KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.5.2026 r.







DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Zasady skutecznej polityki zwalczania ubóstwa

Wspieranie władz krajowych, regionalnych i lokalnych w walce z ubóstwem

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wymaga spójnych i trwałych działań we wszystkich obszarach polityki i na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Ubóstwo i wykluczenie społeczne są wielowymiarowe: mogą wynikać z połączenia niskich dochodów, słabych więzi z rynkiem pracy, nieodpowiedniego dostępu do wysokiej jakości usług, dysproporcji terytorialnych i innych barier, takich jak dyskryminacja, stygmatyzacja lub schorzenia. Przeciwdziałanie tym podstawowym przyczynom wymaga przejścia od odosobnionych interwencji do spójnych systemów, które zapobiegają ubóstwu, wspierają ludzi w wychodzeniu z niego oraz zmniejszają ryzyko ponownego popadnięcia w ubóstwo. Ponadto, chociaż państwa członkowskie wprowadziły szeroki zakres polityk i środków mających na celu przeciwdziałanie ubóstwu, powracającym wyzwaniem jest zapewnienie skutecznej koordynacji we wszystkich obszarach polityki. Przeciwdziałanie ubóstwu wymaga również odpowiednich zasobów i większych zdolności administracyjnych, w szczególności wystarczającej liczby pracowników w zaangażowanych służbach publicznych.

Aby wesprzeć to skoordynowane podejście, w niniejszym dokumencie przedstawiono zasady, którymi należy się kierować przy opracowywaniu skutecznych strategii na rzecz walki z ubóstwem na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Dokument zawiera wytyczne dotyczące przełożenia celów strategii UE na rzecz walki z ubóstwem na konkretne środki na szczeblu krajowym. Zasady te mają charakter aspiracyjny i odzwierciedlają trzy powiązane ze sobą podejścia: silne warunki podstawowe (zarządzanie, koordynacja i monitorowanie); model aktywnego włączenia (odpowiednie wsparcie dochodów, rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu i dostęp do wysokiej jakości usług) oraz ukierunkowaną na człowieka perspektywę na przestrzeni życia, uwzględniająca fakt, że osoby fizyczne i gospodarstwa domowe mogą doświadczać licznych i krzyżujących się niekorzystnych czynników. Zasady te opierają się na analizie zawartej w analitycznym dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym strategii, a także na działaniach konsultacyjnych przeprowadzonych podczas opracowywania strategii.

Zasady te mają na celu wspieranie władz krajowych, regionalnych i lokalnych, a także partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób, które doświadczyły ubóstwa. Można je stosować jako ustrukturyzowane narzędzie do samooceny i planowania na wszystkich etapach cyklu polityki: od przygotowania lub aktualizacji strategii na rzecz walki z ubóstwem poprzez opracowywanie reform i inwestycji aż po ocenę ich wdrażania. Służby Komisji będą wspierać stosowanie tych zasad poprzez dialog polityczny i wzajemne uczenie się między państwami członkowskimi. Bez uszczerbku dla dalszych zintegrowanych wytycznych dla państw członkowskich dotyczących planów partnerstwa krajowego i regionalnego zasady te mogą również służyć jako punkt odniesienia dla skutecznej polityki zwalczania ubóstwa w przypadku korzystania z finansowania unijnego.

Wymiar 1 – Warunki podstawowe i zarządzanie

W ramach tego wymiaru bada się, czy zasady zarządzania umożliwiają skuteczne, skoordynowane i oparte na dowodach działania na rzecz zapobiegania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz ograniczania tych zjawisk. Dzięki temu władze mogą określić mocne strony i luki w planowaniu, realizacji i ulepszaniu polityki zwalczania ubóstwa.

1.1 Ramy polityczne i strategiczne

Obowiązują kompleksowe długoterminowe krajowe, regionalne lub lokalne strategie lub ramy na rzecz walki z ubóstwem, obejmujące co najmniej następujące aspekty:

- opierają się one na kompleksowej i regularnie aktualizowanej analizie sytuacji społecznej, określającej kluczowe potrzeby i grupy docelowe, wyzwania oraz strukturalne czynniki ubóstwa i wykluczenia społecznego;
- określono w nich jasne cele, zdefiniowane obowiązki oraz wymierne wartości docelowe, wraz z harmonogramem zgodnym z celem UE na 2030 r. i ambitnymi celami na 2050 r. Cele strategiczne przekładają się na plany operacyjne określające działania, cele pośrednie i rozliczalność;
- są one regularnie poddawane przeglądowi i aktualizowane w celu odzwierciedlenia zmian społeczno-gospodarczych i pojawiających się zagrożeń;
- są one kompleksowe i wspierają zintegrowane podejścia w odpowiednich obszarach polityki (takich jak zatrudnienie i polityka społeczna, edukacja, energia, mieszkalnictwo, zdrowie, transport, polityka gospodarcza i podatkowa, rolnictwo itp.);
- opierają się one na prognozie strategicznej, uwzględniającej długoterminowe tendencje i przemiany strukturalne, w tym zmiany demograficzne, cyfryzację i transformację klimatyczną, w celu przewidywania pojawiających się zagrożeń ubóstwem i odpowiedniego dostosowania reakcji politycznych.

1.2 Koordynacja, zdolności i uczestnictwo

Zasady zarządzania umożliwiają wdrażanie polityki we wszystkich sektorach i na wszystkich szczeblach sprawowania rządów poprzez:

- ustanowienie lub powierzenie istniejącemu podmiotowi formalnego mechanizmu koordynacji (koordynator ds. zwalczania ubóstwa), dysponującego wyraźnym mandatem w celu zapewnienia spójności między poszczególnymi obszarami polityki i szczeblami sprawowania rządów;
- zorganizowanie usystematyzowanej współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi w zakresie opracowywania i wdrażania środków walki z ubóstwem, zwłaszcza tam, gdzie świadczenie usług jest zdecentralizowane;
- zapewnienie wystarczających zdolności (personel, umiejętności, systemy i narzędzia cyfrowe) do skutecznego wdrażania, koordynowania, monitorowania i oceny polityk;
- wczesne i regularne angażowanie partnerów społecznych i innych kluczowych zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego i osób doświadczających ubóstwa w diagnozowanie wyzwań oraz

w opracowywanie, wdrażanie i monitorowanie strategii lub ram, wraz z jasnymi informacjami zwrotnymi na temat sposobu wykorzystania ich wkładu; zapewnienie niezbędnego odpowiedniego wsparcia, aby umożliwić tym organizacjom lub osobom skuteczne wniesienie wkładu.

1.3 Monitorowanie, sprawozdawczość i ewaluacja

Monitorowanie i ewaluacja umożliwiają śledzenie wyników i dostosowywanie polityk, w tym poprzez:

- stosowanie ram monitorowania, które umożliwiają śledzenie tendencji w zakresie ubóstwa, kluczowych czynników i wyników polityki na przestrzeni czasu, z wykorzystaniem w miarę możliwości danych, które są aktualne i zdezagregowane według grup wiekowych i innych istotnych wymiarów;
- identyfikowanie grup i terytoriów obarczonych wyższym ryzykiem oraz wykorzystywanie tych dowodów do kształtowania polityki i alokacji zasobów;
- prowadzenie regularnej ewaluacji środków walki z ubóstwem w celu oceny ich skuteczności i efektywności oraz wykorzystywanie ustaleń do lepszego kształtowania i realizacji polityki;
- przeprowadzanie ocen ex ante najważniejszych reform i inwestycji, które mogą mieć efekt dystrybucyjny, w celu zidentyfikowania i złagodzenia niekorzystnych skutków społecznych dla grup znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.4 Finansowanie

Zasoby finansowe są dostosowane do celów polityki poprzez:

- przeznaczenie specjalnych środków publicznych na środki walki z ubóstwem. Środki te są wyraźnie przeznaczane na konkretne potrzeby i proporcjonalne do skali wyzwania w ramach dostępnych środków fiskalnych. Przydział środków finansowych jest poddawany przeglądowi w odpowiednich odstępach czasu;
- wykorzystanie funduszy europejskich, w tym finansowania związanego z realizacją planów partnerstwa krajowego i regionalnego, do wspierania i uzupełniania wysiłków władz krajowych, regionalnych i lokalnych w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym;
- ułatwianie i nadzorowanie dodatkowych wkładów podmiotów prywatnych i organizacji filantropijnych w inicjatywy na rzecz walki z ubóstwem, w tym poprzez przejrzysty nadzór nad platformami darowizn, zachęty do przekazywania darowizn, mechanizmy inwestycji społecznych lub partnerstwa z przedsiębiorstwami i fundacjami;
- wprowadzenie mechanizmów gotowości i reagowania w celu przeciwdziałania nagłym wstrząsom społeczno-gospodarczym (np. wzrostowi kosztów utrzymania, gwałtownym skokom cen energii), zapewniając terminowe wsparcie gospodarstwom domowym zagrożonym ubóstwem za pomocą tymczasowych i ukierunkowanych środków.

Wymiar 2 – Dostęp do praw socjalnych i poszanowanie praw podstawowych

W ramach tego wymiaru bada się, czy osoby doświadczające ubóstwa lub zagrożone ubóstwem mogą skutecznie korzystać ze swoich praw socjalnych w praktyce oraz czy polityki, przepisy i praktyki administracyjne są zgodne z prawami podstawowymi, chronią godność, zapobiegają dyskryminacji i zwalczają stygmatyzację. W stosownych przypadkach władze krajowe, regionalne i lokalne zachęca się do oceny nie tylko formalnych uprawnień, lecz również rzeczywistego dostępu uprawnionych osób, ich traktowania i wyników.

2.1 Skuteczny dostęp do praw socjalnych i usług społecznych oraz rozwiązanie problemu niekorzystania z uprawnień[1]

Osoby mogą w praktyce korzystać ze swoich praw dzięki:

- jasnym, dostępnym informacjom na temat kwalifikowalności i procedur, przedstawianym w dostępnych formatach oraz w odpowiednich, łatwych do zrozumienia językach, tak aby osoby te mogły łatwo znaleźć, zrozumieć i wykorzystać przysługujące im prawa socjalne;
- uproszczonym procedurom administracyjnym (krótsze formularze, mniejsza liczba dokumentów, proporcjonalne kontrole) oraz ustanowieniu standardów dotyczących terminowego podejmowania decyzji;
- ograniczeniu barier administracyjnych i staraniom na rzecz rozwiązania problemu niekorzystania z uprawnień poprzez działania informacyjne, wytyczne i praktyczne wsparcie;
- przeglądowi ustaleń dotyczących dostępu z perspektywy użytkownika (poprzez analizę „ścieżek użytkownika"), w tym informacjom zwrotnym od osób doświadczających ubóstwa;
- kanałom cyfrowym, uzupełnionym kanałami innymi niż cyfrowe, aby uniknąć braku dostępu lub utrudnionego dostępu w sytuacjach, gdy osoby nie posiadają urządzeń cyfrowych bądź nie czują się komfortowo w korzystaniu z nich, lub w sytuacjach, gdy dostęp cyfrowy nie jest możliwy z przyczyn technicznych;
- kompleksowo przeszkolonym dostawcom publicznych usług społecznych i pracownikom prowadzącym sprawy, którzy dobrze rozumieją prawa beneficjentów świadczeń lub użytkowników usług.
- specjalistom, którzy sami doświadczyli ubóstwa, w tym pełniącym rolę pracowników w podobnej sytuacji lub mediatorów społecznych, w celu poprawy działań informacyjnych, zaufania i skutecznego dostępu do praw.

2.2 Godność, gwarancje i dochodzenie roszczeń

Godność i sprawiedliwość proceduralna są chronione przez:

- zapewnienie, aby użytkownicy usług społecznych i odbiorcy świadczeń byli traktowani z godnością oraz jasno informowani o ich prawach i obowiązkach;
- zapewnienie dostępnych, bezstronnych i skutecznych mechanizmów rozpatrywania skarg i odwołań, zapewniających terminowe rozstrzygnięcia;
- świadczenie usług społecznych przez przeszkolony personel stosujący praktyki oparte na szacunku i niedyskryminacji;

- zapewnienie, aby sankcje były skuteczne, przejrzyste, proporcjonalne i stopniowe, oraz zapobieganie inwazyjnym lub represyjnym praktykom administracyjnym (np. poprzez zasady proporcjonalności w odniesieniu do kontroli, szczególną ochronę dzieci i osób dorosłych szczególnej troski).

2.3 Przeciwdziałanie i zapobieganie dyskryminacji społeczno-gospodarczej oraz stygmatyzacji

Dyskryminacja społeczno-gospodarcza jest wyraźnie zwalczana:

- przepisy zakazują dyskryminacji społeczno-gospodarczej i zapobiegają praktykom dyskryminacyjnym, a organy ds. równości są uprawnione do tego, by wspierać wdrażanie powiązanych przepisów prawnych;
- polityki i praktyki w zakresie egzekwowania prawa zapewniają, aby problem ubóstwa i bezdomności rozwiązywano za pomocą podejść wspierających i sprzyjających włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym unikaniu nieproporcjonalnych lub represyjnych środków;
- publiczne kampanie informacyjne aktywnie zapobiegają stygmatyzacji i stereotypom związanym z doświadczaniem ubóstwa oraz zwalczają te zjawiska;
- szkolne programy edukacji obywatelskiej przeciwdziałają stygmatyzacji związanej z doświadczaniem ubóstwa.

Wymiar 3 – Odpowiednia i sprzyjająca włączeniu społecznemu ochrona dochodów

W ramach tego wymiaru bada się, czy systemy ochrony dochodów zapobiegają ubóstwu i ograniczają na przestrzeni całego życia, zapewniając każdemu dostęp do odpowiedniego, niezawodnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wsparcia dochodów, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, oraz podczas kluczowych zagrożeń życiowych. W stosownych przypadkach władze krajowe, regionalne i lokalne zachęca się do oceny, czy systemy ochrony dochodów zapewniają skuteczne bezpieczeństwo dochodów, rozwiązują problem niedostatecznego zakresu stosowania i wspierają godne życie. [2]

3.1 Kompleksowe uwzględnienie ryzyka społecznego

- Zastąpienie dochodu jest dostępne i zapewniane w przypadku wystąpienia kluczowych zagrożeń związanych ze zdarzeniami życiowymi, w tym bezrobocia, choroby, macierzyństwa/ojcostwa oraz w podeszłym wieku.
- Zakres ochrony socjalnej jest dostępny dla wszystkich pracowników, niezależnie od rodzaju zatrudnienia, oraz dla osób samozatrudnionych. Uprawnienia są zachowywane, nabywane lub przenoszone w przypadku zmiany pracy, sektora lub statusu. W przypadku gdy uprawnienia składkowe nie są dostępne lub zostały wyczerpane, system dochodu minimalnego zapewnia niezawodną siatkę bezpieczeństwa, która zapobiega ubóstwu i wspiera włączenie społeczne.
- Ukierunkowane wsparcie dochodów (świadczenia) pomaga uwzględnić szczególne okoliczności i koszty, które zwiększają ryzyko ubóstwa, w tym niepełnosprawność, potrzeby w zakresie opieki lub sprawowanie opieki, wydatki mieszkaniowe i koszty energii, z uwzględnieniem, w stosownych przypadkach, różnic terytorialnych.

- Wsparcie dochodów związane z rodziną, w tym świadczenia na dzieci i świadczenia rodzinne, przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa dochodów i wspiera gospodarstwa domowe w pokrywaniu dodatkowych kosztów związanych z wychowywaniem dzieci.
- System zabezpieczenia społecznego jest solidny i elastyczny, aby zachować skuteczność podczas poważnych wstrząsów gospodarczych, zdrowotnych, klimatycznych lub cenowych, w tym poprzez protokoły kryzysowe i możliwość szybkiego zwiększenia wsparcia.
- Władze zapewniają dostępne wytyczne i usługi doradcze w celu wsparcia krótko- i długoterminowego planowania finansowego, w tym informacje na temat uprawnień emerytalno-rentowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotnego oraz wpływu zmian zawodowych na przyszłe bezpieczeństwo dochodów.

3.2 Adekwatność wsparcia dochodów

- Systemy składkowe zapewniają swoim członkom odpowiedni poziom ochrony w okresach utraty dochodów, pozwalając utrzymać godny poziom życia i zapewniając odpowiednie zastąpienie dochodu w stosunku do wcześniejszych zarobków.
- Systemy dochodu minimalnego zapewniają wsparcie na poziomie gwarantującym wystarczające zasoby do godnego życia (na przykład poziom krajowego progu ubóstwa lub wartość niezbędnych towarów i usług).
- Władze stosują przejrzyste i solidne metody oceny adekwatności wsparcia dochodów z wykorzystaniem uznanych wartości odniesienia i regularnych przeglądów.
- Poziomy ochrony dochodów są regularnie indeksowane i dostosowywane, aby utrzymać siłę nabywczą oraz odpowiadać kosztom utrzymania i zmianom poziomu dochodów.
- Wszyscy pracownicy i osoby samozatrudnione mają równe szanse wpłacania składek do systemów emerytalno-rentowych opartych na zarobkach. Szczególne mechanizmy korygujące (takie jak zaliczanie opieki do okresów składkowych) rekompensują krótką lub fragmentaryczną historię składkową, np. ze względu na obowiązki opiekuńcze, lub obniżone składki, np. z powodu pracy w niepełnym wymiarze czasu. Emeryci o niskich dochodach mają dostęp do odpowiednich powszechnych lub składkowych świadczeń minimalnych.

Wymiar 4 – Integracja na rynku pracy ludności w wieku produkcyjnym

Niskie uczestnictwo w rynku pracy lub brak możliwości godnego i dobrze płatnego zatrudnienia są istotnymi podstawowymi przyczynami ubóstwa. Kluczowe znaczenie ma wspieranie wszystkich osób, które mogą pracować, w wejściu na rynek pracy, zgodnie z ich potencjałem, oraz zapewnienie, aby praca umożliwiała wyjście z ubóstwa[3].

4.1 Wysokiej jakości miejsca pracy

- Prawo pracy pomaga chronić pracowników i zapobiegać niepewnej pracy, a inspektoraty pracy są wyposażone w odpowiednie zasoby i instrumenty do egzekwowania przepisów. Wprowadzono środki mające na celu

ograniczenie fikcyjnego samozatrudnienia lub segregacji zawodowej (tj. odizolowane miejsca pracy)[4] lub pracy nierejestrowanej i częściowo rejestrowanej oraz zachęcanie do formalizacji.

- Ustalanie i aktualizowanie ustawowych wynagrodzeń minimalnych, o ile takie istnieją, odbywa się zgodnie z kryteriami pomagającymi zachować ich adekwatność i jest regularnie poddawane przeglądowi.
- Środki na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, takie jak urlopy ze względów rodzinnych i urlopy opiekuńcze oraz elastyczna organizacja pracy, wspierają trwałe uczestnictwo w rynku pracy oraz pomagają godzić obowiązki rodzinne i zawodowe bez uszczerbku dla dochodów z zatrudnienia lub bezpieczeństwa zatrudnienia.
- Dialog społeczny i mechanizmy rokowań zbiorowych skutecznie ułatwiają prowadzenie dyskusji i opracowywanie polityk mających na celu zapobieganie ubóstwu pracujących.

4.2 Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia grup w niekorzystnej sytuacji

- Osoby borykające się ze znacznymi przeszkodami w zatrudnieniu identyfikuje się na podstawie dowodów i analizy rynku pracy, z uwzględnieniem takich czynników jak wiek, obowiązki opiekuńcze, niskie kwalifikacje, bezrobocie długotrwałe, niepełnosprawność, pochodzenie rasowe lub etniczne, pochodzenie ze środowisk migracyjnych, ograniczenia zdrowotne lub położenie geograficzne.
- Publiczne służby zatrudnienia i służby socjalne, wyposażone w niezbędne zasoby i zdolności, aktywnie docierają do osób należących do grup w niekorzystnej sytuacji i stale oceniają zapotrzebowanie na wsparcie.
- Dostępne jest zindywidualizowane i terminowe wsparcie na rzecz włączenia do rynku pracy, w tym zindywidualizowane służby zatrudnienia, poradnictwo, szkolenia i dostęp do odpowiednich usług wspierających[5].
- Publiczne służby zatrudnienia, we współpracy z podmiotami świadczącymi usługi edukacyjne i społeczne oraz, w stosownych przypadkach, we współpracy z prywatnymi służbami zatrudnienia, zapewniają wczesną identyfikację, zindywidualizowane plany działania oraz działania następcze po zakończeniu praktyk dla osób młodych w celu zapobiegania długotrwałemu wycofaniu się z kształcenia, szkoleń lub zatrudnienia.
- Publiczne służby zatrudnienia współpracują z przedsiębiorstwami w celu zapewnienia wsparcia po zakończeniu praktyk.
- Aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia zapewnia racjonalne dostosowania i dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, aby zapewnić ich uczestnictwo[6].
- Gospodarka społeczna, a w szczególności inicjatywy na rzecz integracji zawodowej, są wspierane jako droga do włączenia do rynku pracy. Może to obejmować partnerstwa z władzami lokalnymi i regionalnymi, a także większą świadomość pracodawców i współpracę z nimi[7].

4.3 Zachęty finansowe do pracy i świadczenia pracownicze

- System podatkowy i system świadczeń zaprojektowano w taki sposób, aby nie obciążać nadmiernie pracowników zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz aby wraz ze wzrostem intensywności pracy dochody stopniowo rosły (np. przez stopniowe wycofywanie świadczeń).
- Świadczenia z tytułu niepełnosprawności nadal pokrywają dodatkowe koszty życia z niepełnosprawnością lub koszty wyrównawcze wynikające z pracy, takie jak koszty technologii wspomagających, transportu lub asystencji osobistej.

- Ochrona dochodów, w szczególności ubezpieczenie od utraty pracy i systemy dochodu minimalnego, mają być stopniowo wycofywane w miarę uzyskiwania większych dochodów z zatrudnienia.

4.4 Przedsiębiorczość sprzyjająca włączeniu społecznemu i samozatrudnienie

- Ukierunkowane środki wspierają osoby zagrożone ubóstwem w dostępie do przedsiębiorczości lub samozatrudnienia, w tym poprzez dostosowane do potrzeb wytyczne, uproszczone procedury i ukierunkowane wsparcie dla przedsiębiorstw typu start-up. Może to obejmować „jednorazowe" wsparcie łączące coaching, pomoc administracyjną i programy typu inkubator dla grup w niekorzystnej sytuacji.
- Wspiera się inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości sprzyjającej włączeniu społecznemu i gospodarki społecznej, uznając rolę tych inicjatyw w tworzeniu zrównoważonej działalności gospodarczej przy jednoczesnym wspieraniu włączenia społecznego.
- Grupom znajdującym się w trudnej sytuacji zapewnia się dostęp do przystępnego cenowo i odpowiedzialnego mikrofinansowania, któremu towarzyszą odpowiednie wsparcie w zakresie planowania biznesowego, wytyczne finansowe i zabezpieczenia przed nadmiernym zadłużeniem.

Wymiar 5 – Dostęp do usług wysokiej jakości i po przystępnych cenach

W ramach tego wymiaru bada się, czy osoby doświadczające ubóstwa lub zagrożone ubóstwem mają skuteczny dostęp do przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług, które mają zasadnicze znaczenie dla włączenia społecznego i obywatelskiego, uczestnictwa w rynku pracy i godnego życia. W stosownych przypadkach władze krajowe, regionalne i lokalne zachęca się do oceny, czy usługi są wystarczająco finansowane, dostępne w praktyce, dostosowane do potrzeb użytkowników, racjonalne pod względem kosztów i dobrze skoordynowane we wszystkich obszarach polityki.

Usługi są świadczone zgodnie z jasnymi normami jakości, monitorowane za pomocą odpowiednich mechanizmów zarządzania i rozliczalności oraz poddawane regularnym przeglądom w celu zapewnienia skuteczności, bezpieczeństwa i zadowolenia użytkowników. Świadczenie tych usług wspierają ustrukturyzowane mechanizmy uczestnictwa angażujące osoby, które doświadczyły ubóstwa.

5.1 Usługi na rzecz dzieci i młodzieży[8]

- Dzieci w potrzebie mają dostęp do bezpłatnej wczesnej edukacji i opieki, bezpłatnej edukacji (w tym zajęć w szkole i co najmniej jednego zdrowego posiłku w każdym dniu szkolnym), bezpłatnej opieki zdrowotnej, zdrowego odżywiania i odpowiednich warunków mieszkaniowych[9].
- Dzieciom w potrzebie, w tym w szczególności dzieciom, które doświadczyły przemocy, takiej jak nękanie, w tym cyberszykanowanie, udzielane jest nieodpłatnie i w odpowiednim czasie wsparcie psychologiczne.
- Promuje się dostęp do bezpiecznych i sprzyjających włączeniu społecznemu zajęć sportowych i kulturalnych dla dzieci i młodzieży znajdujących się w trudnej sytuacji.
- Usługi na rzecz dzieci i młodzieży oraz praca z młodzieżą wspierają włączenie społeczne, uczestnictwo i równe szanse.

- Koordynacja mechanizmów multidyscyplinarnych zapewnia ciągłość między wsparciem udzielanym w dzieciństwie a środkami ułatwiającymi przejście do szkolnictwa wyższego, szkolenia i zatrudnienia we wczesnym wieku dorosłym, w tym ustanowione są jasne ścieżki przekierowywania i wymiana informacji między służbami w celu zapewnienia wspieranego przejścia.
- Dzieciom i młodzieży opuszczającym alternatywne formy opieki nad dzieckiem zapewnia się dostosowane do potrzeb długoterminowe wsparcie.
- Istnieją jasno określone ścieżki kierowania do zintegrowanych systemów ochrony dziecka i wsparcia dla rodzin.

5.2 Kształcenie i szkolenie, kultura i sport

- Wprowadzono ukierunkowane programy mające na celu poprawę poziomu i jakości możliwości uczenia się dla uczniów i studentów z gospodarstw domowych o niskich dochodach (dodatkowe finansowanie dla szkół, rozwój zawodowy nauczycieli, mentoring, stypendia i pomoc finansowa, dostęp do infrastruktury i materiałów, środki przeciwdziałania segregacji, w tym dla Romów[10] itp.).
- Podejmowane są długoterminowe kompleksowe działania na rzecz rozwiązania problemu słabych wyników w nauce w zakresie umiejętności podstawowych i wczesnego kończenia nauki, w szczególności skierowane do uczniów kształcenia ogólnego oraz kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) z gospodarstw domowych o niskich dochodach.
- Wprowadzono programy mające na celu zwiększenie liczby studentów z gospodarstw domowych o niskich dochodach w szkolnictwie wyższym (szkolnictwo wyższe oraz wyższe kształcenie i szkolenie zawodowe).
- Dostępne i przystępne cenowo są formy kształcenia dorosłych, w tym ścieżki edukacji drugiej szansy, a także możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji, oferowane w elastycznych formatach (w niepełnym wymiarze, modułowych i mieszanych) oraz z towarzyszącymi im działaniami informacyjnymi prowadzonymi za pośrednictwem zaufanych służb lokalnych.
- Nabywanie umiejętności podstawowych i kompetencji kluczowych, w tym umiejętności czytania i pisania, rozumowania matematycznego, umiejętności cyfrowych oraz wiedzy w dziedzinie nauk przyrodniczych i obywatelskich, jest traktowane priorytetowo w perspektywie całego życia. Szczególny nacisk kładzie się na ukierunkowane wsparcie dla osób dorosłych o niskich kwalifikacjach i niższym poziomie nabywania umiejętności podstawowych. Szczególne wsparcie jest ukierunkowane na usunięcie barier utrudniających uczestnictwo (stygmatyzacja, koszty transportu, dostępność opieki nad dziećmi). W programach kładzie się nacisk na praktyczne uczenie się związane ze zdolnością do zatrudnienia, uczestnictwem w życiu społecznym i zastosowaniami w życiu codziennym.
- Promuje się dostęp do zajęć sportowych i kulturalnych dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

5.3 Opieka zdrowotna

- Usługi opieki zdrowotnej są dostępne dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz dostosowane do ich potrzeb.
- Osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji ułatwia się dostęp do wsparcia psychologicznego, by przeciwdziałać problemom związanym ze zdrowiem psychicznym i związanej z nimi stygmatyzacji.
- Podejmowane są działania mające na celu poprawę dystrybucji świadczeń zdrowotnych i ograniczenie wydatków własnych gospodarstw domowych

o niskich dochodach, w szczególności w zakresie podstawowej opieki i profilaktyki zdrowotnej.

- Profilaktyczna opieka zdrowotna i środki promocji zdrowia są dostępne i udostępniane grupom o niskich dochodach i grupom znajdującym się w trudnej sytuacji, w tym osobom mieszkającym w zmarginalizowanych lub oddalonych miejscowościach, w celu zmniejszenia nierówności w zakresie zdrowia i zapobiegania ubóstwu związanemu ze złym stanem zdrowia. Obejmuje to wysokiej jakości i dostępne usługi mobilne, telemedycynę oraz punkty kompleksowej obsługi łączące usługi zdrowotne i społeczne.
- Przepisy dotyczące jakości powietrza i wody są skutecznie wdrażane i egzekwowane, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów o wysokim udziale gospodarstw domowych o niskich dochodach.

5.4 Opieka długoterminowa[11]

- Osoby wymagające opieki długoterminowej mają dostęp do opieki świadczonej na poziomie społeczności lokalnych oraz opieki domowej – kompleksowej, przystępnej cenowo, wysokiej jakości i zapewnianej w odpowiednim czasie.
- Rozwiązania w zakresie opieki długoterminowej skutecznie zapobiegają ryzyku ubóstwa związanemu z potrzebami w zakresie opieki, umożliwiając osobom wymagającym opieki długoterminowej utrzymanie godziwego poziomu życia oraz pozwalając im na zachowanie godności.
- Wprowadzono środki mające na celu identyfikację opiekunów nieformalnych i zapewnienie dostępu do usług wsparcia (w tym doradztwa, poradnictwa, opieki wytchnieniowej), a także odpowiedniego wsparcia finansowego i ochrony dochodów, w tym wliczenia okresu opieki do stażu emerytalnego.
- Wprowadzono środki wspierające wysokiej jakości miejsca pracy w sektorze opiekuńczym, w tym odpowiednie wynagrodzenie, sprawiedliwe warunki pracy, dostęp do podnoszenia i zmiany kwalifikacji, ścieżki kariery, w szczególności poprzez wspieranie rokowań zbiorowych i dialogu społecznego w tym sektorze.

5.5 Mieszkalnictwo

- Ocenia się i zwiększa dostępność mieszkań publicznych i socjalnych, aby zaspokoić zapotrzebowanie osób znajdujących się w trudnej sytuacji, przy jednoczesnym unikaniu segregacji (tj. skraca się listy oczekujących i czas oczekiwania na mieszkania socjalne dla osób o niskich dochodach).
- Zapewniono usługi pomocy mieszkaniowej oferujące doradztwo i wsparcie doradcze, aby pomóc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji w znalezieniu zakwaterowania na prywatnym rynku wynajmu lub w przejściu przez proces ubiegania się o mieszkania publiczne i socjalne.
- Wprowadzono dodatki mieszkaniowe, które zmniejszają koszty czynszu dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz określonych grup znajdujących się w trudnej sytuacji.
- Wprowadzono ramy strategiczne służące zwalczaniu bezdomności i zapobieganiu jej, których podstawą jest ukierunkowane na człowieka, oparte na zapewnieniu dostępu do mieszkania i zintegrowane podejście polityczne[12].
- Zidentyfikowano grupy dotknięte lub zagrożone wykluczeniem mieszkaniowym, a przy opracowywaniu środków z zakresu polityki uwzględniono szczególne niekorzystne czynniki, z którymi te grupy się borykają.
- Dokonuje się systematycznego mapowania odseparowanych osad romskich za zgodą danych społeczności oraz oceny mającej na celu określenie

poziomów zagrożenia ubóstwem, pogłębionej deprywacji materialnej i luk w dostępie do usług kluczowych, przy jednoczesnym zapewnieniu uwzględnienia takich osad w procesach planowania przestrzeni miejskiej.

- Wprowadzono podejście oparte na wykorzystaniu punktu kompleksowej obsługi w zakresie świadczenia usług społecznych, zdrowotnych i w zakresie zatrudnienia – zarówno usług o niskim progu dostępu, jak i usług powszechnych – dla osób bezdomnych i osób doświadczających wykluczenia mieszkaniowego.
- Wprowadzono mechanizmy zapobiegawcze umożliwiające wczesne wykrywanie zaległości w płaceniu czynszu, a także mediację, pośrednictwo i wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych w celu zapobiegania przymusowym eksmisjom.

5.6 Usługi w zakresie włączenia społecznego i usługi kluczowe

- Wprowadzono środki mające na celu zapewnienie, aby usługi w zakresie włączenia społecznego (takie jak doradztwo, coaching, mentoring i usługi informacyjne) były dostępne, przystępne cenowo, ukierunkowane na człowieka, ukierunkowane terytorialnie, kompleksowe, ciągłe i zorientowane na wyniki, w tym poprzez partnerstwa z organizacjami gospodarki społecznej. Może to obejmować punkty kompleksowej obsługi społecznej.
- Osobom dotkniętym lub zagrożonym ubóstwem zapewnia się w praktyce dostęp do usług kluczowych (takich jak energia, woda i urządzenia sanitarne, transport, komunikacja cyfrowa i usługi finansowe). W szczególności chroniona jest ciągłość dostępu, a przystępność cenową uwzględnia się za pomocą odpowiednich środków strukturalnych i mechanizmów wsparcia, przy jednoczesnym utrzymaniu kosztów na poziomie proporcjonalnym do dochodów gospodarstw domowych.
- Wspierana jest wiedza finansowa, umożliwiająca ludziom skuteczne zarządzanie finansami osobistymi i zrozumienie produktów finansowych.
- Wprowadzono mechanizmy wczesnego ostrzegania, monitorowania i wsparcia w celu zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu i przeciwdziałania mu, w tym dostęp do doradztwa w zakresie zadłużenia.
- Zapewnia się poprawiony dostęp do zdrowej żywności dla grup znajdujących się w trudnej sytuacji oraz grup zmarginalizowanych za pomocą środków takich jak bony żywnościowe oraz, w razie potrzeby, nadzwyczajnego wsparcia żywnościowego, na przykład z banków żywności.
- Wprowadzono programy mające na celu zapewnienie osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji skutecznego dostępu do przystępnych cenowo podstawowych produktów higienicznych, w tym produktów menstruacyjnych.

5.7 Przeciwdziałanie nierównościom terytorialnym w świadczeniu usług

- Wprowadzono mapowanie usług terytorialnych, w ramach którego przeprowadza się analizę luk oraz zapewnia spójne i skoordynowane monitorowanie i eliminowanie dysproporcji terytorialnych w świadczeniu usług, z uwzględnieniem, w stosownych przypadkach, zmian demograficznych.
- Szczególną uwagę poświęca się obszarom w trudnej sytuacji, w tym dzielnicom znajdującym się w niekorzystnym położeniu, obszarom wiejskim, oddalonym i przygranicznym oraz regionom słabiej rozwiniętym i najbardziej oddalonym. W praktyce może to obejmować minimalne normy w zakresie usług, wspieranie innowacyjnych modeli świadczenia usług, usługi mobilne i informacyjne, bezpieczne i niezawodne rozwiązania transportowe w celu zwiększenia dostępu do usług oraz ukierunkowane planowanie inwestycji w celu wyeliminowania utrzymujących się luk w usługach.

- Wprowadzono środki zapewniające wystarczającą dostępność wykwalifikowanego personelu świadczącego usługi społeczne, usługi w zakresie zatrudnienia, zdrowia, opieki i edukacji na obszarach znajdujących się w niekorzystnym położeniu lub w regionach oddalonych.

Wymiar 6 – Przyjęcie podejścia ukierunkowanego na człowieka i ukierunkowanego terytorialnie

W ramach tego wymiaru bada się, czy polityka zwalczania ubóstwa systematycznie uwzględnia krzyżujące się podatności na zagrożenia i dysproporcje terytorialne, zapewniając, aby środki we wszystkich obszarach polityki skutecznie docierały do osób borykających się ze złożonymi niekorzystnymi czynnikami i nierównym dostępem do możliwości i usług. Władze krajowe, regionalne i lokalne zachęca się, w stosownych przypadkach, by stosowały ten wymiar w odniesieniu do wszystkich innych wymiarów wytycznych – od zarządzania po dochody, zatrudnienie i usługi.

6.1 Zintegrowane wsparcie

- Polityki zwalczania ubóstwa są opracowywane, wdrażane i poddawane przeglądowi w odniesieniu do sytuacji osób i gospodarstw domowych, przy czym uznaje się, że ubóstwo i wykluczenie społeczne są często wielowymiarowe i mają charakter kumulacyjny oraz są zakorzenione w kontekście terytorialnym.
- W zintegrowanych ocenach potrzeb określa się nakładające się wyzwania, takie jak dochody, zatrudnienie, zdrowie, mieszkalnictwo, opieka i uczestnictwo w życiu społecznym.
- W przypadku osób doświadczających wielu niekorzystnych czynników dostęp do wsparcia jest łatwiejszy dzięki zintegrowanym ścieżkom świadczenia usług lub pojedynczym punktom kontaktowym. W praktyce obejmuje to działania koordynacyjne, a wspólne protokoły między służbami socjalnymi, zatrudnienia, zdrowia i integracji zapewniają równy dostęp i wyniki. Zintegrowane ścieżki świadczenia usług wymagają podejścia etapowego połączonego z długoterminowymi inwestycjami w zdolności.
- Zarządzanie sprawami, zwłaszcza sprawami złożonymi, zapewnia kontynuację działań na przestrzeni czasu, w szczególności w okresie przejściowym lub w sytuacjach kryzysowych, zapewniając ludziom zindywidualizowaną opiekę i doradztwo, przy wsparciu wykwalifikowanego personelu.
- Dostępne są mechanizmy szybkiego reagowania i wsparcia w sytuacjach kryzysowych, aby zapewnić terminową, ukierunkowaną pomoc osobom i gospodarstwom domowym stającym w obliczu nagłych szoków dochodowych lub trudności.

6.2 Ryzyko na przestrzeni życia i ryzyko związane z różnymi sytuacjami życiowymi

- Zagrożenia ubóstwem na różnych etapach życia (dzieci, młodzież, osoby w wieku produkcyjnym i osoby starsze) są identyfikowane i monitorowane.
- Stosuje się ukierunkowane środki mające na celu wspieranie kobiet w sytuacjach życiowych, które narażają je na większe zagrożenie ubóstwem, takich jak

przemoc domowa, samotne wychowywanie dzieci i zwiększenie obowiązków opiekuńczych[13].

- Ukierunkowane środki służą zaradzeniu sytuacjom życiowym związanym z wyższym ryzykiem ubóstwa, takim jak niepełnosprawność, potrzeby w zakresie opieki długoterminowej, wyzwania związane ze zdrowiem psychicznym i bezdomność.
- Polityki ułatwiają płynne przechodzenie między poszczególnymi etapami życia, takimi jak przejście z edukacji do pracy, z pracy na emeryturę oraz rozpoczęcie i zakończenie korzystania z opieki, aby zapobiegać zakłóceniom i popadaniu w ubóstwo, na przykład poprzez plany przejścia oraz powiązania między świadczeniami a usługami wspierającymi w kluczowych momentach (tj. poród, utrata pracy, utrata autonomii w starszym wieku).
- Polityki wspierają ludzi nie tylko w wychodzeniu z ubóstwa, lecz również w pozostawaniu poza nim, ograniczając ryzyko powrotu do ubóstwa dzięki stabilnym ścieżkom dochodów, stopniowemu wycofywaniu świadczeń i usług oraz, w razie potrzeby, dalszemu wsparciu.

6.3 Grupy znajdujące się w trudnej sytuacji, krzyżujące się podatności na zagrożenia i równe traktowanie[14]

- Grupy bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym identyfikuje się na podstawie zdezagregowanych danych i odpowiednich wskaźników, w tym czynników takich jak płeć, wiek, niepełnosprawność, pochodzenie ze środowisk migracyjnych, pochodzenie etniczne lub inne cechy osobiste.
- Opracowywane są ukierunkowane środki mające na celu wspieranie grup bardziej zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, takich jak osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, osoby ze środowisk migracyjnych, Romowie i osoby LGBTIQ+[15].
- Polityki i usługi dostosowano w taki sposób, aby uwzględniały krzyżujące się niekorzystne czynniki, uznając, że występowanie licznych czynników może zwiększać ryzyko ubóstwa.
- Służby pierwszego kontaktu są szkolone w zakresie skutecznego rozpoznawania dyskryminacji i stronniczości oraz przeciwdziałania im, a także promowania równego traktowania.
- Usługodawcy ponoszą odpowiedzialność, a użytkownicy usług mają dostęp do mechanizmów rozpatrywania skarg i dochodzenia roszczeń.

6.4 Dysproporcje terytorialne i lokalne

- Dysproporcje terytorialne w zakresie zagrożenia ubóstwem i dostępu do zatrudnienia są zidentyfikowane i monitorowane.
- Władze lokalne i regionalne są uprawnione do dostosowywania polityki krajowej do lokalnych potrzeb i kontekstów lub uzupełniania jej dodatkowym wsparciem, w tym poprzez uproszczony dostęp do finansowania, i dysponują odpowiednimi zasobami.
- Ukierunkowane środki służą zaradzeniu szczególnym wyzwaniom na ubogich obszarach miejskich, w regionach wiejskich, regionach oddalonych i najbardziej oddalonych. W praktyce może to obejmować ukierunkowane terytorialnie strategie na rzecz regionów i dzielnic w niekorzystnym położeniu.

Przypisy końcowe

[1] Zgodnie z zaleceniem Rady 2019/C 387/01 z dnia 8 listopada 2019 r. w sprawie dostępu pracowników oraz osób samozatrudnionych do ochrony socjalnej.

[2] Zgodnie z zaleceniem Rady 2023/C 41/01 z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego aktywne włączenie.

[3] Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2041 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie adekwatnych wynagrodzeń minimalnych w Unii Europejskiej oraz dyrektywą Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającą ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[4] Zgodnie z art. 27 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz komentarzem ogólnym nr 8, art. 27 – praca i zatrudnienie | United Nations Enable, CRPD/C/GC/8: Komentarz ogólny nr 8 (2022) dotyczący prawa osób z niepełnosprawnościami do pracy i zatrudnienia | OHCHR.

[5] Zgodnie z zaleceniem Rady 2016/C 67/01 z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie integracji osób długotrwale bezrobotnych na rynku pracy oraz zaleceniem Rady 2020/C 372/01 z dnia 30 października 2020 r. w sprawie pomostu do zatrudnienia – wzmocnienia gwarancji dla młodzieży oraz zastępującym zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży.

[6] Zgodnie z pakietem dotyczącym zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz komunikatem Komisji – Unia równości: Strategia na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami na lata 2021–2030.

[7] Zgodnie z zaleceniem Rady C/2023/1344 z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie opracowania warunków ramowych gospodarki społecznej.

[8] Zgodnie z zaleceniem Komisji 2013/112/UE z dnia 20 lutego 2013 r. „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”.

[9] Zgodnie z zaleceniem Rady 2021/1004 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia europejskiej gwarancji dla dzieci oraz zaleceniem Rady 2022/C 484/01 z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem: cele barcelońskie na 2030 r.

[10] Zgodnie z zaleceniem Rady 2021/C 93/01 z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów.

[11] Zgodnie z zaleceniem Rady 2022/C 476/01 z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie dostępu do przystępnej cenowo i dobrej jakościowo opieki długoterminowej.

[12] Zgodnie z Deklaracją lizbońską w sprawie europejskiej platformy zwalczania bezdomności, przyjętą 21 czerwca 2021 r. przez instytucje Unii, państwa członkowskie, partnerów społecznych i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

[13] Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1385 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

[14] Zgodnie z dyrektywą Rady (UE) 2024/1499 z dnia 7 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących funkcjonowania organów ds. równości w obszarze równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, równego traktowania osób w dziedzinie zatrudnienia i pracy bez względu na wyznawaną religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, równego traktowania kobiet i mężczyzn w sprawach zabezpieczenia społecznego oraz w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, oraz w sprawie zmiany dyrektyw 2000/43/WE i 2004/113/WE oraz zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1500 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości w obszarze równego traktowania i równości szans kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i pracy oraz zmiany dyrektyw 2006/54/WE i 2010/41/UE.

[15] Zgodnie z unijną strategią przeciwdziałania rasizmowi 2026 | Komisja Europejska, strategią na rzecz równości osób LGBTIQ+ na lata 2026–2030 – Komisja Europejska oraz strategią na rzecz równouprawnienia płci – Komisja Europejska.