory občanov pre tento projekt.

1.2. Od začiatku hospodárskej krízy, ktorá nasledovala po finančnej kríze z roku 2008, a napriek oživeniu hospodárstva v uplynulých rokoch miera chudoby v prípade dlhodobo nezamestnaných a chudobných pracujúcich naďalej rástla a vo väčšine členských štátov Únie sa udržiava na znepokojujúcich úrovniach.

1.3. Dokumenty Únie a jej záväzky, ako napríklad stratégia Európa 2020, ktorej cieľom bolo, aby sa počet osôb ohrozených chudobou znížil o 20 miliónov, doteraz nepriniesli očakávané výsledky. Uplatňovanie zásady subsidiarity, ktorej jediným nástrojom je otvorená metóda koordinácie (OMK), sa preto javí ako nedostatočné na splnenie stanovených cieľov.

1.4. Zavedenie záväzného európskeho rámca pre dôstojný minimálny príjem v Európe, ktorý by umožnil zovšeobecniť, podporiť a vytvoriť dôstojné (primerané) systémy minimálneho príjmu v členských štátoch, by preto predstavoval prvú dôležitú európsku odpoveď na vážny a pretrvávajúci problém chudoby v Európe. Bolo by plne v súlade so „sociálnym ratingom AAA pre Európu“, ktorý avizoval predseda Juncker, a občanom by vyslalo konkrétny signál, ktorý by im dokázal, že Únia je tu naozaj pre nich.

1.5. Stanovenie minimálneho príjmu by mohlo mať formu smernice, v ktorej by sa vymedzil referenčný rámec pre stanovenie primeraného minimálneho príjmu, ktorý by sa prispôbil úrovni a životnému štýlu v každej krajine a zohľadňoval by prvky sociálneho prerozdelenia, zdaňovania a životnej úrovne podľa referenčného rozpočtu, ktorého metodika by sa vymedzila na európskej úrovni.

1.6. Výber právnych nástrojov, ktoré by predstavovali tento európsky rámec pre stanovenie dôstojného minimálneho príjmu v Európe (smernica) je odôvodnený potrebou zabezpečiť prístup k tejto pomoci všetkým, ktorí ju potrebujú, a zaručiť, že bude zodpovedať ich skutočným potrebám. Dôstojný minimálny príjem je tiež nástrojom, ktorý by vylúčeným osobám umožnil začlenenie/opätovné začlenenie do zamestnania a pomohol by bojovať proti chudobe pracujúcich.

1.7. Otázka zavedenia dôstojného minimálneho príjmu zaručeného EÚ je výsostne politická. Zatiaľ čo ZEÚ, ZFEÚ, Charta Spoločenstva o základných sociálnych právach pracovníkov z roku 1989, Charta základných práv z roku 2000 a Európsky pilier sociálnych práv oprávňujú činnosť EÚ v tejto oblasti, prebehli diskusie o existencii právneho základu pre európsku legislatívu o minimálnom príjme. Tí, ktorí obhajujú použitie európskych právnych predpisov nájdu tento právny základ v článku 153 ods. 1 písm. c) ⁽¹⁾ a h) ⁽²⁾ ZFEÚ. EHSV odporúča pragmatický prístup spočívajúci na záväznom európskom rámci na podporu a smerovanie rozvoja a financovania systémov dôstojného minimálneho príjmu v členských štátoch.

1.8. Vo svojom prvom stanovisku k tejto téme EHSV vyzval Komisiu, aby preskúmala možnosti financovania európskeho minimálneho príjmu, najmä s dôrazom na perspektívu vytvorenia vhodného európskeho fondu ⁽³⁾. Komisia na túto výzvu nereagovala a výbor sa domnieva, že ju treba zopakovať.

2. Všeobecné pripomienky

2.1. Úvod

2.1.1. Diskusia o schválení minimálneho príjmu na európskej úrovni prebieha v kontexte sociálnej krízy, ktorá pretrváva aj napriek oživeniu hospodárstva a ktorá spôsobuje masové vylúčenie. Podľa najnovších údajov Eurostatu bolo 112,9 miliónov ľudí, t. j. 22,5 % obyvateľstva v Európskej únii (EÚ) ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením. To znamená, že tieto osoby boli zasiahnuté najmenej jednou z týchto troch podmienok: boli ohrozené chudobou po sociálnych transferoch (peňažná chudoba), ocitli sa v situácii vážnej hmotnej núdze alebo žili v domácnostiach s veľmi nízkou intenzitou práce. Po troch po sebe nasledujúcich rokoch zvyšovania v rokoch 2009 až 2012, ktoré dosiahlo takmer 25 %, sa podiel ľudí ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením v EÚ od minulého roka neustále znižoval až na úroveň 22,5 %, čo je o 1,2 percentuálneho bodu pod referenčnou úrovňou z roku 2008 a 1 percentuálny bod pod úrovňou z roku 2016 ⁽⁴⁾.

2.1.2. Žiaľ, pokiaľ ide o predmet tohto stanoviska o dôstojnom minimálnom príjme pre ľudí žijúcich v chudobe a extrémnej chudobe, dlhodobá nezamestnanosť vzrástla z 2,9 % v roku 2009 (referenčný rok po prijatí stratégie EÚ 2020) na 3,4 % v roku 2017 a počet chudobných pracujúcich v eurozóne sa zvýšil zo 7,6 % v roku 2006 na 9,5 % v roku 2016 (z 8,3 % v roku 2010 na 9,6 % v EÚ28, prvý rok s dostupnými údajmi).

2.1.3. Obzvlášť zasiahnutou skupinou sú mladí ľudia. V roku 2016 bolo v EÚ viac ako 6,3 milióna mladých ľudí (vo veku od 15 do 24 rokov), ktorí neboli zamestnaní, ani neboli v procese vzdelávania alebo odbornej prípravy (NEET). Hoci miera nezamestnanosti mladých ľudí sa v roku 2013 znížila o viac ako 23 % a v roku 2016 dosahovala menej ako 19 %, naďalej ostáva v EÚ veľmi vysoká (vo viacerých krajinách dosahuje viac ako 40 %). Dlhodobá nezamestnanosť dosahuje medzi mladými ľuďmi stále rekordnú úroveň. Miera nezamestnanosti mladých ľudí predstavuje viac ako dvojnásobok celkovej miery nezamestnanosti (v roku 2016 bol tento pomer 19 % k 9 %) a maskuje veľké rozdiely medzi krajinami: členský štát s najnižšou mierou, teda Nemecko (7 %), tak od členských štátov s najvyššou mierou, t. j. od Grécka (47 %) a Španielska (44 %), delí 30 percentuálnych bodov.

2.1.4. Navyše táto situácia masového vylúčenia a chudoby postihuje najmä deti. Podľa Eurostatu je 26 miliónov európskych detí vylúčených a žije v chudobe. Predstavujú 27 % obyvateľstva EÚ do 18 rokov ⁽⁵⁾. Tieto deti žijú v chudobných rodinách, niekedy v rodinách s jedným rodičom, alebo dokonca v rodinách chudobných pracujúcich, v izolácii a chudobe, z ktorých je veľmi ťažké sa vymaniť. Ako zdôrazňuje aj Európsky parlament vo svojom uznesení z 20. decembra 2010 ⁽⁶⁾, „ženy predstavujú významný segment populácie, pri ktorom existuje riziko chudoby v dôsledku nezamestnanosti, zodpovednosti za poskytovanie starostlivosti rodine, na ktorej sa s nimi rodinní príslušníci nepodieľajú, neistému a zle platenému zamestnaniu, mzdovej diskriminácii, nízkemu výživnému a nízkym dôchodkom“.

⁽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⁾ Ú. v. EÚ C 170, 5.6.2014, s. 23. Pripomíname, že skupina Zamestnávateľa v EHSV vypracovala k tomuto stanovisku vyhlásenie a hlasovala proti nemu.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ Uznesenie Európskeho parlamentu z roku 2015 na základe štatistiky Eurostatu.

⁽⁶⁾ Návrh uznesenia Európskeho parlamentu o rovnosti žien a mužov v Európskej únii – 2010.

2.1.5. V tejto situácii možno len vyzdvihnúť dôležitosť opatrení sociálnej ochrany, ktoré existujú v mnohých krajinách EÚ a ktoré umožnili vyhnúť sa počas krízy ešte väčšiemu nešťastiu, no tieto opatrenia majú svoje limity a počas pretrvávajúcej sociálnej krízy nemôžu vydržať. Oživenie hospodárstva sprevádzané tvorbou pracovných miest je preto nevyhnutné a minimálny príjem sa stáva nástrojom, ktorý vylúčeným osobám umožní začlenenie/opätovné začlenenie do zamestnania. Krajiny, ktoré majú systémy dôstojného minimálneho príjmu, sú odolnejšie voči negatívnym vplyvom krízy a lepšie dokážu znížiť nerovnosti, ktoré ohrozujú sociálnu súdržnosť. Existujú povzbudivé náznaky hospodárskeho oživenia, avšak toto oživenie je stále krehké a vytvorilo sa na pozadí rastúcej nerovnosti. Diskusia o stanovení dôstojného minimálneho príjmu v Európe je preto v tomto čase skutočne na mieste.

2.1.6. Dokumenty Únie a jej záväzky, ako napríklad stratégia Európa 2020 schválená v júni 2010, ktorej cieľom bolo, aby sa počet osôb ohrozených chudobou znížil o 20 miliónov (sic), však zatiaľ neprinesli očakávané výsledky. Keďže uplatňovanie zásady subsidiarity, ktorej jediným nástrojom je otvorená metóda koordinácie (OMK), neprineslo očakávané výsledky, táto metóda musí byť doplnená o nástroj EÚ. Systémy dôstojného minimálneho príjmu prinášajú úžitok nielen ľuďom v núdzi, ale aj celej spoločnosti. Zabezpečujú, aby boli osoby v núdzi naďalej aktívne v spoločnosti, pomáhajú im opäť nadviazať spojenie so svetom práce a umožňujú im žiť dôstojne. Dôstojné minimálne príjmy sú nevyhnutné na vytvorenie spoločnosti založenej na väčšej rovnosti, sú skutočným základom sociálnej ochrany a zabezpečujú sociálnu súdržnosť, ktorá je prospešná pre celú spoločnosť.

2.1.7. Systémy minimálneho príjmu predstavujú len obmedzené percento sociálnych výdavkov, ale prinášajú značnú investičnú návratnosť, zatiaľ čo ak sa do tejto oblasti neinvestuje, má to pre jednotlivcov veľmi negatívne dôsledky a z dlhodobého hľadiska to vedie k vysokým nákladom. Tieto systémy tvoria súbor efektívnych stimulov, keďže vynaložené peniaze sa okamžite vrátia do hospodárstva, často do odvetví, ktoré najviac trpia krízou. Vzhľadom na interakciu medzi minimálnymi príjmami a minimálnou mzdou takisto pomáhajú zaručiť dôstojné mzdy a predchádzať rastúcemu počtu chudobných pracujúcich.

2.1.8. Je dôležité nezamieňať si pojem dôstojný minimálny príjem, ktorým sa zaoberá toto stanovisko, s pojmom univerzálny príjem vyplácaný všetkým členom komunity (obce, regiónu alebo štátu) bez ohľadu na zdroje alebo zamestnanie. Napriek tomu, že väčšina krajín má systémy minimálneho príjmu (7), treba ešte posúdiť, či sú primerané potrebám, pretože vo väčšine prípadov táto primeranosť stále predstavuje problém. V Nemecku a vo Francúzsku prebiehajú práce v tejto oblasti (8).

2.1.9. Vypracovalo sa už mnoho štúdií o minimálnom príjme a vyjadrených už bolo mnoho postojov k tejto téme. EHSV chce týmto stanoviskom zdôrazniť, že pojem „dôstojnosť“ (minimum umožňujúce dôstojný život nad hranicou chudoby) vychádza z pojmu MOP „dôstojná práca“ (9).

2.1.10. Okrem toho treba vziať do úvahy práce, ktoré vykonal Výbor Európskeho parlamentu pre zamestnanosť a sociálne veci, Výbor pre zamestnanosť a Výbor pre sociálnu ochranu Rady EÚ, a už pomerne rozsiahle príspevky sietí, ako je European Minimum Income Network (EMIN) (10), a všetky práce siete European Anti-Poverty Network (EAPN) (11), na ktorých sa podieľa aj ETUC. Netreba pritom zabúdať ani na prácu MOP a Rady Európy.

2.1.11. Väčšina členských štátov zaviedla mechanizmy minimálneho príjmu. Vymedzenie pojmov, podmienky prístupu a úrovne uplatňovania sú veľmi odlišné a mali by sa zovšeobecniť a harmonizovať podľa spoločných kritérií, ktoré by zohľadňovali špecifiká každej krajiny. Komisia doteraz podporovala minimálny príjem a vyjadrila názor, že je na členských štátoch, aby zabezpečili riešenie tejto otázky. Keďže sa nedosiahli významnejšie výsledky, potrebné je posilnenie vnútroštátnych politík a koordinácie do roku 2020, ale aj zavedenie účinnejších európskych prostriedkov na dosiahnutie stanoveného cieľa.

2.1.12. Niekoľko základných poznámok na záver tohto úvodu:

— dôstojný minimálny príjem môže mať zmysel len v rámci globálneho prístupu k integrácii a aktívnemu začleneniu, v rámci ktorého sa prístup k inkluzívnym trhom práce – s kvalitnými pracovnými miestami a kontinuálnym vzdelávaním – spája s prístupom ku kvalitným verejným službám, najmä v oblasti vzdelávania a zdravotníctva,

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

(8) Zavedenie minimálneho príjmu je dôležitým prvkom programu koalície vlády v Nemecku a je súčasťou plánu na boj proti chudobe, ktorý predložil prezident Francúzska v septembri 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>.

- právo na prácu musí zostať základným právom ako ústredný prvok emancipácie a ekonomickej nezávislosti,
- dôstojný minimálny príjem je v podstate dočasný, ale nevyhnutný prvok, ktorého cieľom je začlenenie/opätovné začlenenie ľudí do trhu práce prostredníctvom aktívnych opatrení, pričom ide o kľúčové opatrenie pre sociálnu dôveryhodnosť Európskej únie,
- primeranosť, pokrytie a prístup k minimálnemu príjmu zostávajú pre členské štáty veľkými výzvami v rámci činností zameraných na rozvoj ich systémov. Tieto systémy musia byť podporované a v prípade potreby doplnené na európskej úrovni.

3. Politická vôľa a technické riešenia

3.1. Právne základy existujú a treba ich použiť

3.1.1. Sú rôzne názory na existenciu či neexistenciu právnych základov umožňujúcich prijať právne predpisy o minimálnom príjme. Je však zrejmé, že otvorená metóda koordinácie (OMK) nepriniesla dostatočné výsledky na zabezpečenie primeraného minimálneho príjmu vo všetkých krajinách Únie, pričom sa zdôraznili nerovnosti medzi nimi, a to predstavuje zásadný problém pre dôveryhodnosť Európskej únie.

3.1.2. Otázka minimálneho príjmu je v prvom rade výsostne politická. Ide o rozhodnutie, ktoré prináleží Únii, a Komisia sa nemôže schovávať za zásadu subsidiarity, ktorá sa pri tejto otázke uplatňuje nesprávne, a na základe nej rozhodnúť, že nemôže nič urobiť. Keby Komisia neprišla v tejto súvislosti s iniciatívou, bolo by to neprijateľné, a projekt Únie by sa tak stal pre občanov nepochopiteľným, pokiaľ ide o tému týkajúcu sa dôstojnosti a ľudských práv. Výbor preto naliehavo žiada Komisiu, aby bezodkladne prijala opatrenia na posilnenie koordinovanej stratégie členských štátov na vnútroštátnej a európskej úrovni s cieľom rozvíjať minimálny príjem a pripraviť záväzný európsky nástroj založený na spoločnej metodike definovania referenčných rozpočtov so zabezpečením dôstojného minimálneho príjmu.

3.1.3. S odkazom na Európsku sociálnu chartu Rady Európy z roku 1961, Chartu Spoločenstva o základných sociálnych právach pracovníkov z roku 1989 a Chartu základných práv z roku 2000 (článok 34) sa minimálny príjem jednoznačne javí ako súčasť cieľov Európskej únie a Komisie, ktorá sa musí chopiť iniciatívy a dokončiť a zosúladiť činnosť členských štátov. Navyše v bode 14 návrhu sociálneho piliera Komisia jasne uvádza „(...)právo na primerané dávky minimálneho príjmu, ktoré zaručujú dôstojný život vo všetkých etapách života, a na účinný prístup k podpornému tovaru a službám“.

3.1.4. Právne odkazy na zmluvy sú osobitne dôležité, ako napríklad na článok 3 ZEÚ, v ktorom sa v rámci cieľov Únie uvádzajú plná zamestnanosť a sociálny pokrok, ale aj boj proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podpora hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, ako aj solidarita medzi členskými štátmi, na článok 9 ZFEÚ, v ktorom sa uvádza, že „pri vymedzovaní a uskutočňovaní svojich politík a činností Únia prihliada na požiadavky spojené s podporou vysokej úrovne zamestnanosti, zárukou primeranej sociálnej ochrany, bojom proti sociálnemu vylúčeniu a s vysokou úrovňou vzdelávania, odbornej prípravy a ochrany ľudského zdravia“, a osobitne na článok 151 ZFEÚ, ktorým sa začína hlava X o sociálnej politike a v ktorom sa v rámci cieľov Únie a členských štátov uvádzajú ciele „podporovať zamestnanosť pracovníkov, zlepšovať životné a pracovné podmienky tak, aby sa dosiahlo ich zosúladenie pri zachovaní dosiahnutej úrovne, primeraná sociálna ochrana, sociálny dialóg, dialóg medzi sociálnymi partnermi, rozvoj ľudských zdrojov so zreteľom na permanentne vysokú zamestnanosť a boj proti vylučovaniu z trhu práce“, čo sú ciele, na dosiahnutie ktorých Únia (podľa článku 153 ods. 1 ZFEÚ) „podporuje a dopĺňa činnosti členských štátov v týchto oblastiach: (...) c) sociálne zabezpečenie a sociálna ochrana pracovníkov; (...) h) integrácia osôb vylúčených z trhu práce; (...) j) boj proti vylučovaniu osôb zo spoločnosti; a) k) modernizácia systémov sociálnej ochrany (...)“.

3.1.5. Je preto rovnako nevyhnutné vymedziť oprávnené osoby, pokiaľ ide o pojem „pracovník“. Výbor musí tento pojem hlbšie preskúmať, najmä preto, lebo právo EÚ nevymedzuje spoločný pojem „pracovník“. Treba preto zistiť, ako sa chápe pojem „pracovník“ uvedený v článku 153 ods. 1 písm. c) ZFEÚ. Medzitým možno bez obáv vyhlásiť, že v článku 153 ZFEÚ nie je rozhodujúci pojem „pracovník“ v zmysle práva na voľný pohyb, ale skôr pojem „pracovník“ v zmysle práva na sociálne zabezpečenie, ktoré sa vzťahuje na všetky osoby oprávnené na prístup k systémom pokrývajúcim všetky riziká uvedené v nariadení (ES) č. 883/2004.

3.1.6. Ako už výbor uviedol: „Vzhľadom na to, že chudoba a sociálne vylúčenie prispievajú v mnohých členských štátoch Európskej únie k nárastu populistických tendencií, EHSV víta závery Rady Európskej únie zo 16. júna 2016 s názvom Boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu: Integrovaný prístup⁽¹²⁾ a zasadzuje sa za to, aby bol v rámci budúceho finančného výhľadu vytvorený integrovaný európsky fond na boj proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu, ktorý by vychádzal z doterajších skúseností s využívaním Fondu európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (FEAD) a Európskeho sociálneho fondu (ESF)⁽¹³⁾.“

3.1.7. Politická vôľa spočíva v objektívnom posúdení vykonávania stratégie Európa 2020, jej úspechov a neúspechov a v zviditeľnení činnosti EÚ na podporu a doplnenie opatrení členských štátov. Táto dopĺňajúca podpora by mohla mať formu európskeho fondu určeného na financovanie minimálneho príjmu, ktorý by bol stanovený na základe právneho rámca.

3.1.8. Komisia by sa nemala skrývať za zásadu subsidiarity. Ak členské štáty vznášajú námietku z dôvodu subsidiarity, zvyčajne je to v snahe vyhnúť sa zmene svojho vnútroštátneho práva v nadväznosti na činnosť Únie. Komisia ako strážkyňa verejného záujmu sa však nemôže abstraktno odvolávať na zásadu subsidiarity, pretože v tomto prípade by sa to rovnalo autocenzúre, ktorá by bola o to závažnejšia, že ide o otázku týkajúcu sa základných práv. Keďže Komisia nepredložila návrh legislatívneho aktu, nemožno naplno uplatniť článok 6 protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality. Totiž okrem Rady „do ôsmich týždňov od doručenia návrhu legislatívneho aktu v úradných jazykoch Únie môže ktorýkoľvek národný parlament alebo ktorákoľvek komora národného parlamentu poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko s uvedením dôvodov, pre ktoré sú presvedčení, že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity“. Tento demokratický prejav, ktorý sa môže líšiť od vyjadrenia Rady, je neúspešný vždy, keď diskusia medzi Komisiou a Radou bráni prípadnému prijatiu legislatívneho aktu.

3.1.9. Napokon, odkaz na Európsky pilier sociálnych práv, ktorého zásady Európsky hospodársky a sociálny výbor plne schvaľuje, nemôže byť argumentom proti prijatiu záväzného európskeho rámca v tejto oblasti, a to najmä preto, že sa uznáva, že právny základ už existuje v samotnej zmluve. Európsky pilier sociálnych práv je vyhlásenie všetkých európskych inštitúcií a jeho ciele „majú slúžiť ako kompas na ceste k dosahovaniu efektívnejších výsledkov v oblasti zamestnanosti a sociálnych vecí“⁽¹⁴⁾. Navyše znenie bodu 14 tohto piliera – „Každý, kto nemá dostatok prostriedkov, má právo na primerané dávky minimálneho príjmu, ktoré zaručujú dôstojný život vo všetkých etapách života, a na účinný prístup k podpornému tovaru a službám“ – nemožno v nijakom prípade vykladať restriktívne. Takýto výklad by bol totiž v rozpore s odôvodnením 6 piliera, v ktorom sa pripomína, že ZFEÚ „obsahuje ustanovenia, ktorými sa stanovujú právomoci Únie, pokiaľ ide okrem iného o (...) sociálnu politiku (články 151 až 161)“. Navyše pokiaľ ide o legislatívne právomoci EÚ, v pracovnom dokumente Komisie, ktorý dopĺňa oznámenie o Európskom pilieri sociálnych práv, sa odkazuje na článok zmluvy týkajúci sa začlenenia osôb vylúčených z trhu práce.

3.1.10. Európsky hospodársky a sociálny výbor, ktorý bezvýhradne súhlasí so zásadami stanovenými v sociálnom pilieri, sa domnieva, že prijatie záväzného európskeho nástroja pre zavedenie dôstojného minimálneho príjmu na európskej úrovni jednak dodá konkrétne kontúry slávnostným vyhláseniam, ktoré už od Charty základných sociálnych práv vyzývajú na nevyhnutný boj proti sociálnemu vylúčeniu, a jednak vyšle odkaz, že budovanie európskeho projektu v 21. storočí nemôže prebiehať bez toho, aby sme sa zaujímalí o život európskych občanov.

3.2. *Nevyhnutné technické riešenia*

3.2.1. Z technického hľadiska by bolo potrebné stanoviť podmienky prístupu ku garantovanému minimálnemu príjmu. Pri vymedzení garantovaného minimálneho príjmu by sa mali zohľadniť najmä tieto faktory:

- súvislosť medzi garantovaným minimálnym príjmom a podmienkami aktivácie,
- vplyv zloženia domácnosti vzhľadom na význam detského faktora v oblasti chudoby,
- iné zdroje, napríklad dedičstvo,
- peňažné a lebo nepeňažné zložky garantovaného minimálneho príjmu, napr. prostredníctvom prístupu k zdravotnej starostlivosti, bývaniu, mobilite, podpore rodiny a službám.

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

⁽¹³⁾ Ú. v. EÚ C 173, 31.5.2017, s. 15.

⁽¹⁴⁾ Odôvodnenie 12 Európskeho piliera sociálnych práv.

3.2.2. Minimálny príjem sa musí stanoviť v rámci globálneho prístupu k rôznym ľudským potrebám, ktorý sa neobmedzuje len na úroveň prežitia alebo jednoducho na mieru chudoby vypočítanú na základe mediánu mzdového príjmu, ktorý v niektorých krajinách v skutočnosti nezodpovedá základným potrebám. Je preto nevyhnutné zohľadniť všetky potreby z hľadiska životnej úrovne, bývania, vzdelávania, zdravia a kultúry, aby sa osobám vylúčeným z trhu práce a uväzneným v chudobe poskytli tie najlepšie podmienky pre začlenenie/opätovné začlenenie. Prebieha diskusia o podmienkach prístupu, ktoré bude treba objasniť.

3.2.3. Tento prístup sa opiera o práce ekonómov, ako je napríklad Amartya Sen, týkajúce sa toho, čo on sám nazýva „capabilities“, ktoré sa skladajú z troch prvkov:

Zdravie/stredná dĺžka života – Z najnovších štúdií vyplýva, že ľudia žijúci v chudobe šetria na svojej zdravotnej starostlivosti, a najmä pokiaľ ide o náklady na zubné ošetrovanie. Majú zlú životosprávu, stravujú sa menej zdravo, a preto častejšie trpia problémami spojenými s obezitou. Medzi bohatými a chudobnými existujú výrazné rozdiely v strednej dĺžke života. Takisto treba vziať do úvahy tvrdú prácu.

Vedomosti/úroveň vzdelania – Zo štatistík jasne vyplýva, ako miera nezamestnanosti závisí od rôznych úrovní vzdelania. Podľa údajov Eurostatu z roku 2015 11 % Európanov vo veku 18 až 24 rokov odišlo zo školy predčasne.

Životná úroveň – Kúpna sila musí zohľadňovať všetky prvky kvality života, a nie iba prvky potravinového prežitia. Schopnosť mobility a prístup ku kultúre sú dôležité prvky integrácie/začlenenia vo vzťahu s inými ľuďmi a z hľadiska spoločenského života. Sú to spôsoby, ako sa chudobní ľudia môžu vymaniť z izolácie, ktorá je začarovaným kruhom desocializácie.

3.2.4. Pragmatickým a flexibilným spôsobom treba vytvoriť nástroje na výpočet primeraného minimálneho príjmu. Treba určiť spoločnú metodiku na stanovenie výpočtu referenčného rozpočtu a prispôbiť tento referenčný rozpočet každej krajine. Významné práce už zrealizovalo najmä Centrum pre sociálnu politiku na Univerzite v Antverpách a sieť EAPN a EMIN. Tieto referenčné rozpočty musia byť schopné zabezpečiť prvky porovnania medzi členskými štátmi a zároveň byť flexibilné z hľadiska uplatňovania v závislosti od podmienok jednotlivých krajín. Musia zahŕňať nielen to, čo sa nazýva „potravinový kód“, ale aj zdravotnú starostlivosť a osobnú starostlivosť, vzdelávanie, bývanie, oblečenie, mobilitu, bezpečnosť, voľný čas, sociálne vzťahy a bezpečnosť súvisiacu s deťmi a desať oblastí určených pre spoločnú metodiku v návrhu referenčných rozpočtov. Prínosom týchto referenčných rozpočtov, ktorý aktívne propagujú výskumní pracovníci, ako aj mimovládne organizácie, ako sú sieť EAPN a EMIN, je okrem iného ich využitie pri testovaní platnosti ukazovateľov chudoby, ktoré sa doteraz používali pri určovaní prahov chudoby.

3.2.5. Takisto by malo význam posúdiť, ako by stanovenie minimálneho príjmu mohlo viesť k racionalizácii sociálnej pomoci v niektorých krajinách. Tento prístup napríklad tvorí základ návrhu „univerzálneho príjmu“ uvedeného v pláne boja proti chudobe, ktorý predložil prezident Francúzskej republiky a ktorého cieľom je „zaručiť minimálny základ dôstojnosti všetkým, ktorí na to majú nárok“ prostredníctvom „zlúčenia čo najväčšieho počtu dávok sociálneho zabezpečenia“. V Nemecku sa takisto diskutuje o zavedení minimálneho solidárneho príjmu, ktorý by umožnil bojovať proti chudobe, najmä pokiaľ ide o dlhodobu nezamestnaných, zjednodušením systému sociálnej pomoci. Vláda už plánuje do roku 2021 vyčleniť sumu vo výške 4 mld. EUR.

V Bruseli 20. februára 2019

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Luca JAHIER

PRÍLOHA

Nasledujúci pozmeňovací návrh získal aspoň štvrtinu odovzdaných hlasov, no v priebehu diskusie bol zamietnutý (článok 39 ods. 2 rokovacieho poriadku):

Nahradiť názov a celé stanovisko týmto textom (zdôvodnenie na konci dokumentu):

Európsky rámec pre minimálny príjem**Záver a odporúčania**

EHSV aktívne prispieva do európskej diskusie o znižovaní chudoby. Najmä myšlienkou minimálneho príjmu na európskej úrovni sa výrazne zaoberalo niekoľko predchádzajúcich stanovísk EHSV, ako aj pripravované stanovisko sekcie pre zamestnanosť, sociálne veci a občianstvo na tému Európska rámcová smernica o minimálnom príjme. EHSV je presvedčený, že je potrebné pokračovať v boji proti chudobe. Názory týkajúce sa výberu správnych nástrojov sa však výrazne líšia. Úprimne oceňujeme úsilie spravodajcu o nájdenie kompromisného riešenia, nemôžeme však súhlasiť s jeho víziou záväzného nástroja pre minimálny príjem na európskej úrovni.

Cieľom tohto protistanoviska je predložiť konštruktívny a komplexný prístup k znižovaniu chudoby v členských štátoch. Vychádza zo skutočnosti, že zásada subsidiarity a rozdelenie právomocí zakotvené v zmluvách EÚ jasne definujú, že členské štáty sú jedinými aktérmi, ktorí majú právomoc navrhovať systémy sociálneho zabezpečenia. Opatrenia na európskej úrovni by preto mali byť založené na otvorenej metóde koordinácie, ktorá je hlavnou metódou na podporu členských štátov a vzájomného učenia sa z najlepších vnútroštátnych prístupov. V tomto protistanovisku sa navrhuje komplexný prístup zameraný na maximalizáciu rozsahu opatrení na úrovni EÚ v tejto oblasti.

Boj proti chudobe by mal byť spoločným záväzkom Európskej únie a členských štátov. Podľa spoločnej správy o zamestnanosti na rok 2019 príjmy domácností neustále rastú takmer vo všetkých členských štátoch. Celkový počet osôb ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením je 113 miliónov, resp. 22,5 % celkového počtu obyvateľov, čo je neprijateľné a v dlhodobejšom horizonte neudržateľné, aj keď je to menej ako v období pred krízou. Súčasne hospodárske oživenie poskytuje príležitosť na zintenzívnenie reforiem zameraných na zlepšenie inkluzívnosti, odolnosti a spravodlivosti trhov práce a systémov sociálneho zabezpečenia. S hospodárskym oživením sú však spojené aj riziká, a preto by sa mali členské štáty urýchlene chopiť tejto príležitosti.

Hoci stratégia Európa 2020, ktorej cieľom bolo znížiť počet osôb ohrozených chudobou, dosiahla pozitívne výsledky, a to najmä v dôsledku výrazného oživenia hospodárstva a trhu práce, musí sa vynaložiť väčšie úsilie na udržanie tohto pozitívneho trendu.

V tomto protistanovisku sa navrhujú nasledujúce prvky:

1. Politiky EÚ a členských štátov by sa mali zamerať na pokračovanie ich reformného úsilia a vytváranie priaznivých podmienok pre tvorbu pracovných miest, čo je základom aj pre všetky opatrenia zamerané na znižovanie chudoby. V druhom štvrtroku 2018 bolo v EÚ zamestnaných 239 miliónov osôb, čo je najviac od začiatku storočia. Pri súčasnom vývoji je EÚ na dobrej ceste k dosiahnutiu cieľa stratégie Európa 2020, ktorým je 75 % miera zamestnanosti v roku 2020. Tento pozitívny trend by mal prispieť aj k plneniu cieľa stratégie Európa 2020, ktorým je zmiernenie chudoby. Dobre fungujúce hospodárske politiky spolu s pokračujúcimi štrukturálnymi reformami, najmä na trhoch práce a v systémoch sociálneho zabezpečenia v členských štátoch, sú nevyhnutným predpokladom udržateľného hospodárskeho rastu, zamestnanosti a blahobytu ľudí.
2. Okrem kľúčovej úlohy fungujúcich hospodárskych politík a politík trhu práce v boji proti chudobe je potrebný aj integrovaný prístup s cieľovým súborom politík. Minimálny príjem zohráva v tomto prístupe dôležitú úlohu, no treba ho chápať v kontexte integrovaných politík zamestnanosti a služieb, konkrétne sociálnych a zdravotníckych služieb, ako aj politík v oblasti bývania. Vo všetkých krajinách EÚ sa podpora minimálneho príjmu zmenila z čisto hospodárskej podpory na aktívne opatrenia, ktoré majú sprevádzať príjemcov pri prechode zo situácie sociálneho vylúčenia do aktívneho života. Preto by mali byť chápané ako dočasné riešenie na podporu jednotlivcov v prechodnom období, kým sú potrebné. Tento druh inkluzívnej integrácie založený na aktivačných politikách je krokom správnym smerom.

3. V súlade so zásadou subsidiarity je vnútroštátna úroveň najvhodnejšou úrovňou, ktorá by sa mala zaoberať minimálnym príjmom a na ktorej sa majú zavádzať opatrenia zamerané na znižovanie chudoby. Vzhľadom na to zaviedli všetky členské štáty mechanizmy minimálneho príjmu v súlade so svojimi vnútroštátnymi postupmi a hospodárskou výkonnosťou. Definície, podmienky a úrovne uplatňovania sú v členských štátoch z pochopiteľných dôvodov rôzne.
4. Existuje priestor pre činnosť na úrovni EÚ na podporu členských štátov v ich úsilí. EHSV odporúča zaujať pragmatický prístup, ktorý by rešpektoval zásadu subsidiarity a zároveň by maximalizoval vplyv činností na európskej úrovni zameraných na podporu a usmerňovanie rozvoja systémov minimálneho príjmu v členských štátoch. Európska únia, a najmä Európska komisia, by mala zohrávať aktívnejšiu úlohu prostredníctvom podpory úsilia členských štátov. Preto je potrebné vytvoriť v rámci európskeho semestra koordinovanú stratégiu na vnútroštátnej a európskej úrovni, ktorá by sa zamerala na rozsiahle činnosti a špecifické opatrenia, pričom by sa zohľadnili vnútroštátne referenčné rozpočty.

Spôsob, akým členské štáty plnia ciele v oblasti znižovania chudoby, by sa mal monitorovať v rámci európskeho semestra, ktorý predpokladá väčšiu koordináciu. Pokrok by sa mal podporovať a sledovať pomocou spoločne dohodnutých ukazovateľov/referenčných hodnôt. Vo Výbore pre zamestnanosť (EMCO) a Výbore pre sociálnu ochranu už prebieha proces posilňovania úlohy referenčných hodnôt a vo Výbore pre sociálnu ochranu už existuje špecifická referenčná hodnota pre minimálne príjmy. To je vhodný prostriedok na dosiahnutie pokroku.
5. Na základe vyhlásenia o novom začiatku pre posilnený sociálny dialóg, ktoré európski sociálni partneri podpísali 26. a 27. januára 2016, by sa úlohy a kapacity sociálnych partnerov ako hlavných aktérov na trhu práce mali naďalej posilňovať pri vytváraní politik a v procese štrukturálnych reforiem na európskej aj vnútroštátnej úrovni. Organizácie občianskej spoločnosti môžu tiež prispieť k tomuto procesu vytvárania Európy, ktorá bude bližšie k občanom.
6. Prístup tohto protistanoviska je v súlade s Európskym pilierom sociálnych práv, ktorý „by sa mal vykonávať tak na úrovni Únie, ako aj na úrovni členských štátov v rámci ich príslušných právomocí, pri náležitom zohľadnení rozdielnych sociálno-ekonomických prostredí a odlišných vnútroštátnych systémov, vrátane úlohy sociálnych partnerov, a v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality“ (1).

Výsledok hlasovania:

Za: 92

Proti: 142

Zdržalo sa: 8

(1) Medziinstitucionálne vyhlásenie o Európskom pilieri sociálnych práv: Preambula (17).