



Съвет на  
Европейския съюз

Брюксел, 29 септември 2022 г.  
(OR. en)

12866/22

---

---

Междуетноститутуционално досие:  
2022/0299(NLE)

---

---

SOC 522  
EMPL 366  
ECOFIN 944

#### ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

---

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от  
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 29 септември 2022 г.

До: Генералния секретариат на Съвета

---

№ док. Ком.: COM(2022) 490 final

---

Относно: Предложение за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно адекватен  
минимален доход, гарантиращ активно приобщаване

---

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2022) 490 final.

---

Приложение: COM(2022) 490 final



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.9.2022 г.  
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Предложение за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно адекватен минимален доход, гарантиращ активно приобщаване**

{SWD(2022) 313 final}

## **ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ**

### **1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО**

- **Основания и цели на предложението**

От основно значение за изграждането на справедливи и устойчиви икономики и общества е да се гарантира, че всеки в Съюза може да води достоен живот. В политическите си насоки<sup>1</sup> председателят на Комисията Урсула фон дер Лайен изрази амбиция за постигането на Европа, която се стреми към по-голяма социална справедливост и просперитет. Тази инициатива е в изпълнение на амбицията и ангажимента на Съюза да насърчава по-приобщаващи икономики и да гарантира, че никой няма да бъде изоставен.

Въпреки политиките за борба с бедността и извършените през последното десетилетие подобрения над 95,4 милиона европейци са били изложени на риск от бедност или социално изключване през 2021 г. През последното десетилетие в много държави членки се наблюдават увеличаване на риска от бедност за хората, живеещи в (почти)безработни домакинства<sup>2</sup>, все по-дълбока и трайна бедност и спад на ефекта от социалните трансфери върху намаляването на бедността. До 2020 г. икономиката на Съюза продължи да се разраства, заетостта достигна най-високото регистрирано някога равнище, а безработицата се върна на равнищата отпреди 2008 г. Пандемията от COVID-19 обаче предизвика икономическо сътресение. Съюзът и държавите членки значително увеличиха социалната закрила, предприемайки всеобхватни действия в отговор на възникналите безпрецедентни социални предизвикателства. Въпреки това мерките за изолация в домашни условия оказаха непропорционално въздействие върху жените и хората в уязвимо положение, по-специално от гледна точка на по-голямата тежест на неформалната работа по полагане на грижи и по-ограничения достъп до здравеопазване, образование и съответни социални услуги, като изостриха и вече съществуващите ограничения при достъпа до заетост.

В по-скоро време, след незаконната и неоправдана агресия на Русия срещу Украйна, рязкото увеличаване на цените на енергията и рязко покачващата се инфлация засягат по-специално домакинствата с ниски и по-ниски средни доходи, тъй като делът на потреблението на енергия и храната в общите им доходи като цяло е по-висок.

Борбата с бедността и социалното изключване и правото на адекватен минимален доход заемат централно място в Европейския стълб на социалните права. Съгласно принцип 14 от стълба „всеки човек, който не разполага с достатъчно средства, има право на подходящи обезщетения за минимален доход, гарантиращи достоен живот на всички етапи от живота, както и ефективен достъп до стоки и услуги за подкрепа. За лицата, които могат да полагат труд, обезщетенията за минимален доход следва да бъдат съчетани със стимули за (повторно) интегриране на пазара на труда“. На 4 март 2021 г. Комисията прие План за действие на Европейския стълб на социалните права, който беше приветстван от лидерите на Съюза на срещата на върха в

---

<sup>1</sup> [political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf\(europa.eu\)](#)

<sup>2</sup> Хора на възраст 0—59 години, живеещи в домакинства, в които възрастните в трудоспособна възраст (18—59 години) са работили по-малко от 20 % от общия си трудов потенциал през изминалата година.

Порто на 8 май 2021 г. Европейският съвет<sup>3</sup> определи водещи цели за 2030 г. по отношение на бедността, заетостта и уменията. До 2030 г. броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, следва да бъде намален с поне 15 милиона души, от които най-малко 5 милиона деца; поне 78 % от населението на възраст между 20 и 64 години следва да бъде трудово заето; най-малко 60 % от всички възрастни лица следва да участват в обучение всяка година. През юни 2022 г. държавите членки представиха своите национални цели в подкрепа на тази амбиция.

### *Ролята на предпазните мрежи за социална сигурност*

**Предпазните мрежи за социална сигурност спомагат за намаляване на социалните неравенства и различия в рамките на държавите членки, като засилват социалното сближаване във възходяща посока и същевременно насърчават интеграцията на пазара на труда за хората, които могат да работят.** Добре замислените предпазни мрежи за социална сигурност имат за цел да гарантират, че всеки разполага с достатъчно средства, осигуряващи му достоен живот и възможност да участва в икономическия и социалния живот, включително на пазара на труда. Те са особено важни за хората, живеещи в домакинства, които не разполагат с достатъчно средства, а именно домакинства, които разполагат с недостатъчно, нередовни или несигурни парични и материални средства, които са абсолютно необходими за тяхното здраве и благосъстояние, както и за социалното приобщаване и интеграцията на пазара на труда. За тази цел предпазните мрежи за социална сигурност включват подпомагане на доходите и различни обезщетения в натура и услуги, предоставяни на нуждаещите се.

**Подпомагането на доходите** се състои от набор от парични обезщетения за удовлетворяване на различни потребности. Тези парични обезщетения могат да включват например детски и семейни надбавки, помощи за жилищно настаняване, обезщетения за безработица, обезщетения за инвалидност, обезщетения за старост или обезщетения за работещи лица, както и обезщетения за минимален доход.

Обезщетенията за **минимален доход**<sup>4</sup> играят специална роля в рамките на общото парично подпомагане на доходите, тъй като имат за цел да компенсират недостига, така че да се достигне определено общо равнище на дохода в дадено домакинство. Тези обезщетения, независещи от вноски и с приложими условия за имуществено състояние, се предоставят като крайна мярка на домакинствата, неразполагащи с достатъчно средства, когато другите източници на доходи или обезщетения са изчерпани или не са достатъчни за гарантиране на достоен живот. По принцип те се допълват от съобразена с конкретните нужди помощ и стимули за достъп до пазара на труда, от мерки за насърчаване на социалното приобщаване и от предоставянето на качествени услуги. Така схемите за минимален доход — съчетаващи и трите подсилващи направления — не представляват пасивен инструмент, а действат, доколкото е възможно, като фактор за подобряване на перспективите за приобщаване и заетост.

<sup>3</sup>

<sup>4</sup> Обезщетенията за минимален доход не съответстват на универсалния базов доход, който предполага безусловно подпомагане на доходите за всички, без проверка на имущественото състояние или изискване за работа.

**Правилно разработените схеми за минимален доход могат да действат като автоматични стабилизатори.** Във времена на икономически спад те могат да допринесат за подпомагане на устойчивото и приобщаващо възстановяване, да спомогнат за смекчаване на спада в доходите на домакинствата и да ограничат броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. Те могат също така да имат стабилизиращ ефект върху цялостното търсене на стоки и услуги<sup>5</sup>. Добре разработените схеми за минимален доход постигат правилния баланс между намаляването на бедността, стимулите за работа и устойчивите бюджетни разходи.

Общото равнище на подпомагане на доходите следва да гарантира достоен живот, като същевременно винаги трябва да си струва да се работи, а системите за социална закрила следва да бъдат финансово устойчиви. Минималният доход трябва да бъде придружен от достатъчно стимули за (повторно) навлизане на пазара на труда, за да могат хората, които могат да работят, да изпълняват стабилизиращата си роля и да се избегне вредният ефект на хистерезис, водещ до по-ниски равнища на заетост. Подходящо разработеният минимален доход, заедно с ефективни мерки за активизиране на пазара на труда, могат да бъдат важен инструмент за постигане на целта на Съюза за заетостта до 2030 г. и също така да подкрепят активизирането на младите хора и тяхното интегриране на пазара на труда.

**Като част от предпазните си мрежи за социална сигурност и в допълнение към паричните обезщетения държавите членки предоставят и обезщетения в натура.** Те включват например социални жилища, намалени такси за определени услуги (например разходи за обществен транспорт, газ, енергия и други комунални услуги) или целенасочена подкрепа за покриване на преките разходи за грижи за деца или здравни грижи, включително здравни грижи за майки и кърмачета. Макар да е вероятно тези обезщетения да са от полза за получаващите минимален доход, те невинаги са интегрирани с минималния доход и не се използват от всички получаващи минимален доход. Данните показват, че използването на някои от тези услуги (например грижите за деца) е по-ниско за домакинствата с ниски доходи въпреки предоставяната допълнителна подкрепа.

**Въпреки че всички държави членки разполагат с предпазни мрежи за социална сигурност, напредъкът в осигуряването на тяхната достъпност и адекватност е неравномерен.** Въпреки че структурата им се различава в отделните държави членки, отразявайки различните национални традиции и цялостната организация на системите за социална закрила, държавите членки са изправени пред сходни предизвикателства, както се вижда от повтарящите се специфични за всяка държава анализи и препоръки в рамките на европейския семестър. Освен това по време на тематичните дискусии в рамките на отворения метод на координация бяха подчертани общи предизвикателства, по-специално във връзка с неизползването на обезщетения и с подпомагането на получателите да участват на пазара на труда и да се интегрират в обществото.

### *Предизвикателства*

**Осигуряването на адекватност на подпомагането на доходите е предизвикателство в почти всички държави членки, включително поради промените във възнагражденията.** Адекватността може да бъде измерена чрез сравняване на общия

<sup>5</sup> Проучване на Европейския парламент от 2010 г.: „The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis“ (Ролята на социалната закрила като икономически стабилизатор: поуки от настоящата криза).

доход на получателите с националния праг на бедността<sup>6</sup> (като показател за ефекта на намаляване на бедността) и с дохода на нископлатен работник<sup>7</sup> (като показател за финансовите стимули, свързани с участието на пазара на труда). Въпреки разликите между отделните домакинства и двата показателя дават сходни резултати, като сочат, че ниските възнаграждения са близо до прага на бедността, а обезщетенията са на още по-ниско равнище. През 2019 г. доходът на получател на подпомагане на доходите (несемейно лице) е бил под 80 % от прага на бедността в 22 държави членки, докато доходът на нископлатен работник е достигнал или е бил над прага на бедността във всички държави членки. За домакинствата с деца адекватността на подпомагането на доходите като цяло е значително по-висока (средно с около 10 до 20 процентни пункта).

При ниска честота на преразглеждане на подпомагането на доходите може да се стигне до обезщетения, които изостават от промените във възнагражденията, увеличаването на издръжката на живота, цените или инфлацията (особено за храните и енергията), което допълнително подкопава тяхната адекватност. В голям брой държави членки определянето и подобряването на равнището на обезщетенията за минимален доход не се основават на стабилна методика, нито са свързани със статистически обосновани референтни стойности или показатели. В около една трета от държавите членки се прилагат системи за автоматично индексирание, които редовно адаптират размера на подпомагането на доходите, за да се вземат предвид промените в издръжката на живота.

Адекватността на подпомагането на доходите, и по-специално на обезщетенията за минимален доход, се е запазила почти непроменена средно в Съюза през последното десетилетие въпреки лекото подобрение през последните години. Известно сближаване се наблюдава по-специално поради новите схеми за минимален доход, въведени в няколко държави членки. Обратно, от 2009 г. насам се наблюдава значително влошаване на адекватността в редица държави членки, в които равнищата и преди това бяха под средните за Съюза<sup>8</sup>.

**Второто общо предизвикателство е свързано с обхвата на минималния доход, като около 20 % от безработните, изложени на риск от бедност, не отговарят на условията за получаване на каквото и да било подпомагане на доходите.** Определени групи срещат особени трудности при достъпа до него. Възрастови изисквания (например възрастовата граница е над 18 години в пет държави членки) могат да ограничат достъпа на младите хора. Въпреки че ограниченията във връзка с гражданството имат ограничено

---

<sup>6</sup> Измерени като дял на лицата, изложени на риск от изпадане в бедност (60 % от медианния приравнен разполагаем доход след социалните плащания).

<sup>7</sup> В рамките на Комитета за социална закрила държавите членки се споразумяха за рамка за сравнителен анализ в областта на обезщетенията за минимален доход за населението в трудоспособна възраст. Бяха набелязани три ключови лоста на политиката, които е най-вероятно да повлияят на техните резултати: 1) адекватност на обезщетенията, 2) правила за допустимост и усвояване на обезщетенията и 3) активизиране и достъп до услуги. Държавите членки постигнаха съгласие по два показателя за измерване на адекватността на паричното подпомагане на доходите: i) като дял от националния праг на риска от изпадане в бедност в съответната държава членка; и ii) като дял от дохода на нископлатен работник, определен като лице, получаващо 50 % от средната заплата. Доходът на нископлатените работници се използва като заместител на минималната работна заплата, тъй като не във всички държави има минимална работна заплата.

<sup>8</sup> Съвместен доклад на Комитета за социална закрила и Европейската комисия относно минималния доход (графика 27).

въздействие върху допустимостта<sup>9</sup>, критериите, свързани с минималната продължителност на законното пребиваване (регламентирана в няколко държави членки и варираща от една до десет години), могат да ограничат достъпа на кандидати, които нямат съответното гражданство. Освен това задължения, като например наличието на постоянен адрес или банкова сметка, са пречки пред бездомните или маргинализираните лица, живеещи в необлагодетелствани райони (например ромски селища).

Макар проверката на имущественото състояние да е основен елемент за осигуряване на подходящо насочване на минималните доходи, тя също може да доведе до недостатъчен обхват, ако е прекалено строга. При проверката на имущественото състояние се проверяват средствата — доход, активи, недвижимо или движимо имущество — на всички членове на домакинството. В повечето държави членки прагът, използван при проверката на имущественото състояние, представлява максималното равнище на предоставеното обезщетение (и обезщетенията за минимален доход се използват за допълване на дохода на домакинството до това равнище). В някои държави членки ако прагът е определен на ниско равнище, проверката на имущественото състояние може да изключи от кръга на допустимост за минимален доход значителен брой домакинства с ниски доходи и работещи бедни. Освен това непълният обхват може да се дължи на твърде строг тест за активите, което води до ситуации, при които дадено домакинство ще бъде изключено от минимален доход поради непропорционално отчитане на активи с ниска стойност<sup>10</sup>.

И накрая, възможно е обезщетенията да не се разпределят по подходящ начин между членовете на домакинството, тъй като правото да се иска обезщетение е ограничено до главата на домакинството. В повечето държави жените обикновено не се считат за глава на домакинство, освен ако нито едно възрастно лице от мъжки пол не живее постоянно в домакинството<sup>11</sup>. Само в няколко държави членки в определени случаи е предвидено правото отделни лица от домакинствата да получават обезщетения, докато определянето на допустимостта остава на равнището на домакинството. Без непременно да се увеличава общото равнище на обезщетенията, получавани на равнището на домакинството, решенията, които улесняват получаването на подпомагане на доходите от отделните членове на домакинството, могат да спомогнат за насърчаване на равенството между половете, икономическата независимост и сигурността на доходите на жените и младите хора.

В националните планове за възстановяване и устойчивост (ПВУ) в рамките на Механизма за възстановяване и устойчивост се предвиждат реформи в държавите членки, по отношение на които в специфичните за всяка държава препоръки, отправени в рамките на европейския семестър<sup>12</sup>, бяха набелязани предизвикателства, свързани с адекватността и обхвата на минималните доходи. Така например редица инвестиции са насочени към разширяване или подобряване на качеството на социалните услуги, борба с енергийната бедност и приобщаване на уязвимите групи. Някои ПВУ също така имат за цел да повишат ефективността и адекватността на социалните обезщетения, включително минималния доход.

<sup>9</sup> Във всички държави членки гражданите на съответната държава и гражданите на друга държава — членка на ЕС (в зависимост от общите правила за придобиване на право на законно пребиваване), отговарят на условията за минимален доход.

<sup>10</sup> Например придобито по наследство имущество с ниска стойност или движими активи, спестявания и др.

<sup>11</sup> Източник: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126>.

<sup>12</sup> В Латвия, Литва, Хърватия, Испания, Румъния и България.

**Трето, неусвояването на минималния доход изглежда доста голямо във всички държави членки.** Наличните оценки за неусвояването обикновено варират между 30 % и 50 % от допустимото население. Това може да се обясни с различни фактори, като например липса на информация, сложен достъп, липса на доверие в институциите и усещане за стигматизиране. Изглежда, че само няколко държави членки събират информация относно неизползването.

**Четвърто, координацията между политиките за подпомагане на доходите и стимулите за (повторно) интегриране на пазара на труда на лицата, които могат да работят, продължава да е недостатъчна.** Предпазните мрежи за социална сигурност следва да бъдат проектирани така, че да се осигурят стимули за работа. По-специално, по своя замисъл подпомагането на доходите не следва да подкопава стимулите за работа, нито да създава капани на бедността (или капани на ниски заплати за лицата, които работят и получават подпомагане на доходите). В някои случаи високите проценти на оттегляне на обезщетенията за минимален доход (също и по отношение на допълнителните обезщетения) или високата пределна ефективна данъчна ставка могат да доведат до ниски стимули за започване на работа. Макар да е очевидно, че доходите от труд (които вече са на равнище минимална работна заплата) следва да бъдат по-високи от доходите от обезщетения, други фактори също оказват влияние върху темпото на преход към работа на получателите на минимален доход (например участие и качество на консултациите за работа или други съобразени с конкретните нужди мерки за активизиране, недостиг на умения, здравни проблеми, предлагане на грижи за деца и др.).

Активните политики по заетостта, насърчаващи прехода към заетост, включват учене през целия живот, персонализирана подкрепа и ориентиране, които отговарят на специфични нужди, насърчаване на качествени работни места и на запазването на работни места и създаване на условия за служебно повишаване, в съответствие с концепцията за приобщаващи пазари на труда<sup>13</sup>. Въпреки това в много държави членки тези мерки не са съобразени в достатъчна степен с индивидуалните нужди на получателите на минимален доход, които често са най-отдалечени от пазара на труда.

**Въпреки че участието в програми за активизиране е изискване в повечето държави членки, възможно е дори да няма подходящи мерки.** Изискванията за активизиране (и свързаните с тях санкции) трябва да бъдат придружени от помощни услуги като консултиране, наставничество или помощ при търсене на работа, за да бъдат по-ефективни и да насърчават приемането на предложения за работа. Специално внимание трябва да се обърне на младите хора, които са извън пазара на труда или са изложени на риск от бедност или социално изключване. За да бъдат отново включени в образование, обучение или пазара на труда във възможно най-кратък срок, получаването на подпомагане на доходите следва да бъде обвързано с особено силни мерки за активизиране, които да им помогнат да придобият професионален опит и да развият подходящите умения за променящия се свят на труда, по-специално онези, които са от значение за екологичния и цифровия преход.

Положителните стимули за започване на работа, които подкрепят постепенния преход към пазара на труда, като същевременно се запазва правото на минимален доход за определен период по време на заетостта, като цяло дават положителни резултати. Качеството и устойчивостта на предлаганите работни места (т.е. дълготрайните качествени работни места) също са предизвикателство. Участието в програми за

<sup>13</sup> Вж. Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда.

благоустройство е или задължително, или се използва като първа възможност за получателите в около една четвърт от държавите членки, въпреки факта, че за благоустройството като цяло се счита, че има слабо или няма никакво въздействие от гледна точка на подпомагането на по-дългосрочния преход към заетост. Социалната икономика има роля за подпомагане на възможностите за заетост за получателите на минимален доход. Заетостта в социалната икономика би могла да бъде стъпка към навлизане на отворения пазар на труда.

**Пето, осигуряването на ефективен достъп до качествени услуги за подпомагане и основни услуги също представлява необходимост.** Макар да не може да бъде съставен изчерпателен списък на услугите за подпомагане, те обикновено включват общи услуги за подпомагане, предоставяни на всички, като например образование и грижи в ранна детска възраст, обучение и образование, здравни грижи и дългосрочни грижи. Специфична категория услуги за подпомагане — услугите за социално приобщаване — включва услуги, насочени към решаването на специфични проблеми на хората, които са най-отдалечени от пазара на труда, за да им се помогне да се интегрират в обществото и сферата на заетостта. Услугите за социално приобщаване могат да включват социална работа, съвети, напътстване, наставничество, психологическа подкрепа и рехабилитация. Освен това достъпността, включително финансова, на основни услуги като водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации е основна предпоставка за всяка по-нататъшна социална интеграция. Въпреки че повечето от тези услуги по принцип са достъпни за цялото население, достъпът и финансовата достъпност могат да се окажат проблемни за хората, които не разполагат с достатъчно средства, особено в момента с настоящите скокове на цените на енергията.

Драматичното увеличение на цените на енергията оказва натиск върху уязвимите домакинства и заплашва да причини по-мощни социални и икономически вреди. В тези бурни времена наличието на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност допринася за намаляване на риска от енергийна бедност. По-специално минималният доход и достъпът до основни услуги могат да допринесат да се смекчи въздействието на покачването на цените върху най-уязвимите, допълвайки същевременно други структурни мерки. В сравнение с ценовите мерки мерките за подпомагане на доходите като цяло дават възможност за по-добро насочване на подпомагането към нуждаещите се и са по-съвместими със запазването на стимулите за намаляване на потреблението на енергия.

**Шесто, лицата, които не разполагат с достатъчно средства, са изправени пред множество и комплексни пречки пред приобщаването и съответно се нуждаят от индивидуализирана подкрепа.** Някои хора са активно на разположение за (повторно) навлизане на пазара на труда. Други могат да не са в състояние (незабавно) да започнат работа, като например хората с тежки увреждания или здравословни проблеми, хората, които не притежават основни социални умения, бездомните или тези, които се грижат за малки деца или зависими възрастни. За тези хора политиките за социално приобщаване са от първостепенно значение и могат да улеснят намирането на работа на по-късен етап. За да предоставят индивидуализирана подкрепа, повечето държави членки извършват многоизмерна оценка на потребностите. В около половината от държавите тя се извършва за всички лица от домакинствата, които не разполагат с достатъчно средства, докато в по-малка група от държави членки тя е ограничена до конкретни групи (например безработните за определен период) или се прави по усмотрение. При все това само около половината от държавите членки, извършващи

многоизмерна оценка на потребностите, предлагат индивидуализиран план за приобщаване за преодоляване на пречките пред социалната интеграция и в крайна сметка — пред заетостта. Тъй като е вероятно значителна част от получателите на минимален доход да са трайно безработни, им се предлага споразумение за трудова интеграция в съответствие с Препоръката на Съвета относно интеграцията на трайно безработните лица на пазара на труда<sup>14</sup>.

**И накрая, ефективното прилагане на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност е застрашено от проблеми, свързани с управлението.** Сред основните пречки са недостатъчната координация между различните субекти поради липсващи стандарти за сътрудничество, липсата на обмен на информация, недостигът на човешки капацитет с нужната квалификация и ниското равнище на ресурси, включително инфраструктура в областта на публичната заетост и услугите за подпомагане. Тези ограничения също така поставят предизвикателства пред редовния мониторинг и оценка на ефективността — около половината от държавите членки са въвели механизми за редовен мониторинг, докато в други все още не са установени такива практики.

**Предстои да се сблъскаме с още структурни предизвикателства, които са аргумент за силни предпазни мрежи за социална сигурност.** Ускоряващият се екологичен и цифров преход предлага възможност за стимулиране на икономическия растеж и създаване на работни места. Добре замислените и стабилни предпазни мрежи за социална сигурност могат да спомогнат за цялостното оползотворяване на този потенциал, като подкрепят преходите на пазара на труда и по-активното участие на хората в неравностойно положение. От друга страна, недостатъчният обхват на обезщетенията, основани на вноски (включително обезщетения за безработица и бъдещи пенсии), причинен от все по-честото използване на нестандартни форми на заетост, може да създаде допълнителна тежест за схемите, независещи от вноски.

**В този контекст предпазните мрежи за социална сигурност и конкретно минималният доход трябва да бъдат модернизирани и адаптирани, за да се насърчи социалното приобщаване и да се подкрепят хората, които са в състояние да работят, по пътя им към качествена заетост.**

Обезпечаването на адекватни предпазни мрежи за социална сигурност за защитата на достоен живот е въпрос, който от дълго време е на дневен ред пред Съюза. През 1992 г. Съветът прие Препоръка 92/441/ЕИО относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила<sup>15</sup>, като предложи като обща цел установяването на минимално равнище на гарантиран доход и принципи и насоки за постигането на тази цел. Общите принципи на рамката включваха активна готовност за работа или професионално обучение за хора, чиято възраст, здравословно състояние и семейно положение го позволяват това, както и мерки за икономическа и социална интеграция за други. Целите на тази препоръка бяха потвърдени и допълнително подсилени с Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Препоръка на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда (ОВ С 67, 20.2.2016 г.).

<sup>15</sup> Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила (ОВ L 245, 26.8.1992 г.).

<sup>16</sup> Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (ОВ L 307, 18.11.2008 г.).

Като отчита значението на политическия отговор на равнището на Съюза за справяне с настоящите предизвикателства, през октомври 2020 г. Съветът прикани Комисията да инициира актуализиране на рамката на Съюза, за да се подкрепят активно и да се допълнят политиките на държавите членки за национална защита на минималния доход<sup>17</sup>. В своята резолюция<sup>18</sup> Европейският парламент призова държавите членки да въведат адекватен минимален доход, като подчерта ролята на защитата на минималните доходи като инструмент за борба с бедността.

**В този контекст и с оглед да се гарантира достоен живот на всички етапи от живота, настоящата препоръка има за цел да се бори с бедността и социалното изключване чрез насърчаване на адекватно подпомагане на доходите, ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и насърчаване на интеграцията на пазара на труда на тези, които могат да работят, съгласно посоченото в принцип 14 от Европейския стълб на социалните права. По този начин тя има за цел да постигне високо равнище на заетост, като допринася активно за интеграцията на пазара на труда на хората, които могат да работят. Тези цели следва да бъдат постигнати, без да се засягат правомощията на държавите членки да организират системите си за социална закрила.**

С оглед на постигането на тази обща цел конкретните цели на инициативата са:

- а) да се подобри адекватността на подпомагането на доходите;
- б) да се подобрят обхватът и усвояването на минималния доход;
- в) да се подобри достъпът до приобщаващи пазари на труда за тези, които могат да работят;
- г) да се подобри достъпът до услуги за подпомагане и основни услуги;
- д) да се насърчи индивидуализираната подкрепа;
- е) да се повиши ефективността на управлението на предпазните мрежи за социална сигурност на равнището на Съюза, на национално, регионално и местно равнище, както и на механизмите за мониторинг и докладване.

• **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението допринася за прилагането на принцип 14 от Европейския стълб на социалните права и ще утвърждава и други принципи на стълба, като например принципите за „активна подкрепа за заетостта“, „социална закрила“, „достъп до основни услуги“, „образование, обучение и учене през целия живот“ и „равни възможности“. Предложението ще спомогне за постигането на водещата цел за намаляване на бедността и на нейната подцел относно детската бедност, заложена в плана за действие на Европейския стълб на социалните права, и ще подкрепи постигането на водещите цели в областта на заетостта, както и на водещата цел за уменията.

<sup>17</sup>      Заключения на Съвета от 12 октомври 2020 г. „Укрепване на защитата на минималните доходи за борба с бедността и социалното изключване по време на пандемията от COVID-19 и след това“.

<sup>18</sup>      Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 2017 г. относно политиките относно минималния доход като средство за борба срещу бедността (2016/2270(INI)).

Предложението се основава на Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила. Предложението е съгласувано с действащите разпоредби и въвежда нови елементи там, където е счетено, че Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета е недостатъчна и следва да претърпи развитие съобразно с промените в обществото. От съображения за опростяване настоящото предложение има за цел да замени Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета, като същевременно се гарантира, че придобитото ниво на защита не се понижава.

Предложението също така допълва Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда. Стратегиите за активно приобщаване имат за цел да помогнат за интегрирането в устойчива и качествена заетост на тези, които могат да работят, и да предоставят достатъчно средства и подкрепа за достоен живот на онези, които не могат. Настоящото предложение се основава на опита и поуците, извлечени от изпълнението на тази препоръка, и предлага възможност за доразвиване на различните ѝ елементи и за преодоляване на оставащите пропуски.

Предложената инициатива се основава на и допълва Препоръката на МОТ относно минималните равнища на социална закрила<sup>19</sup>, която предоставя на държавите насоки за разширяване на обхвата на социалната закрила чрез приоритетното въвеждане на национални минимални равнища на социална закрила, достъпни за всички нуждаещи се.

Провежданият в рамките на европейския семестър процес на координация на икономическите политики и политиките по заетостта открии структурните предизвикателства във връзка със схемите за минимални доходи и свързаните с тях елементи, като социалното приобщаване и активизирането на пазара на труда, като към редица държави членки бяха отправени съответни специфични за всяка държава препоръки. Преразгледаният набор от социални показатели<sup>20</sup> проследява резултатите и тенденциите в държавите членки, давайки на Комисията възможност да следи напредъка по изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки. В насоките от 2022 г. за политиките по заетостта на държавите членки се посочва, че системите за социална закрила следва да гарантират адекватни обезщетения за минимален доход за всеки, който не разполага с достатъчно средства, и да насърчават социалното приобщаване, като стимулират хората да участват активно на пазара на труда и в обществото, включително чрез целево предоставяне на социални услуги. С цел да се засили аналитичната работа, в Комитета за социална закрила беше договорена рамка за сравнителен анализ, чиито резултати бяха отразени в съвместния доклад за заетостта, докладите по държави и специфичните за всяка държава препоръки.

Предвид целта непрекъснато да се събира такава информация за контекста и да се улеснят взаимното учене и обменът на практики в рамките на отворения метод на координация, създаването на мрежа на националните органи, отговарящи за минималните доходи (MINET), даде възможност за редовен структуриран диалог между държавите членки.

<sup>19</sup> Препоръка № 202 на МОТ относно минималните равнища на социална закрила, 2012 г.

<sup>20</sup> [Набор от социални показатели — Европейски стълб на социалните права — Евростат \(europa.eu\)](#)

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Инициативата освен това допълва и е съгласувана с редица други инициативи на Съюза.

В Препоръката на Съвета относно интеграцията на трайно безработните лица на пазара на труда<sup>21</sup> се препоръчва държавите членки да предоставят индивидуална подкрепа на дълготрайно безработните лица и да насърчават по-добрата координация на съответните услуги.

Препоръката на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила<sup>22</sup> има за цел да гарантира, че всички те допринасят за ефективни, адекватни и прозрачни системи за социална закрила и имат ефективен достъп до тях. Тя цели по-специално да се подкрепят хората с нестандартна форма на заетост и самостоятелно заетите лица, които поради своя трудов статус не са обхванати в достатъчна степен от основаващите се на вноски схеми за социална сигурност и съответно са изложени на по-голяма икономическа несигурност.

Директивата относно адекватните минимални работни заплати<sup>23</sup> има за цел да създаде рамка за подобряване на адекватността на минималните работни заплати и да увеличи достъпа на работниците до защита на минималната работна заплата, като по този начин допринесе за справяне с бедността сред работещите и капаните на ниските заплати.

Препоръката на Съвета „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“<sup>24</sup> има за цел да гарантира, че всички млади хора на възраст под 30 години получават качествено предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в рамките на 4 месеца, след като са останали без работа или са напуснали системата на формалното образование, за да се предотвратят по този начин бедността сред тях и тяхното социалното изключване.

В Препоръката на Съвета за създаване на Европейска гаранция за децата<sup>25</sup> държавите членки се приканват да гарантират на децата, изложени на риск от бедност или социално изключване, свободен и ефективен достъп до ключови услуги, които са от решаващо значение за тяхното развитие и благосъстояние, включително чрез мерки за интеграция на родителите на пазара на труда и подпомагане на доходите на семействата и домакинствата.

Препоръката на Комисията относно ефективна активна подкрепа за заетостта (ЕАПЗ)<sup>26</sup> подчертава колко важно е да се разработят и изпълнят съгласувани пакети на политиката, които включват стимули за наемане на работа и за преминаване към нова

---

<sup>21</sup> Препоръка на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда (ОВ С 67, 20.2.2016 г.).

<sup>22</sup> Препоръка на Съвета от 8 ноември 2019 г. относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила (ОВ С 387, 15.11.2019 г.).

<sup>23</sup> Да се добави препратка след публикуването.

<sup>24</sup> Препоръка на Съвета от 30 октомври 2020 г. „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“ и за замяна на Препоръката на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (ОВ С 372, 4.11.2020 г.).

<sup>25</sup> Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета от 14 юни 2021 г. за създаване на Европейска гаранция за децата (ОВ L 223, 22.6.2021 г.).

<sup>26</sup> Препоръка (ЕС) 2021/402 на Комисията от 4 март 2021 г. относно ефективна активна подкрепа за заетостта вследствие на кризата с COVID-19 (ЕАПЗ) (ОВ L 80, 8.3.2021 г.).

работа, повишаване на квалификацията и преквалификация, както и засилена подкрепа от службите по заетостта.

В Стратегията за равенство между половете за периода 2019—2025 г.<sup>27</sup> се отчита повишият дял на жените, особено на възрастните жени, в бедност поради разликите в заетостта и заплащането на жените и мъжете, които, натрупани през целия живот, водят до голяма разлика в пенсиите.

В Стратегическата рамка на ЕС за ромите и Препоръката на Съвета относно равенството, приобщаването и участието на ромите<sup>28</sup> държавите членки се призовават да се борят с множествената и структурната дискриминация срещу ромите, да гарантират, че до 2030 г. по-голямата част от ромите са преодолели бедността, и да предприемат по-строги мерки във взаимосвързаните области на подпомагането на доходите, заетостта, здравеопазването и социалните услуги, жилищното настаняване и основните услуги.

Стратегията за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.<sup>29</sup> има за цел да гарантира, наред с другото, че хората с увреждания могат да се ползват от правата на човека и разполагат с равни възможности и равен достъп до участие в обществото и икономиката, както и с адекватна социална закрила, за да се гарантира адекватен доход за достоен стандарт на живот на хората с увреждания и техните семейства.

В Новата европейска програма за умения<sup>30</sup> се съдържа всеобхватен план за гарантиране на социална справедливост и улесняване на достъпа до приобщаващо образование и обучение за всички, включително най-уязвимите. Препоръката на Съвета относно индивидуалните сметки за обучение<sup>31</sup>, приета като една от целите на Програмата за умения, дава възможност и лостове на хората да участват в обучение, което е адекватно на нуждите на пазара на труда, и улеснява достъпа им до заетост или задържането им на работа. Предложената Европейска година на уменията (2023 г.) ще постави допълнителен акцент върху уменията на всички етапи от живота.

Съобщението на Комисията, озаглавено „Вълна на саниране за Европа — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“<sup>32</sup>, се основава на принципа на финансова достъпност на санираните жилища и достъп до тях, като по този начин допринася за целта за гарантиране на подходящи жилища за уязвимото население, особено чрез Препоръката на Комисията относно енергийната бедност<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> [EUR-Lex — 52020DC0152 — BG — EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>28</sup> Препоръка на Съвета от 12 март 2021 г. относно равенството, приобщаването и участието на ромите (ОВ С 93, 19.3.2021 г.)

<sup>29</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=bg&pubId=8376&furtherPubs=yes>

<sup>30</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска програма за умения за постигане на устойчива конкурентоспособност, социална справедливост и издръжливост“, COM(2020)274 final.

<sup>31</sup> Препоръка на Съвета от 16 юни 2022 г. относно индивидуални сметки за обучение (ОВ С 243, 27.6.2022 г.).

<sup>32</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Вълна на саниране за Европа — екологизиране на нашите сгради, създаване на работни места, подобряване на качеството на живот“, COM(2020) 662 final.

<sup>33</sup> Препоръка (ЕС) 2020/1563 на Комисията от 14 октомври 2020 г. относно енергийната бедност (ОВ L 357, 27.10.2020 г.).

В Препоръката на Съвета относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата<sup>34</sup> се съдържат конкретни насоки, с чиято помощ държавите членки да приложат по всеобхватен начин пакетите на политиката, с които се осигурява справедлив преход към неутралност по отношение на климата, като се обръща особено внимание на уязвимите домакинства.

В плана REPowerEU<sup>35</sup> се призовава за целенасочени мерки за свеждане до минимум на нестабилността, контролиране на цените и защита на лицата, засегнати от (енергийна) бедност или изложение на риск от изпадане в такава бедност, за да се осигурят дългосрочни ползи от справедливия енергиен преход и бързото поетапно прекратяване на ползването на руски изкопаеми горива.

Предложението на Комисията за регламент относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията<sup>36</sup> има за цел да се справи с големите увеличения на цените на енергията чрез намаляване на потреблението на електроенергия в държавите членки и чрез разпределяне на изключителните печалби на производителите на енергия с най-нуждаещите се от помощ, включително уязвимите домакинства.

Планът за действие за социалната икономика<sup>37</sup> спомага за процъфтяването на социалната икономика, като използва нейния икономически потенциал и потенциал за създаване на работни места, както и нейния принос за справедливо и приобщаващо възстановяване и за екологичния и цифровия преход.

Настоящото предложение допринася за постигането на целите на Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие.

## **2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ**

### **• Правно основание**

Предложената препоръка се основава на член 292 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) като процесуално правно основание в съчетание с член 153, параграф 1, буква й) от ДФЕС като материалноправно основание.

Член 153, параграф 1, буква й) позволява на Съюза да подкрепя и допълва дейностите на държавите членки в областта на борбата със социалното изключване. Предложението ще допринесе за постигането на тази цел чрез насърчаване на подпомагането на доходите на равнище, даващо възможност за достоен живот, съчетано с ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги и мерки в подкрепа на интеграцията на пазара на труда на лицата, които могат да работят.

Използването на член 153, параграф 1, буква й) за материалноправно основание е ограничено, на първо място, от член 153, параграф 2, буква а), тъй като съгласно тази разпоредба са позволени само мерки, насочени към насърчаване на сътрудничеството между държавите членки, без хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби.

<sup>34</sup> Препоръка на Съвета от 16 юни 2022 г. относно гарантирането на справедлив преход към неутралност по отношение на климата (ОВ С 247, 27.6.2022 г.).

<sup>35</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — План REPowerEU, COM(2022) 230 final.

<sup>36</sup> Предложение за регламент на Съвета относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията, COM(2022) 473 final.

<sup>37</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Изграждане на икономика, която работи за хората: план за действие за социалната икономика“, COM(2021) 778 final.

Освен това съгласно член 153, параграф 4 всички разпоредби, приети съгласно член 153, изискват препоръката i) да не засяга правото на държавите членки да определят основните принципи на своите системи за социална закрила; ii) да не оказва съществено влияние върху финансовото равновесие на тези системи.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

В съответствие с принципа на субсидиарност, политиката в областта на заетостта и социалната закрила остава преди всичко отговорност на държавите членки.

Като се започне с Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета и Препоръка 92/442/ЕИО на Съвета относно сближаването на целите и политиките в областта на социалната закрила<sup>38</sup>, Съюзът е предприел действия в областта на социалната закрила на основата на консенсус, че задълбочаването на единния пазар следва да бъде допълнено от социална солидарност и сближаване на политиките за социална закрила между държавите членки.

Въпреки че всички държави членки са приели реформи в областта на минималния доход, данните сочат, че в повечето държави членки има възможност за подобрения с цел справяне с набелязаните предизвикателства по интегриран начин. Пропуските в ефективното предоставяне на минимален доход и мерките за активизиране на пазара на труда увеличават рисковете за благосъстоянието на засегнатите лица и техните семейства, които понасят по-голяма икономическа несигурност, и намаляват общите равнища на заетост в икономиката. Проблемът с неадекватното подпомагане на доходите и недостатъчния достъп до помощни услуги за значителна част от населението има негативни последици за социалната справедливост и устойчивия растеж. Трайната неактивност и отдалечеността от пазара на труда водят до загубата на умения и до по-ниско качество и по-ниска производителност на работната сила. Това е силен двигател за социално изключване и бедност и пречка за постигането на водещите цели за 2030 г. Както е посочено в работния документ на службите, придружаващ предложението, целта за намаляване на бедността вероятно няма да бъде постигната през следващите години, освен ако държавите членки не укрепят своите системи за социална закрила и социално приобщаване, а целта за заетост изисква по-ефективни политики за активизиране на пазара на труда.

Като се има предвид рискът от непредприемане на действия (или недостатъчни действия) и с оглед на тенденциите в миналото и бъдещите социални предизвикателства и потенциалното взаимно учене между държавите членки, Съюзът е в добра позиция да увеличи усилията и да поеме водеща роля, като защита компетентността на държавите членки в областта на социалната закрила. Действията на Съюза могат да спомогнат да се гарантира, че всички държави членки се движат едновременно в една и съща посока, като се насърчава сближаването във възходяща посока в рамките на държавите членки и между тях, което да доведе до по-справедливи и сплотени общества.

- **Пропорционалност**

Предложените в настоящата препоръка мерки са пропорционални на преследваните цели. Предложението подкрепя предпазните мрежи за социална сигурност и минималния доход, които вече съществуват в държавите членки, и допълва усилията на

---

<sup>38</sup> Препоръка 92/442/ЕИО на Съвета от 27 юли 1992 г. относно сближаването на целите и политиките в областта на социалната закрила (ОВ L 245, стр. 49).

държавите членки в областта на борбата със социалното изключване и интеграцията на пазара на труда на лицата в неравностойно положение. С предложеното действие се зачитат практиките на държавите членки и разликите в системите им за социална закрила. В него се отчита, че различните ситуации на национално, регионално или местно равнище биха могли да доведат до различия в начина, по който се изпълнява препоръката, и се дава възможност на държавите членки да се възползват от препоръката в зависимост от специфичния си контекст. Пропорционалността също изигра ключова роля при избора на инструмента.

- **Избор на инструмент**

Предложеният инструмент е предложение за препоръка на Съвета, което зачита принципите на субсидиарност и пропорционалност. Той се основава на съществуващите достижения на правото на Съюза и е в съответствие с вида инструменти, които са на разположение за действия на Съюза в областта на заетостта и социалната политика. С препоръката на Съвета на държавите членки ще се предоставят конкретни насоки относно курса на реформите, като същевременно адаптирането на мерките към националните институции и моделите за изпълнение бъдат оставени на тяхната преценка. В препоръката се определят мерки, които трябва да бъдат взети предвид от държавите членки, и се предоставя стабилна основа за сътрудничество на равнището на Съюза в тази област при пълно зачитане на компетентността на държавите членки в съответните области на политиката. След като бъде приета настоящата препоръка, тя ще замени Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета.

### **3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

През 1999 г. Комисията представи доклад за изпълнението на Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета<sup>39</sup>. Докладът потвърди съществената роля на минималния доход като последен механизъм на предпазната мрежа за социална сигурност. Комисията стигна до заключението, че препоръката е спомогнала за организиране и стимулиране на дебата между държавите членки относно ролята и развитието на минималния доход, както и за сближаване между държавите членки. В доклада се посочва, че продължават да са налице значителни разлики в начина, по който функционират минималните доходи; в каква степен и за какъв период те покриват основните нужди и по какъв начин са свързани с други мерки за социално подпомагане и подпомагане на заетостта.

През 2013 г. Комисията направи преглед на изпълнението на Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията<sup>40</sup>. В оценката беше потвърдена валидността на подхода на активно приобщаване, но беше отчетено, че напредъкът в прилагането му на национално равнище е относително ограничен. В оценката бяха изтъкнати конкретни предизвикателства, свързани с трите направления на активното приобщаване, като

<sup>39</sup> Доклад на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно изпълнението на Препоръка 91/441/ЕИО от 24 юни 1992 г. относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила, (COM(1998) 774 final).

<sup>40</sup> Работен документ на службите на Комисията „Последващи действия във връзка с изпълнението от страна на държавите членки на препоръката на Европейската комисия от 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда — към подход на социални инвестиции“, SWD(2013) 39 final.

например: i) ниска адекватност, липса, неусвояване и ограничен обхват на подпомагането на доходите, ii) бедност сред работещите и потенциални демотивиращи фактори, произтичащи от данъчните и социалноосигурителните системи, и iii) проблемен достъп до качествени услуги в редица държави членки, по-специално за ромите, мигрантите и хората с увреждания. Освен това на прилагането попречи предизвикателства, свързани с координацията на местно равнище, и разпръскването на компетенции на различните равнища на политиката.

Друг преглед на напредъка по изпълнението на Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията беше извършен през 2017 г.<sup>41</sup> В констатациите от тази оценка беше открито значението на интегрираните и всеобхватни мерки на политиката за хората в неравностойно положение. Те съдържаха и призив да се постави по-силен акцент върху адекватната подкрепа за социалното приобщаване на хората, които не могат да работят, и открити необходимостта от тясно сътрудничество между заинтересованите страни и активното участие на всички съответни партньори.

Резултатите от тези оценки бяха взети предвид при изготвянето на настоящото предложение.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Комисията проведе консултации със заинтересованите страни в рамките на два периода. Между 14 януари и 30 ноември 2020 г. Комисията проведе обществена консултация относно плана за действие на Европейския стълб на социалните права (включително относно принцип 14)<sup>42</sup>, която допринесе за определяне на съдържанието на настоящото предложение. Освен това между 5 януари и 5 май 2022 г. Комисията проведе целеви консултации по самата инициатива. Тези консултации — основно тематични дебати — се проведоха със социалните партньори, организации на гражданското общество, Комитета за социална закрила и Комитета по заетостта, Европейския икономически и социален комитет, Европейската мрежа на публичните служби по заетостта, Комитета на регионите, млади хора, изследователи и други представители на академичните среди. Всички заинтересовани страни имаха възможност да участват в поканата за представяне на данни, по която бяха представени 75 индивидуални приноса и 33 документа за изразяване на позиция, главно от гражданското общество, граждани, както и от стопански сдружения, академичните среди, профсъюзи и публични органи.

По-голямата част от заинтересованите страни изразиха подкрепа за инициатива на Съюза, насочена към укрепване на действащата рамка. Много от тях изтъкнаха отново, че минималните доходи са взаимосвързани с други мерки за подпомагане и съответно следва да се разглеждат като част от по-общите системи за социална закрила, които се разработват и прилагат на национално равнище. Като цяло за най-подходящ инструмент бе счетена препоръката на Съвета, в която се предоставят насоки на равнището на Съюза, а изпълнението се оставя на държавите членки. Повечето заинтересовани страни изтъкнаха отново, че е важно да се прилага подход за осигуряващо възможности активно приобщаване, който включва подпомагане на доходите, приобщаващи пазари на труда, социално приобщаване и достъп до

---

<sup>41</sup> Работен документ на службите на Комисията относно изпълнението на Препоръката на Комисията от 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда, SWD(2017) 257 final.

<sup>42</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие на Европейския стълб на социалните права“, SWD(2021) 46 final.

качествени услуги. За да бъде ефективен подходът, с подходяща система на управление следва да се подкрепя сътрудничеството между различните участници на вертикално и хоризонтално равнище. За тази цел много заинтересовани страни изтъкнаха отново значението на местните участници, включително доставчиците на услуги и организациите на гражданското общество, и препоръчаха тези участници да станат част от системите за управление. Що се отнася до адекватността, повечето заинтересовани страни изразиха съгласие, че равнището на подпомагане на доходите следва да бъде определено на равнището на националния праг на бедността или над него, за да се гарантира достоен живот. Повечето заинтересовани страни изтъкнаха необходимостта от стабилни системи за мониторинг в подкрепа на ефективното изпълнение на препоръката.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Доказателствената основа в подкрепа на инициативата включва:

- Проучвателно изследване в подкрепа на работния документ на службите, озаглавено „Попълване на пропуските в знанията и установяване на силните страни и предизвикателствата, свързани с ефективността на схемите за минимален доход на държавите — членки на ЕС“. Целта на изследването беше: i) да се съберат данни за националния минимален доход в целия Съюз; ii) да се установят силните страни и предизвикателствата, свързани с ефективността на минималния доход; и iii) да се извърши оценка на въздействието на различните мерки, насочени към повишаване на неговата ефективност, включително активизиране и достъп до услуги.
- Извършено от Съвместния изследователски център моделиране на въздействието на избрани варианти на политиката върху предоставянето на подходящо подпомагане на доходите.
- Рамка за сравнителен анализ относно минималния доход, договорена в Комитета за социална закрила, в която бяха определени три лоста на политиката, за които има най-голяма вероятност да засегнат резултатите от осигуряването на минимален доход: i) адекватност на обезщетенията, ii) правила за допустимост и усвояване на обезщетенията и iii) мерки за активизиране и достъп до услуги. В рамката беше определен набор от показатели за резултатите, изпълнението и лостовете на политиката, включително двоен показател за адекватност на паричното подпомагане на доходите: i) като дял от националния праг на риска от изпадане в бедност в съответната държава членка; и ii) като дял от дохода на нископлатен работник, определен като лице, получаващо 50 % от средната заплата.
- Въз основа на рамката за сравнителен анализ съвместният доклад на Комитета за социална закрила и Комисията съдържа преглед на актуалното състояние във връзка с минималния доход.
- Инструмента за наблюдение на резултатите в областта на социалната закрила, който идентифицира годишни значими социални тенденции, които се наблюдават в целия Съюз, както и важни социални предизвикателства и положителни социални резултати в отделните държави членки.
- **Оценка на въздействието**

Предлаганият инструмент — препоръка на Съвета — дава на държавите членки достатъчно свобода на действие да определят как най-добре да постигнат целите на тази

инициатива, отчитайки националните, регионалните и местните обстоятелства. Тъй като потенциалното въздействие зависи от конкретните действия, предприети от държавите членки, една пълноценна оценка не може да анализира изцяло очакваното въздействие, преди държавите членки да направят своя избор във връзка с изпълнението.

Придружаващият работен документ на службите съдържа преглед на най-важните предизвикателства по отношение на резултатите от осигуряването на минимален доход. Той представя и анализ на въздействието на евентуални реформи на политиката върху намаляването на бедността.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не е приложимо.

- **Основни права**

Предложението ще има принос за съхраняването на правото на достоен живот (член 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, „хартата“), за социалноосигурителните обезщетения и социалните услуги, социалната помощ и помощта за жилищно настаняване, както и за достойното съществуване на лицата, които не разполагат с достатъчно средства (член 34 от хартата).

#### **4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА**

Не е приложимо.

#### **5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ**

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

Държавите членки ще докладват редовно на Комисията за напредъка по изпълнението на тази препоръка. В препоръката се определя също така срок за постепенно прилагане до края на 2030 г. на разпоредбата, свързана с адекватността на подпомагането на доходите. Докладите за напредъка следва да се обсъждат в Комитета за социална закрила в тясно сътрудничество с Комитета по заетостта и мрежата на публичните служби по заетостта с оглед на достъпа до приобщаващи пазари на труда.

Въз основа на националните доклади за напредъка Комитетът за социална закрила и Комисията ще изготвят редовни съвместни доклади на равнището на Съюза. Освен това Комисията ще наблюдава редовно изпълнението на препоръката в контекста на европейския семеен съвет и ще издава специфични за всяка държава препоръки, ако е целесъобразно.

Също така тя се стреми да работи съвместно с Комитета за социална закрила за по-нататъшното разработване на рамката за сравнителен анализ относно схемите за минимален доход, която ще подпомогне мониторинга по настоящата препоръка и ще подобри наличието и съпоставимостта на съответни показатели.

Целта на Комисията е да направи преглед на действията в отговор на предлаганата препоръка, по-специално с оглед на тяхното въздействие върху намаляването на бедността и социалното изключване, увеличаването на заетостта и повишаването на уменията, и да докладва на Съвета до 2032 г. Въз основа на резултатите от прегледа Комисията може да разгледа възможността за изготвяне на допълнителни предложения.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не е приложимо.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

В параграф 1 се посочва целта на настоящата препоръка.

В параграф 2 се съдържат определенията, които трябва да се прилагат за целите на препоръката.

В параграф 3 на държавите членки се препоръчва да разработят стабилни предпазни мрежи за социална сигурност посредством интегриран подход, съчетаващ подпомагане на доходите, стимули и подкрепа за (повторно) интегриране на пазара на труда и достъп до услуги.

В параграфи 4—7 на държавите членки се препоръчва да осигурят адекватност на подпомагането на доходите, като определят прозрачна методика за определяне и преразглеждане на равнището на подпомагане на доходите, предложат референтни стойности, на които да се основава оценката на адекватността, и препоръчат годишни корекции на подпомагането на доходите. По-специално в параграф 6 държавите членки се приканват постепенно да постигнат адекватност на подпомагането на доходите най-късно до 31 декември 2030 г.

В параграф 8 на държавите членки се препоръчва да предвидят възможност за подаване на искане подпомагането на доходите да се предоставя на отделни членове на домакинството, без непременно да се увеличава общото равнище на обезщетенията, получавани от домакинството.

В параграф 9 на държавите членки се препоръчва да осигурят цялостно обхващане от (схемите за) минимален доход на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, посредством, наред с другото, недискриминационни критерии за допустимост и пропорционална проверка на средствата.

В параграф 10 на държавите членки се препоръчва да насърчават пълноценното усвояване на схемите за минимален доход, включително чрез опростяване на процедурата за кандидатстване, намаляване на административните пречки и предоставяне на достъпна информация на потенциалните получатели.

В параграф 11 на държавите членки се препоръчва да осигурят подходящи стимули за получателите на минимален доход за (повторно) интегриране на пазара на труда, както и приобщаващи пазари на труда и високи равнища на заетост, включително чрез инвестиции в човешки капитал и умения, като запазят стимулите за работа, подпомагат работодателите и улесняват възможностите за работа в сектора на социалната икономика.

В параграф 12 на държавите членки се препоръчва да осигурят ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги, запазвайки непрекъснатия достъп до основни услуги (включително енергия) и премахнат пречките пред достъпа до услуги.

В параграф 13 на държавите членки се препоръчва да разработят индивидуални подходи за преодоляване на различните пречки пред социалното приобщаване и заетостта, с които се сблъскват хората, които не разполагат с достатъчно средства.

В параграфи 14—15 на държавите членки се препоръчва да въведат ефективни системи за управление и мониторинг и да докладват редовно на Комисията относно изпълнението на препоръката.

В параграф 16 Комисията се приканва да продължи да работи с Комитета за социална закрила по рамката за сравнителен анализ на схемите за минимален доход и да подобри наличието и съпоставимостта на съответните данни. Също така в него се препоръчва Комисията и Комитетът за социална закрила да извършват редовен преглед на напредъка по изпълнението на препоръката и да докладват на Съвета до 2032 г.

Предложение за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно адекватен минимален доход, гарантиращ активно приобщаване**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 292 във връзка с член 153, параграф 1, буква й) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) С оглед да се гарантира достоен живот на всички етапи от живота, настоящата препоръка има за цел да се бори с бедността и социалното изключване и да осигури високи равнища на заетост чрез насърчаване на адекватно подпомагане на доходите и ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, както и чрез насърчаване на интеграцията на пазара на труда на тези, които могат да работят.
- (2) Съгласно член 151 от ДФЕС Съюзът и държавите членки си поставят за цел, наред с другото, да насърчават заетостта, да подобряват условията на живот и труд, да осигурят подходяща социална закрила и да се борят със социалното изключване.
- (3) Член 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (хартата) признава и зачита правото на достъп до обезщетения за социална сигурност и до социалните служби. Хартата предвижда също, че всеки, който пребивава и се придвижва законно на територията на Съюза, има право на обезщетения за социална сигурност и на социални придобивки и че с цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства.
- (4) Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета от 24 юни 1992 г. относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила<sup>43</sup> призовава държавите членки да признаят основното право на всяко лице на достатъчно средства и социално подпомагане, така че да живее по начин, съвместим с човешкото достойнство, като част от цялостен и последователен стремеж за борба със социалното изключване и им препоръчва да адаптират своите системи за социална закрила според необходимото. С оглед на съдържанието на настоящата препоръка е целесъобразно тя да замени Препоръка 92/441/ЕИО.

---

<sup>43</sup> Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета от 24 юни 1992 г. относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила (ОВ L 245, 26.8.1992 г.).

- (5) В Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда<sup>44</sup>, се излага всеобхватна стратегия, за да се улесни интеграцията в устойчива и качествена заетост на лицата, които могат да работят, и да се предоставят ресурси, които са достатъчни за достоен живот, както и подпомагане за социалното участие на лицата, които не могат. Този интегриран подход, който се основава на съчетание от три направления на политиката (подходящо подпомагане на доходите, приобщаващи пазари на труда и достъп до качествени услуги), е изключително важен за лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда или са изключени от обществото.
- (6) През ноември 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията провъзгласиха Европейския стълб на социалните права, като определиха 20 принципа в подкрепа на добре функциониращи и справедливи пазари на труда и социални системи. Принцип 14 гласи, че „всеки човек, който не разполага с достатъчно средства, има право на подходящи обезщетения за минимален доход, гарантиращи достоен живот на всички етапи от живота, както и ефективен достъп до стоки и услуги за подкрепа. За лицата, които могат да полагат труд, обезщетенията за минимален доход следва да бъдат съчетани със стимули за (повторно) интегриране на пазара на труда.“
- (7) Планът за действие на Европейския стълб на социалните права<sup>45</sup> (планът за действие) определя амбицията за силен социален Съюз. През юни 2021 г. Европейският съвет, в съответствие с Декларацията от Порто<sup>46</sup>, приветства социалната цел на Съюза във връзка с бедността, съгласно която броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, следва да бъде намален с поне 15 милиона<sup>47</sup> до 2030 г., включително поне 5 милиона деца. Европейският съвет приветства също така водещите цели във връзка със заетостта, а именно ниво на заетост от най-малко 78 % сред хората на възраст между 20 и 64 години и участие на поне 60 % от всички възрастни в обучение всяка година. През юни 2022 г. държавите членки представиха своите национални цели. Преразгледан набор от социални показатели и рамка за сравнителен анализ относно минималния доход, за които беше постигната договореност от Комитета за социална закрила, подпомагат аналитичната основа на европейския семестър, на съвместния доклад за заетостта и на специфичните за всяка държава препоръки.
- (8) В Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие и нейните допълващи цели се подчертава, че устойчивият икономически растеж трябва да върви ръка за ръка с изкореняването на бедността и на други лишения, намаляването на неравенствата и подобряването на достъпа до здравеопазване, образование и заетост.

<sup>44</sup> Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (ОВ L 307, 18.11.2008 г.).

<sup>45</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие на Европейския стълб на социалните права“ (COM/2021/102 final).

<sup>46</sup> <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

<sup>47</sup> В сравнение с 2019 г.

- (9) В своята резолюция от 24 октомври 2017 г.<sup>48</sup> Европейският парламент призова държавите членки да въведат адекватен минимален доход, като подчерта ролята на защитата на минималните доходи като инструмент за борба с бедността. В заключенията си от 12 октомври 2020 г.<sup>49</sup> Съветът прикани Комисията да инициира актуализиране на рамката на Съюза, за да се подкрепят активно и да се допълнят политиките на държавите членки за национална защита на минималния доход. По време на Конференцията за бъдещето на Европа гражданите призоваха за обща рамка на Съюза относно минималния доход<sup>50</sup>.
- (10) Тази препоръка се основава на констатациите от оценките на Комисията<sup>51</sup>, в които се прави преглед на постигнатия напредък в изпълнението на Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията. В оценките беше потвърдена валидността на подхода на активно приобщаване, но бяха изтъкнати и конкретни предизвикателства, свързани, наред с другото, със слаба адекватност, ограничено усвояване и малък обхват на минималния доход, потенциални възпиращи фактори, произтичащи от данъчните системи и системите за обезщетения, и проблемен достъп до качествени услуги, насърчаващи социалното приобщаване и интеграцията на пазара на труда. Също така в тях беше отправен призив за поставяне на по-силен акцент върху адекватната подкрепа за социалното приобщаване на лицата, които не могат да работят.
- (11) Въпреки постигнатия известен напредък за намаляването на бедността и социалното изключване в Съюза през последното десетилетие, над 95,4 милиона души все още са били изложени на риск през 2021 г., като рискът е бил по-висок за жените, отколкото за мъжете. Увеличаването на риска от бедност за хората, живеещи в (почти) безработни домакинства, и задълбочаването и все по-голямата устойчивост на бедността в много държави членки, придружени от спад на въздействието на социалните трансфери върху намаляването на бедността, поражда опасения. Съюзът и неговите държави членки следва да правят повече, за да помогнат на най-уязвимите хора и хората в неравностойно положение, и да са по-ефективни в действията си.
- (12) Качествената и устойчива заетост е най-добрият начин за излизане от бедността и социалното изключване. Същевременно гарантирането, че повече хора участват на пазара на труда, спомага за финансирането на системите за социална закрила и по-добрата им финансова устойчивост, както и за справедливостта между поколенията, и насърчава социалното сближаване. За постигането на по-високи равнища на заетост от първостепенно значение е да се окаже подкрепа на хората за успешен преход на пазара на труда.
- (13) Социалните и икономическите предимства на адекватните и целенасочени предпазни мрежи за социална сигурност придобиха още по-голямо значение по време на ограничителните мерки, свързани с пандемията от COVID-19.

<sup>48</sup> Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 2017 г. относно политиките относно минималния доход като средство за борба срещу бедността (2016/2270(INI)).

<sup>49</sup> Заключения на Съвета от 12 октомври 2020 г. „Укрепване на защитата на минималните доходи за борба с бедността и социалното изключване по време на пандемията от COVID-19 и след това“.

<sup>50</sup> Конференция за бъдещето на Европа — Доклад за окончателните резултати, май 2022 г., стр. 58.

<sup>51</sup> Работен документ на службите на Комисията „Последващи действия във връзка с прилагането от страна на държавите членки на препоръката на Европейската комисия от 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда — към подход на социални инвестиции“, SWD(2013) 39 final. Работен документ на службите на Комисията относно прилагането на Препоръката на Комисията от 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда, SWD(2017) 257 final.

Ограничителните мерки оказаха непропорционално въздействие върху жените и групите в неравностойно положение, особено от гледна точка на достъпа до здравеопазване — по причини, свързани с физическото и психичното здраве, образование и съответни услуги, което засили съществуващите преди това ограничения във връзка с достъпа до заетост<sup>52</sup>. Извлечените от кризата поуки подчертаха също така значението на адекватните, всеобхватни и устойчиви системи за социална закрила, които са реагиращи на сътресения превантивни инструменти за подпомагане на възстановяването.

- (14) Макроикономическите тенденции, свързани с глобализацията, екологичния и цифровия преход, демографските промени и променящите се модели на работа, продължават да оформят облика на Съюза. Всеобхватните и стабилни предпазни мрежи за социална сигурност, които гарантират адекватно подпомагане на доходите и улесняват преходите на пазара на труда, включително подкрепа за преквалификация и повишаване на квалификацията, могат да спомогнат тези процеси да бъдат справедливи и приобщаващи. Промените в моделите на професионално развитие, съчетани с нарастване на нестандартните форми на заетост, могат да направят по-трудно за хората с ниски доходи да отговорят на условията за достъп до системите за социална закрила, основани на осигуряване, и да доведат до нарастване на търсенето на алтернативни мерки за подкрепа, като например минимален доход. Освен това вследствие на необоснованата и незаконна агресивна война на Русия срещу Украйна рязкото нарастване на цените на енергията и съответно на инфлацията засяга домакинствата с ниски и по-ниски средни доходи. Мерките по отношение на доходите могат да бъдат насочени към уязвими групи и са съвместими със запазване на стимулите за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност.
- (15) Акцентът на настоящата препоръка е поставен върху „лицата, които не разполагат с достатъчно средства“, което означава лица, живеещи в домакинства с недостатъчни, нередовни или несигурни парични и материални средства, които са от съществено значение за тяхното здраве и благосъстояние и за участието им в икономическия и социалния живот. За лицата, които са в състояние да работят, трябва да има стабилни предпазни мрежи за социална сигурност, които улесняват (повторна) интеграция на пазара на труда чрез активни мерки на пазара на труда и подкрепа при търсенето на работа, образованието и обучението. За всички нуждаещи се, включително тези, които не могат да работят, тези мрежи гарантират адекватно подпомагане на доходите и услуги за подпомагане. Така предпазните мрежи за социална сигурност не са пасивен инструмент, а действат, доколкото е възможно, като трамплин за подобряване на перспективите за приобщаване и заетост.
- (16) Предпазните мрежи за социална сигурност съдържат набор от парични обезщетения и обезщетения в натура, предоставящи подпомагане на доходите и достъп до услуги за подпомагане и основни услуги. Важен елемент на подпомагането на доходите са обезщетенията за минимален доход, определени като парични обезщетения, които не зависят от вноски и които се предоставят като крайна мярка с цел да компенсират недостига, така че да се постигне определено общо равнище на дохода в дадено домакинство, когато другите източници на доходи или обезщетения са изчерпани или не са достатъчни за гарантиране на достоен живот. Подпомагането на доходите може да включва и

<sup>52</sup>

Съвместен доклад за заетостта за 2022 г.

други парични обезщетения, като детски и семейни надбавки, помощи за жилищно настаняване, обезщетения за безработица, обезщетения за инвалидност, обезщетения за старост или обезщетения за работещи лица. То може също така да допълва минимална пенсия и минимален доход от работа.

- (17) Минималният доход е ключов елемент от стратегиите за избавяне от бедността и изключването и може да действа като автоматичен стабилизатор. Във времена на икономическа криза той може да допринесе за подпомагане на устойчивото и приобщаващо възстановяване, да спомогне за смекчаване на спада в доходите на домакинствата и да ограничи броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. За лицата, които могат да работят, минималният доход съдържа съобразени със ситуацията и пропорционални условия за (повторно) интегриране на пазара на труда. Същевременно минималният доход следва да бъде разработен заедно със стимули за работа, за да се предотврати ефектът на хистерезис на пазара на труда и да се подпомогне високата заетост.
- (18) Обезщетенията в натура могат да предоставят целенасочено подпомагане на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да улеснят достъпа им до специфични услуги, като образование и грижи в ранна детска възраст, в съответствие с препоръката на Съвета за създаване на европейска гаранция за децата<sup>53</sup>, здравеопазване и дългосрочни грижи, социално жилищно настаняване, заетост и обучение.
- (19) Полагането на повече усилия за прилагането на интегрирани и стабилни предпазни мрежи за социална сигурност има потенциала не само да подобри социалните резултати и резултатите по отношение на здравеопазването за тези, които са най-отдалечени от пазара на труда, но и да създаде дългосрочни социални и икономически ползи за Съюза, да насърчи икономическото, социалното и териториалното сближаване и да изгради по-справедливи, сплотени и устойчиви общества. Необходими са трайни усилия за подобряване на достъпа на хората с ниски доходи до системата за социална закрила, основана на осигуряване, за да им се помогне да придобият права на социална закрила, особено чрез улесняване на качествената заетост, и за координиране на предоставянето на подпомагане на доходите съгласно съответните схеми. Тези предпазни мрежи за сигурност следва също така да спомогнат за увеличаване на достъпа до здравни грижи и здравословна храна за живеещите в бедност хора. Държавите членки следва да се стремят да повишават ефективността и ефикасността на своите системи за социална закрила, включително по отношение на подкрепата за достъпа до пазара на труда, и като цяло да предотвратяват изпадането на хора в бедност или в нужда да разчитат на минимален доход в по-дългосрочен план.
- (20) Въпреки че всички държави членки разполагат с предпазни мрежи за социална сигурност, напредъкът в осигуряването на тяхната достъпност и адекватност е неравномерен. Структурата им се различава в отделните държави членки, отразявайки различните национални традиции и цялостната организация на системите за социална закрила, но предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки, са сходни. Въпреки че беше извършено известно сближаване, осъществените досега реформи невинаги бяха достатъчни или тяхното изпълнение беше бавно, както беше посочено в съответните

---

<sup>53</sup> Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета от 14 юни 2021 г. за създаване на Европейска гаранция за децата (ОВ L 223, 22.6.2021 г.).

дългосрочни специфични за всяка държава препоръки, отправени в контекста на европейския семестър. Националните планове по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост предвиждат подкрепа за реформи и инвестиции в съответните държави членки с цел укрепване на ефективността, структурата и устойчивостта на техните системи за социална закрила, включително чрез подобряване на структурата на минималния доход и осигуряване на сближаване във възходяща посока по отношение на неговата адекватност и обхват. Също така някои инвестиции се съсредоточават върху борбата с енергийната бедност и подобряването на достъпа до основни услуги за уязвимите домакинства.

- (21) Подпомагането на доходите се счита за адекватно, когато гарантира достоен живот на всички етапи от живота. За да се осигури адекватност на цялостното подпомагане на доходите, е необходима стабилна и прозрачна методика за определяне и адаптиране на подпомагането на доходите на редовни интервали, въз основа на съответни показатели и при отчитане на конкретните нужди на домакинствата. За насочване на оценката на адекватността могат да се използват референтни стойности, като например националният праг на риска от изпадане в бедност или методи, основани на национално определена кошница от стоки и услуги, отразяваща издръжката на живота в дадена държава членка или регион. Адекватността може също така да бъде съпоставена с доходи от труд, като например доходите на нископлатен работник или на лице с минимална работна заплата. При все че е очевидно, че доходите от труд (вече на равнище минимална работна заплата) следва да бъдат по-високи от доходите от обезщетения, няма доказателства за осреднено съществено отрицателно въздействие върху вероятността за намиране на работа за лицата, получаващи подпомагане за минимален доход. Предвид различията по отношение на адекватността в отделните страни, държавите членки следва постепенно да постигнат адекватни равнища на общото подпомагане на доходите. Необходимо е обезщетенията да следват инфлацията (особено за храните и енергията), нарастването на издръжката на живота и промените във възнагажденията.
- (22) Критериите за допустимост за минималния доход могат да бъдат пречка пред достъпа на определени групи. По принцип децата са обхванати като част от домакинството. При все това възрастовият праг, определен за кандидатстващите и надхвърлящ 18 години, може да ограничи достъпа на младите хора. Условиата, свързани с минималната продължителност на законното пребиваване, могат да ограничат достъпа за чужди граждани, а липсата на постоянен адрес затруднява възползването от минимален доход за бездомните или хората, живеещи в необлагодетелствани райони (например в ромски селища). При все че проверката на имущественото състояние е основен елемент за осигуряване на целесъобразно насочване на минималния доход, може да се стигне до недостатъчен обхват и в случаите, когато определеният праг за максималната обща стойност на доходите и активите при проверката на имущественото състояние е много нисък, поради което някои домакинства са изключени, въпреки че са бедни.
- (23) Следва да се предприемат действия във връзка с недостатъчния обхват на минималния доход, както и да се гарантира трайният обхват през различните етапи от живота чрез въвеждане на прозрачни и недискриминационни критерии за достъп. Възрастта, наличието на постоянен адрес или изискването за непропорционално дълго законно пребиваване не следва да представляват пречка пред достъпа до минимален доход. Праговете за проверка на

имущественото състояние следва да отразяват достоен живот за различните видове и размери домакинства в дадена държава членка. Ниските доходи от труд (като еднократни или нередовни доходи) следва да се вземат предвид пропорционално при проверката на имущественото състояние така, че да се запазят стимулите за работа и да не се изключват кандидатстващите от възможността да получават (евентуално по-ниски) обезщетения. Достъпът до минимален доход трябва да се предоставя бързо и правото следва да бъде неограничено, при условие че кандидатстващите продължават да отговарят на критериите за допустимост по време на периодичните прегледи.

- (24) Във времена на икономически спад гъвкавостта на структурата на минималния доход, включително посредством временно опростяване на достъпа, може да има важна роля за смекчаване на неблагоприятните социални последици и стабилизираща роля в икономиката. Мерките за фискална консолидация, които водят по-скоро до намаляване на нивата на защита, отколкото до по-ефективни схеми, следва да се използват само в краен случай в съчетание с оценка на разпределението на въздействието, за да се сведе до минимум отрицателното отражение върху хората в най-неравностойно положение.
- (25) Заради непропорционална административна тежест, неосведоменост или страх от стигматизация или дискриминация лицата, отговарящи на условията за минимален доход, могат да не поискат достъп до него. Предотвратяването на фрагментирани схеми, осигуряването на цялостна достъпност, опростеността на процедурите за кандидатстване и предлагането на административна помощ на потенциалните кандидатстващи могат да доведат до по-активно усвояване на минималния доход. Необходими са допълнителни мерки, за да се гарантира, че от минималния доход се възползват домакинства с един родител, оглавявани предимно от жени. Освен това усилията за популяризиране следва да бъдат насочени по-специално към социално необлагодетелстваните области и най-маргинализираните домакинства, включително ромите. Слабата достъпност на цифрови инструменти или липсата на умения за използването им също може да представлява пречка пред ефективния достъп, включително за хората с увреждания. Редовният мониторинг и анализ на съответните данни могат да помогнат да се разберат причините за неусвояването и да се подобрят действията на политиката в това отношение.
- (26) Въпреки че проверката на имущественото състояние се извършва на равнището на домакинството, при нея често не се вземат предвид положението на отделните лица в домакинството, потенциалното неравномерно разпределение на семейните доходи и желанието за самостоятелност. Това засяга най-вече жените, тъй като е по-вероятно те да бъдат с по-ниски доходи, по-ниско заплащане и по-големи отговорности за полагане на грижи. Без непременно да се увеличава общото равнище на обезщетенията, получавани от домакинството, възприемането на решения, които улесняват получаването на подпомагане на доходите от отделните членове на домакинството, може да спомогне за равенството между половете и за икономическата независимост и сигурността на доходите на жените и младите хора.
- (27) Укрепването на приобщаващи пазари на труда, които са достъпни за всички, е от значение за свеждането до минимум на дългосрочната зависимост от подпомагането на доходите. Посредством изисквания за активизиране и активни политики по заетостта, включващи помощни услуги като консултиране, наставничество или помощ при търсене на работа и мерки за осигуряване на

равновесие между професионалния и личния живот, може да се стимулира полагането на по-големи усилия за търсене на работа, както и приемането на предложения за работа. В съответствие с препоръката на Съвета „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“<sup>54</sup> следва да се обърне специално внимание на младите хора, изложени на риск от бедност или социално изключване, като те бъдат върнати в образованието, обучението или на пазара на труда във възможно най-кратък срок, а получаването на подпомагане на доходите следва да бъде обвързано с особено силни мерки за активизиране. В съответствие със Стратегията за правата на хората с увреждания следва да се обърне специално внимание и на потребностите на хората с увреждания. Във всички възрасти преходът към заетост може да бъде подпомогнат от възможности за повишаване на квалификацията и преквалификация, персонализирана подкрепа и ориентиране, които отговарят на специфични нужди, осигуряване на качествени работни места, насърчаване на запазването на работни места и създаване на условия за служебно повишаване. Редовните прегледи на стимулите и възпиращите фактори, произтичащи от данъчните и осигурителните системи, постепенното премахване на подпомагането на доходите при започване на работа или въвеждането на възможност то да бъде съчетано с доходи от труд могат да увеличат разполагаемия доход на домакинството, допринасяйки по този начин за повишаване на привлекателността на труда, намаляване на бедността сред работещите и стимулиране на официалната заетост. Същевременно е необходимо обезщетенията за работещи да бъдат внимателно структурирани, за да не се стигне до капани на ниските заплати.

- (28) Заетостта в социалната икономика би могла да бъде стъпка към други сектори на пазара на труда. Улесняването на прехода към заетост следва да бъде подкрепено чрез предоставянето на работодателите на специални услуги, придружени от целенасочени финансови стимули, когато е необходимо.
- (29) За изграждането на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност са необходими също така услуги за социално приобщаване, например социална работа, съвети, напътстване, наставничество, психологическа подкрепа и различни схеми за рехабилитация, както и мерки за улесняване на достъпа до други услуги за подпомагане и основни услуги. Освен това следва да продължат усилията за подобряване на качеството на услугите в съответствие с доброволната европейска рамка за качеството на социалните услуги<sup>55</sup>, както и за гарантиране на постоянен достъп до основни услуги. Мерките за преодоляване на финансовите и нефинансовите пречки, възпрепятстващи равния и универсален достъп до услуги, следва да бъдат засилени.
- (30) Оказването на по-индивидуализирана подкрепа, насочена към идентифициране и удовлетворяване на сложните потребности на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и техните домакинства, може да допринесе значително за успешната им социална и икономическа интеграция. Вследствие на оценка на потребностите следва да се изготви индивидуален план за приобщаване, обхващащ лицата, които не разполагат с достатъчно средства, от дадено домакинство (индивидуално или съвместно), като в този план се определят

<sup>54</sup> Препоръка на Съвета от 30 октомври 2020 г. „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“ и за замяна на Препоръката на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (ОВ С 372, 4.11.2020 г.).

<sup>55</sup> Доброволна европейска рамка за качеството на социалните услуги, SPC/2010/10 final.

видът на необходимата подкрепа и договорените цели. Подкрепата следва да включва мерки за социално приобщаване или мерки по линия на активни политики по заетостта, които се изпълняват в целесъобразна последователност, в зависимост от индивидуалната ситуация и готовността за работа, като същевременно се осигурява баланс между положителните стимули и изискванията за активизиране<sup>56</sup>. Споразуменията за интеграция на пазара на труда, сключени в съответствие с Препоръката на Съвета относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда<sup>57</sup>, също могат да се използват за тази цел и следователно могат да бъдат преразгледани при необходимост, за да се включи в тях по-широк набор от услуги за подпомагане на интеграцията на лица, които не разполагат с достатъчно средства.

- (31) Механизмите за ефективно управление са от ключово значение за установяването на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност. При управлението на обезщетенията и предоставянето на услуги следва да се използват предимствата на инструментите, които предлага цифровият преход, като същевременно се избягва изключването поради цифрово разделение. Следва да се положат усилия за установяване на тясно сътрудничество и за съгласуване на действащите схеми и обезщетения, както и за координирането им с други политики. Необходимо е да се обърне специално внимание на укрепването на оперативния капацитет на всички засегнати институции. Обменът на данни и по-тясното сътрудничество между различните равнища на управление и услуги, включително чрез официални споразумения или обслужване на едно гише, улесняват по-добре интегрираната подкрепа. Надеждният мониторинг и редовното оценяване на въздействието на политиката с участието на всички заинтересовани страни могат да допринесат за повишаване на ефикасността, за информирано изготвяне на политики и за прозрачни национални системи.
- (32) Взаимното учене и обменът на най-добри практики на равнището на Съюза, заедно с аналитичната работа за по-нататъшното развиване на съществуващата рамка на Съюза за сравнителен анализ относно минималния доход, включително чрез подобряване на наличието и съпоставимостта на съответните показатели и редовността на данните, следва да подпомагат държавите членки при разработването и изпълнението на национални реформи.
- (33) За подпомагане на изпълнението на настоящата препоръка се предоставят средства на Съюза. По линия на Европейския социален фонд плюс<sup>58</sup> всяка държава членка следва да заделя най-малко 25 % от средствата по него за борба със социалното изключване. Европейският фонд за регионално развитие и програмата InvestEU също могат да подкрепят инвестиции в благоприятстваща социална инфраструктура, като например социално жилищно настаняване,

<sup>56</sup> Данните сочат, че по-активното търсене на работа води до повишаване на заетостта, докато няма доказателства за подобен положителен ефект върху заетостта от по-строгите правила за санкции. Вж. ОИСР, Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012. („Работи ли методът на активизиране на търсенето? Съпоставителен анализ на въздействието на обвързаността на обезщетенията с условия върху заетостта в 21 развити икономики, 1980—2012 г.“)

<sup>57</sup> Препоръка на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда (ОВ С 67, 20.2.2016 г.).

<sup>58</sup> Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г.).

образование и грижи в ранна детска възраст, предоставяне на качествени услуги и достъп до тях. Инструментът за техническа подкрепа и Механизмът за възстановяване и устойчивост вече подпомагат държавите членки при разработването и изпълнението на структурни реформи във връзка с минималния доход.

- (34) Изпълнението на настоящата препоръка не може да се използва за понижаване на нивото на защита, предлагано съгласно действащото национално законодателство или както е посочено в Препоръка 92/441/ЕИО. Държавите членки се приканват да въведат или запазят по-благоприятни разпоредби от препоръчаните в настоящия документ.
- (35) Цялостната устойчивост на публичните финанси и адекватното финансиране на минималните доходи са от основно значение за тяхната устойчивост, ефикасност и ефективност. Изпълнението на настоящата препоръка не следва да оказва значително отражение върху финансовото равновесие на системите за социална закрила на държавите членки.
- (36) Оценката на разпределението на въздействието (наричана по-нататък ОРВ) е полезен инструмент за установяване на въздействието на бюджетните мерки и други реформи и инвестиции върху различните групи доходи, включително върху най-необлагодетелстваните. ОРВ може да допринесе за по-ефикасното и ефективно разработване на данъчните реформи и реформите на обезщетенията, гарантирайки, че никой няма да бъде изоставен. Съобщение на Комисията предлага на държавите членки насоки за това как най-добре да включат ОРВ в своите процеси на изготвяне на политики<sup>59</sup>,

## ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА

### ЦЕЛ

- (1) С оглед да се гарантира достоен живот на всички етапи от живота, настоящата препоръка има за цел да се бори с бедността и социалното изключване чрез насърчаване на адекватно подпомагане на доходите, по-специално минимален доход, ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и насърчаване на интеграцията на пазара на труда на тези, които могат да работят, в съответствие с подхода на активно приобщаване.

### ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- (2) За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
  - а) „лица, които не разполагат с достатъчно средства“ означава лица, живеещи в домакинства с недостатъчни, нередовни или несигурни парични и материални средства, които са от съществено значение за тяхното здраве и благосъстояние и за участието им в икономическия и социалния живот;

<sup>59</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро оценяване на разпределението на въздействието от политиките на държавите членки“ (предстоящо).

- б) „подпомагане на доходите“ означава общо всички видове парични обезщетения, предоставяни на домакинството, включително обезщетенията за минимален доход;
- в) „минимален доход“ означава функциониращи в рамките на системите за социална закрила предпазни мрежи, които са независещи от вноски и с приложими условия за имуществено състояние;
- г) „обхват“ означава правото на участие в минималния доход съгласно определеното в националното законодателство;
- д) „усвояване“ означава делът на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, имащи право да участват в схемите за минимален доход и реално участващи в тях;
- е) „услуги за подпомагане“ означава услуги, насочени към специфични потребности на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да се гарантира, че те са в състояние да се интегрират в обществото и когато е приложимо, на пазара на труда, включително услуги за социално приобщаване, например социална работа, съвети, напътстване, наставничество, психологическа подкрепа и рехабилитация и други услуги за подпомагане, в това число образование и грижи в ранна детска възраст, здравни грижи, дългосрочни грижи, образование и обучение и жилищно настаняване;
- ж) „основни услуги“ означава водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации;
- з) „ефективен достъп“ до услуги означава ситуация, при която съответните услуги са на разположение, на приемлива цена, достъпни, с добро качество, предоставят се своевременно и когато потенциалните ползватели имат равен достъп до тях, знаейт за съществуването им, както и за правата във връзка с използването им;
- и) „план за приобщаване“ означава споразумение или набор от споразумения, сключени с лица, които не разполагат с достатъчно средства, чиято цел е да насърчат тяхното социално приобщаване, а за тези, които могат да работят — интеграцията им на пазара на труда.

## АДЕКВАТНОСТ НА ПОДПОМАГАНЕТО НА ДОХОДИТЕ

- (3) На държавите членки се препоръчва да разработят стабилни предпазни мрежи за социална сигурност, които да гарантират достоен живот на всички етапи от живота, съчетавайки адекватно подпомагане на доходите, включващо обезщетения за минимален доход и други съпътстващи парични обезщетения, и обезщетения в натура и давайки достъп до услуги за подпомагане и основни услуги.
- (4) За да осигурят адекватно подпомагане на доходите, на държавите членки се препоръчва да определят равнището на подпомагане на доходите, използвайки прозрачна и надеждна методика, която е определена в законодателството и в която участват съответните заинтересовани страни. В методиката следва да се вземат предвид източниците на общия доход, специфичните потребности и неравностойното положение на домакинствата, доходът на нископлатен работник или на лице с минимална работна заплата, стандартът на живот и покупателната способност, нивата на цените и промените в тях.

- (5) Запазвайки стимулите за (повторно) интегриране на пазара на труда на лицата, които могат да работят, подпомагането на доходите следва постепенно да увеличава дохода на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, до равнище, което е поне равностойно на едно от следните:
- а) националният праг на риска от изпадане в бедност; или
  - б) паричната стойност на необходими стоки и услуги, включително подходящо хранене, жилищно настаняване, здравеопазване и основни услуги, съгласно националните определения; или
  - в) други равнища, съвместими с посочените в буква а) или б), установени от националното законодателство или практика.
- (6) На държавите членки се препоръчва да постигнат адекватното равнище на подпомагане на доходите, предвидено в параграф 5, най-късно до 31 декември 2030 г., като същевременно запазят устойчивостта на публичните финанси.
- (7) На държавите членки се препоръчва ежегодно да преразглеждат и, когато е уместно, да адаптират равнището на подпомагане на доходите, за да запазят неговата адекватност, като същевременно вземат предвид обезщетенията в натура.
- (8) С оглед на насърчаването на равенството между половете, сигурността на доходите и икономическата независимост на жените, младите хора и хората с увреждания, на държавите членки се препоръчва да осигурят възможност за подаване на искане подпомагането на доходите да се предоставя на отделни членове на домакинството.

#### ОБХВАТ НА МИНИМАЛНИЯ ДОХОД

- (9) На държавите членки се препоръчва да гарантират, че всички лица, които не разполагат с достатъчно средства, са обхванати от минималния доход, установен със закон, като определят:
- а) прозрачни и недискриминационни критерии за допустимост, запазващи ефективния достъп до минимален доход за млади хора и независимо от наличието на постоянен адрес, като същевременно се гарантира, че продължителността на законното пребиваване е пропорционална;
  - б) прагове за проверка на имущественото състояние, които отразяват стандарта на живот в дадена държава за различните видове и размери домакинства и вземат предвид другите видове доходи (и активи) на домакинството по пропорционален начин;
  - в) времето, необходимо за обработване на заявлението за кандидатстване, като същевременно се гарантира, че решението се издава в срок от 30 дни от подаването на заявлението;
  - г) непрекъснатостта на достъпа до минимален доход, докато лицата, които не разполагат с достатъчно средства, отговарят на критериите за допустимост, като редовно се извършват прегледи на допустимостта;
  - д) прости, бързи, безпристрастни и безплатни процедури за подаване на жалби и обжалване, като същевременно се гарантира, че лицата, които не разполагат с достатъчно средства, са информирани за тези процедури и имат ефективен достъп до тях;

- е) механизми, които гарантират, че минималният доход може да се адаптира в контекста на социално-икономически кризи, например чрез временно облекчаване на критериите за допустимост или удължаване на срока на обезщетенията.

## УСВОЯВАНЕ НА МИНИМАЛНИЯ ДОХОД

- (10) На държавите членки се препоръчва да насърчават пълноценното усвояване на минималния доход чрез:
- а) намаляване на административната тежест, включително чрез опростяване на процедурите за кандидатстване и осигуряване на указания за всяка стъпка за нуждаещите се от такива, като същевременно се обръща внимание на наличието на цифрови и нецифрови инструменти;
  - б) осигуряване на достъп до лесна за използване, безплатна и актуална информация за правата и задълженията, свързани с минималния доход;
  - в) проактивно достигане до лица, които не разполагат с достатъчно средства, с цел повишаване на тяхната осведоменост и насърчаване на усвояването, особено сред домакинствата с един родител, включително чрез участие на съответните заинтересовани страни на национално, регионално и местно равнище;
  - г) предприемане на мерки за борба със стигматизацията и несъзнателните предубеждения, свързани с бедността и социалното изключване;
  - д) редовно оценяване на неусвояването на минималния доход и когато е приложимо, на свързаните с него мерки за активизиране на пазара на труда, идентифициране на пречките и предприемане на коригиращи действия.

## ДОСТЪП ДО ПРИОБЩАВАЩИ ПАЗАРИ НА ТРУДА

- (11) С оглед на насърчаването на високо равнище на заетост и приобщаващи пазари на труда на държавите членки се препоръчва да гарантират активизирането на пазара на труда, да премахнат пречките пред (повторното) навлизане и оставане на работа, да подпомогнат хората, които са в състояние да работят, по пътя им към качествена заетост, да осигурят стимули за работа, да предприемат мерки срещу бедността сред работещите и сегментацията на пазара, да стимулират официалната заетост, да се борят с недекларирания труд и да улесняват възможностите за работа чрез:
- а) гарантиране, че изискванията за активизиране предоставят достатъчно стимули за (повторно) навлизане на пазара на труда, като същевременно са постепенни и пропорционални; следва да се обърне специално внимание на младите хора, за да бъдат върнати в образованието, обучението или на пазара на труда във възможно най-кратък срок;
  - б) подобряване на инвестициите в човешки капитал посредством политики на приобщаващо образование и обучение, подпомагане на повишаването на квалификацията и преквалификацията, особено на лица с ниска квалификация или остарели умения, включително чрез сътрудничество със социалните партньори;
  - в) предоставяне на възможност за съчетаване на подпомагането на доходите с доходи от труд, постепенно премахване на подпомагането на доходите

или запазване на правото на подпомагане на доходите по време на изпитателни периоди или стажове и срочна или спорадична трудова дейност;

- г) редовен преглед на стимулите и възпиращите фактори, произтичащи от данъчните и осигурителните системи;
- д) оказване на подкрепа за възможностите за работа в сектора на социалната икономика, в това число посредством осигуряването на практически професионален опит;
- е) улесняване на прехода към заетост чрез предлагане на мерки на работодателите, като например стимули за наемане на работа, подкрепа за (след) назначаване, наставничество, консултиране, насърчаване на запазването на работни места и създаване на условия за служебно повишаване.

## ДОСТЪП ДО УСЛУГИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И ОСНОВНИ УСЛУГИ

(12) На държавите членки се препоръчва да осигурят:

- а) ефективен и равен достъп до услуги за подпомагане, включително в съответствие с принципите за качество, определени в доброволната европейска рамка за качество на социалните услуги;
- б) запазване на непрекъснатия ефективен достъп до основни услуги, включително енергия;
- в) преодоляване на финансовите и нефинансовите пречки пред ефективния достъп до услуги за подпомагане и основни услуги.

## ИНДИВИДУАЛИЗИРАНА ПОДКРЕПА

(13) С оглед на преодоляването на различни пречки пред социалното приобщаване на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и пред заетостта на лицата, които могат да работят, на държавите членки се препоръчва да разработят индивидуализиран подход и да координират предоставянето на услуги чрез:

- а) извършване на многоизмерна оценка на потребностите, в която се разглеждат пречките пред социалното приобщаване и заетостта, набелязват се услуги за подпомагане и основни услуги, необходими за преодоляването на тези пречки, и се определя необходимата подкрепа;
- б) въз основа на това, не по-късно от три месеца от получаването на достъп до минимален доход, изготвяне на план за приобщаване, в който следва
  - (1) да се определят общи цели и срокове;
  - (2) да се представи подпомагане, съобразено с индивидуалните потребности и включващо активни мерки на пазара на труда и/или мерки, насърчаващи социалното приобщаване;
  - (3) да се посочи отговорник по случая, който ще осигурява непрекъснатата подкрепа, ще организира своевременно насочване към съответните служби и редовно ще наблюдава напредъка по изпълнението на плана за приобщаване;
- в) за лица, които не разполагат с достатъчно средства и които са дълготрайно безработни, преразглеждане и, когато е необходимо,

адаптиране на действащото споразумение за работна интеграция в съответствие с Препоръката относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда<sup>60</sup>, за да бъде допълнено с елементи от плана за приобщаване, посочен в буква б).

## УПРАВЛЕНИЕ, МОНИТОРИНГ И ДОКЛАДВАНЕ

- (14) С оглед на ефективното разработване и прилагане на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност на национално, регионално и местно равнище, на държавите членки се препоръчва:
- а) да избягват пропуски, припокривания и фрагментиране на различните обезщетения и схеми с цел осигуряване на съгласуван пакет от подпомагане на доходите, мерки за активизиране и услуги за подпомагане;
  - б) да укрепят оперативния капацитет на органите, отговарящи за подпомагането на доходите, службите по заетостта и доставчиците на услуги за подпомагане и да засилят сътрудничеството им, включително чрез обмен на данни и насърчаване на модели на по-интегрирани услуги;
  - в) да предоставят права и възможности на съответните заинтересовани страни, като например регионални и местни органи, социални партньори, организации на гражданското общество и представители на социалната икономика, с оглед на ефективното им участие в разработването, изпълнението, мониторинга и оценката на схемите за минимален доход;
  - г) да осигурят адекватно финансиране на предпазните мрежи за социална сигурност по начин, който е съгласуван с цялостната устойчивост на публичните финанси.
- (15) С цел осигуряването на по-добра информация при изготвянето на политиките на държавите членки се препоръчва:
- а) да извършват мониторинг на изпълнението на политиките за подпомагане на доходите, по-специално на минималния доход, и свързаните мерки за активизиране на пазара на труда, и на реализирането на достъпа до услуги, включително чрез подобряване на наличността и качеството на съответните данни на всички равнища на управление и чрез извършване на редовни оценки, и да извършват корекции за постигане на целите на настоящата препоръка по най-ефективния начин;
  - б) да разработят механизми, позволяващи да се предприемат последващи действия във връзка с лица, които не разполагат с достатъчно средства, с оглед на социалното приобщаване или прехода им към заетост при спазване на правилата за защита на данните;
  - в) да докладват на Комисията на всеки три години относно напредъка по изпълнението на настоящата препоръка; първият доклад следва да съдържа резултатите и препоръките от оценките, посочени в буква а).
- (16) Съветът приветства намерението на Комисията:

---

60

- а) да работи съвместно с държавите членки в рамките на Комитета за социална закрила за по-нататъшното развиване на съществуващата рамка на Съюза за сравнителен анализ относно минималния доход и за подобряването на наличието и съпоставимостта на съответните показатели и данни;
- б) да засили взаимното обучение и разпространението на резултати и добри практики между държавите членки;
- в) въз основа на докладите, посочени в параграф 15, буква в), и в рамките на Комитета за социална закрила да извършва редовно преглед на напредъка по изпълнението на настоящата препоръка в тясно сътрудничество с Комитета по заетостта и мрежата на публичните служби по заетостта във връзка с достъпа до приобщаващи пазари на труда;
- г) да извършва мониторинг на напредъка по изпълнението на настоящата препоръка в контекста на европейския семестър и да отправя към държавите членки, когато е целесъобразно, специфични за всяка държава препоръки;
- д) да направи оценка на действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, по-специално с оглед на тяхното въздействие върху намаляването на бедността и социалното изключване, увеличаването на заетостта и повишаването на участието в обучения, и да докладва на Съвета до 2032 г.

(17) Препоръка 92/441/ЕО се заменя с настоящата препоръка.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета*  
*Председател*