

## I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

## MNENJA

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

## 541. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 20. 2. 2019–21. 2. 2019

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za evropsko okvirno direktivo o minimalnem dohodku

(mnenje na lastno pobudo)

(2019/C 190/01)

Poročevalec: **Georges DASSIS**

Sklep plenarne skupščine	15. 3. 2018
Pravna podlaga:	člen 29(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	18. 12. 2018
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	20. 2. 2019
Plenarno zasedanje št.	541
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	158/81/12

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Od ustanovitve prve Evropske skupnosti, ESPJ, leta 1952 sta dve generaciji evropskih državljanov podpirali projekt evropske integracije z veliko večino. Pomemben dejavnik vključevanja državljanov v ta projekt je bila ekonomska in socialna kohezija.

1.2 Od začetka gospodarske krize, ki je sledila finančni krizi leta 2008, in kljub gospodarskemu okrevanju, ki ga zaznavamo v zadnjih letih, se je stopnja revščine med dolgotrajno brezposelnimi in revnimi delavci še naprej povečevala in je v večini držav članic EU še vedno zaskrbljujoče visoka.

1.3 Besedila in zaveze Unije, kot je strategija Evropa 2020, katere cilj je zmanjšati število oseb, izpostavljenih revščini, za 20 milijonov, doslej še niso prinesli pričakovanih rezultatov. Uporaba načela subsidiarnosti z odprto metodo koordinacije kot edinim instrumentom torej ni dovolj za doseg zastavljenih ciljev.

1.4 Z uvedbo zavezujočega evropskega okvira za dostojen minimalni dohodek v Evropi, s katerim bi lahko posplošili, podprli in vzpostavili dostojne (ustrezne) sisteme minimalnih dohodkov v državah članicah, bi se Evropa prvič pomembno odzvala na resen in trajen problem revščine v Evropi. Postala bi „Evropa z bonitetno oceno AAA na socialnem področju“, ki jo je napovedal predsednik Juncker, ter poslala jasno sporočilo državljanom, da Unija obstaja zaradi njih.

1.5 To bi bilo možno narediti z direktivo, s katero bi opredelili referenčni okvir za določitev ustreznega minimalnega dohodka, prilagojenega standardu in načinu življenja posamezne države. Ta bi upošteval elemente porazdelitve družbene blaginje, obdavčitve in življenjskega standarda glede na referenčni proračun, katerega metodologija bi bila določena na evropski ravni.

1.6 Izbira pravnih instrumentov, ki bi tvorili ta evropski okvir za določitev minimalnega dostojnega dohodka v Evropi, je potrebna, da se dostop do takšne pomoči zagotovi vsem, ki jo potrebujejo, in da se pomoč prilagodi njihovim dejanskim potrebam. Dostojen minimalni dohodek je tudi instrument, ki bi pripomogel k vključevanju/ponovnemu vključevanju izključenih oseb na trg dela ter k boju proti pojavu revnih delavcev.

1.7 Uvedba dostojnega minimalnega dohodka, ki ga jamči EU, je izrazito politično vprašanje. Na podlagi PEU, PDEU, Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, Listine EU o temeljnih pravicah iz leta 2000 ter evropskega stebra socialnih pravic so evropski ukrepi na tem področju upravičeni, potekale pa so razprave o tem, ali obstaja pravna podlaga za zakonodajo EU o minimalnem dohodku. Zagovorniki uporabe zakonodaje EU pravno podlago najdejo v točkah (c) <sup>(1)</sup> in (h) <sup>(2)</sup> člena 153(1) PDEU. EESO priporoča pragmatičen pristop, in sicer zavezujoč evropski okvir za podporo in usmerjanje razvoja sistemov dostojnega minimalnega dohodka v državah članicah ter njihovega financiranja.

1.8 V svojem prvem mnenju o tej tematiki je EESO pozval Komisijo, naj preuči možnosti financiranja evropskega minimalnega dohodka, pri čemer se je osredotočil zlasti na možnost vzpostavitve primerne evropskega sklada <sup>(3)</sup>. Ker se Komisija na ta poziv ni odzvala, Odbor meni, da ga je treba ponoviti.

## 2. Splošne ugotovitve

### 2.1 Uvod

2.1.1 Razprava o uvedbi minimalnega dohodka na evropski ravni poteka v kontekstu socialne krize, ki kljub okrevanju gospodarstva še vedno traja in ima izjemno izključujoč učinek. Po zadnjih podatkih Eurostata revščina ali socialna izključenost grozi 112,9 milijona ljudi oziroma 22,5 % prebivalstva v Evropski uniji (EU). To pomeni, da se ti ljudje soočajo z v vsaj eno od naslednjih treh okoliščin: revščina jim grozi kljub socialnim transferjem (dohodkovna revščina), občutijo hudo gmotno pomanjkanje ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo. Delež ljudi v EU, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, se je po treh zaporednih letih zviševanja med letoma 2009 in 2012, ko je znašal skoraj 25 %, nenehno zmanjševal in lani dosegel 22,5 %, kar je 1,2 odstotne točke nad referenčno ravno iz leta 2008 in 1 odstotno točko pod ravno iz leta 2016 <sup>(4)</sup>.

2.1.2 V zvezi s temo tega mnenja o dostojnem minimalnem dohodku za ljudi, ki trpijo revščino ali skrajno revščino, pa se je na žalost dolgoročno brezposelnost povečala z 2,9 % leta 2009 (referenčno leto ob sprejetju strategije do leta 2020) na 3,4 % v letu 2017, število revnih zaposlenih v euroobmočju pa se je povečalo s 7,6 % leta 2006 na 9,5 % leta 2016 (z 8,3 % leta 2010, ki je bilo prvo leto z razpoložljivimi podatki, na 9,6 % v EU-28).

2.1.3 Mladi so še posebej prizadeti. Leta 2016 je bilo v EU več kot 6,3 milijona mladih (starih med 15 in 24 let), ki niso bili zaposleni, se niso izobraževali ali usposabljali (NEET). Čeprav se je stopnja brezposelnosti mladih v EU zmanjšala z več kot 23 % leta 2013 na manj kot 19 % leta 2016, je še vedno precej visoka (v več državah presega 40 %). Dolgotrajna brezposelnost še vedno dosega rekordne ravni med mladimi. Stopnja brezposelnosti mladih je več kot dvakrat višja od splošne stopnje brezposelnosti (približno 19 % v primerjavi z 9 % leta 2016), pri čemer so velike razlike med državami: razlika med državo z najnižjo stopnjo brezposelnosti, tj. Nemčijo (7 %), in državami članicami z najvišjimi stopnjami brezposelnosti, tj. Grčijo (47 %) in Španijo (44 %), je več kot 30 odstotnih točk.

2.1.4 Velika izključenost in revščina prizadeneta zlasti otroke. Po podatkih Eurostata 26 milijonov evropskih otrok živi v revščini in izključenosti, kar je 27 % prebivalstva EU, starega manj kot 18 let <sup>(5)</sup>. Ti otroci živijo v revnih, včasih enostarševskih družinah, tudi revnih delavskih družinah, ter v razmerah izolacije in revščine, iz katerih se težko izvlečejo. Kot poudarja Evropski parlament v svoji resoluciji z dne 20. decembra 2010 <sup>(6)</sup>, so tudi „ženske kot skupina prebivalstva izpostavljene revščini zaradi brezposelnosti, nedeljenja družinskih obveznosti, negotove in slabo plačane zaposlitve, razlikovanja pri plači in nižjih pokojnin“.

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

<sup>(2)</sup> <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>.

<sup>(3)</sup> UL C 170, 5.6.2014, str. 23. Naj spomnimo, da je skupina delodajalcev EESO pripravila izjavo o tem mnenju in glasovala proti njemu.

<sup>(4)</sup> Eurostat.

<sup>(5)</sup> Resolucija Evropskega parlamenta iz leta 2015 na podlagi statističnih podatkov Eurostata.

<sup>(6)</sup> Predlog resolucije Evropskega parlamenta o enakosti žensk in moških v Evropski uniji, 2010.

2.1.5 V takšnih okoliščinah se kaže pomen obstoječih blažilcev socialnih šokov v številnih državah EU, ki so preprečili še slabše razmere v času krize, vendar imajo ti blažilci svoje omejitve in niso vzdržni v primeru trajne socialne krize. Nujno je torej okrevanje gospodarstva ter ustvarjanje delovnih mest, minimalni dohodek pa bi postal instrument, ki bi pripomogel k vključevanju/ponovnemu vključevanju izključenih oseb na trg dela. Kajti države s sistemom dostojnega minimalnega dohodka so odpornejše na negativne učinke krize in bolj sposobne zmanjševati neenakosti, ki spodkopavajo socialno kohezijo. Obstajajo spodbudni dokazi gospodarskega okrevanja, ki pa je še krhko in temelji na vse večjih neenakostih. Razprava o uvedbi dostojnega minimalnega dohodka v Evropi je tako v tem obdobju zelo relevantna.

2.1.6 Besedila in zaveze Unije, kot je strategija Evropa 2020, ki je bila sprejeta junija 2010 in katere cilj je zmanjšati število oseb, izpostavljenih revščini, za 20 milijonov (sic), doslej še niso prinesli pričakovanih rezultatov. Glede na to, da uporaba načela subsidiarnosti z odprto metodo koordinacije kot edinim instrumentom ni dala pričakovanih rezultatov, je to metodo treba dopolniti z instrumentom EU. Sistemi dostojnega minimalnega dohodka ne koristijo le osebam v stiski, temveč celotni družbi. Skrbijo za ohranjanje družbene aktivnosti oseb v stiski, jim pomagajo obnavljati stike s svetom dela in jim omogočajo dostojanstveno življenje. Dostojen minimalni dohodek je nujen za bolj enakopravno družbo, je dejanska podlaga za socialno varstvo in zagotavlja socialno kohezijo, ki koristi celotni družbi.

2.1.7 Sistemi minimalnega dohodka predstavljajo zgolj manjši odstotek odhodkov za socialno zaščito, pri čemer je donosnost njihove naložbe visoka, medtem ko ima nevlaganje zelo negativne posledice za posameznike in dolgoročno povzroči visoke stroške. Tvorijo celoto učinkovitih spodbud, saj se porabljeni denar nemudoma vrne v gospodarstvo, pogosto v sektorje, ki jih je kriza najbolj prizadela. Zaradi medsebojnega vpliva med minimalnimi dohodki in minimalno plačo prav tako pomagajo pri zagotavljanju dostojne plače in preprečevanju povečevanja števila revnih delavcev.

2.1.8 Pomembno je, da ne zamenjamo pojma dostojnega minimalnega dohodka, ki je obravnavan v tem mnenju, s pojmom univerzalnega dohodka, ki se izplača vsem članom skupnosti (občinske, regijske ali državne skupnosti) ne glede na njihova sredstva ali zaposlitev. Poleg tega je, kljub temu, da ima večina držav sisteme minimalnega dohodka (<sup>7</sup>), treba preveriti še njihovo ustreznost glede na potrebe, kajti ta je v večini primerov problem. V Nemčiji in Franciji poteka delo na tem področju (<sup>8</sup>).

2.1.9 Na področju minimalnega dohodka je bilo opravljenega že veliko dela in so bila o tej temi izražena že številna stališča. EESO s tem mnenjem poudarja pojem dostojnega dela (minimum, ki omogoča dostojno življenje, nad pragom revščine), ki temelji na konceptu dostojnega dela MOD (<sup>9</sup>).

2.1.10 Upoštevati je treba tudi delo odbora za zaposlovanje in socialne zadeve Evropskega parlamenta, odbora za zaposlovanje in odbora za socialno zaščito Sveta EU, dosedanji velik doprinos mrež, kot je Evropska mreža za minimalni dohodek (EMIN) (<sup>10</sup>), in celotno delo Evropske mreže za boj proti revščini (EAPN) (<sup>11</sup>), na katero se navezuje tudi Evropska konfederacija sindikatov (ETUC). Pri tem ne smemo pozabiti na delo MOD in Sveta Evrope.

2.1.11 Večina držav članic EU je uvedla sisteme minimalnega dohodka. Opredelitve, pogoji dostopa in ravni uporabe so zelo različni ter bi jih bilo treba hkrati posplošiti in uskladiti v skupnih merilih, da bi lahko upoštevali posebnosti posameznih držav. Komisija je doslej podpirala minimalni dohodek in hkrati menila, da morajo države članice skrbeti, da se to vprašanje uredi. Zaradi pomanjkanja občutnih rezultatov so potrebne okrepljene nacionalne politike in usklajevanje do leta 2020, pa tudi vzpostavitev učinkovitejših evropskih sredstev za doseg navedenega cilja.

2.1.12 Še nekaj temeljnih opomb ob zaključku tega uvoda:

— dostojen minimalni dohodek je smiseln le ob celovitem pristopu k dejavnemu vključevanju, ki zajema dostop do vključujočih trgov dela – s kakovostnimi zaposlitvami in usposabljanjem na delovnem mestu – in dostop do kakovostnih javnih storitev, zlasti na področju izobraževanja in zdravja,

(<sup>7</sup>) Glej zbirko podatkov MISSOC: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

(<sup>8</sup>) Uvedba minimalnega dohodka je del programa koalicijske vlade v Nemčiji in del načrta za boj proti revščini, ki ga je francoski predsednik predstavil septembra 2018.

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

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

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

- pravica do dela mora ostati temeljna pravica kot osrednji element opolnomočenja in ekonomske neodvisnosti,
- dostojen minimalni dohodek je v svojem temelju začasen, a nujen element, katerega namen je vključitev/ponovna vključitev oseb na trg dela z dejavnimi ukrepi – gre za ključen ukrep za verodostojnost Evropske unije,
- ustreznost, pokritost in dostop do minimalnega dohodka ostajajo glavni izzivi za države članice pri njihovih ukrepih za razvoj lastnih sistemov. Te sisteme je treba podpreti in jih po potrebi dopolniti na ravni EU.

### 3. **Politična volja in tehnične rešitve**

#### 3.1 *Pravna podlaga obstaja in jo je treba uporabiti*

3.1.1 Mnjenja o tem, ali obstaja pravna podlaga za zakonsko ureditev minimalnega dohodka, se razlikujejo. Odprta metoda koordinacije očitno ni prinesla zadovoljivih rezultatov za zagotovitev primerne minimalnega dohodka v vseh državah EU in je poudarila neenakosti med njimi, kar je ključni problem za verodostojnost Evropske unije.

3.1.2 Vprašanje minimalnega dohodka je predvsem politično. Odločitev je treba sprejeti na ravni EU in Komisija se ne more skrivati za načelom subsidiarnosti, ki je na tem področju napačno uporabljeno, in sklepati, da ne more storiti ničesar. Nesprejemljivo bi bilo, če Komisija ne bi sprejela ustrezne pobude, saj bi projekt Unije postal nerazumljiv državljanom glede tem, ki zadevajo dostojanstvo in človekove pravice. Odbor zato poziva Komisijo, naj nemudoma sprejme ukrep za okrepitev usklajene strategije med državami članicami na nacionalni in evropski ravni, da se razvije minimalni dohodek in pripravi zavezujoč evropski instrument, ki bo temeljil na skupni metodologiji za opredelitev referenčnih proračunov, ki zagotavljajo dostojen minimalni dohodek.

3.1.3 Iz Evropske socialne listine Sveta Evrope iz leta 1961, Listine Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989 in Listine o temeljnih pravicah iz leta 2000 (člena 34) jasno izhaja, da je minimalni dohodek eden od ciljev Evropske unije in Komisije, ki mora prevzeti pobudo za dopolnitev in uskladitev dejavnosti držav članic. Poleg tega je v točki 14 predloga socialnega stebrja Komisija jasno izpostavila „...pravico do primerne minimalnega dohodka, ki zagotavlja dostojno življenje v vseh obdobjih ter učinkovit dostop do potrebnega blaga in storitev (...)“.

3.1.4 Posebej pomembna so pravna sklicevanja v mednarodnih pogodbah, denimo na člen 3 PEU, ki med cilji Unije navaja polno zaposlenost in socialni napredek, pa tudi boj proti socialni izključenosti in različnim oblikam diskriminacije ter spodbujanje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, kot tudi solidarnost med državami članicami, ter člen 9 PDEU, ki določa, da pri „opredeljevanju in izvajanju svojih politik in dejavnosti Unija upošteva zahteve, ki so povezane s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, zagotavljanjem ustrezne socialne zaščite, bojem proti socialni izključenosti in visoko stopnjo izobraževanja in usposabljanja ter varovanjem človekovega zdravja“, in natančneje člen 151 PDEU na začetku poglavja X o socialni politiki, ki med cilji Unije in držav članic omenja „spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti“. To so cilji, ki jih Unija lahko uresniči, če (v skladu s členom 153(1) PDEU) „podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih: (...) (c) socialna varnost in socialna zaščita delavcev; (...) (h) vključevanje oseb, ki so izključene iz trga dela; (...) (j) boj proti socialni izključenosti; [in] (k) posodobitev sistemov socialne zaščite (...)“.

3.1.5 Enako pomembno je opredeliti upravičene osebe, ki so mišljene pod pojmom „delavec“. Odbor mora ta pojem podrobneje preučiti, zlasti ker v pravu EU ni njegove skupne opredelitve. Zato je treba ugotoviti, kaj je mišljeno s pojmom „delavca“ v členu 153(1)(c) PDEU. Do takrat je mogoče brez strahu potrditi, da v členu 153 PDEU ni toliko odločilen pojem „delavca“ v smislu pravice do prostega gibanja kot pojem „delavca“ v smislu pravice do socialne varnosti – ki se nanaša na vse osebe s pravico do dostopa do sistemov, ki pokrivajo vsa tveganja, navedena v Uredbi (ES) št. 883/2004.

3.1.6 Kot je Odbor že dejal: „Ob dejstvu, da revščina in socialna izključenost prispevata k populističnim težnjam v številnih državah Evropske unije, EESO pozdravlja sklepe Evropskega sveta z dne 16. junija 2016 o odpravljanju revščine in socialne izključenosti: celostni pristop<sup>(12)</sup>. Hkrati se zavzema za uvedbo integriranega evropskega sklada za boj proti revščini in socialni izključenosti v naslednji finančni perspektivi, pri čemer se je treba opreti na dosedanje izkušnje z uporabo Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD) in Evropskega socialnega sklada (ESS).“<sup>(13)</sup>

3.1.7 Politična volja se kaže v objektivni oceni izvajanja strategije Evropa 2020, njenih uspehov in neuspehov ter v povečani prepoznavnosti evropskih ukrepov v podporo in dopolnitev ukrepov držav članic. Ta dodatna podpora bi lahko imela obliko evropskega sklada, namenjenega financiranju minimalnega dohodka, vzpostavljenega v pravnem okviru.

3.1.8 Komisija se ne sme skrivati za načelom subsidiarnosti. Če države članice izrazijo nasprotovanje na podlagi subsidiarnosti, to običajno storijo zato, da bi se izognile spremembi nacionalnega prava zaradi ukrepanja Unije. Vendar se Komisija kot varuhinja splošnega interesa ne sme abstraktno sklicevati na načelo subsidiarnosti, saj bi to v tem primeru pomenilo samocenzuro, ki bi bila še toliko hujša, ko gre za vprašanje temeljnih pravic. Ker Komisija ni pripravila osnutka zakonodajnega akta, člen 6 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti ne more biti polno učinkovit. Pravzaprav lahko razen Sveta „vsak nacionalni parlament ali kateri od njegovih domov (...) v osmih tednih od datuma pošiljanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, v uradnih jezikih Unije, pošlje svoje obrazloženo mnenje z razlogi, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti“. Ta izraz demokracije, ki je lahko drugačen od tistega, ki ga izrazi Svet, je neuspešen vsakič, ko se z razpravo med Komisijo in Svetom prepreči morebitno sprejetje zakonodajnega akta.

3.1.9 Končno, sklicevanje na evropski steber socialnih pravic, čigar načela Evropski ekonomsko-socialni odbor brezpogojno podpira, ne more biti argument proti sprejetju zavezujočega evropskega instrumenta na tem področju, zlasti ker obstaja nesporna pravna podlaga v Pogodbi. Evropski steber socialnih pravic je izjava, ki so jo razglasile vse evropske institucije in „naj bi služil kot vodilo za doseganje (...) socialnih rezultatov“<sup>(14)</sup>. Steber mora biti torej temelj za predloge ukrepov in zakonodaje, ki jih je Komisija že začela pripravljati. Poleg tega točke 14 stebra – „Vsakdo brez zadostnih sredstev ima pravico do primernega minimalnega dohodka, ki zagotavlja dostojno življenje v vseh obdobjih ter učinkovit dostop do potrebnega blaga in storitev“ – nikakor ni mogoče razlagati restriktivno. Takšna razlaga bi bila v nasprotju s točko 6 iz uvodnih izjav stebra o tem, da PDEU „vsebuje določbe o pristojnostih Unije, ki se med drugim nanašajo na (...) socialno politiko (členi 151 do 161)“. Poleg tega se v zvezi z zakonodajnimi pristojnostmi EU delovni dokument Komisije, ki je priložen sporočilu o evropskem stebru socialnih pravic, sklicuje na člen mednarodne pogodbe v zvezi z vključevanjem oseb, izključenih s trga dela.

3.1.10 Evropski ekonomsko-socialni odbor, ki v celoti podpira načela socialnega stebra, ocenjuje, da se bodo s sprejetjem zavezujočega evropskega instrumenta za uvedbo dostojnega minimalnega dohodka na ravni Evrope konkretizirale vse slovesne izjave – začenši z Listino o temeljnih socialnih pravicah – o tem, da se je treba boriti proti socialni izključenosti. Hkrati bo to tudi sporočilo, da Evrope 21. stoletja ni mogoče graditi brez skrbi za življenje evropskih državljanov.

## 3.2 Nujne tehnične rešitve

3.2.1 S tehničnega vidika bi bilo treba določiti pogoje za dostop do zajamčenega minimalnega dohodka. Pri tej določitvi bi bilo treba upoštevati naslednje elemente:

- povezavo med zajamčenim minimalnim dohodkom in pogoji za upravičenost,
- vpliv sestave gospodinjstva glede na vpliv dejavnika otrok na revščino,
- druge vire prihodka, na primer dediščino,
- sestavine zajamčenega minimalnega dohodka v denarju in naravi, npr. v obliki dostopa do zdravstvenega varstva, nastanitve, mobilnosti, družinske podpore in javnih storitev.

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

<sup>(13)</sup> UL C 173, 31.5.2017, str. 15.

<sup>(14)</sup> Točka 12 uvodnih izjav Evropskega stebra socialnih pravic.

3.2.2 Minimalni dohodek se mora določiti kot del celovitega pristopa k različnim potrebam ljudi, ki ni omejen na raven preživetja ali preprosto na stopnjo revščine, izračunano na podlagi mediane prihodka, saj ta v nekaterih državah v resnici ne ustreza osnovnim potrebam. Zato je treba vključiti vse potrebe v smislu življenjskega standarda, stanovanja, izobraževanja, zdravja in kulture, da bi ljudem, ki so izključeni s trga dela in ujeti v revščino, ponudili najboljše pogoje za vključitev/ponovno vključitev. Razprava o pogojih dostopa, ki jih bo treba razjasniti, je v teku.

3.2.3 Ta pristop temelji na delu ekonomistov, kot je Amartya Sen, o tem, kar sam imenuje „zmožnosti“. Te zajemajo naslednje tri elemente:

**Zdravje/pričakovana življenjska doba** – Nedavne študije so pokazale, da ljudje, ki živijo v revščini, varčujejo na račun zdravstvenega varstva in zlasti zobozdravstva. Imajo nezdrav način življenja, saj se slabše prehranjujejo in imajo zato več težav, povezanih z debelostjo. Med bogatimi in revnimi so precejšnje razlike v pričakovani življenjski dobi. Pri tem je treba upoštevati tudi težavnost dela.

**Znanje/stopnja izobrazbe** – Statistični podatki jasno kažejo stopnjo brezposelnosti glede na različne stopnje izobrazbe. Po podatkih Eurostata za leto 2015 je 11 % Evropejcev, starih od 18 do 24 let, predčasno opustilo šolanje.

**Življenjski standard** – Gre za upoštevanje vseh elementov kakovosti življenja, povezanih s kupno močjo, ne le elementov osnovnega preživetja. Mobilnost in dostop do kulture sta pomembna elementa povezanosti/odnosov z drugimi in družabnosti, torej načinov zagotavljanja, da revni niso žrtev izolacije, ki postane začaran krog desocializacije.

3.2.4 Pragmatično in prožno je treba oblikovati instrumente za merjenje primerne minimalnega dohodka. Vzpostaviti je treba skupno metodologijo za izračun referenčnega proračuna in prilagoditev tega referenčnega proračuna posameznim državam. Pomembno delo je že bilo opravljeno, zlasti s prispevki Centra za socialno politiko Univerze v Antwerpnu ter EAPN in EMIN. Ti referenčni proračuni morajo biti zmožni zagotoviti primerljivost med državami članicami, hkrati pa mora biti njihova uporaba prožna glede na pogoje posamezne države. Zajemati morajo tako „prehransko košarico“ kot tudi zdravstveno varstvo in osebno nego, izobraževanje, stanovanje, obleko, mobilnost, varnost, prosti čas, socialne stike in varnost, vezano na otroštvo, in deset področij, opredeljenih za skupno metodologijo v okviru projekta o referenčnih proračunih. Ena od prednosti referenčnih proračunov, ki so jo močno izpostavljali tako raziskovalci kot nevladne organizacije, kot sta EAPN in EMIN, je njihova uporabnost pri preizkušanju veljavnosti doslej uporabljenih kazalnikov revščine pri določanju pragov revščine.

3.2.5 Enako pomembno bi bilo oceniti, kako bi lahko uvedba minimalnega dohodka privedla do racionalizacije socialne pomoči v nekaterih državah. Na tem pristopu temelji na primer predlog za „univerzalni dohodek za dejavnost“, podan v okviru načrta za boj proti revščini, ki ga je predstavil francoski predsednik in katerega cilj je „zagotoviti minimalni temelj dostojanstva vsem upravičenim“ z „združitvijo kar največjega števila pravic iz socialnega varstva“. Tudi v Nemčiji se je začela razprava o uvedbi minimalnega solidarnostnega dohodka, s katerim naj bi se borili proti revščini, zlasti med dolgotrajno brezposelnimi, tako da bi poenostavili sistem socialne pomoči. Vlada je že predvidela sredstva v višini 4 milijard EUR do leta 2021.

V Bruslju, 20. februarja 2019

*Predsednik*

*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*

Luca JAHIER

## PRILOGA

Naslednji amandma, ki je bil med razpravo zavržen, je prejel vsaj četrtno glasov (člen 39(2) poslovnika):

**Naslov in celotno mnenje se nadomestita z naslednjim besedilom** (utemeljitev je na koncu dokumenta):

**Evropski okvir o minimalnem dohodku****Sklepi in priporočila**

EESO je aktivno sodeloval v evropski razpravi o zmanjšanju revščine. V nekaterih prejšnjih mnenjih EESO, kakor tudi v mnenju strokovne skupine za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo „Za evropsko okvirno direktivo o minimalnem dohodku“, se je veliko razpravljalo zlasti o ideji o minimalnem dohodku na evropski ravni. EESO je prepričan, da se je treba še naprej boriti proti revščini. Vendar pa obstajajo zelo različna stališča glede izbire pravih instrumentov. Kljub temu, da so prizadevanja poročevalca za iskanje kompromisa zelo cenjena, pa ni mogoče deliti njegove vizije o zavezujočem instrumentu za minimalni dohodek na evropski ravni.

Namen tega nasprotnega mnenja je prestaviti konstruktiven in celovit pristop k zmanjševanju revščine v državah članicah. Ta temelji na dejstvu, da načelo subsidiarnosti in delitve pristojnosti, kot je zapisano v pogodbah o EU, jasno določa, da so države članice edini akterji pri oblikovanju sistemov socialne varnosti. Zato morajo ukrepi na evropski ravni temeljiti na odprti metodi koordinacije, ki je glavna metoda za podpiranje držav članic in skupno učenje najboljših nacionalnih pristopov. V tem nasprotnem mnenju predlagamo celovit pristop, da bi čim bolj razširili obseg ukrepanja na ravni EU na tem področju.

Boj proti revščini mora biti skupna zaveza Evropske unije in držav članic. Glede na skupno poročilo o zaposlovanju za leto 2019 dohodki gospodinjstev še naprej naraščajo v skoraj vseh državah članicah. Skupno število ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, znaša 113 milijonov ljudi ali 22,5 % celotnega prebivalstva, in čeprav je trenutno pod ravnimi pred krizo, je nesprejemljivo in dolgoročno si tega ne smemo privoščiti. Sedanje okrevanje gospodarstva je priložnost za pospešitev reform s ciljem izboljšati vključevalnost, odpornost in pravičnost trgov dela ter sistemov socialne zaščite. Vendar so prisotna tudi negativna tveganja za okrevanje, zaradi česar morajo države članice nujno izkoristiti to priložnost.

Čeprav je strategija Evropa 2020 za zmanjšanje števila ljudi, ki jim grozi revščina, obrodila pozitivne rezultate, zlasti zaradi občutne oživitve gospodarstva in trga dela, je treba narediti še več, da bi se pozitiven trend nadaljeval.

V tem nasprotnem mnenju priporočamo naslednje elemente:

1. Politike EU in držav članic morajo biti usmerjene v nadaljevanje prizadevanj za reforme in vzpostavljanje ugodnih pogojev za ustvarjanje zaposlitev. To je podlaga za vse ukrepe, tudi za zmanjšanje revščine. V drugem četrtletju leta 2018 je bilo v EU zaposlenih 239 milijonov ljudi, kar je najvišja raven od začetka stoletja. Glede na sedanji trend je EU na dobri poti, da leta 2020 doseže cilj 75-odstotne stopnje zaposlenosti iz strategije Evropa 2020. Ta pozitiven trend bi moral prispevati tudi k doseganju cilja strategije Evropa 2020, ki je zmanjšanje revščine. Zdrave ekonomske politike in nadaljevanje strukturnih reform, zlasti na trgih dela in v sistemih socialne zaščite v državah članicah, so predpogoj za trajnostno gospodarsko rast, zaposlovanje in blaginjo ljudi.
2. V boju proti revščini je poleg ključne vloge zdravih gospodarskih politik in politik trga dela potreben celosten pristop s ciljno usmerjeno kombinacijo politik. Minimalni dohodek ima pomembno vlogo pri tem pristopu, vendar je ob njem treba upoštevati integrirane politike zaposlovanja ter zlasti socialne in zdravstvene storitve, pa tudi stanovanjske politike. Dejansko se je v vseh državah EU minimalna dohodkovna podpora pretvorila iz zgolj ekonomske podpore v aktiven ukrep za pomoč prejemnikom pri prehodu iz socialne izključenosti v aktivno življenje. Zato bi jo bilo treba obravnavati kot začasno rešitev za podporo posameznikom v prehodnem obdobju, dokler so v stiski. Tovrstno vključevanje, ki temelji na politikah aktiviranja, je korak v pravo smer.

3. Z vidika načela subsidiarnosti je nacionalna raven najboljša raven za obravnavo minimalnega dohodka in izvajanje ukrepov za zmanjšanje revščine. V skladu s tem so vse države EU uvedle mehanizme minimalnega dohodka v skladu z nacionalno prakso in gospodarsko uspešnostjo. Opredelitve, pogoji in ravni izvajanja se med državami članicami iz očitnih razlogov razlikujejo.
4. Obstajajo možnosti za ukrepe na ravni EU, s katerimi bi podprli prizadevanja držav članic. EESO priporoča pragmatičen pristop, ki upošteva načelo subsidiarnosti, hkrati pa kar najbolj poveča učinek dejavnosti na evropski ravni v podporo in za usmerjanje razvoja sistemov minimalnega dohodka v državah članicah. Evropska unija in zlasti Evropska komisija bi morali aktivneje podpreti prizadevanja držav članic. Zato je treba v okviru evropskega semestra razviti usklajeno strategijo na nacionalni in evropski ravni, ki bo osredotočena na obsežne akcije in specifične ukrepe, pri tem pa upoštevati vlogo nacionalnih referenčnih proračunov.

Način, kako države članice uresničujejo cilj zmanjševanja revščine, bi moral biti predmet spremljanja v okviru evropskega semestra, za kar je potrebno intenzivnejše usklajevanje. Napredek bi lahko podprli in spremljali s skupno dogovorjenimi kazalniki/referenčnimi vrednostmi. Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito si trenutno prizadevata za krepitev vloge referenčnih vrednosti in Odbor za socialno zaščito že ima poseben referenčni okvir za minimalni dohodek. To je pravo orodje za doseganje napredka.
5. Ob upoštevanju „izjave o novem začetku za močnejši socialni dialog“, ki so jo evropski socialni partnerji podpisali 26.–27. januarja 2016, je treba na evropski in nacionalni ravni še naprej krepiti vlogo in zmogljivosti socialnih partnerjev kot glavnih akterjev na trgu dela pri oblikovanju politik in pri strukturnih reformah. Tudi organizacije civilne družbe imajo svojo vlogo in lahko sodelujejo v procesu približevanja Evrope državljanom.
6. Pristop tega nasprotnega mnenja je tudi v skladu z evropskim stebrom socialnih pravic, ki ga je „treba izvajati tako na ravni Unije kot na ravni držav članic v okviru njihovih pristojnosti, ob upoštevanju različnih socialno-ekonomskih okolij in raznolikosti nacionalnih sistemov, vključno z vlogo socialnih partnerjev, ter v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti“<sup>(1)</sup>.

#### Rezultat glasovanja

Za: 92

Proti: 142

Vzdržani: 8

---

<sup>(1)</sup> Medinstitucionalna razglasitev evropskega stebra socialnih pravic: Preambula (17).