

Bruxelles, 29. rujna 2022.
(OR. en)

12866/22

Međuinstitucijski predmet:
2022/0299(NLE)

SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	29. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 490 final
Predmet:	Prijedlog PREPORUKE VIJEĆA o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 490 final.

Priloženo: COM(2022) 490 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.9.2022.
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA

o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje

{SWD(2022) 313 final}

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

- Razlozi i ciljevi prijedloga**

Kako bismo izgradili pravedna i otporna gospodarstva i društva, svakoj osobi u Uniji treba omogućiti dostojanstven život. Predsjednica Komisije Ursula von der Leyen u svojim je političkim smjernicama¹ izrazila želju da Europa bude još ambicioznija kad je riječ o socijalnoj pravednosti i blagostanju. Ovom se inicijativom ostvaruju ambicije i obveze Unije da promiče uključivija gospodarstva i osigurava da nitko ne bude zapostavljen.

Unatoč politikama za suzbijanje siromaštva i poboljšanjima ostvarenima u proteklom desetljeću više od 95,4 milijuna Europljana bilo je 2021. izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. U mnogim se državama članicama u zadnjih deset godina povećao rizik od siromaštva za osobe koje žive u kućanstvima u kojima (gotovo) nema zaposlenih², siromaštvo je poprimilo veće razmjere i postalo dugotrajnije te se smanjio učinak socijalnih transfera na smanjenje siromaštva. Gospodarstvo Unije bilježilo je rast do 2020., zaposlenost je dosegla dotad najvišu razinu, a nezaposlenost se vratila na razinu kakva je bila prije 2008. Međutim, pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je gospodarski šok. Unija i države članice znatno su unaprijedile socijalnu zaštitu i pružile sveobuhvatan odgovor na dosad nezabilježene socijalne izazove koji su nastali. Pa ipak, mjere ograničenja kretanja imale su nerazmjerni učinak na žene i osobe u ranjivu položaju, posebno kad je riječ o većem opterećenju u pružanju neformalne skrbi i ograničenijem pristupu zdravstvenoj skrbi, obrazovanju i odgovarajućim socijalnim uslugama, čime su se ujedno povećala već postojeća ograničenja pristupa zapošljavanju.

U novije vrijeme, nakon ruske nezakonite i neopravdane agresije na Ukrajinu, naglo povećanje cijena energije i porast inflacije posebno utječu na kućanstva s niskim i nižim srednjim dohotkom jer je udio potrošnje energije i hrane u njihovu ukupnom dohotku obično veći.

Suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti i pravo na primjeren minimalni dohodak imaju središnju ulogu u europskom stupu socijalnih prava. U 14. načelu stupa navodi se da „[s]vi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjeren minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpornim dobrima i uslugama. Za one koji mogu raditi minimalni bi dohodak trebalo kombinirati s poticajima za (ponovno) uključivanje na tržište rada”. Komisija je 4. ožujka 2021. donijela Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava, koji su čelnici Unije pozdravili na sastanku na vrhu u Portu održanom 8. svibnja 2021. Europsko vijeće³ utvrdilo je glavne ciljeve za 2030. u području siromaštva, zapošljavanja i vještina. Do 2030. broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost trebao bi se smanjiti za barem 15 milijuna, a među njima trebalo bi biti barem 5 milijuna djece manje, zaposleno bi trebalo biti barem 78 % osoba u dobi od 20 do 64 godine, a 60 % odraslih osoba trebalo bi pohađati neki oblik osposobljavanja svake godine. Države članice predstavile su u lipnju 2022. svoje nacionalne ciljeve kojima su poduprle tu težnju.

¹ [political-guidelines-next-commission_hr.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/political-guidelines-next-commission_hr.pdf)

² Osobe u dobi od 0 do 59 godina koje žive u kućanstvima u kojima su radno sposobne odrasle osobe (18–59 godina) protekle godine odradile manje od 20 % svojeg ukupnog radnog potencijala.

³

Mreže socijalne sigurnosti pomažu u smanjenju društvenih nejednakosti i razlika u državama članicama, čime poboljšavaju pozitivnu društvenu konvergenciju i promiču integriranje onih koji mogu raditi na tržište rada. Cilj je dobro osmišljenih mreža socijalne sigurnosti zajamčiti da svi raspolažu dostatnim sredstvima kako bi mogli dostojno živjeti i sudjelovati u gospodarskom i društvenom životu, uključujući tržište rada. Prije svega važne su osobama koje žive u kućanstvima koja nemaju dostatna sredstva, odnosno nemaju dovoljno redovitih ni sigurnih novčanih i materijalnih sredstava nužnih za njihovo zdravlje i dobrobit, za socijalnu uključenost i integriranje na tržište rada. Mreže socijalne sigurnosti u tu svrhu uključuju potporu dohotku te različita davanja u naravi i usluge koje se pružaju onima kojima su potrebne.

Potpore dohotku obuhvaća niz novčanih pogodnosti kojima se zadovoljavaju različite potrebe. Takve novčane pogodnosti mogu uključivati, primjerice, dječji i obiteljski doplatak, naknade za stanovanje, naknade za nezaposlenost, invalidnine, naknade za starije i povlastice uz zaposlenje te minimalni dohodak.

Minimalni dohodak⁴ ima posebnu ulogu u ukupnoj novčanoj potpore dohotku jer mu je svrha nadoknaditi manjak kako bi se u određenom kućanstvu postigla određena ukupna razina dohotka. Riječ je nedoprinosnoj naknadi koja se temelji na provjeri imovinskog stanja i koja je krajnje rješenje za kućanstva koja nemaju dostatna sredstva, a iscrpila su druge izvore prihoda ili pogodnosti ili oni nisu primjereni za osiguravanje dostojanstvenog života. Obično je dopunjena prilagođenom pomoći i poticajima za pristup tržištu rada, mjerama za poticanje socijalne uključenosti te pružanjem kvalitetnih usluga. Tako programi minimalnog dohotka, koji obuhvaćaju sve tri podupiruće sastavnice, nisu pasivan instrument, nego služe, koliko je to moguće, kao odskočna daska za povećanje uključenosti i mogućnosti za zapošljavanje.

Pravilno osmišljeni programi minimalnog dohotka mogu djelovati kao automatski stabilizatori. U vrijeme gospodarske krize mogu pridonijeti pružanju potpore održivom i uključivom oporavku, ublažiti pad prihoda kućanstava i ograničiti broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost. Mogu imati i stabilizacijski učinak na ukupnu potražnju za robom i uslugama⁵. Dobro osmišljeni programi minimalnog dohotka postižu pravu ravnotežu između ublažavanja siromaštva, poticaja za rad i održivih proračunskih troškova.

Ukupna razina potpore dohotku trebala bi osigurati dostojanstven život, dok bi se rad uvijek trebao isplatiti, a sustavi socijalne zaštite trebali bi biti fiskalno održivi. Minimalni dohodak treba biti popraćen dostatnim poticajima za osobe koje mogu raditi da (ponovno) uđu na tržište rada, treba imati stabilizacijsku ulogu i izbjeći štetne učinke histereze koji dovode do niže stope zaposlenosti. Primjereno osmišljen minimalni dohodak, uz djelotvorne mjere za uključivanje na tržište rada, može biti važan instrument za ispunjavanje Unijina cilja zapošljavanja do 2030. i pružanje potpore mladim odraslim osobama u njihovu integriranju na tržište rada.

⁴ Minimalni dohodak nije isto što i jedinstveni temeljni dohodak, koji podrazumijeva bezuvjetnu potporu dohotku svima, bez provjere imovinskog stanja ili zahtjeva da rade.

⁵ Europski parlament 2010.: studija *The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis* (Uloga socijalne zaštite kao gospodarskog stabilizatora: iskustvo stečeno u aktualnoj krizi).

U okviru svojih mreža socijalne sigurnosti i uz novčane pogodnosti države članice osiguravaju i davanja u naravi. Ona uključuju, primjerice, socijalne stanove, smanjene naknade za određene usluge (npr. troškovi za javni prijevoz, plin, energiju i drugi komunalni troškovi) ili drugu ciljanu potporu kako bi se pokrili neposredni izdaci za skrb o djeci ili zdravstvenu skrb, uključujući zdravstvenu skrb za roditelje i novorođenčad. Iako je vjerojatno da će ih korisnici minimalnog dohotka iskoristiti, ona nisu uvijek integrirana s minimalnim dohotkom te ih ne koriste svi korisnici minimalnog dohotka. Pokazalo se da kućanstva s niskim dohotkom manje koriste neke od tih usluga (npr. skrb o djeci) unatoč pruženoj dodatnoj potpori.

Iako su sve države članice uspostavile mreže socijalne sigurnosti, ne napreduju ravnomjerno u osiguravanju njihove dostupnosti i primjerenosti. Iako se njihov ustroj razlikuje među državama članicama te odražava različite nacionalne tradicije i ukupnu strukturu sustava socijalne zaštite, države članice suočavaju se sa sličnim izazovima, kao što su to pokazale višekratna analiza i preporuke za svaku zemlju u okviru europskog semestra. Osim toga, tematske rasprave skupine stručnjaka o otvorenoj metodi koordinacije naglasile su zajedničke izazove, posebno kad je riječ o neiskorištenosti naknada i pružanju potpore korisnicima da sudjeluju na tržištu rada te se integriraju u društvo.

Izazovi

Osiguravanje primjerenosti potpore dohotku izazov je u gotovo svim državama članicama, među ostalim s obzirom na kretanje plaća. Primjerenost se može mjeriti usporedbom cjelokupnog dohotka korisnika s nacionalnim pragom siromaštva⁶ (kao pokazatelj učinka ublažavanja siromaštva) i s dohotkom radnika s niskim primanjima⁷ (kao pokazatelj financijskih poticaja povezanih sa sudjelovanjem na tržištu rada). Iako postoje razlike među kućanstvima, oba pokazatelja daju slične rezultate i upućuju na to da su niske plaće blizu praga siromaštva, dok su naknade na još nižoj razini. Dohodak korisnika potpore dohotku (jedna osoba) iznosio je 2019. manje od 80 % praga siromaštva u 22 države članice, dok je dohodak radnika s niskim primanjima u svim državama članicama dosegao prag siromaštva ili je bio iznad njega. Za kućanstva s djecom primjerenost potpore dohotku općenito je mnogo veća (prosječno za otprilike 10 do 20 postotnih bodova).

Niska učestalost revizija potpore dohotku može dovesti do toga da naknade nisu u skladu s kretanjem plaća ni povećanjima troškova života, cijena ili inflacije (ponajprije hrane i energije), čime se dodatno narušava njezina primjerenost. U brojnim državama članicama utvrđivanje i povećanje razine minimalnog dohotka ne temelji se na pouzdanoj metodologiji niti se povezuje sa statistički utemeljenim referentnim vrijednostima ili pokazateljima. Sustavi automatske indeksacije koji redovito prilagođavaju iznos potpore dohotku kako bi se uzele u obzir promjene u troškovima života primjenjuju se u otprilike trećini država članica.

⁶ Mjeri se stopom izloženosti riziku od siromaštva (60 % medijana ekvivalentnog dohotka kućanstva nakon socijalnih transfera).

⁷ Države članice usuglasile su se unutar Odbora za socijalnu zaštitu o referentnom okviru u području minimalnog dohotka za radno sposobno stanovništvo. Utvrđena su tri ključna sredstva politike koja će najvjerojatnije utjecati na njegovu uspješnost: 1. primjerenost dohotka, 2. pravila o ispunjavanju uvjeta i iskorištenost dohotka te 3. aktiviranje i pristup uslugama. Države članice usuglasile su se o dvama pokazateljima za mjerenje primjerenosti potpore dohotku u novcu: i. kao udio nacionalnog praga izloženosti riziku od siromaštva u predmetnoj državi članici i ii. kao udio dohotka radnika s niskim primanjima, koji se definira kao osoba koja prima 50 % prosječne plaće. Dohodak radnika s niskim primanjima upotrebljava se kao zamjena za minimalnu plaću jer minimalna plaća ne postoji u svim zemljama.

Primjerenost potpore dohotku, prije svega minimalnog dohotka, u prosjeku je ostala gotovo nepromijenjena u Uniji tijekom prošlog desetljeća unatoč blagom poboljšanju proteklih godina. Uočena je određena konvergencija, posebno zbog novih programa minimalnog dohotka koji su uvedeni u nekoliko država članica. Suprotno tomu, do znatnog pogoršanja primjerenosti došlo je 2009. u brojnim državama članicama u kojima su stope već bile ispod prosjeka Unije⁸.

Drugi zajednički izazov odnosi se na obuhvat minimalnog dohotka, pri čemu otprilike 20 % nezaposlenih osoba kojima prijeti siromaštvo ne ispunjava uvjete za primanje potpore dohotku. Određene se skupine suočavaju s posebnim poteškoćama u dobivanju pristupa toj naknadi. Zahtjevi koji se odnose na dob (primjerice dobna granica utvrđena je na više od 18 godina u pet država članica) mogu ograničiti pristup mladih odraslih osoba. Iako ograničenja koja se odnose na državljanstvo imaju ograničen utjecaj na prihvatljivost⁹, kriteriji povezani s minimalnim trajanjem zakonitog boravka (regulirano u nekoliko država članica, od jedne do deset godina) mogu ograničiti pristup podnositeljima zahtjeva koji nisu državljani predmetne države. Nadalje, obveze kao što su posjedovanje stalne adrese ili bankovnog računa prepreka su beskućnicima ili marginaliziranim osobama koje žive u zapostavljenim područjima (npr. romska naselja).

Iako je provjera imovinskog stanja ključan element kojim se osigurava primjereno usmjeravanje minimalnih dohodaka, ona može uzrokovati i nedostatan obuhvat ako je prestroga. Provjerom imovinskog stanja provjeravaju se sredstva svih članova kućanstva, bio to dohodak, imovina, nekretnine ili pokretnine. U većini država članica prag koji se upotrebljava u provjeri imovinskog stanja ujedno je najveća razina pružene naknade (a minimalni dohodak upotrebljava se kako bi se dohodak kućanstva povećao do te razine). Ako je prag nisko postavljen, u nekim je državama članicama moguće da slijedom provjere imovinskog stanja velik broj kućanstava s niskim dohotkom i siromašnih radnika ne ispunjava uvjete za minimalni dohodak. Nadalje, nepotpun obuhvat može proizlaziti iz prestrogog postupka provjere imovine, zbog čega nastaju situacije u kojima kućanstvo ne ispunjava uvjete za minimalni dohodak zbog nerazmjernog obračuna imovine niske vrijednosti¹⁰.

Napokon, moguće je da se naknada ne raspoređuje ravnomjerno među članovima kućanstva jer je pravo na podnošenje zahtjeva za naknadu ograničeno na glavu kućanstva. U većini zemalja žene se obično ne smatraju glavama kućanstava, osim ako u njihovu kućanstvu nije stalno nastanjen nijedan odrasli muškarac¹¹. Pravo pojedinačnih članova kućanstava na primanje naknada dopušteno je u posebnim slučajevima samo u nekoliko država članica, pri čemu se prihvatljivost određuje na razini kućanstva. Rješenja kojima se pojedinačnim članovima kućanstva olakšava primanje potpore dohotku mogu pridonijeti promicanju rodne ravnopravnosti te ekonomskoj neovisnosti i sigurnosti prihoda žena i mladih odraslih osoba, a da se pritom nužno ne poveća ukupna razina naknada primljenih na razini kućanstva.

U nacionalnim planovima za oporavak i otpornost u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost predviđaju se reforme u državama članicama, pri čemu su se u preporukama za pojedine zemlje, koje su objavljene u postupku europskog semestra, utvrdili izazovi kad je

⁸ Zajednički odbor za socijalnu zaštitu – Izvješće Europske komisije o minimalnom dohotku (grafikon 27.).

⁹ U svim državama članicama državljani predmetne države i državljani drugih država članica EU-a (ovisno o općim pravilima za stjecanje zakonitog boravka) mogu ispunjavati uvjete za minimalni dohodak.

¹⁰ Kao što su naslijeđena imovina ili pokretnina niske vrijednosti, uštedovina itd.

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

riječ o primjerenosti i obuhvatu minimalnog dohotka¹². Primjerice, brojna su ulaganja usmjerena na širenje i poboljšanje kvalitete socijalnih usluga, suzbijanje energetskog siromaštva i uključivanje ranjivih skupina. Neki su planovi za oporavak i otpornost usmjereni i na povećanje djelotvornosti i primjerenosti socijalnih naknada, uključujući minimalni dohodak.

Treće, čini se da je neiskorištenost minimalnog dohotka prilično visoka u svim državama članicama. Dostupne procjene neiskorištenosti obično se kreću od 30 % do 50 % prihvatljivog stanovništva. To se može objasniti različitim čimbenicima, kao što su nedostatak informacija, složenost pristupa, nedostatak povjerenja u institucije i percepcija stigmatizacije. Čini se da samo nekoliko država članica prikuplja informacije o neiskorištenosti.

Četvrto, koordinacija između politika koje se odnose na potporu dohotku i poticaja za (ponovno) integriranje na tržište rada onih koji mogu raditi i dalje nije dostatna. Mreže socijalne sigurnosti trebale bi biti osmišljene tako da se osiguraju poticaji za rad. Konkretno, potpora dohotku trebala bi biti osmišljena tako da ne potkopava poticaje za rad ni stvara zamke siromaštva (ili zamke niskih plaća za zaposlene osobe koje primaju potporu dohotku). U nekim bi slučajevima visoke stope povlačenja minimalnog dohotka (uključujući dodatne naknade) ili visoka granična efektivna porezna stopa mogle dovesti do niskih poticaja za zapošljavanje. Iako je očito da bi dohodak od rada (koji već jest na razini minimalne plaće) trebao biti veći od dohotka od socijalnih davanja, i drugi čimbenici utječu na stopu prelaska primatelja minimalnog dohotka u svijet rada (npr. sudjelovanje i kvaliteta savjetovanja o zapošljavanju ili druge prilagođene mjere za uključivanje na tržište rada, nedostatak vještina, problemi sa zdravljem, dostupnost skrbi za djecu itd.).

Aktivne politike tržišta rada kojima se potiče prelazak u svijet rada obuhvaćaju cjeloživotno učenje, personaliziranu potporu i usmjeravanje kojima se zadovoljavaju određene potrebe, promicanje kvalitetnih radnih mjesta i zadržavanja radnih mjesta te omogućivanje napredovanja, u skladu s konceptom uključivih tržišta rada¹³. Ipak, te mjere u brojnim državama članicama nisu dovoljno prilagođene pojedinačnim potrebama korisnika minimalnog dohotka, koji su često najudaljeniji od tržišta rada.

Iako je sudjelovanje u programima uključivanja na tržište rada zahtjev u većini država članica, moguće je da primjerene mjere nisu ni dostupne. Zahtjevi za uključivanje na tržište rada (i povezane sankcije) moraju biti popraćeni potpornim uslugama kao što su savjetovanje, mentorstvo ili pomoć pri traženju posla kako bi se povećala djelotvornost i potaknulo prihvaćanje ponuda za posao. Posebnu pozornost treba posvetiti mladim odraslim osobama koje su izvan tržišta rada ili su pak izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Kako bi se oni što brže vratili u obrazovanje, osposobljavanje ili na tržište rada, primanje potpore dohotku trebalo bi povezati s posebno snažnim mjerama aktiviranja kojima ih se podupire u stjecanju radnog iskustva i razvoju odgovarajućih vještina za stalne promjene u svijetu rada, ponajprije onih koje su važne za zelenu i digitalnu tranziciju.

Pozitivni poticaji za prihvaćanje zaposlenja i podupiranje postupnog prelaska na tržište rada uz zadržavanje prihvatljivosti za minimalni dohodak tijekom određenog vremena zaposlenja obično daju pozitivne rezultate. Izazov su i kvaliteta i održivost ponuđenih radnih mjesta (odnosno dugotrajna kvalitetna radna mjesta). Sudjelovanje u programima javnih radova obvezno je ili je prva mogućnost za korisnike u otprilike četvrtini država članica unatoč tomu što se za javne radove obično smatra da ostvaruju vrlo ograničene rezultate ili uopće ne ostvaruju rezultate u smislu pružanja potpore dugoročnijem prelasku u svijet rada. Uloga

¹² U Latviji, Litvi, Hrvatskoj, Španjolskoj, Rumunjskoj i Bugarskoj.

¹³ Vidjeti Preporuku Komisije 2008/867/EZ o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada.

socijalne ekonomije važna je kako bi se korisnicima minimalnog dohotka omogućile prilike za zapošljavanje. Zapošljavanje u socijalnoj ekonomiji može biti prvi korak prema priključivanju otvorenom tržištu rada.

Peto, nužno je osigurati i djelotvoran pristup kvalitetnim potpornim i osnovnim uslugama. Iako nije moguće sastaviti iscrpan popis potpornih usluga, one obično uključuju opće potporne usluge koje se pružaju svima, kao što su rani i predškolski odgoj i obrazovanje, osposobljavanje i obrazovanje, zdravstvena skrb i dugotrajna skrb. Posebna kategorija potpornih usluga, odnosno usluga socijalnog uključivanja, obuhvaća usluge kojima se rješavaju specifični problemi osoba koje su najudaljenije od tržišta rada kako bi im se pomoglo u integriranju u društvo i svijet rada. Usluge socijalnog uključivanja mogu obuhvaćati socijalni rad, savjetovanje, podučavanje, mentorstvo, psihološku potporu i rehabilitaciju. Osim toga, dostupnost i cjenovna pristupačnost osnovnih usluga, kao što su voda, sanitarni uvjeti, energija, prijevoz, financijske usluge i digitalna komunikacija, temeljni su preduvjet za bilo kakvu daljnju socijalnu integraciju. Iako je većina tih usluga načelno dostupna cijelom stanovništvu, pristup i cjenovna pristupačnost mogu biti problematični za osobe koje nemaju dovoljno sredstava, posebno u današnje vrijeme s obzirom na aktualni porast cijena energije.

Naglo povećanje cijena energije stvara pritisak na ranjiva kućanstva te bi moglo prouzročiti veću socijalnu i gospodarsku štetu. U ovim burnim vremenima čvrste mreže socijalne sigurnosti pridonose ublažavanju rizika od energetske siromaštva. Konkretno, minimalni dohodak i dostupnost osnovnih usluga mogu pridonijeti ublažavanju učinaka porasta cijena na najranjivije, a istodobno dopunjuju i druge strukturne mjere. U usporedbi s mjerama za određivanje cijena, mjere potpore dohotku općenito omogućuju bolje usmjeravanje potpore prema onima kojima je potrebna te su kompatibilnije s očuvanjem poticaja za smanjenje potrošnje energije.

Šesto, osobe koje nemaju dovoljno sredstava suočavaju se s višestrukim i složenim preprekama uključivanju te im je stoga potrebna individualizirana potpora. Neke su osobe aktivno dostupne za (ponovni) ulazak na tržište rada. Druge pak možda ne mogu (odmah) raditi, primjerice osobe s teškim invaliditetom ili zdravstvenim problemima, osobe koje nemaju osnovne socijalne vještine, beskućnici ili osobe koje se brinu o maloj djeci ili uzdržavanim odraslim osobama. Za njih su politike socijalnog uključivanja od primarne važnosti te im kasnije mogu olakšati pronalazak radnog mjesta. Kako bi pružile individualiziranu potporu, većina država članica provodi višedimenzionalnu procjenu potreba. Ona se u otprilike polovini zemalja provodi za sve osobe koje žive u kućanstvima koja nemaju dovoljno sredstava, dok je u manjem broju država članica ograničena na posebne skupine (npr. osobe koje su nezaposlene tijekom određenog razdoblja) ili se pruža na diskrecijskoj osnovi. Međutim, otprilike samo polovina država članica koje provode višedimenzionalnu procjenu potreba nudi prilagođen plan uključivanja kako bi se svladale prepreke socijalnoj integraciji i, u konačnici, zapošljavanju. Budući da će velik udio korisnika minimalnog dohotka vjerojatno biti dugotrajno nezaposlen, nudi im se sporazum o integriranju na tržište rada u skladu s Preporukom Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada¹⁴.

Napokon, djelotvornu provedbu čvrstih mreža socijalne sigurnosti ugrožavaju pitanja upravljanja. Ključne prepreke su, među ostalim, nedovoljna koordinacija među različitim tijelima zbog nepostojećih standarda suradnje, nepostojanje razmjene informacija, manjak

¹⁴ Preporuka Vijeća od 15. veljače 2016. o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (SL C 67, 20.2.2016.).

kvalificiranih ljudskih kapaciteta i nedostatni resursi, uključujući infrastrukturu u javnim službama za zapošljavanje i potpornim uslugama. Ta ograničenja dovode u pitanje redovito praćenje i procjenu djelotvornosti; otprilike polovica država članica uspostavila je mehanizme redovitog praćenja, dok u ostalima takva praksa još nije uspostavljena.

Pred nama je još strukturnih izazova, što ukazuje na potrebu za snažnim mrežama socijalne sigurnosti. Ubrzana zelena i digitalna tranzicija prilika je za poticanje gospodarskog rasta i otvaranje radnih mjesta. Dobro osmišljene, čvrste mreže socijalne sigurnosti mogu pridonijeti potpunom ostvarivanju tog potencijala podupiranjem tranzicija na tržištu rada i aktivnijeg sudjelovanja osoba koje se suočavaju s poteškoćama. S druge strane, nedostatan obuhvat doprinosnih davanja (uključujući naknade za nezaposlenost i buduće mirovine) nastao zbog sve veće upotrebe nestandardnih oblika zaposlenja može stvoriti dodatna opterećenja za nedoprinosne sustave.

U tom je kontekstu potrebno modernizirati i prilagoditi mreže socijalne sigurnosti, posebno minimalni dohodak, kako bi se potaknula socijalna uključenost i pružila potpora onima koji mogu raditi na putu do kvalitetnih radnih mjesta.

Unija već dugo vodi računa o zaštiti primjerenih mreža socijalne sigurnosti kako bi se očuvao dostojanstven život. Vijeće je 1992. donijelo Preporuku 92/441/EEZ o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dostatne resurse i socijalnu pomoć u sustavima socijalne zaštite¹⁵, u kojoj je kao zajednički cilj predložilo uspostavu minimalne razine zajamčenog dohotka te načela i smjernice za postizanje tog cilja. Opća načela okvira obuhvaćala su aktivnu dostupnost za rad ili strukovno osposobljavanje za osobe čija dob, zdravlje i obiteljska situacija to dopuštaju te gospodarske mjere i mjere socijalne integracije za ostale osobe. Ciljevi te preporuke ponovljeni su i dodatno ojačani u Preporuci Komisije 2008/867/EZ o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada¹⁶.

Priznajući važnost odgovora politike na razini Unije za rješavanje trenutačnih izazova, Vijeće je u listopadu 2020. pozvalo Komisiju da započne s ažuriranjem okvira Unije radi učinkovitog podupiranja i dopunjavanja politika država članica o nacionalnoj zaštiti minimalnog dohotka¹⁷. Europski parlament u svojoj je Rezoluciji¹⁸ pozvao države članice da uvedu primjeren minimalni dohodak, pri čemu je istaknuo ulogu zaštite minimalnog dohotka kao sredstva za suzbijanje siromaštva.

U tom je kontekstu i radi osiguravanja dostojanstvenog života u svim njegovim fazama ova Preporuka usmjerena na suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti promicanjem primjerene potpore dohotku, djelotvornog pristupa potpornim i osnovnim uslugama za osobe koje nemaju dovoljno sredstava te poticanjem integriranja onih koji mogu raditi na tržište rada, kako je navedeno u 14. načelu europskog stupa socijalnih prava. Time nastoji postići visoku razinu zaposlenosti aktivnim pridonnošenjem integriranju onih koji mogu raditi na tržište rada. Te ciljeve treba postići ne dovodeći u pitanje ovlasti država članica da organiziraju svoje sustave socijalne zaštite.

¹⁵ Preporuka Vijeća 92/441/EEZ o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dostatne resurse i socijalnu pomoć u sustavima socijalne zaštite (SL L 245, 26.8.1992.).

¹⁶ Preporuka Komisije 2008/867/EZ od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (SL L 307, 18.11.2008.).

¹⁷ Zaključci Vijeća od 12. listopada 2020. o jačanju zaštite minimalnog dohotka radi suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti uslijed pandemije bolesti COVID-19 i nakon nje.

¹⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 24. listopada 2017. o politikama minimalnog dohotka kao sredstvu za suzbijanje siromaštva (2016/2270(INI)).

Kako bi se postigao taj opći cilj, posebni ciljevi inicijative glase:

- (a) poboljšati primjerenost potpore dohotku;
- (b) povećati obuhvat i iskorištenost minimalnog dohotka;
- (c) poboljšati pristup uključivim tržištima rada za one koji mogu raditi;
- (d) poboljšati pristup potpornim i osnovnim uslugama;
- (e) promicati individualiziranu potporu;
- (f) povećati djelotvornost upravljanja mrežama socijalne sigurnosti na razini Unije te nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, kao i mehanizama za praćenje i izvješćivanje.

• **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Prijedlog pridonosi provedbi 14. načela europskog stupa socijalnih prava, a unaprijedit će i druga načela stupa kao što su ona koja se odnose na „aktivnu potporu zapošljavanju”, „socijalnu zaštitu”, „dostupnost osnovnih usluga”, „obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje” te „jednake mogućnosti”. Prijedlog će pridonijeti postizanju glavnog cilja o smanjenju siromaštva i njegova podcilja koji se odnosi na siromaštvo djece, koji je utvrđen u Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava, te će pridonijeti postizanju glavnih ciljeva o zapošljavanju i glavnog cilja o vještinama.

Prijedlog se temelji na Preporuci Vijeća 92/441/EEZ o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dostatne resurse i socijalnu pomoć u sustavima socijalne zaštite. Prijedlog je u skladu s postojećim odredbama i uvodi nove elemente u područjima za koja se smatra da Preporuka Vijeća 92/441/EEZ nije bila dovoljna i da je treba prilagoditi u skladu s društvenim promjenama. Pojednostavnjeno, cilj je ovog prijedloga zamijeniti Preporuku Vijeća 92/441/EEZ i pritom osigurati da se ne smanji stečena razina zaštite.

Prijedlog dopunjuje i Preporuku Komisije 2008/867/EZ o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada. Strategije aktivnog uključivanja nastoje pomoći u integriranju onih koji mogu raditi u održiv i kvalitetan svijet rada, a onima koji ne mogu raditi pružiti dovoljno sredstava i potpore za dostojanstven život. Ovaj se prijedlog temelji na iskustvu i poukama stečenima u provedbi te preporuke i pruža priliku za daljnji razvoj njezinih različitih elemenata i popunjavanje preostalih praznina.

Predložena se inicijativa temelji na Preporuci ILO-a o najnižim razinama socijalne zaštite¹⁹, koju ujedno i dopunjuje, a u potonjoj se navode smjernice za države o tome kako proširiti obuhvat socijalne zaštite davanjem prednosti uspostavi nacionalnih najnižih razina socijalne zaštite koje su dostupne svima kojima je potrebna.

Postupak koordinacije gospodarske politike i politike zapošljavanja u okviru europskog semestra naglasio je strukturne izazove povezane s programima minimalnog dohotka i povezanim elementima kao što su socijalna uključenost i uključivanje na tržište rada, pri čemu su brojne države članice primile s tim povezane preporuke. Revidirani pregled socijalnih pokazatelja²⁰ prati uspješnost država članica i kretanja u njima, što Komisiji omogućuje praćenje napretka u ispunjavanju preporuka za pojedine zemlje. U smjernicama za

¹⁹ Preporuka ILO-a o najnižim razinama socijalne zaštite, 2012. (br. 202).

²⁰ [Pregled socijalnih pokazatelja – Europski stup socijalnih prava – Eurostat \(europa.eu\)](http://pregled.socijalnih.pokazatelja-eu.europa.eu)

politike zapošljavanja država članica iz 2022. navodi se da bi sustavi socijalne zaštite trebali osigurati primjeren minimalni dohodak za sve koji nemaju dovoljno sredstava i promicati socijalnu uključenost poticanjem ljudi na aktivno sudjelovanje na tržištu rada i u društvu, među ostalim ciljanim pružanjem socijalnih usluga. Radi jačanja analitičkog rada Odbor za socijalnu zaštitu usuglasio se o referentnom okviru, a rezultati su predstavljani u Zajedničkom izvješću o zapošljavanju te izvješćima i preporukama za pojedine zemlje.

Kako bi se neprekidno prikupljale takve kontekstualne informacije i olakšali uzajamno učenje i razmjena praksi u okviru otvorene metode koordinacije, uspostava mreže nacionalnih tijela odgovornih za minimalne dohotke (MINET) omogućila je redovit strukturirani dijalog među državama članicama.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Inicijativa ujedno dopunjuje brojne druge inicijative Unije te je u skladu s njima.

U Preporuci Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada²¹ preporučuje se da države članice pružaju pojedinačnu potporu dugotrajno nezaposlenima i potiču bolju koordinaciju odgovarajućih službi.

Preporukom Vijeća o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti²² nastoji se omogućiti da svi oni pridonose djelotvornim, dostatnim i transparentnim sustavima socijalne zaštite i da imaju formalan pristup takvim sustavima. Njezin je cilj ponajprije pružiti potporu ljudima u nestandardnim oblicima zapošljavanja i samozapošljavanja koji su zbog svojeg radnog statusa nedovoljno obuhvaćeni sustavima socijalne sigurnosti utemeljenima na doprinosima, pa su stoga izloženi većoj gospodarskoj nesigurnosti.

Direktivom o primjerenim minimalnim plaćama²³ nastoji se uspostaviti okvir za poboljšanje primjerenosti minimalnih plaća i povećanje pristupa radnika zaštiti u obliku minimalne plaće te time pridonijeti suzbijanju siromaštva unatoč zaposlenju i zamki niskih plaća.

Cilj Preporuke Vijeća o lakšem prelasku u svijet rada – jačanje Garancije za mlade²⁴ jest osigurati da svi mladi u dobi do 30 godina u slučaju nezaposlenosti odnosno nakon završetka formalnog obrazovanja dobiju u roku od četiri mjeseca ponudu za visokokvalitetno radno mjesto, nastavak obrazovanja, strukovno naukovanje ili pripravništvo, čime se sprečava njihovo siromaštvo i socijalna isključenost.

U Preporuci Vijeća o uspostavi europskog jamstva za djecu²⁵ pozivaju se države članice da djeci izloženoj riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti zajamče besplatan i djelotvoran pristup ključnim uslugama koje su nužne za njihov razvoj i dobrobit, uključujući mjere za integraciju roditelja na tržište rada i potpore dohotku obiteljima i kućanstvima.

²¹ Preporuka Vijeća od 15. veljače 2016. o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (SL C 67, 20.2.2016.).

²² Preporuka Vijeća od 8. studenoga 2019. o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti (SL C 387, 15.11.2019.).

²³ Nakon objave dodati upućivanje.

²⁴ Preporuka Vijeća od 30. listopada 2020. o lakšem prelasku u svijet rada – jačanje Garancije za mlade te o zamjeni Preporuke Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Garancije za mlade (SL C 372, 4.11.2020.).

²⁵ Preporuka Vijeća (EU) 2021/1004 od 14. lipnja 2021. o uspostavi europskog jamstva za djecu (SL L 223, 22.6.2021.).

U Preporuci Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju (EASE)²⁶ ističe se važnost razvoja i provedbe usklađenih paketa politika, uključujući poticaje za zapošljavanje i prelazak s jednog radnog mjesta na drugo, usavršavanje i prekvalifikaciju te pojačane potpore javnih službi za zapošljavanje.

U Strategiji za rodnu ravnopravnost za razdoblje 2020.–2025.²⁷ prepoznaje se da je veći udio žena, posebno starijih žena, pogođen siromaštvom, i to zbog rodno uvjetovanih razlika u zaposlenosti i plaćama koje se akumuliraju tijekom života i dovode do velike razlike u mirovinama.

U strateškom okviru EU-a za jednakost, uključivanje i sudjelovanje Roma i Preporuci Vijeća o jednakosti, uključivanju i sudjelovanju Roma²⁸ pozivaju se države članice da se bore protiv višestruke i strukturne diskriminacije Roma, da osiguraju da se do 2030. većina Roma izvuče iz siromaštva i da poduzmu odlučnije mjere u međusobno povezanim područjima potpore dohotku, zapošljavanja, zdravstvene i socijalne skrbi, stanovanja i osnovnih usluga.

Strategijom o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021.–2030.²⁹ nastoji se osigurati, među ostalim, da osobe s invaliditetom mogu uživati ljudska prava, imati jednake mogućnosti i jednak pristup sudjelovanju u društvu i gospodarstvu, kao i odgovarajuću socijalnu zaštitu, kako bi se osigurao primjeren dohodak za pristojan životni standard osoba s invaliditetom i njihovih obitelji.

U Novom programu vještina za Europu³⁰ iznosi se sveobuhvatan plan za osiguravanje socijalne pravednosti i olakšavanje pristupa uključivom obrazovanju i osposobljavanju za sve, među ostalim i za najranjivije. Preporuka Vijeća o individualnim računima za učenje³¹, donesena kao jedan od rezultata Programa vještina, omogućuje pojedincima sudjelovanje u osposobljavanju relevantnom za tržište rada, u tome ih osnažuje te im olakšava pristup zaposlenju ili zadržavanje zaposlenja. Predložena Europska godina vještina 2023. bit će dodatno usmjerena na vještine u svim fazama života.

Komunikacija Komisije pod nazivom „Val obnove za Europu – ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života”³² temelji se na načelu cjenovne pristupačnosti obnovljenih stambenih objekata i njihove dostupnosti, čime se pridonosi cilju jamčenja primjerenog stanovanja ranjivom stanovništvu, posebno putem Preporuke Komisije o energetsom siromaštvu³³.

²⁶ Preporuka (EU) 2021/402 od 4. ožujka 2021. o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE) (SL L 80, 8.3.2021.).

²⁷ [EUR-Lex – 52020DC0152 – HR – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁸ Preporuka Vijeća od 12. ožujka 2021. o jednakosti, uključivanju i sudjelovanju Roma (SL C 93, 19.3.2021.).

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

³⁰ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Program vještina za Europu za održivu konkurentnost, socijalnu pravednost i otpornost”, COM(2020) 274 final.

³¹ Preporuka Vijeća od 16. lipnja 2022. o individualnim računima za učenje (SL C 243, 27.6.2022.).

³² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Val obnove za Europu – ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života”, COM(2020) 662 final.

³³ Preporuka Komisije (EU) 2020/1563 od 14. listopada 2020. o energetsom siromaštvu (SL L 357, 27.10.2020.).

U Preporuci Vijeća o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti³⁴ navode se konkretne smjernice kako bi se državama članicama pomoglo u provedbi paketa politika koji omogućuju pravednu tranziciju prema klimatskoj neutralnosti na sveobuhvatan način, pri čemu se posebna pozornost pridaje ranjivim kućanstvima.

U planu REPowerEU³⁵ poziva se na ciljne mjere za smanjenje volatilnosti, zadržavanje cijena pod kontrolom i zaštitu pojedinaca koji su izloženi (energetskom) siromaštvu ili kojima prijeti (energetsko) siromaštvo kako bi se osigurale dugoročne koristi od pravedne energetske tranzicije i brzog postupnog ukidanja ruskih fosilnih goriva.

Komisijinim Prijedlogom uredbe o hitnoj intervenciji za rješavanje problema visokih cijena energije³⁶ nastoji se riješiti problem ogromnih povećanja cijena energije smanjenjem potrošnje električne energije u državama članicama i dijeljenjem iznimne dobiti proizvođača energije s onima kojima je pomoć najpotrebnija, uključujući ranjiva kućanstva.

Akcijski plan za socijalnu ekonomiju³⁷ pridonosi napredovanju socijalne ekonomije iskorištavanjem njezina ekonomskog potencijala i potencijala za stvaranje radnih mjesta, njezina doprinosa pravednom i uključivom oporavku te zelene i digitalne tranzicije.

Ovim se prijedlogom pridonosi ciljevima Programa održivog razvoja do 2030.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Predložena preporuka temelji se na članku 292. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) kao postupovnoj pravnoj osnovi u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (j) UFEU-a kao materijalnoj pravnoj osnovi.

Članak 153. stavak 1. točka (j) Uniji omogućuje da podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u području borbe protiv socijalne isključenosti. Prijedlog će pridonijeti tom cilju promicanjem potpore dohotku na razini koja omogućuje dostojanstven život, zajedno s djelotvornim pristupom potpornim i osnovnim uslugama te mjerama kojima se podupire integriranje onih koji mogu raditi na tržište rada.

Upotreba materijalne osnove članka 153. stavka 1. točke (j) ograničena je, kao prvo, člankom 153. stavkom 2. točkom (a) jer dopušta samo mjere osmišljene za poticanje suradnje među državama članicama, isključujući bilo kakvo usklađivanje prava i propisa.

Nadalje, na temelju članka 153. stavka 4. sve odredbe donesene u skladu s člankom 153. zahtijevaju da ova Preporuka: i. ne utječe na pravo država članica da utvrde temeljna načela svojih sustava socijalne zaštite i ii. znatnije ne utječe na financijsku ravnotežu tih sustava.

³⁴ Preporuka Vijeća od 16. lipnja 2022. o osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti (SL C 247, 27.6.2022.).

³⁵ COM/2022/230 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Plan REPowerEU.

³⁶ Prijedlog uredbe Vijeća o hitnoj intervenciji za rješavanje problema visokih cijena energije, COM(2022) 473 final.

³⁷ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Izgradnja gospodarstva za ljude: akcijski plan za socijalnu ekonomiju”, COM(2021) 778 final.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Politika zapošljavanja i politika socijalne zaštite i dalje su primarna odgovornost država članica, u skladu s načelom supsidijarnosti.

Unija je, počevši s Preporukom Vijeća 92/441/EEZ i Preporukom Vijeća 92/442/EEZ o približavanju ciljeva i politika socijalne zaštite³⁸, poduzela mjere u području socijalne zaštite na temelju konsenzusa da bi produbljivanje jedinstvenog tržišta trebalo dopuniti socijalnom solidarnošću i približavanjem politika socijalne zaštite među državama članicama.

Iako su sve države članice donijele reforme u području minimalnog dohotka, dokazi pokazuju da u većini država članica postoji prostor za poboljšanje kako bi se utvrđeni izazovi riješili na integriran način. Nedostaci mjera za djelotvornu isplatu minimalnog dohotka i uključivanje na tržište rada povećavaju rizike za dobrobit pogođenih osoba i njihovih obitelji suočenih s većom gospodarskom neizvjesnošću te smanjuju ukupnu razinu zaposlenosti u gospodarstvu. Problem neprimjerene potpore dohotku i nedostatnog pristupa velikog dijela stanovništva potpunim uslugama negativno utječe na socijalnu pravednost i održivi rast. Dugotrajna neaktivnost i udaljenost od tržišta rada dovode do gubitka vještina i radne snage lošije kvalitete i manje produktivnosti. To je snažan pokretač socijalne isključenosti i siromaštva te prepreka postizanju glavnih ciljeva do 2030. Kao što je navedeno u radnom dokumentu službi priloženom ovom Prijedlogu, cilj smanjenja siromaštva vjerojatno se neće postići u narednim godinama ako države članice ne ojačaju svoje sustave socijalne zaštite i socijalne uključenosti, dok su za postizanje cilja zapošljavanja potrebne djelotvornije politike uključivanja na tržište rada.

S obzirom na rizik nedjelovanja (ili nedostatnog djelovanja) te prošla kretanja, predstojeće društvene izazove i moguće uzajamno učenje među državama članicama, Unija može intenzivirati svoj rad i preuzeti vodstvo, poštujući pritom nadležnosti država članica u području socijalne zaštite. Djelovanje Unije može pomoći u nastojanjima da se sve države članice istodobno kreću u istom smjeru promicanjem uzlazne konvergencije unutar država članica i među njima, što dovodi do pravičnijih i povezanijskih društava.

- **Proporcionalnost**

Mjere koje se predlažu u ovoj Preporuci proporcionalne su postavljenim ciljevima. Prijedlogom se podupiru mreže socijalne sigurnosti i minimalni dohodak koji već postoje u državama članicama te dopunjuju nastojanja država članica u području suzbijanja socijalne isključenosti i integriranja osoba u nepovoljnijem položaju na tržište rada. Predloženim se djelovanjem poštuju prakse država članica i raznolikost njihovih sustava socijalne zaštite. U njemu se prepoznaje da bi različite nacionalne, regionalne i lokalne okolnosti mogle dovesti do razlika u načinu provedbe Preporuke te se državama članicama omogućuje da Preporuku iskoriste u skladu sa svojom pojedinačnom situacijom. Proporcionalnost je imala ključnu ulogu i u odabiru instrumenta.

- **Odabir instrumenta**

Instrument je prijedlog preporuke Vijeća u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Nadovezuje se na postojeće zakonodavstvo Unije te je u skladu s vrstama instrumenata dostupnima za djelovanje Unije u područjima zapošljavanja i socijalne politike. Preporuka Vijeća pružit će državama članicama konkretne smjernice o programu reforme,

³⁸ Preporuka Vijeća 92/442/EEZ od 27. srpnja 1992. o približavanju ciljeva i politika socijalne zaštite (SL L 245, str. 49.).

dok će prilagodbu mjera nacionalnim institucijama i modelu ostvarivanja prepustiti državama članicama. U njoj se utvrđuju mjere koje države članice trebaju razmotriti i pruža čvrsta osnova za suradnju u ovom području na razini Unije, uz potpuno poštovanje nadležnosti država članica u relevantnim područjima politike. Nakon donošenja ova će Preporuka zamijeniti Preporuku Vijeća 92/441/EEZ.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Komisija je 1999. podnijela izvješće o provedbi Preporuke Vijeća 92/441/EEZ³⁹. Izvješće je potvrdilo ključnu ulogu minimalnog dohotka kao krajnjeg mehanizma sigurnosne mreže. Njegov je zaključak da je Preporuka pridonijela organiziranju i poticanju rasprave među državama članicama o ulozi i razvoju minimalnog dohotka i da je potaknula usklađivanje među državama članicama. U njemu se navodi da i dalje postoje primjetne razlike u načinu funkcioniranja minimalnih dohodaka, u mjeri u kojoj zadovoljavaju osnovne potrebe i trajanju zadovoljavanja tih potreba te u načinu na koji su povezani s drugim mjerama socijalne potpore i potpore zapošljavanju.

Komisija je 2013. preispitala provedbu Preporuke Komisije 2008/867/EZ⁴⁰. Ocjena je potvrdila valjanost pristupa aktivnog uključivanja, ali u njoj se priznalo da je napredak u provedbi tog pristupa na nacionalnoj razini relativno ograničen. Istaknuti su posebni izazovi povezani s trima sastavnicama aktivnog uključivanja, kao što su: i. niska razina primjerenosti, nedovoljna iskorištenost i ograničen obuhvat potpore dohotku, ii. siromaštvo unatoč zaposlenju i moguće destimulacije koja proizlaze iz sustava poreza i naknada te iii. problematičan pristup kvalitetnim uslugama u brojnim državama članicama, posebno za Rome, migrante i osobe s invaliditetom. Nadalje, provedbu su otežavali izazovi koordinacije na lokalnoj razini i nadležnosti koje su raspršene na različitim razinama politika.

Još jedno preispitivanje napretka u provedbi Preporuke Komisije 2008/867/EZ provedeno je 2017.⁴¹ Nalazi te procjene istaknuli su važnost integriranih i sveobuhvatnih mjera politika za osobe u nepovoljnom položaju. U njima se pozvalo na veću usmjerenost na primjerenu potporu socijalnoj uključenosti osoba koje ne mogu raditi te je istaknuta potreba za bliskom suradnjom dionika i aktivnim uključivanjem svih relevantnih partnera.

Rezultati te procjene uzeli su se u obzir u pripremi ovog Prijedloga.

- **Savjetovanja s dionicima**

Komisija je u dva navrata provela savjetovanje s dionicima. Od 14. siječnja do 30. studenoga 2020. Komisija je provela javno savjetovanje o Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava (među ostalim o 14. načelu)⁴², koje je pridonijelo osmišljavanju sadržaja ovog Prijedloga. Nadalje, Komisija je od 5. siječnja do

³⁹ Izvješće Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o provedbi Preporuke 91/441/EEZ od 24. lipnja 1992. o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dostatne resurse i socijalnu pomoć u sustavima socijalne zaštite (COM(1998) 774 final).

⁴⁰ Radni dokument službi Komisije o naknadnom praćenju provedbe Preporuke Europske komisije iz 2008. u državama članicama o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada – Prema pristupu na temelju socijalnih ulaganja, SWD(2013) 39 final.

⁴¹ Radni dokument službi Komisije o provedbi Preporuke Komisije iz 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada, SWD(2017) 257 final.

⁴² Radni dokument službi Komisije priložen Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava”, SWD(2021) 46 final.

5. svibnja 2022. provela ciljana savjetovanja o samoj inicijativi. Ta savjetovanja, uglavnom tematske rasprave, provodila su se sa socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva, Odborom za socijalnu zaštitu i Odborom za zapošljavanje, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskom mrežom javnih službi za zapošljavanje, Odborom regija, mladima, istraživačima i akademskom zajednicom. Svi su dionici mogli sudjelovati u pozivu na dostavu očitovanja, u okviru kojeg je podneseno 75 pojedinačnih doprinosa i 33 dokumenta o stajalištima, a podnijeli su ih uglavnom civilno društvo, građani, poslovna udruženja, akademska zajednica, sindikati i javna tijela.

Većina dionika poduprla je inicijativu Unije usmjerenu na jačanje trenutačnog okvira. Mnogi su od njih ponovili da su minimalni dohoci međusobno povezani s drugim mjerama potpore te bi ih trebalo smatrati dijelom širih sustava socijalne zaštite koji se osmišljavaju i provode na nacionalnoj razini. Kao najprikladniji instrument općenito se navodila preporuka Vijeća u kojoj se pružaju smjernice na razini Unije, dok se provedba ostavlja državama članicama. Većina dionika još je jednom istaknula važnost osnažujućeg pristupa aktivnog uključivanja koji uključuje potporu dohotku, uključiva tržišta rada, socijalnu uključenost i pristup kvalitetnim uslugama. Kako bi pristup bio djelotvoran, primjeren sustav upravljanja trebao bi podržati suradnju različitih subjekata na vertikalnoj i horizontalnoj razini. U tu su svrhu mnogi dionici ponovo naglasili važnost lokalnih subjekata, uključujući pružatelje usluga i organizacije civilnog društva, te su preporučili da ti subjekti postanu dio sustava upravljanja. Kad je riječ o primjerenosti, većina dionika složila se da bi potporu dohotku trebalo utvrditi na istoj razini kao i nacionalni prag siromaštva ili iznad njega kako bi se osigurao dostojanstven život. Većina dionika istaknula je potrebu za pouzdanim sustavima praćenja kako bi se poduprla djelotvorna provedba Preporuke.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Dokazna osnova na kojoj se temelji inicijativa uključuje:

- razmatračku studiju za potporu radnom dokumentu službi pod nazivom „Popunjavanje praznina u znanju i utvrđivanje prednosti i izazova u djelotvornosti programâ minimalnog dohotka država članica EU-a”. Studija je imala sljedeće ciljeve: i. prikupiti podatke o nacionalnom minimalnom dohotku u cijeloj Uniji; ii. utvrditi prednosti i izazove djelotvornosti minimalnog dohotka; i iii. ocijeniti učinke različitih mjera koje su usmjerene na poboljšanje njihove djelotvornosti, uključujući aktiviranje i pristup uslugama;
- izradu modela učinka odabranih opcija politika u osiguravanju primjerene potpore dohotku koju je proveo Zajednički istraživački centar;
- referentni okvir za minimalni dohodak o kojem se usuglasio Odbor za socijalnu zaštitu i kojim se utvrđuju tri sredstva politike koja će najvjerojatnije utjecati na uspješnost minimalnog dohotka: i. primjerenost dohotka, ii. pravila o ispunjavanju uvjeta i iskorištenost dohotka te iii. mjere aktiviranja i pristup uslugama. U okviru je utvrđen niz pokazatelja ishoda, uspješnosti i sredstava politike, uključujući dvostruki pokazatelj primjerenosti novčane potpore dohotku: i. kao udio nacionalnog praga izloženosti riziku od siromaštva u predmetnoj državi članici; i ii. kao udio dohotka radnika s niskim primanjima koji se definira kao osoba koja prima 50 % prosječne plaće;
- na temelju referentnog okvira u zajedničkom izvješću Odbora za socijalnu zaštitu i Komisije daje se pregled trenutačnog stanja kad je riječ o minimalnom dohotku;

- instrument za praćenje uspješnosti socijalne zaštite (SPPM), kojim se utvrđuju godišnji ključni socijalni trendovi za praćenje u Uniji te ključni socijalni izazovi i dobri socijalni ishodi u pojedinačnoj državi članici.

- **Procjena učinka**

Predloženi instrument, odnosno preporuka Vijeća, državama članicama ostavlja dovoljno prostora da odluče kako najbolje postići ciljeve ove inicijative, uzimajući u obzir nacionalne, regionalne ili lokalne okolnosti. Budući da potencijalni učinak ovisi o konkretnim mjerama koje poduzimaju države članice, sveobuhvatnom procjenom učinka ne može se posve ocijeniti očekivani učinak sve dok države članice ne donesu odluke o provedbi.

Priloženi radni dokument službi uključuje pregled najvažnijih izazova u vezi s uspješnošću minimalnog dohotka. Uključuje i analizu učinka mogućih reformi politike na smanjenje siromaštva.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Prijedlog će pridonijeti zaštiti prava na dostojanstven život (članak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja")), na pristup pravima iz socijalne sigurnosti i socijalnim službama, na socijalnu pomoć i pomoć u vezi sa stanovanjem i na dostojan život onih koji nemaju dovoljno sredstava (članak 34. Povelje).

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nije primjenjivo.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Države članice redovito će izvješćivati Komisiju o napretku u provedbi ove Preporuke. U Preporuci se utvrđuje i razdoblje za postupnu provedbu, do kraja 2030., odredbe o primjerenosti potpore dohotku. O izvješćima o napretku trebalo bi raspraviti u Odboru za socijalnu zaštitu, u bliskoj suradnji s Odborom za zapošljavanje i mrežom javnih službi za zapošljavanje uzimajući u obzir pristup uključivim tržištima rada.

Na temelju nacionalnih izvješća o napretku redovita zajednička izvješća Odbora za socijalnu zaštitu i Komisije dostavljat će se na razini Unije. Komisija će isto tako redovito pratiti provedbu Preporuke u kontekstu europskog semestra te prema potrebi izdati preporuke za pojedine zemlje.

Komisija ujedno nastoji surađivati s Odborom za socijalnu zaštitu kako bi dodatno razvila referentni okvir za programe minimalnog dohotka radi pružanja temelja za praćenje ove Preporuke i povećanja dostupnosti i usporedivosti relevantnih pokazatelja.

Cilj je Komisije preispitati mjere poduzete kao odgovor na predloženu Preporuku, ponajprije u vezi s njihovim utjecajem na smanjenje siromaštva i socijalnu isključenost, povećanje zaposlenosti i unapređenje vještina, te izvijestiti Vijeće do 2032. Na temelju rezultata preispitivanja Komisija može razmotriti podnošenje daljnjih prijedloga.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

U točki 1. navodi se cilj ove Preporuke.

Točka 2. sadržava definicije koje se primjenjuju u svrhu Preporuke.

U točki 3. državama članicama preporučuje se da razviju čvrste mreže socijalne sigurnosti primjenom integriranog pristupa u kojem se kombiniraju potpora dohotku, poticaji i potpora (ponovnom) integriranju na tržište rada te pristup uslugama.

U točkama od 4. do 7. državama članicama preporučuje se da osiguraju primjerenost potpore dohotku definiranjem transparentne metodologije za utvrđivanje i preispitivanje razine potpore dohotku, predlaganjem referentnih vrijednosti na kojima će se temeljiti procjena primjerenosti i preporučivanjem godišnjih prilagodbi potpore dohotku. Konkretno, u točki 6. države članice pozivaju se da primjerenost potpore dohotku postižu postupno, najkasnije do 31. prosinca 2030.

U točki 8. državama članicama preporučuje se da omoguće podnošenje zahtjeva za potporu dohotku koja će se dodijeliti pojedinim članovima kućanstva, a da se time nužno ne poveća ukupna razina naknada koje kućanstvo prima.

U točki 9. državama članicama preporučuje se da osiguraju da su osobe koje nemaju dovoljno sredstava u cijelosti obuhvaćene minimalnim dohotkom na temelju, među ostalim, nediskriminirajućih kriterija prihvatljivosti i razmjerne provjere imovinskog stanja.

U točki 10. državama članicama preporučuje se da potiču potpunu iskorištenost minimalnog dohotka, među ostalim da pojednostave postupak prijave, smanje administrativne prepreke i pruže pristupačne informacije potencijalnim primateljima.

U točki 11. državama članicama preporučuje se da za primatelje minimalnog dohotka osiguraju odgovarajuće poticaje za (ponovno) uključivanje na tržište rada i da osiguraju uključiva tržišta rada i visoke stope zaposlenosti, među ostalim ulaganjem u ljudski kapital i vještine, zaštitom poticaja za rad, podržavanjem poslodavaca i olakšavanjem mogućnosti zapošljavanja u sektoru socijalne ekonomije.

U točki 12. državama članicama preporučuje se da osiguraju djelotvoran pristup potpornim i osnovnim uslugama očuvanjem kontinuiteta dostupnosti osnovnih usluga (uključujući energiju) i uklanjanjem prepreka za pristup uslugama.

U točki 13. državama članicama preporučuje se da razviju individualizirane pristupe uklanjanju različitih prepreka za socijalnu uključenost i zapošljavanje s kojima se suočavaju osobe koje nemaju dovoljno sredstava.

U točkama 14. i 15. državama članicama preporučuje se da uspostave djelotvorne sustave upravljanja i praćenja i da Komisiju redovito izvješćuju o provedbi Preporuke.

U točki 16. Komisiju se poziva da nastavi surađivati s Odborom za socijalnu zaštitu o referentnom okviru za programe minimalnog dohotka i da poveća dostupnost i usporedivost relevantnih podataka. U njoj se preporučuje i da Komisija i Odbor za socijalnu zaštitu redovito preispituju napredak u provedbi Preporuke i da Vijeće izvijeste do 2032.

Prijedlog

PREPORUKE VIJEĆA**o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292. u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (j),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Radi osiguravanja dostojanstvenog života u svim njegovim fazama ova je Preporuka usmjerena na suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti te na ostvarivanje visoke razine zaposlenosti promicanjem primjerene potpore dohotku i djelotvornog pristupa potpunim i osnovnim uslugama za osobe koje nemaju dovoljno sredstava te poticanjem integriranja onih koji mogu raditi na tržište rada.
- (2) U skladu s člankom 151. UFEU-a Unija i države članice imaju cilj, među ostalim, promicati zapošljavanje, poboljšati životne i radne uvjete, odgovarajuću socijalnu zaštitu i borbu protiv isključenosti.
- (3) Člankom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima („Povelja”) priznaje se i poštuje pravo na pristup pravima iz socijalne sigurnosti i socijalnim službama. Poveljom se propisuje i da je svatko tko zakonito boravi i tko zakonito mijenja boravište u Uniji ovlašten na prava iz socijalne sigurnosti i socijalne povlastice i da, radi borbe protiv socijalne isključenosti i siromaštva, Unija priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć u vezi sa stanovanjem kako bi se osigurao dostojan život svima koji nemaju dovoljno sredstava.
- (4) U Preporuci Vijeća 92/441/EEZ od 24. lipnja 1992. o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dostatne resurse i socijalnu pomoć u sustavima socijalne zaštite⁴³ pozivaju se države članice da u okviru sveobuhvatne i dosljedne borbe protiv socijalne isključenosti priznaju osnovno pravo osobe na dostatne resurse i socijalnu pomoć kako bi dostojanstveno živjela te se preporučuje da prema potrebi prilagode svoje sustave socijalne zaštite. S obzirom na sadržaj ove Preporuke, prikladno je da zamijeni Preporuku 92/441/EEZ.
- (5) U Preporuci Komisije 2008/867/EZ od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada⁴⁴ utvrđuje se sveobuhvatna strategija za olakšavanje integriranja onih koji mogu raditi u održivo, kvalitetno zapošljavanje i za osiguravanje sredstava dostatnih za dostojanstven život, zajedno s potporom za sudjelovanje u društvu za one koji ne mogu raditi. Taj integrirani pristup, koji se temelji na kombinaciji triju sastavnica politika, konkretno primjerenoj potpori dohotku,

⁴³ Preporuka Vijeća 92/441/EEZ od 24. lipnja 1992. o zajedničkim kriterijima koji se odnose na dostatne resurse i socijalnu pomoć u sustavima socijalne zaštite (SL L 245, 26.8.1992.).

⁴⁴ Preporuka Komisije 2008/867/EZ od 3. listopada 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada (SL L 307, 18.11.2008.).

uključivim tržištima rada i pristupu kvalitetnim uslugama, vrlo je važan za osobe koje su najudaljenije od tržišta rada ili isključene iz društva.

- (6) U studenome 2017. Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili su europski stup socijalnih prava, kojim se utvrđuje 20 načela za potporu pravednim tržištima rada i sustavima socijalne skrbi koji dobro funkcioniraju. U 14. načelu navodi se da „[s]vi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjeren minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpornim dobrima i uslugama. Za one koji mogu raditi minimalni bi dohodak trebalo kombinirati s poticajima za (ponovno) uključivanje na tržište rada”.
- (7) U Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava⁴⁵ („Akcijski plan”) utvrđuje se ambicija za snažnu socijalnu Uniju. U lipnju 2021. Europsko je vijeće, u skladu s Izjavom iz Porta⁴⁶, pozdravilo socijalni cilj Unije u vezi sa siromaštvom, prema kojem bi se broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost trebao smanjiti za najmanje 15 milijuna⁴⁷ do 2030., uključujući najmanje 5 milijuna djece. Europsko vijeće pozdravilo je i glavne ciljeve, prvi u vezi sa zapošljavanjem, prema kojem bi najmanje 78 % osoba u dobi od 20 do 64 godine trebalo biti zaposleno, i drugi u vezi s vještinama, prema kojem bi najmanje 60 % svih odraslih osoba svake godine trebalo sudjelovati u osposobljavanju. Države članice predstavile su svoje nacionalne ciljeve u lipnju 2022. Revidirani pregled socijalnih pokazatelja i referentni okvir za minimalni dohodak, o kojem se usuglasio Odbor za socijalnu zaštitu, potvrđuju analizu na kojoj se temelje europski semestar, zajedničko izvješće o zapošljavanju i preporuke za pojedine zemlje.
- (8) U Programu održivog razvoja do 2030. i njegovim povezanim ciljevima naglašava se da održivi gospodarski rast mora ići ruku pod ruku s iskorjenjivanjem siromaštva i drugih vrsta oskudice, smanjenjem nejednakosti i boljim pristupom zdravstvu, obrazovanju i zapošljavanju.
- (9) Europski parlament u svojoj je Rezoluciji od 24. listopada 2017.⁴⁸ pozvao države članice da uvedu primjeren minimalni dohodak, pri čemu je istaknuo ulogu zaštite minimalnog dohotka kao sredstva za suzbijanje siromaštva. Vijeće je u svojim zaključcima od 12. listopada 2020.⁴⁹ pozvalo Komisiju da započne s ažuriranjem okvira Unije kako bi se učinkovito poduprle i dopunile politike država članica o nacionalnoj zaštiti minimalnog dohotka. Na Konferenciji o budućnosti Europe građani su pozvali na uspostavu zajedničkog okvira Unije o minimalnom dohotku⁵⁰.
- (10) Ova se Preporuka temelji na nalazima ocjene Komisije⁵¹ o preispitivanju napretka postignutog u provedbi Preporuke Komisije 2008/867/EZ. Ocjena je potvrdila

⁴⁵ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava” (COM(2021) 102 final).

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

⁴⁷ U usporedbi s 2019.

⁴⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 24. listopada 2017. o politikama minimalnog dohotka kao sredstvu za suzbijanje siromaštva (2016/2270(INI)).

⁴⁹ Zaključci Vijeća od 12. listopada 2020. o jačanju zaštite minimalnog dohotka radi suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti uslijed pandemije bolesti COVID-19 i nakon nje.

⁵⁰ Konferencija o budućnosti Europe, izvješće o konačnom ishodu, svibanj 2022., str. 58.

⁵¹ Radni dokument službi Komisije o naknadnom praćenju provedbe Preporuke Europske komisije iz 2008. u državama članicama o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada – Prema pristupu na temelju socijalnih ulaganja, SWD(2013) 39 final. Radni dokument službi Komisije o provedbi Preporuke Komisije iz 2008. o aktivnom uključivanju osoba isključenih s tržišta rada, SWD(2017) 257 final.

valjanost pristupa aktivnog uključivanja, ali su u njoj istaknuti posebni izazovi povezani s, među ostalim, niskom primjerenošću, ograničenom iskorištenošću i uskim područjem primjene potpore dohotku, mogućim destimulacijama koje proizlaze iz sustava poreza i naknada te problematičnim pristupom kvalitetnim uslugama za poticanje socijalne uključenosti i integriranja na tržište rada. U njoj se poziva i na veću usmjerenost na primjerenu potporu socijalnoj uključenosti osoba koje ne mogu raditi.

- (11) Unatoč napretku koji je u posljednjem desetljeću u Uniji postignut u smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti, 2021. više je od 95,4 milijuna ljudi i dalje bilo izloženo riziku, a on je bio veći za žene nego za muškarce. Zabrinutost izazivaju povećanje rizika od siromaštva za osobe koje žive u kućanstvima u kojima (gotovo) nema zaposlenih te produbljivanje i postojanost siromaštva u brojnim državama članicama, zajedno sa smanjenjem učinka socijalnih transfera na smanjenje siromaštva. Unija i njezine države članice trebale bi poduzimati više kako bi pomogle najranjivijim osobama i osobama u nepovoljnom položaju te bi u tome trebale biti učinkovitije.
- (12) Kvalitetno i održivo zapošljavanje najbolji je način za izlazak iz siromaštva i socijalne isključenosti. Istodobno, uključivanje više ljudi u tržište rada pridonosi financiranju sustava socijalne zaštite i poboljšava njihovu financijsku stabilnost, čime pridonosi međugeneracijskoj pravednosti i promiče socijalnu koheziju. U cilju postizanja veće razine zaposlenosti vrlo je važno pružiti potporu ljudima kako bi bili uspješni u tranzicijama na tržištu rada.
- (13) Društvene i gospodarske prednosti primjerenih i ciljanih mreža socijalne sigurnosti postale su još važnije tijekom ograničenja kretanja povezanih s pandemijom bolesti COVID-19. Mjere za suzbijanje širenja zaraze nerazmjerno su utjecale na žene i skupine u nepovoljnom položaju, ponajprije pri pristupu zdravstvenoj skrbi u pogledu fizičkog i mentalnog zdravlja, obrazovanju i odgovarajućim uslugama, čime su se ujedno povećala već postojeća ograničenja u pristupu zapošljavanju⁵². Iskustvo stečeno tijekom krize istaknulo je i važnost primjerenih, sveobuhvatnih i otpornih sustava socijalne zaštite kao preventivnih instrumenata prilagodljivih šokovima kojima se podupire oporavak.
- (14) Na Uniju i dalje utječu makroekonomska kretanja povezana s globalizacijom, zelenom i digitalnom tranzicijom, demografskim promjenama i promjenama načina rada. Sveobuhvatne i čvrste mreže socijalne sigurnosti, koje osiguravaju primjerenu potporu dohotku i olakšavaju tranzicije na tržištu rada, uključujući potporu za prekvalifikaciju i usavršavanje, mogu pridonijeti pravednosti i uključivosti tih procesa. Promjene u razvoju karijere, uz povećanje nestandardnih oblika zapošljavanja, mogu osobama s niskim dohotkom otežati ispunjavanje uvjeta za pristup sustavima socijalne zaštite koji se temelje na osiguranju i mogu dovesti do povećane potražnje za alternativnim mjerama potpore, kao što je minimalni dohodak. Osim toga, nakon ruske neopravdane i nezakonite ratne agresije na Ukrajinu naglo povećanje cijena energije, i posljedično inflacije, utječe na kućanstva s niskim i nižim srednjim dohotkom. Mjere potpore dohotku mogu biti usmjerene na ranjive skupine i kompatibilne su s očuvanjem poticaja za smanjenje potražnje za energijom i poboljšanje energetske učinkovitosti.
- (15) Ova je Preporuka usmjerena na „osobe koje nemaju dovoljno sredstava”, odnosno osobe koje žive u kućanstvima koja nemaju dovoljno redovitih ni sigurnih novčanih i materijalnih sredstava koja su nužna za njihovo zdravlje i dobrobit te za sudjelovanje u gospodarskom i društvenom životu. Onima koji mogu raditi čvrste mreže socijalne

⁵²

Zajedničko izvješće o zapošljavanju za 2022.

sigurnosti moraju olakšati (ponovno) integriranje na tržište rada aktivnim mjerama tržišta rada te pružanjem potpore u traženju posla, obrazovanju i osposobljavanju. One svima kojima je to potrebno, uključujući one koji ne mogu raditi, pružaju primjerenu potporu dohotku i potporne usluge. Stoga mreže socijalne sigurnosti nisu pasivan instrument, nego služe, koliko je to moguće, kao odskočna daska za socioekonomsko integriranje i uzlaznu socijalnu mobilnost, čime se povećavaju uključenost i mogućnosti za zapošljavanje.

- (16) Mreže socijalne sigurnosti uključuju niz novčanih naknada i davanja u naravi kojima su osigurava potpora dohotku i pristup potpornim i osnovnim uslugama. Važnu sastavnicu potpore dohotku čini minimalni dohodak koji se definira kao nedoprinosna novčana naknada koja se primjenjuje u krajnjoj nuždi i ima za cilj nadoknaditi manjak kako bi se u određenom kućanstvu postigla određena ukupna razina dohotka ako je iscrpilo druge izvore prihoda ili pogodnosti ili oni nisu primjereni za osiguravanje dostojanstvenog života. Potpora dohotku može uključivati i druge novčane pogodnosti kao što su dječji i obiteljski doplatak, naknade za stanovanje, naknade za nezaposlenost, invalidnine, naknade za starije ili povlastice uz zaposlenje. Ujedno može dopuniti minimalne mirovine i dohodak od rada.
- (17) Minimalni dohodak ključan je element strategija za izlazak iz siromaštva i isključenosti te može djelovati kao automatski stabilizator. U vrijeme gospodarske krize može pridonijeti pružanju potpore održivom i uključivom oporavku, ublažiti pad prihoda kućanstava i ograničiti broj osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost. Za one koji mogu raditi minimalni dohodak sadržava primjerene poticaje te prilagođenu i razmjernu uvjetovanost za (ponovno) uključivanje na tržište rada. No minimalni dohodak trebao bi biti osmišljen zajedno s poticajima za rad kako bi se izbjegli učinci histereze na tržištu rada i poduprle visoke razine zaposlenosti.
- (18) Davanja u naravi mogu pružiti ciljanu potporu osobama koje nemaju dovoljno sredstava kako bi im se olakšao pristup posebnim uslugama kao što su rani i predškolski odgoj i obrazovanje, u skladu s Preporukom Vijeća o uspostavi europskog jamstva za djecu⁵³, zdravstvena skrb i dugotrajna skrb, socijalni stanovi te zapošljavanje i osposobljavanje.
- (19) Poduzimanje dodatnih mjera za provedbu integriranih, čvrstih mreža socijalne sigurnosti može ne samo poboljšati socijalne o zdravstvene ishode za one koji su najudaljeniji od tržišta rada, nego i ostvariti dugotrajne društvene i gospodarske prednosti za Uniju, potaknuti gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te dovesti do pravičnijih i povezanih otpornih društava. Potrebno je neprestano raditi na tome da se za osobe s niskim dohotkom poboljša pristup sustavu socijalne zaštite koji se temelji na osiguranju kako bi im se pomoglo u stjecanju prava socijalne zaštite, ponajprije olakšavanjem kvalitetnog zapošljavanja, i kako bi se uskladilo osiguravanje potpore dohotku unutar odgovarajućih programa. Te bi sigurnosne mreže također trebale pomoći u povećanju pristupa zdravstvenoj skrbi i zdravoj hrani za siromašne. Države članice trebale bi nastojati povećati djelotvornost i učinkovitost svojih cjelokupnih sustava socijalne zaštite, među ostalim u pružanju potpore pristupu tržištu rada, kako bi se pojedince zaštitilo od siromaštva ili kako bi se spriječilo da se dugoročnije trebaju osloniti na minimalni dohodak.
- (20) Iako sve države članice imaju uspostavljene mreže socijalne sigurnosti, ne napreduju ravnomjerno u osiguravanju njihove dostupnosti i primjerenosti. Njihov se ustroj

⁵³ Preporuka Vijeća (EU) 2021/1004 od 14. lipnja 2021. o uspostavi europskog jamstva za djecu (SL L 223, 22.6.2021.).

razlikuje među državama članicama i odražava različite nacionalne tradicije i ukupnu strukturu sustava socijalne zaštite, ali države članice suočavaju se sa sličnim izazovima. Iako je došlo do određenog usklađivanja, dosad donesene reforme nisu uvijek bile dovoljne ili su se sporo provodile, kao što je navedeno u relevantnim preporukama za pojedine zemlje objavljenima u postupku europskog semestra koje postoje već dulje vrijeme. U nacionalnim planovima u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost predviđaju se potpora reformama i ulaganja u predmetnim državama članicama kako bi se ojačali djelotvornost, ustroj i otpornost njihovih sustava socijalne zaštite, među ostalim boljim konceptom minimalnog dohotka i osiguravanjem uzlazne konvergencije u vezi s njegovom primjerenošću i obuhvatom. Neka su ulaganja usmjerena i na borbu protiv energetske siromaštva te poboljšanje dostupnosti osnovnih usluga za ranjiva kućanstva.

- (21) Potpora dohotku smatra se primjerenom kad se njome osigurava dostojanstven život u svim njegovim fazama. Dobra i transparentna metodologija za utvrđivanje i redovitu prilagodbu potpore dohotku, koja se temelji na relevantnim pokazateljima i uzima u obzir posebne potrebe kućanstva, nužna je kako bi se osigurala primjerenost ukupne potpore dohotku. Referentne vrijednosti, kao što su nacionalni prag izloženosti riziku od siromaštva ili metodologije koje se temelje na nacionalno utvrđenoj košarici robe i usluga koja odražava troškove života u određenoj državi članici ili regiji, mogu poslužiti kao temelj za ocjenu primjerenosti. Primjerenost se može usporediti i s dohodkom od rada, kao što je dohodak radnika s niskim primanjima ili radnika s minimalnom plaćom. Iako je očito da bi dohodak od rada (koji već jest na razini minimalne plaće) trebao biti veći od dohotka od socijalnih davanja, u prosjeku ne postoje dokazi da on znatno negativno utječe na vjerojatnost pronalaska radnog mjesta kod osoba koje primaju minimalnu potporu dohotku. S obzirom na razlike u primjerenosti među zemljama, države članice trebale bi postupno postići primjerene razine ukupne potpore dohotku. Naknade trebaju biti u skladu s inflacijom (prije svega hrane i energije), povećanjima troškova života i kretanjem plaća.
- (22) Kriteriji prihvatljivosti za minimalni dohodak mogu onemogućivati pristup određenim skupinama. Načelno su djeca obuhvaćena kao dio kućanstva. Međutim, dobna granica koja je za podnositelje zahtjeva utvrđena na više od 18 godina može ograničiti pristup mladih odraslih osoba. Ograničenja povezana s minimalnim trajanjem zakonitog boravka mogu ograničiti pristup nedržavljanima, dok nepostojanje stalne adrese otežava ostvarivanje prava na minimalni dohodak beskućnicima ili osobama koje žive u zapostavljenim područjima (npr. romska naselja). Iako je provjera imovinskog stanja ključan element za osiguravanje primjerenog usmjeravanja minimalnog dohotka, nedostatan obuhvat može nastati i kad se u provjeri imovinskog stanja odredi nizak prag za najveću ukupnu vrijednost dohotka i imovine, čime se neka kućanstva isključuju iako su siromašna.
- (23) Trebalo bi riješiti nedostatke u obuhvatu minimalnog dohotka, dok bi kontinuitet obuhvata u različitim fazama života trebalo osigurati uspostavom transparentnih i nediskriminirajućih kriterija za pristup. Dob, postojanje stalne adrese ili zahtjev za neproporcionalno dug zakonit boravak ne bi trebali onemogućivati pristup minimalnom dohotku. Pragovi u sklopu provjere imovinskog stanja trebali bi odražavati dostojanstven život za različite vrste i veličine kućanstava u određenoj državi članici. Niska primanja od rada (kao što su jednokratni ili neredoviti dohoci) trebalo bi u provjeri imovinskog stanja obraditi proporcionalno na način kojim se štite poticaji za rad i kojim se podnositelje zahtjeva ne isključuje od primanja (eventualno nižih) naknada. Pristup minimalnom dohotku treba zajamčiti brzo te bi stjecanje prava

trebalo biti neograničeno ako podnositelji zahtjeva i dalje ispunjavaju kriterije prihvatljivosti, podložno redovitim preispitivanjima.

- (24) U vrijeme gospodarske krize fleksibilnost u osmišljavanju minimalnog dohotka, među ostalim putem privremeno pojednostavnjenog pristupa, može imati važnu ulogu u ublažavanju štetnih socijalnih posljedica i stabilizacijsku ulogu u gospodarstvu. Mjere fiskalne konsolidacije koje dovode do smanjenja razina zaštite, a ne do poboljšanja djelotvornosti programa, trebale bi se upotrebljavati samo kao krajnje rješenje i biti popraćene procjenom distribucijskog učinka kako bi se ublažili štetni učinci na one u najnepovoljnijem položaju.
- (25) Neproporcionalno administrativno opterećenje, nedovoljna informiranost ili strah od stigmatizacije ili diskriminacije mogu dovesti do toga da oni koji ispunjavaju uvjete za minimalni dohodak ne zahtijevaju pristup minimalnom dohotku. Iskorištenost minimalnog dohotka može se povećati izbjegavanjem rascjepkanih programa, osiguravanjem ukupne dostupnosti i jednostavnosti postupka prijave i pružanjem administrativne potpore potencijalnim podnositeljima zahtjeva. Potrebne su daljnje mjere kako bi se omogućilo da minimalni dohodak iskorištavaju jednoroditeljska kućanstva koja pretežno vode žene. Osim toga, aktivnosti informiranja trebale bi posebno biti usmjerene na socijalno zapostavljena područja i kućanstva koja su najviše marginalizirana, uključujući Rome. Niska dostupnost digitalnih alata ili nedostatak vještina za njihovu upotrebu isto tako mogu onemogućivati djelotvoran pristup, među ostalim za osobe s invaliditetom. Redovito praćenje i analiza relevantnih podataka mogu pridonijeti razumijevanju uzroka neiskorištenosti i poboljšati odgovor politike.
- (26) Iako se provjera imovinskog stanja provodi na razini kućanstva, često ne uzima u obzir položaj pojedinaca unutar kućanstva, potencijalnu nejednaku raspodjelu obiteljskog dohotka i želju za neovisnošću. To ponajprije pogađa žene jer je za njih vjerojatnije da će imati niže dohotke, manju plaću i veće obveze pružanja skrbi. Rješenja kojima se pojedinačnim članovima kućanstva olakšava primanje potpore dohotku mogu pridonijeti rodnoj ravnopravnosti te ekonomskoj neovisnosti i sigurnosti prihoda žena i mladih odraslih osoba a da se pritom nužno ne poveća ukupna razina naknada primljenih u kućanstvu.
- (27) Važno je jačati uključiva tržišta rada dostupna svima kako bi se ublažila dugoročna ovisnost o potpori dohotku. Zahtjevi za uključivanje na tržište rada i aktivne politike tržišta rada mogu potaknuti veći angažman u traženju posla i prihvaćanje ponuda za posao ako se uključe i potporne usluge kao što su savjetovanje, mentorstvo i pomoć pri traženju posla te mjere za osiguravanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života. U skladu s Preporukom Vijeća o lakšem prelasku u svijet rada – jačanje Garancije za mlade⁵⁴ posebnu bi pozornost trebalo posvetiti mladim odraslim osobama koje su izložene riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti tako da ih se što brže vrati u obrazovanje, osposobljavanje ili na tržište rada, dok bi primanje potpore dohotku trebalo povezati s posebno snažnim mjerama uključivanja na tržište rada. U skladu sa Strategijom o pravima osoba s invaliditetom, posebnu pozornost trebalo bi posvetiti i potrebama osoba s invaliditetom. Prelazak u svijet rada u svim dobnim skupinama može se poduprijeti mogućnostima usavršavanja i prekvalifikacije, prilagođenom potporom i usmjeravanjem kojima se zadovoljavaju konkretne potrebe, osiguravanjem kvalitetnih radnih mjesta, promicanjem zadržavanja radnih mjesta i

⁵⁴ Preporuka Vijeća od 30. listopada 2020. o lakšem prelasku u svijet rada – jačanje Garancije za mlade te o zamjeni Preporuke Vijeća od 22. travnja 2013. o uspostavi Garancije za mlade (SL C 372, 4.11.2020.).

omogućivanjem napretka. Redovita preispitivanja poticaja i destimulacija koje proizlaze iz sustava poreza i naknada, postupno ukidanje potpore dohotku slijedom zapošljavanja ili mogućnost njegova kombiniranja sa zaradom mogu povećati raspoloživi dohodak kućanstva, čime se pridonosi isplativosti rada, smanjenju siromaštva unatoč zaposlenju i poticanju formalnog zapošljavanja. Istodobno treba pomno osmisliti povlastice uz zaposlenje kako bi se izbjegle zamke niskih plaća.

- (28) Zapošljavanje u socijalnoj ekonomiji može biti prvi korak prema drugim sektorima na tržištu rada. Olakšavanje prelaska u svijet rada trebalo bi poduprijeti posebnim mjerama za poslodavce i, prema potrebi, ciljanim financijskim poticajima.
- (29) Usluge socijalnog uključivanja, primjerice socijalni rad, savjetovanje, podučavanje, mentorstvo, psihološka potpora i različiti programi rehabilitacije, te mjere kojima se olakšava pristup drugim potpornim ili osnovnim uslugama isto tako su nužne za izgradnju čvrstih mreža socijalne sigurnosti. Trebalo bi nastaviti raditi na tome da se poboljša kvaliteta usluga, u skladu s dobrovoljnim Europskim okvirom za kvalitetu socijalnih usluga⁵⁵, i da se zajamči kontinuitet dostupnosti osnovnih usluga. Trebalo bi ojačati i mjere za uklanjanje financijskih i nefinancijskih prepreka koje otežavaju jednak i univerzalan pristup uslugama.
- (30) Individualizirani potpora usmjerena na utvrđivanje i zadovoljavanje složenih potreba osoba koje nemaju dovoljno sredstava i njihovih kućanstava može znatno pridonijeti njihovoj uspješnoj socijalnoj i ekonomskoj integraciji. Procjena potreba trebala bi dovesti do donošenja prilagođenog plana uključivanja koji obuhvaća osobe iz određenog kućanstva koje nemaju dovoljno sredstava (pojedinačno ili skupno) i kojim se utvrđuju vrsta potrebne potpore i dogovoreni ciljevi. Ta bi potpora trebala uključivati odgovarajući slijed mjera socijalne uključenosti ili mjera aktivne politike tržišta rada, ovisno o pojedinačnoj situaciji i dostupnosti za rad, te pritom održavati ravnotežu između pozitivnih poticaja i zahtjeva za uključivanje na tržište rada⁵⁶. Tomu mogu poslužiti i sporazumi o integriranju na tržište rada sklopljeni u skladu s Preporukom Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada⁵⁷, pa ih se stoga prema potrebi može i revidirati kako bi se obuhvatio širi raspon potpornih usluga za integraciju osoba koje nemaju dovoljno sredstava.
- (31) Djelotvorni mehanizmi upravljanja ključni su za ostvarivanje čvrstih mreža socijalne sigurnosti. U upravljanju naknadama i pružanjem usluga trebali bi se iskoristiti alati koje nudi digitalna tranzicija, no pritom treba izbjeći isključenost zbog digitalnog jaza. Trebalo bi poraditi na osiguravanju bliske suradnje i usklađivanju postojećih programa i naknada, kao i osiguravanju njihove koordinacije s drugim politikama. Posebnu pozornost treba posvetiti jačanju operativne sposobnosti svih uključenih institucija. Razmjena podataka i bliža suradnja među različitim razinama upravljanja i uslugama, među ostalim putem formalnih sporazuma ili jedinstvenih kontaktnih točaka, olakšavaju integriranju potporu. Pouzdano praćenje i redovite procjene utjecaja

⁵⁵ Dobrovoljni Europski okvir za kvalitetu socijalnih usluga, SPC/2010/10 final.

⁵⁶ Dokazi pokazuju da aktivnije traženje posla dovodi do većeg zapošljavanja, dok ne postoje dokazi o sličnom pozitivnom učinku strožih pravila o sankcijama na zapošljavanje. Vidjeti: OECD, *Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012* (Je li djelotvorno zahtijevati uključivanje u svijet rada? Komparativna analiza učinaka uvjetovanosti naknade za nezaposlenost na zapošljavanje u 21 razvijenom gospodarstvu, 1980.–2012.).

⁵⁷ Preporuka Vijeća od 15. veljače 2016. o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (SL C 67, 20.2.2016.).

politike, ako se uključe svi dionici, mogu pridonijeti većoj učinkovitosti, informiranom donošenju politika i većoj transparentnosti nacionalnih sustava.

- (32) Uzajamno učenje i razmjena primjera dobre prakse na razini Unije, zajedno s analitičkim radom na daljnjem razvoju postojećeg referentnog okvira Unije za minimalni dohodak, među ostalim povećanjem dostupnosti i usporedivosti relevantnih pokazatelja te pravilnosti podataka, trebali bi pomoći državama članicama u osmišljavanju i provedbi nacionalnih reformi.
- (33) Sredstva Unije dostupna su za pružanje potpore provedbi ove Preporuke. U okviru Europskog socijalnog fonda plus⁵⁸ svaka bi država članica trebala dodijeliti najmanje 25 % sredstava iz tog fonda za suzbijanje socijalne isključenosti. Europski fond za regionalni razvoj i fond InvestEU mogu isto tako podupirati ulaganja u razvojnu socijalnu infrastrukturu, kao što su socijalni stanovi te rani i predškolski odgoj i obrazovanje te oprema za pristup kvalitetnim uslugama. Instrument za tehničku potporu i Mehanizam za oporavak i otpornost već pomažu državama članicama u osmišljavanju i provedbi strukturnih reformi u području minimalnog dohotka.
- (34) Provedba ove Preporuke ne smije biti temelj za smanjenje razine zaštite postojećim nacionalnim zakonodavstvom ili kako je navedeno u Preporuci 92/441/EEZ. Države članice pozivaju se da uvedu ili zadrže povoljnije odredbe od onih koje se preporučuju u ovoj Preporuci.
- (35) Ukupna održivost javnih financija i primjereno financiranje minimalnog dohotka ključni su za njihovu otpornost, učinkovitost i djelotvornost. Provedba ove Preporuke ne bi trebala znatno utjecati na financijsku ravnotežu sustava socijalne zaštite država članica.
- (36) Procjena distribucijskog učinka koristan je alat za razumijevanje učinka proračunskih mjera i drugih reformi i ulaganja na različite skupine dohodovnih razreda, među ostalim na one u najnepovoljnijem položaju. Stoga procjena distribucijskog učinka može pridonijeti učinkovitijem i djelotvornijem osmišljavanju poreznih reformi i reformi sustava davanja te zajamčiti da nitko ne bude zapostavljen. U Komunikaciji Komisije daju se smjernice državama članicama o tome kako najbolje uključiti procjenu distribucijskog učinka u procese donošenja politika⁵⁹,

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

CILJ

- (1) Radi osiguravanja dostojanstvenog života u svim njegovim fazama ova je Preporuka usmjerena na suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti promicanjem primjerene potpore dohotku, osobito minimalnog dohotka, djelotvornog pristupa potpunim i osnovnim uslugama za osobe koje nemaju dovoljno sredstava te poticanjem integriranja onih koji mogu raditi na tržište rada, u skladu s pristupom aktivnog uključivanja.

DEFINICIJE

- (2) Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

⁵⁸ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013, SL L 231, 30.6.2021.

⁵⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Bolje procjena distribucijskog učinka politika država članica” (najavljeno donošenje).

- (a) „osobe koje nemaju dovoljno sredstava” znači osobe koje žive u kućanstvima koja nemaju dovoljno redovitih ni sigurnih novčanih i materijalnih sredstava nužnih za njihovo zdravlje i dobrobit te za sudjelovanje u gospodarskom i društvenom životu;
- (b) „potpora dohotku” znači sve vrste novčanih naknada koje se pružaju kućanstvu, uključujući minimalni dohodak;
- (c) „minimalni dohodak” znači nedoprinosne sigurnosne mreže koje se temelje na provjeri imovinskog stanja i primjenjuju unutar sustava socijalne zaštite;
- (d) „obuhvat” znači pravo na sudjelovanje u minimalnom dohotku kako je definirano nacionalnim zakonodavstvom;
- (e) „iskorištenost” znači udio osoba koje nemaju dovoljno sredstava, a imaju pravo na sudjelovanje u minimalnom dohotku i doista u njemu sudjeluju;
- (f) „potporne usluge” znači usluge usmjerene na specifične potrebe osoba koje nemaju dovoljno sredstava kako bi se zajamčilo da se mogu integrirati u društvo i, prema potrebi, na tržište rada, a uključuju i usluge socijalnog uključivanja, primjerice socijalni rad, savjetovanje, podučavanje, mentorstvo, psihološku potporu i rehabilitaciju te druge opće potporne usluge, među ostalim rani i predškolski odgoj i obrazovanje, zdravstvenu skrb, dugotrajnu skrb, obrazovanje i osposobljavanje te stanovanje;
- (g) „osnovne usluge” obuhvaćaju vodu, sanitarne uvjete, energiju, prijevoz, financijske usluge i digitalnu komunikaciju;
- (h) „djelotvoran pristup” uslugama znači situacija u kojoj su odgovarajuće usluge odmah dostupne, cjenovno pristupačne, raspoložive, dobre kvalitete i pružaju se pravodobno te u kojoj im potencijalni korisnici mogu jednako pristupiti i svjesni su da postoje i da se mogu njima koristiti;
- (i) „plan uključivanja” znači sporazum ili skup sporazuma koji su sklopljeni s osobama koje nemaju dovoljno sredstava, koji su usmjereni na poticanje njihove socijalne uključenosti i, za one koji mogu raditi, integraciju na tržište rada.

PRIMJERENOST POTPORE DOHOTKU

- (3) Državama članicama preporučuje se da razviju čvrste mreže socijalne sigurnosti kojima se jamči dostojanstven život u svim njegovim fazama te kombiniraju primjerenu potporu dohotku, uključujući minimalni dohodak i druge popratne novčane naknade, i davanja u naravi koja omogućuju pristup potpornim i osnovnim uslugama.
- (4) Kako bi se osigurala primjerena potpora dohotku, državama članicama preporučuje se da razinu potpore dohotku utvrde na temelju transparentne i pouzdane metodologije definirane u zakonodavstvu koja uključuje relevantne dionike. Ta bi metodologija trebala uzeti u obzir ukupne izvore dohotka, specifične potrebe i nepovoljni položaj kućanstava, dohodak radnika s niskim primanjima ili radnika s minimalnom plaćom, životni standard i kupovnu moć, razinu cijena i s njima povezana kretanja.

- (5) Istodobno štiteći poticaje za (ponovno) integriranje onih koji mogu raditi na tržište rada, potpora dohotku trebala bi postupno povećati dohodak osoba koje nemaju dovoljno sredstava na razinu koja je barem jednaka jednomu od navedenog:
- (a) nacionalnom pragu izloženosti riziku od siromaštva; ili
 - (b) novčanoj vrijednosti nužnih roba i usluga, uključujući primjerenu prehranu, stanovanje, zdravstvenu skrb i osnovne usluge, u skladu s nacionalnim definicijama; ili
 - (c) drugim razinama usporedivima s razinama iz točaka (a) ili (b) utvrđenima nacionalnim pravom ili praksom.
- (6) Državama članicama preporučuje se da primjerenu razinu potpore dohotku navedenu u točki 5. ostvare najkasnije do 31. prosinca 2030. i istodobno očuvaju održivost javnih financija.
- (7) Državama članicama preporučuje se da na godišnjoj osnovi preispituju i prema potrebi prilagođavaju razinu potpore dohotku kako bi ostala primjerena, uzimajući u obzir i davanja u naravi.
- (8) Radi promicanja rodne ravnopravnosti, sigurnosti dohotka i ekonomske neovisnosti žena, mladih odraslih osoba i osoba s invaliditetom državama članicama preporučuje se da omoguće podnošenje zahtjeva za potporu dohotku koja će se dodijeliti pojedinačnim članovima kućanstva.

OBUHVAT MINIMALNOG DOHOTKA

- (9) Državama članicama preporučuje se da osiguraju da sve osobe koje nemaju dovoljno sredstava budu obuhvaćene minimalnim dohotkom utvrđenim zakonodavstvom, u kojem se definiraju:
- (a) transparentni i nediskriminirajući kriteriji prihvatljivosti kojima se štiti djelotvoran pristup mladih odraslih osoba minimalnom dohotku i neovisno o tome imaju li stalnu adresu, i istodobno osigurava proporcionalnost trajanja zakonitog boravka;
 - (b) pragovi za provjeru imovinskog stanja koji odražavaju životni standard u državi članici za različite vrste i veličine kućanstava i koji proporcionalno uzimaju u obzir ostale vrste dohodaka (i imovine) u kućanstvu;
 - (c) vrijeme potrebno za obradu prijave, pri čemu treba omogućiti da se odluka donese u roku od 30 dana od podnošenja prijave;
 - (d) kontinuitet pristupa minimalnom dohotku tako dugo dok osobe koje nemaju dovoljno sredstava ispunjavaju kriterije prihvatljivosti, uz redovito preispitivanje prihvatljivosti;
 - (e) jednostavni, brzi, nepristrani i besplatni postupci pritužbi i žalbi, pri čemu treba osigurati da osobe koje nemaju dovoljno sredstava budu informirane i mogu djelotvorno pristupiti takvim postupcima;
 - (f) mehanizmi kojima se osigurava prilagodljivost minimalnog dohotka socioekonomskim krizama, primjerice privremenim ublažavanjem kriterija prihvatljivosti ili produljenjem razdoblja isplata naknada.

ISKORIŠTENOST MINIMALNOG DOHOTKA

- (10) Državama članicama preporučuje se da na sljedeće načine potiču potpunu iskorištenost minimalnog dohotka:

- (a) smanjenjem administrativnog opterećenja, među ostalim pojednostavnjenjem postupaka prijave i osiguravanjem detaljnih uputa za one kojima su potrebne, pri čemu treba imati na umu dostupnost digitalnih i nedigitalnih alata;
- (b) omogućivanjem pristupa besplatnim i ažuriranim informacijama, prilagođenima korisniku, o pravima i obvezama povezanim s minimalnim dohotkom;
- (c) proaktivnim informiranjem osoba koje nemaju dovoljno sredstava kako bi se podigla razina osviještenosti i potaknula iskorištenost, posebno u jednoroditeljskim kućanstvima, među ostalim uključivanjem relevantnih dionika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;
- (d) poduzimanjem mjera za suzbijanje stigmatizacije i nesvjesne pristranosti koje su povezane sa siromaštvom i socijalnom isključenošću;
- (e) redovitim procjenama neiskorištenosti minimalnog dohotka i, ako je primjenjivo, povezanih mjera uključivanja na tržište rada, utvrđivanjem prepreka i provedbom korektivnih radnji.

PRISTUP UKLJUČIVIM TRŽIŠTIMA RADA

- (11) Radi promicanja visoke stope zaposlenosti i uključivih tržišta rada državama članicama preporučuje se da omoguće uključivanje na tržište rada, uklone prepreke (ponovnom) zapošljavanju i održavanju zaposlenosti, pruže potporu osobama koje mogu raditi na putu do kvalitetnih radnih mjesta, osiguraju poticaje za rad, riješe probleme siromaštva unatoč zaposlenju i segmentacije tržišta rada, potiču formalno zapošljavanje, suzbijaju neprijavljeni rad i olakšavaju mogućnosti zapošljavanja, i to:
 - (a) osiguravanjem da zahtjevi za uključivanje na tržište rada pružaju dostatne poticaje za (ponovni) ulazak na tržište rada i da su pritom postupni i proporcionalni; posebnu bi pozornost trebalo posvetiti mladim odraslim osobama kako bi ih se što brže vratilo u obrazovanje, osposobljavanje ili na tržište rada;
 - (b) povećanjem ulaganja u ljudski kapital uključivim politikama obrazovanja i osposobljavanja, podupiranjem usavršavanja i prekvalifikacije, posebno onih s niskom razinom vještina ili zastarjelim vještinama, među ostalim suradnjom sa socijalnim partnerima;
 - (c) omogućivanjem kombiniranja potpore dohotku s primanjima od rada, postupnim ukidanjem potpore dohotku ili zadržavanjem prava na potporu dohotku tijekom probnog roka ili pripravnništva te kratkotrajnog ili povremenog rada;
 - (d) redovitim preispitivanjem poticaja i destimulacija koje proizlaze iz sustava poreza i naknada;
 - (e) podupiranjem mogućnosti za rad u sektoru socijalne ekonomije, među ostalim osiguravanjem praktičnog radnog iskustva;
 - (f) olakšavanjem prelaska u svijet rada osiguravanjem mjera za poslodavce, kao što su poticaji za zapošljavanje, potpore pri zapošljavanju i nakon njega, mentorstvo, savjetovanje te promicanje zadržavanja radnih mjesta i napredovanja.

PRISTUP POTPORNIM I OSNOVNIM USLUGAMA

- (12) Državama članicama preporučuje se da omoguće:
- (a) djelotvoran i ravnopravan pristup potpornim uslugama, među ostalim u skladu s načelima za kvalitetu utvrđenima u dobrovoljnom Europskom okviru za kvalitetu socijalnih usluga;
 - (b) očuvanje kontinuiteta djelotvornog pristupa osnovnim uslugama, uključujući energiju;
 - (c) uklanjanje financijskih i nefinancijskih prepreka za djelotvoran pristup potpornim i osnovnim uslugama.

INDIVIDUALIZIRANA POTPORA

- (13) Kako bi se uklonile različite prepreke socijalnoj uključenosti za osobe koje nemaju dovoljno sredstava i prepreke zapošljavanju za one koji mogu raditi, državama članicama preporučuje se da razviju individualiziran pristup i koordiniraju pružanje usluga:
- (a) provedbom višedimenzionalne procjene potreba kojom se ispituju prepreke socijalnoj uključenosti i zapošljavanju, utvrđuju potporne i osnovne usluge nužne za uklanjanje tih prepreka i određuje potrebna potpora;
 - (b) na temelju toga, najkasnije tri mjeseca od pristupanja minimalnom dohotku, izradom plana uključivanja u kojem bi trebalo:
 - (1) definirati zajedničke ciljeve i vremenski okvir;
 - (2) pripremiti paket potpore koji je prilagođen individualnim potrebama i koji se sastoji od aktivnih mjera tržišta rada i/ili mjera kojim se potiče socijalna uključenost;
 - (3) imenovati voditelja predmeta koji će osigurati neprekidnu potporu, organizirati pravodobna upućivanja na odgovarajuće službe i redovito nadgledati napredak provedbe plana uključivanja;
 - (c) kad je riječ o osobama koje nemaju dovoljno sredstava i dugotrajno su nezaposlene, preispitivanjem i prema potrebi prilagođavanjem postojećih sporazuma o integriranju na tržište rada u skladu s Preporukom o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada ⁶⁰ kako bi ih se dopunilo elementima plana uključivanja navedenima u točki (b).

UPRAVLJANJE, PRAĆENJE I IZVJEŠĆIVANJE

- (14) Radi djelotvornog osmišljavanja i provedbe čvrstih mreža socijalne sigurnosti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini državama članicama preporučuje se:
- (a) da izbjegavaju nedostatke, preklapanja i fragmentiranje različitih naknada i programa kako bi osigurale dosljedan paket potpore dohotku, mjera uključivanja na tržište rada i potpornih usluga;
 - (b) da jačaju operativnu sposobnost tijela zaduženih za potporu dohotku, službi za zapošljavanje i pružatelja potpornih usluga te poboljšaju njihovu suradnju, među ostalim razmjenom podataka i daljnjim promicanjem modela integriranih usluga;

60

- (c) da osnažuju relevantne dionike, kao što su regionalna i lokalna tijela, socijalni partneri, organizacije civilnog društva i subjekti socijalne ekonomije, kako bi djelotvorno sudjelovali u osmišljavanju, provedbi, praćenju i evaluaciji programa minimalnog dohotka;
 - (d) da osiguraju primjereno financiranje mreža socijalne sigurnosti na način koji je u skladu s ukupnom održivošću javnih financija.
- (15) Kako bi donosile informiranije politike, državama članicama preporučuje se:
- (a) da redovito prate provedbu politika potpore dohotku, posebno minimalnog dohotka, i povezanih mjera uključivanja na tržište rada te provedbu pristupa uslugama, među ostalim povećanjem dostupnosti i kvalitete relevantnih podataka na svim razinama upravljanja i provedbom redovitih evaluacija, te da naprave prilagodbe kako bi što učinkovitije postigle ciljeve ove Preporuke;
 - (b) da razviju mehanizme koji omogućuju praćenje osoba koje nemaju dovoljno sredstava za socijalnu uključenost ili prelazak u svijet rada, poštujući pritom pravila o zaštiti podataka;
 - (c) da svake tri godine izvješćuju Komisiju o napretku u provedbi ove Preporuke; prvo izvješće trebalo bi obuhvatiti rezultate i preporuke evaluacija iz točke (a).
- (16) Vijeće pozdravlja namjeru Komisije da:
- (a) surađuje s državama članicama u Odboru za socijalnu zaštitu kako bi se dodatno razvio referentni okvir za minimalni dohodak te povećale dostupnost i usporedivost relevantnih pokazatelja i podataka;
 - (b) poboljša uzajamno učenje i razmjenu rezultata i primjera dobre prakse među državama članicama;
 - (c) na temelju izvješća iz točke 15. podtočke (c) i u Odboru za socijalnu zaštitu, redovito preispituje napredak postignut u provedbi ove Preporuke, u bliskoj suradnji s Odborom za zapošljavanje i mrežom javnih službi za zapošljavanje u vezi s pristupom uključivim tržištima rada;
 - (d) prati napredak u provedbi ove Preporuke u kontekstu europskog semestra i prema potrebi državama članicama uputi preporuke za pojedine zemlje;
 - (e) analizira mjere poduzete kao odgovor na ovu Preporuku, posebno njihov utjecaj na smanjenje siromaštva i socijalnu isključenost, povećanje razina zaposlenosti i povećanje sudjelovanja u osposobljavanju, te izvijesti Vijeće do 2032.
- (17) Preporuka 92/441/EEZ zamjenjuje se ovom Preporukom.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*