



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 19 декември 2022 г.
(OR. en)

15540/22

Междуетноститутуционално досие:
2022/0299 (NLE)

SOC 662
EMPL 455
ECOFIN 1277

ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ И ДРУГИ ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ

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

ПРЕПОРЪКА (ЕС) 2022/... НА СЪВЕТА

от ...

относно адекватен минимален доход, гарантиращ активно приобщаване

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

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

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) С оглед да се гарантира достоен живот на всички етапи от живота, настоящата препоръка има за цел борбата с бедността и социалното изключване и осигуряването на високи равнища на заетост чрез насърчаване на адекватно подпомагане на доходите, по-специално посредством минимален доход, ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и насърчаване на интеграцията на пазара на труда на тези, които могат да работят, в съответствие с подхода на активно приобщаване.
- (2) Съгласно член 151 от ДФЕС Съюзът и държавите членки си поставят за цел, наред с другото, да насърчават заетостта, да подобряват условията на живот и труд, да осигурят подходяща социална закрила и да се борят с изключването.
- (3) Член 34 от Хартата на основните права на Европейския съюз¹ предвижда, че Съюзът признава и зачита правото на достъп до обезщетения за социална сигурност и до социалните служби. Тя предвижда също, че всеки, който пребивава и се придвижва законно на територията на Съюза, има право на обезщетения за социална сигурност и на социални придобивки и че с цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и зачита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на лицата, които не разполагат с достатъчно средства.

¹ ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 391.

- (4) Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета¹ относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила призовава държавите членки да признаят основното право на всяко лице на достатъчно средства и социално подпомагане, така че да живее по начин, съвместим с човешкото достойнство, като част от цялостен и последователен стремеж за борба със социалното изключване и им препоръчва да адаптират своите системи за социална закрила според необходимото. С оглед на съдържанието на настоящата препоръка е целесъобразно тя да замени Препоръка 92/441/ЕИО.
- (5) В Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията² относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда, се излага всеобхватна стратегия, за да се улесни интеграцията в устойчива и качествена заетост на лицата, които могат да работят, и да се предоставят ресурси, които са достатъчни за достоен живот, както и подпомагане за социалното участие на лицата, които не могат. Този интегриран подход, който се основава на съчетание от три направления на политиката: адекватно подпомагане на доходите, приобщаващи пазари на труда и достъп до качествени услуги, е изключително важен за лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда или са изключени от обществото.

¹ Препоръка 92/441/ЕИО на Съвета от 24 юни 1992 г. относно общите критерии за достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила (ОВ L 245, 26.8.1992 г., стр. 46).

² Препоръка 2008/867/ЕО на Комисията от 3 октомври 2008 г. относно активното приобщаване на лицата, изключени от пазара на труда (ОВ L 307, 18.11.2008 г., стр. 11).

- (6) През ноември 2017 г. Европейският парламент, Съветът и Комисията прокламираха Европейския стълб на социалните права¹, като определиха 20 принципа в подкрепа на добре функциониращи и справедливи пазари на труда и социални системи. Принцип 14 гласи, че всеки човек, който не разполага с достатъчно средства, има право на адекватни обезщетения за минимален доход, гарантиращи достоен живот на всички етапи от живота, както и ефективен достъп до стоки и услуги за подкрепа и че затези, които могат да полагат труд, обезщетенията за минимален доход следва да бъдат съчетани със стимули за (повторно) интегриране на пазара на труда.
- (7) В своето съобщение от 4 март 2021 г. озаглавено „План за действие на Европейския стълб на социалните права“² Комисията определя амбицията за силна социална Европа. През юни 2021 г. Европейският съвет приветства социалната цел на Съюза за намаление на бедността, в съответствие с Декларацията от Порто, подписана от държавните и правителствените ръководители на 8 май 2021 г., съгласно която броят на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, следва да бъде намален с поне 15 милиона до 2030 г. в сравнение в 2019 г., като поне пет милиона от тях следва да бъдат деца. Европейският съвет приветства също така водещите цели във връзка със заетостта, а именно ниво на заетост от най-малко 78 % за населението на възраст между 20 и 64 години и участие на поне 60 % от всички възрастни в професионално обучение всяка година. Преразгледан набор от социални показатели и рамка за сравнителен анализ относно минималния доход, за които беше постигната договореност от Комитета за социална закрила, подпомагат аналитичната основа на европейския семестър, на съвместния доклад за заетостта и на специфичните за всяка държава препоръки.

¹ Междуинституционална прокламация относно Европейския стълб на социалните права (ОВ С 428, 13.12.2017 г., стр. 10).

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „План за действие на Европейския стълб на социалните права“ (COM(2021)102 final).

- (8) В Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие и нейните цели се подчертава, че устойчивият икономически растеж трябва да върви ръка за ръка с изкореняването на бедността и на други лишения, намаляването на неравенството и подобряването на достъпа до здравеопазване, образование и заетост.
- (9) В своята резолюция от 24 октомври 2017 г.¹ относно политиките относно минималния доход като средство за борба срещу бедността Европейският парламент призова държавите членки да въведат адекватен минимален доход, като подчерта ролята на защитата на минималните доходи като инструмент за борба с бедността. В заключенията си от 12 октомври 2020 г. „Укрепване на защитата на минималните доходи за борба с бедността и социалното изключване по време на пандемията от COVID-19 и след това“² Съветът прикани Комисията да инициира актуализиране на рамката на Съюза, за да се подкрепят активно и да се допълнят политиките на държавите членки за национална защита на минималния доход. По време на Конференцията за бъдещето на Европа гражданите призоваха за обща рамка на Съюза относно минималния доход.

¹ Резолюция на Европейския парламент от 24 октомври 2017 г. относно политиките относно минималния доход като средство за борба срещу бедността (2016/2270(INI) (ОВ С 346, 27 септември, 2018 г., стр. 156).

² Заключения на Съвета от 12 октомври 2020 г. „Укрепване на защитата на минималните доходи за борба с бедността и социалното изключване по време на пандемията от COVID-19 и след това“.

- (10) Настоящата препоръка се основава на констатациите от оценките на Комисията, в които се прави преглед на постигнатия напредък в изпълнението на Препоръка 2008/867/ЕО. В оценките беше потвърдена валидността на подхода на активно приобщаване, но бяха изтъкнати и конкретни предизвикателства, свързани със слаба адекватност, ограничено усвояване и малък обхват на минималния доход, потенциални възпиращи фактори, произтичащи от данъчните системи и системите за обезщетения, и проблемен достъп до качествени услуги, насърчаващи социалното приобщаване и интеграцията на пазара на труда, наред с другото. Също така в тях беше отправен призив за поставяне на по-силен акцент върху адекватната подкрепа за социалното приобщаване на лицата, които не могат да работят.
- (11) Въпреки постигнатия напредък в намаляването на бедността и социалното изключване в Съюза през последното десетилетие, над 95,4 милиона души все още са били изложени на риск от бедност или социално изключване през 2021 г., като този риск е бил по-висок за жените. Увеличаването на риска от бедност за хората, живеещи в (почти) безработни домакинства, и влошаването на бедността в много държави членки, придружени от спад на въздействието на социалните трансфери върху намаляването на бедността, поражда опасения. Съюзът и неговите държави членки следва да правят повече, за да помогнат ефективно на най-уязвимите хора и хората в неравностойно положение.

- (12) Устойчивата и качествена заетост е най-добрият начин за излизане от бедността и социалното изключване. Същевременно осигуряването на присъствието на повече хора, участващи на пазара на труда, спомага за финансирането на системите за социална закрила и по-добрата им финансова устойчивост, което допринася за справедливостта между поколенията, и насърчава социалното сближаване. За постигането на по-високи равнища на заетост от първостепенно значение е да се окаже подкрепа на хората за успешен преход на пазара на труда.
- (13) Социалните и икономическите предимства на адекватните и целенасочени предпазни мрежи за социална сигурност придобиха още по-голямо значение по време на ограничителните мерки, свързани с пандемията от COVID-19. Ограничителните мерки оказаха непропорционално въздействие върху жените и групите в неравностойно положение, особено от гледна точка на достъпа до здравеопазване — по причини, свързани с физическото и психичното здраве, образование и съответни услуги, което засили съществуващите преди това ограничения във връзка с достъпа до заетост¹. Извлечените поуки от кризата, свързана с COVID-19, подчертаха също така значението на адекватните, всеобхватни и устойчиви системи за социална закрила, които са реагиращи на сътресения превантивни инструменти за подпомагане на възстановяването.

¹ Европейска комисия, генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Съвместен доклад за заетостта за 2022 г., Служба за публикации на Европейския съюз, 2022 г.

- (14) Макроикономическите тенденции, свързани с глобализацията, екологичния и цифровия преход, демографските промени и променящите се модели на работа, продължават да оформят облика на Съюза. Всеобхватните и стабилни предпазни мрежи за социална сигурност, които гарантират адекватно подпомагане на доходите и улесняват преходите на пазара на труда, включително подкрепа за преквалификация и повишаване на квалификацията, могат да спомогнат тези процеси да бъдат справедливи и приобщаващи. Промените в моделите на професионално развитие, съчетани с нарастване на нестандартните форми на заетост, могат да направят по-трудно за хората с ниски доходи да отговорят на условията за достъп до системите за социална закрила, основани на осигуряване, и да доведат до нарастване на търсенето на алтернативни мерки за подкрепа, като например минимален доход. Освен това вследствие на необоснованата и незаконна агресивна война на Русия срещу Украйна, рязкото нарастване на цените на енергията и съответно на инфлацията засягат домакинствата с ниски и по-ниски средни доходи. Мерките по отношение на доходите могат да бъдат насочени към уязвими групи и са съвместими със запазване на стимулите за намаляване на търсенето на енергия и повишаване на енергийната ефективност.

- (15) Акцентът на настоящата препоръка е поставен върху „лицата, които не разполагат с достатъчно средства“, което означава лица, живеещи в домакинства с недостатъчни, нередовни или несигурни парични и материални средства, които са от съществено значение за тяхното здраве и благосъстояние и за участието им в икономическия и социалния живот. За лицата, които могат да работят, трябва да има стабилни предпазни мрежи за социална сигурност, които улесняват (повторна) интеграция на пазара на труда чрез конкретни мерки за подпомагане, които съчетават активни мерки на пазара на труда и подкрепа при търсенето на работа, образованието и обучението. За нуждаещите се, включително тези, които не могат да работят, тези мрежи гарантират адекватно подпомагане на доходите и услуги за подпомагане. Така предпазните мрежи за социална сигурност не са пасивен инструмент, а действат, доколкото е възможно, като трамплин за социално-икономическа интеграция и повишена социална мобилност, подобрявайки перспективите за приобщаване и заетост.

- (16) Предпазните мрежи за социална сигурност съдържат набор от парични обезщетения и обезщетения в натура, които предоставят подпомагане на доходите и достъп до услуги за подпомагане и основни услуги. Важен елемент на подпомагането на доходите са обезщетенията за минимален доход, определени като парични обезщетения, които са независещи от вноски и с приложими условия за имуществено състояние и които се предоставят като крайна мярка с цел да компенсират недостига, така че да се постигне определено общо равнище на дохода в домакинствата, където другите източници на доходи или обезщетения са изчерпани или не са адекватни за гарантиране на достоен живот. В някои държави членки обезщетенията за минимален доход могат да бъдат съчетани с други парични обезщетения, предоставяни на домакинството и неговите членове, като детски и семейни надбавки, помощи за жилищно настаняване, обезщетения за безработица, обезщетения за инвалидност, обезщетения за старост или обезщетения за работещи лица. Те може също така да допълват минимална пенсия и минимален доход от работа. Настоящата препоръка се отнася главно до минималния доход и не засяга Препоръката на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила¹.

¹ Препоръка на Съвета от 8 ноември 2019 г. относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила (ОВ С 387, 15.11.2019 г., стр. 1)..

- (17) Минималният доход е ключов елемент от стратегиите за избавяне от бедността и изключването и може да действа като автоматичен стабилизатор. Във времена на икономическа криза той може да допринесе за подпомагане на устойчивото и приобщаващо възстановяване, да спомогне за смекчаване на спада в доходите на домакинствата и да ограничи броя на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване. За лицата, които могат да работят, минималният доход следва да съдържа адекватни стимули и съобразени със ситуацията и пропорционални условия за (повторно) интегриране на пазара на труда. Същевременно минималният доход следва да бъде разработен заедно със стимули за работа, за да се предотврати ефектът на хистерезис на пазара на труда и да се подпомогне високата заетост, високият интензитет на икономическа активност, устойчивият преход към пазара на труда и възходящата мобилност на доходите.

- (18) Обезщетенията в натура могат да допълват паричните обезщетения, като улесняват достъпа до специфични услуги, като образование и грижи в ранна детска възраст, в съответствие с Препоръка на Съвета (ЕУ) 2021/1004¹ за създаване на Европейска гаранция за децата, здравеопазване и дългосрочни грижи, социално жилищно настаняване, заетост и обучение, а също и достъп до основни услуги.

Предоставянето на такива обезщетения в натура може да спомогне за поставянето в контекст на оценката на адекватността на подпомагането на доходите. Някои обезщетения в натура, предоставяни чрез целеви схеми и подкрепящи общото потребление (например ваучери за храна или компенсации за разходи, пряко свързани с жилищно настаняване, включително намалени енергийни тарифи) на лица, които не разполагат с достатъчно средства, могат да бъдат взети предвид при оценката на адекватността на подпомагането на доходите, доколкото тези обезщетения допринасят пряко за подобряване на положението с доходите на получателите на минимални доходи.

¹ Препоръка (ЕС) 2021/1004 на Съвета от 14 юни 2021 г. за създаване на Европейска гаранция за децата (ОВ L 223, 22.6.2021 г., стр.14).

- (19) Полагането на повече усилия за прилагането на интегрирани и стабилни предпазни мрежи за социална сигурност има потенциала не само да подобри социалните резултати и резултатите по отношение на здравеопазването за тези, които са най-отдалечени от пазара на труда, но и да създаде дългосрочни социални и икономически ползи за Съюза, да насърчи икономическото, социалното и териториалното сближаване и да изгради по-справедливи, сплотени и устойчиви общества. Необходими са трайни усилия за подобряване на достъпа на хората с ниски доходи до системата за социална закрила, основана на осигуряване, за да им се помогне да придобият права на социална закрила, особено чрез улесняване на качествената заетост, и за координиране на предоставянето на подпомагане на доходите съгласно съответните схеми. Тези предпазни мрежи за социална сигурност следва също така да спомогнат за увеличаване на достъпа до здравни грижи и здравословна храна за живеещите в бедност хора. Държавите членки следва да се стремят да повишават ефективността и ефикасността на своите системи за социална закрила, включително чрез подкрепата за достъпа до пазара на труда, и като цяло да предотвратяват изпадането на хора в бедност или в нужда да разчитат на минимален доход в дългосрочен план.

- (20) Въпреки че всички държави членки разполагат с предпазни мрежи за социална сигурност, напредъкът в осигуряването на тяхната достъпност и адекватност е неравномерен. Структурата им се различава в отделните държави членки, отразявайки различните национални традиции и цялостната организация на системите за социална закрила, както и взаимодействието между паричните обезщетения и обезщетенията в натура. Въпреки горепосочените точки, държавите членки са изправени пред сходни предизвикателства. Въпреки че беше извършено известно сближаване, осъществените досега реформи невинаги бяха достатъчни или тяхното изпълнение беше бавно, както беше посочено в съответните дългосрочни специфични за всяка държава препоръки, отправени в контекста на европейския семестър. Националните планове по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост предвиждат подкрепа за реформи и инвестиции в съответните държави членки с цел укрепване на ефективността, структурата и устойчивостта на техните системи за социална закрила, включително чрез подобряване на структурата на минималния доход и осигуряване на сближаване във възходяща посока по отношение на неговата адекватност и обхват. Също така някои инвестиции се съсредоточават върху борбата с енергийната бедност и подобряването на достъпа до основни услуги за уязвимите домакинства.

- (21) Подпомагането на доходите се счита за адекватно, когато гарантира достоен живот на всички етапи от живота. За да се осигури адекватност на цялостното подпомагане на доходите, е необходима стабилна и прозрачна методика за определяне, преглеждане на редовни интервали и, при необходимост, годишно коригиране на минималния доход, въз основа на съответни показатели и при отчитане на конкретните нужди на домакинствата. За насочване на оценката на адекватността могат да се използват референтни стойности, като например националният праг на риска от изпадане в бедност или методи, основани на национално определена кошница от стоки и услуги, отразяваща издръжката на живота и потребностите на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, в дадена държава членка или регион. Адекватността може също така да бъде съпоставена с доходите от труд, като например доходите на нископлатен работник или на лице с минимална работна заплата, като същевременно се спазва прагът на риска от изпадане в бедност или се гарантира издръжката на живота и нуждите на лицата, които не разполагат с достатъчно средства. При все че е очевидно, че доходите от труд (на равнище минимална работна заплата) следва да бъдат по-високи от доходите от обезщетения, няма доказателства за осреднено съществено отрицателно въздействие върху вероятността за намиране на работа за лицата, получаващи подпомагане за минимален доход. Предвид различията по отношение на адекватността в отделните страни, държавите членки следва постепенно да постигнат адекватни равнища на общото подпомагане на доходите. При определянето и коригирането на равнището на минималния доход държавите членки следва да вземат предвид равнището на инфлацията (особено тази на храните и енергията), повишаването на разходите за живот и развитието на заплатите.

- (22) Критериите за допустимост за минималния доход могат да бъдат пречка пред достъпа на определени групи. По принцип децата са обхванати като част от домакинството. При все това възрастовият праг, определен за кандидатстващите на възраст над 18 години, може да ограничи достъпа на младите хора. Ограниченията, свързани с минималната продължителност на законното пребиваване, могат да ограничат достъпа за чужди граждани, а липсата на постоянен адрес затруднява възползването от минимален доход за бездомните или хората, живеещи в необлагодетелствани райони (например в ромски селища). При все че проверката на имущественото състояние е основен елемент за осигуряване на целесъобразно насочване на минималния доход, може да се стигне до недостатъчен обхват и в случаите, когато определеният праг за максималната обща стойност на доходите и активите при проверката на имущественото състояние е много нисък, поради което някои домакинства са изключени, въпреки че са бедни. Въвеждането на недискриминационни критерии за достъп до минимален доход не засяга изключенията от равното третиране, предвидени или разрешени от правото на Съюза, като например Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета¹.

¹ Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 30.4.2004 г., стр. 77).

- (23) Следва да се предприемат действия във връзка с недостатъчния обхват на минималния доход, както и да се гарантира трайният обхват през различните етапи от живота чрез въвеждане на прозрачни и недискриминационни критерии за достъп. Възрастта, наличието на постоянен адрес или изискването за непропорционално дълго законно пребиваване не следва да представляват пречка пред достъпа до минимален доход. Проверката на имущественото състояние обикновено включва различни видове доходи (например от работа или вече предоставени обезщетения) и определени активи (като например собственост). Праговете за проверка на имущественото състояние и видовете доходи и активи, изключени от такава проверка, следва да отразяват достоен живот за различните видове и размери домакинства в дадена държава членка. Ниските доходи от труд (като еднократни или нередовни доходи) следва да се вземат предвид пропорционално при проверката на имущественото състояние по такъв начин, че да се запазят стимулите за работа за тези, които могат да работят, и да не се изключват кандидатстващите от възможността да получават (евентуално по-ниски) обезщетения. Достъпът до минимален доход трябва да се предоставя бързо и без необосновано забавяне и правото следва да бъде неограничено, при условие че кандидатстващите продължават да отговарят на критериите за допустимост и на специфични условия по време на периодичните прегледи. Предвиденият срок от 30 дни за обработване на заявлението за кандидатстване от подаването му може да бъде прекъснат в случай на необходимост да се установят всички факти, при условие че лицата, които не разполагат с достатъчно средства, получават подходяща временна помощ, когато е възможно.

- (24) Във времена на икономически спад и различни видове кризисни ситуации, гъвкавостта на структурата на минималния доход, включително посредством временно опростяване на достъпа, облекчаване на критериите за допустимост или удължаване на срока на обезщетенията, може да има важна роля за смекчаване на неблагоприятните социални последици и стабилизираща роля в икономиката. Мерките за фискална консолидация, които водят по-скоро до намаляване на нивата на защита, отколкото до по-ефективни схеми, следва да се използват само в краен случай и следва да бъдат придружени от оценка на разпределението на въздействието, за да се сведе до минимум отрицателното отражение върху хората в най-неравнотойно положение; при всички случаи нивото на закрила следва да остане адекватно.
- (25) Заради непропорционална административна тежест, неосведоменост или страх от стигматизация или дискриминация лицата, отговарящи на условията за минимален доход, могат да не поискат достъп до него. Предотвратяването на фрагментирани схеми, осигуряването на цялостна достъпност, опростеността на процедурите за кандидатстване и предлагането на административна помощ на потенциалните кандидатстващи могат да доведат до по-активно усвояване на минималния доход. Необходими са допълнителни мерки, за да се улесни усвояването на минималния доход от домакинства с един родител, оглавявани предимно от жени. Освен това, при спазване на правилата за защита на данните, усилията за популяризиране следва да бъдат насочени по-специално към социално необлагодетелстваните области и най-маргинализираните домакинства, включително ромите. Слабата достъпност на цифрови инструменти или липсата на умения за използването им също може да представлява пречка пред ефективния достъп, включително за хората с увреждания. Редовният мониторинг и анализ на съответните данни могат да помогнат да се разберат причините за неусвояването и да се подобрят действията на политиката в това отношение.

- (26) Въпреки че проверката на имущественото състояние се извършва на равнището на домакинството, при нея често не се вземат предвид положението на отделните лица в домакинството, потенциалното неравномерно разпределение на семейните доходи и желанието за самостоятелност. Това засяга най-вече жените, тъй като е по-вероятно те да бъдат с по-ниски доходи, по-ниско заплащане и по-големи отговорности за полагане на грижи. Без непременно да се променя практиката за проверка на имущественото състояние и без да се увеличава общото равнище на обезщетенията, получавани от домакинството, решенията, взети в съответствие с националното право и практика и улесняващи получаването от отделните членове на домакинството на техния дял в подпомагането на доходите, могат да допринесат за равенството между половете и за икономическата независимост и сигурността на доходите на жените, младите хора и хората с увреждания.

- (27) Укрепването на приобщаващи пазари на труда, които са достъпни за всички, е от значение за свеждането до минимум на дългосрочната зависимост от подпомагането на доходите. Посредством изисквания за активизиране и активни политики по заетостта, включващи помощни услуги като консултиране, наставничество или помощ при търсене на работа и мерки за осигуряване на равновесие между професионалния и личния живот, може да се стимулира полагането на по-големи усилия за търсене на работа, както и приемането на предложения за работа. В съответствие с препоръката на Съвета от 30 октомври 2020 г. „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“¹ следва да се обърне специално внимание на незаетите с работа, учене или обучение млади хора, изложени на риск от бедност или социално изключване, като те бъдат върнати в образованието, обучението или на пазара на труда във възможно най-кратък срок, а получаването на подпомагане на доходите следва да бъде обвързано с особено силни мерки за активизиране. В съответствие със Стратегията на Комисията за правата на хората с увреждания 2021-2030 г.² следва да се обърне специално внимание и на потребностите на хората с увреждания. Във всички възрасти преходът към заетост може да бъде подпомогнат от възможности за повишаване на квалификацията и преквалификация, персонализирана подкрепа и ориентиране, които отговарят на специфични нужди, осигуряване на качествени работни места, насърчаване на запазването на работни места и създаване на условия за служебно повишаване. Редовните прегледи на стимулите и възпиращите фактори, произтичащи от данъчните и осигурителните системи, постепенното премахване на подпомагането на доходите при започване на работа или въвеждането на възможност то да бъде съчетано с доходи от труд могат да увеличат разполагаемия доход на домакинството, допринасяйки по този начин за повишаване на привлекателността на труда, намаляване на бедността сред работещите и стимулиране на официалната заетост. Същевременно е необходимо обезщетенията за работещи да бъдат внимателно структурирани, за да не се стигне до капани на ниските заплати.

¹ Препоръка на Съвета от 30 октомври 2020 г. „Мост към работни места — укрепване на гаранцията за младежта“ и за замяна на Препоръката на Съвета от 22 април 2013 г. за създаване на гаранция за младежта (ОВ С 372, 4.11.2020 г.).

² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Съюз на равенство: Стратегия за правата на хората с увреждания за периода 2021—2030 г.“ от 3 март 2021 г., COM(2021) 101 final.

- (28) Заетостта в социалната икономика би могла да бъде стъпка към други сектори на пазара на труда. Улесняването на прехода към заетост следва да бъде подкрепено чрез предоставянето на работодателите на специални услуги, придружени от целенасочени финансови стимули, когато е необходимо.
- (29) За изграждането на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност са необходими също така услуги за социално приобщаване, например социална работа, съвети, напътстване, наставничество, психологическа подкрепа и различни схеми за рехабилитация, както и мерки за улесняване на достъпа до други услуги за подпомагане и основни услуги. Освен това следва да продължат усилията за подобряване на качеството на услугите в съответствие с доброволната европейска рамка за качеството на социалните услуги, създадена от Комитета за социална закрила¹, както и за гарантиране на постоянен достъп до основни услуги. Мерките за преодоляване на финансовите и нефинансовите пречки, възпрепятстващи равния и универсален достъп до услуги, следва също да бъдат засилени.

¹ Доброволна европейска рамка за качеството на социалните услуги, SPC/2010/10 final.

- (30) Оказването на по-индивидуализирана подкрепа, насочена към идентифициране и удовлетворяване на сложните потребности на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и техните домакинства, може да допринесе значително за успешната им социална и икономическа интеграция. Оценката на потребностите е предпоставка за съставянето на индивидуален план за приобщаване, обхващащ лицата, които не разполагат с достатъчно средства, от дадено домакинство (индивидуално или съвместно), и за определяне на вида на необходимата подкрепа и договорените цели. Подкрепата следва да включва мерки за социално приобщаване или мерки по линия на активни политики по заетостта, които се изпълняват в целесъобразна последователност, в зависимост от индивидуалната ситуация и готовността за работа, като същевременно се осигурява баланс между положителните стимули и изискванията за активизиране. Споразуменията за работна интеграция, сключени в съответствие с Препоръката на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на трайно безработните лица на пазара на труда¹, също могат да служат за тази цел и, ако е необходимо, да бъдат съответно адаптирани.

¹ Препоръка на Съвета от 15 февруари 2016 г. относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда (ОВ С 67, 20.2.2016 г., стр. 1).

- (31) Механизмите за ефективно управление са от ключово значение за установяването на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност. При управлението на обезщетенията и предоставянето на услуги следва да се използват предимствата на инструментите, които предлага цифровият преход, като същевременно се избягва изключването поради цифрово разделение. Следва да се положат усилия за установяване на тясно сътрудничество и за съгласуване на действащите схеми и обезщетения, както и за координирането им с други политики. Необходимо е да се обърне специално внимание на укрепването на оперативния капацитет на всички засегнати институции. Обменът на данни и по-тясното сътрудничество между различните равнища на управление и услуги, включително чрез официални споразумения или обслужване на едно гише, улесняват по-добре интегрираната подкрепа. Надеждният мониторинг и редовното оценяване на въздействието на политиката с участието на всички заинтересовани страни могат да допринесат за повишаване на ефикасността, за информирано изготвяне на политики и за по-прозрачни национални системи.
- (32) Организациите на гражданското общество често играят важна допълваща роля в борбата срещу бедността и социалното изключване. Техните специални дейности могат да подпомагат публичните органи при разработването и прилагането на политики за приобщаване и активизиране. Като предоставят както материална, така и психосоциална подкрепа на най-уязвимите, организациите на гражданското общество допринасят за възстановяването на човешкото достойнство и подкрепят социалното приобщаване, като същевременно насочват хората, които могат да работят, по пътя към заетостта.

- (33) Взаимното учене и обменът на най-добри практики на равнището на Съюза, заедно с аналитичната работа за по-нататъшното развиване на съществуващата рамка на Съюза за сравнителен анализ относно минималния доход, включително чрез подобряване на наличието и съпоставимостта на съответните показатели и редовността на данните, следва да подпомагат държавите членки при разработването и изпълнението на национални реформи.
- (34) За подпомагане на изпълнението на настоящата препоръка се предоставят средства на Съюза. По линия на Европейския социален фонд плюс, създаден с Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета¹ всяка държава членка следва да заделя най-малко 25 % от средствата по него за борба със социалното изключване. Европейският фонд за регионално развитие и програмата InvestEU също могат да подкрепят инвестиции в благоприятстваща социална инфраструктура, като например социално жилищно настаняване, образование и грижи в ранна детска възраст, предоставяне на качествени услуги и достъп до тях. Инструментът за техническа подкрепа и Механизмът за възстановяване и устойчивост вече подпомагат държавите членки при разработването и изпълнението на структурни реформи във връзка с минималния доход.
- (35) Цялостната устойчивост на публичните финанси и адекватното финансиране на минималните доходи са от основно значение за тяхната устойчивост, ефикасност и ефективност. Изпълнението на настоящата препоръка не следва да оказва значително отражение върху финансовото равновесие на системите за социална закрила на държавите членки.

¹ Регламент (ЕС) 2021/1057 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за създаване на Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1296/2013 (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 21).

- (36) Оценката на разпределението на въздействието е полезен инструмент за установяване на въздействието на бюджетните мерки и други реформи и инвестиции върху различните групи доходи, включително върху най-необлагодетелстваните. Оценката на разпределението на въздействието може да допринесе за по-ефикасното и ефективно разработване на данъчните реформи и реформите на обезщетенията, гарантирайки по този начин, че никой няма да бъде пренебрегнат. Съобщение на Комисията от 28 септември 2022 г., озаглавено „По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на държавите членки“¹ предлага на държавите членки насоки за това как най-добре да включат оценката на разпределението на въздействието в своите процеси на изготвяне на политики,
- (37) Изпълнението на настоящата препоръка не може да се използва за понижаване на нивото на защита, предвидено в действащото национално законодателство или както е посочено в Препоръка 92/441/ЕИО. Държавите членки се приканват да въведат или запазят по-благоприятни разпоредби от препоръчаните в настоящата препоръка.
- (38) Настоящата препоръка не засяга компетентността на държавите членки да определят и организират своите системи за социална закрила,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА

¹ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „По-добро оценяване на разпределителното въздействие на политиките на държавите членки“ (COM(2022) 494 final).

ЦЕЛ

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

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- 2) За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:
 - а) „лица, които не разполагат с достатъчно средства“ означава лица, живеещи в домакинства с недостатъчни, нередовни или несигурни парични и материални средства, които са от съществено значение за тяхното здраве и благосъстояние и за участието им в икономическия и социалния живот;
 - б) „подпомагане на доходите“ означава общо всички видове парични обезщетения, предоставяни на домакинството и неговите членове, включително обезщетенията за минимален доход;
 - в) „минимален доход“ означава функциониращи в рамките на системите за социална закрила предпазни мрежи, които са независещи от вноски и с приложими условия за имуществено състояние и които се предоставят като крайна мярка на лицата, които не разполагат с достатъчно средства;

- г) „обхват“ означава правото на участие в минималния доход съгласно определеното в националното законодателство;
- д) „усвояване“ означава делът на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, имащи право да участват в схемите за минимален доход и реално участващи в тях;
- е) „услуги за подпомагане“ означава услуги, насочени към специфични потребности на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, за да се гарантира, че те са в състояние да се интегрират в обществото и когато е приложимо, на пазара на труда, включително услуги за социално приобщаване, например социална работа, съвети, напътстване, наставничество, психологическа подкрепа, рехабилитация и други услуги за подпомагане, в това число образование и грижи в ранна детска възраст, здравни грижи, дългосрочни грижи, образование и обучение и жилищно настаняване;
- ж) „основни услуги“ означава услуги, които включват водоснабдяване, канализация, енергия, транспорт, финансови услуги и цифрови комуникации;
- з) „ефективен достъп до услуги“ означава ситуация, при която съответните услуги са на разположение, на приемлива цена, достъпни, с добро качество, предоставят се своевременно и когато потенциалните ползватели имат равен достъп до тях, знаят за съществуването им, както и за правата във връзка с използването им;

- и) „план за приобщаване“ означава споразумение или набор от споразумения, сключени с лица, които не разполагат с достатъчно средства, чиято цел е да насърчават тяхното социално приобщаване, а за тези, които могат да работят — интеграцията им на пазара на труда.

АДЕКВАТНОСТ НА ПОДПОМАГАНЕТО НА ДОХОДИТЕ

- 3) Препоръчва се държавите членки да предоставят и, когато е необходимо, да укрепят стабилни предпазни мрежи за социална сигурност, които да гарантират достоен живот на всички етапи от живота, съчетавайки адекватно подпомагане на доходите — посредством обезщетения за минимален доход и други съпътстващи парични обезщетения, и обезщетения в натура, и давайки ефективен достъп до услуги за подпомагане и основни услуги. Предоставянето на обезщетения в натура може да подпомогне стабилното подпомагане на доходите.
- 4) За да осигурят адекватно подпомагане на доходите, се препоръчва държавите членки да определят равнището на минимален доход, използвайки прозрачна и надеждна методика, която е определена в съответствие с националното право и в която участват съответните заинтересовани страни. Препоръчва се в методиката да се вземат предвид източниците на общия доход, специфичните потребности и неравностойното положение на домакинствата, доходът на нископлатен работник или на лице с минимална работна заплата, стандартът на живот и покупателната способност, нивата на цените и промените в тях, както и други приложими елементи.

- 5) Като се запазват стимулите за (повторно) интегриране и оставане на пазара на труда на лицата, които могат да работят, се препоръчва подпомагането на доходите на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, да достигне до равнище, което е поне равностойно на едно от следните:
- а) националния праг на риска от изпадане в бедност; или
 - б) паричната стойност на необходими стоки и услуги, включително подходящо хранене, жилищно настаняване, здравеопазване и основни услуги, съгласно националните определения; или
 - в) други равнища, съвместими с посочените в буква а) или б), установени от националното право или практика.
- 6) На държавите членки се препоръчва да постигнат постепенно адекватното равнище на подпомагане на доходите, предвидено в точка 5, най-късно до 2030 г., като същевременно запазят устойчивостта на публичните финанси.
- 7) Препоръчва се държавите членки редовно да преразглеждат и по целесъобразност да коригират равнището на минималния доход, за да поддържат адекватността на подпомагането на доходите, като същевременно вземат предвид обезщетенията в натура.

- 8) С оглед на насърчаването на равенството между половете, сигурността на доходите и икономическата независимост на жените, младите хора и хората с увреждания, препоръчва се държавите членки да осигурят възможност за подаване на искане минималният доход да се предоставя на отделни членове на домакинството.

ОБХВАТ НА МИНИМАЛНИЯ ДОХОД

- 9) Препоръчва се държавите членки да гарантират, че всички лица, които не разполагат с достатъчно средства, включително младите хора, са обхванати от минималния доход, установен със закон, като определят:
- а) прозрачни и недискриминационни критерии за допустимост, запазващи ефективния достъп до минимален доход, независимо от наличието на постоянен адрес, като същевременно се гарантира, че продължителността на законното пребиваване е пропорционална;
 - б) прагове за проверка на имущественото състояние, които отразяват стандарта на живот в дадена държава за различните видове и размери домакинства и вземат предвид другите видове доходи (и активи) на домакинството по пропорционален начин;
 - в) времето, необходимо за обработване на заявлението за кандидатстване, като същевременно се гарантира, че решението се издава без необосновано забавяне и на практика не по-късно от 30 дни от подаването на заявлението;

- г) непрекъснатостта на достъпа до минимален доход, докато лицата, които не разполагат с достатъчно средства, отговарят на критериите за допустимост и установените със закон условия, като редовно се извършват прегледи на допустимостта и същевременно се осигурява достъп до конкретни и пропорционални мерки за активно приобщаване на лицата, които могат да работят;
- д) прости, бързи, безпристрастни и безплатни процедури за подаване на жалби и обжалване, като същевременно се гарантира, че лицата, които не разполагат с достатъчно средства, са информирани за тези процедури и имат ефективен достъп до тях;
- е) мерки, които гарантират, че мрежите за социална сигурност се адаптират към различни видове кризи и са в състояние ефективно да смекчат отрицателните социално-икономически последици от такива кризи.

УСВОЯВАНЕ НА МИНИМАЛНИЯ ДОХОД

- 10) Препоръчва се държавите членки да насърчават или улесняват пълното усвояване на минималния доход чрез:
 - а) намаляване на административната тежест, включително чрез опростяване на процедурите за кандидатстване и осигуряване на указания за всяка стъпка за нуждаещите се от такива, като същевременно се обръща внимание на наличието на цифрови и нецифрови инструменти;

- б) осигуряване на достъп до лесна за използване, безплатна и актуална информация за правата и задълженията, свързани с минималния доход;
- в) достигане до лица, които не разполагат с достатъчно средства, с цел повишаване на тяхната осведоменост и улесняване на усвояването, особено сред домакинствата с един родител, включително чрез участие на съответните заинтересовани страни на национално, регионално и местно равнище;
- г) предприемане на мерки за борба със стигматизацията и несъзнателните предубеждения, свързани с бедността и социалното изключване;
- д) предприемане на стъпки да се подобрят или разработят методики за оценка и редовно оценяване на неусвояването на минималния доход съгласно тези методики и когато е приложимо, на свързаните с него мерки за активизиране на пазара на труда, идентифициране на пречките и предприемане на коригиращи действия.

ДОСТЪП ДО ПРИОБЩАВАЩИ ПАЗАРИ НА ТРУДА

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

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

ДОСТЪП ДО УСЛУГИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ И ОСНОВНИ УСЛУГИ

12) Препоръчва се държавите членки да осигурят:

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

ИНДИВИДУАЛИЗИРАНА ПОДКРЕПА

- 13) С оглед на преодоляването на различни пречки пред социалното приобщаване на лицата, които не разполагат с достатъчно средства, и пред заетостта на лицата, които могат да работят, се препоръчва държавите членки да разработят индивидуализиран подход и да координират предоставянето на услуги чрез:
- а) извършване на многоизмерна оценка на потребностите, в която се разглеждат пречките пред социалното приобщаване и заетостта, набелязват се услуги за подпомагане и основни услуги, необходими за преодоляването на тези пречки, и се определя необходимата подкрепа; и
 - б) въз основа на това, не по-късно от три месеца от получаването на достъп до минимален доход, изготвяне на план за приобщаване, в който следва
 - (i) да се определят общи цели и срокове;
 - (ii) да се представи подпомагане, съобразено с индивидуалните потребности и включващо активни мерки на пазара на труда и/или мерки, насърчаващи социалното приобщаване;
 - (iii) да се посочи отговорник по случая или единна точка за контакт и обслужване, които ще осигуряват непрекъснатата подкрепа, ще организират своевременно насочване към съответните служби и редовно ще наблюдават напредъка по изпълнението на плана за приобщаване;

- в) за лица, които не разполагат с достатъчно средства и които са дълготрайно безработни, преразглеждане и, когато е необходимо, адаптиране на действащото споразумение за работна интеграция в съответствие с Препоръката на Съвета относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда, за да бъде допълнено с елементи от плана за приобщаване, посочен в буква б).

УПРАВЛЕНИЕ, МОНИТОРИНГ И ДОКЛАДВАНЕ

- 14) С оглед на ефективното разработване и прилагане на стабилни предпазни мрежи за социална сигурност на национално, регионално и местно равнище, се препоръчва държавите членки:
 - а) да избягват пропуски, припокривания и фрагментиране на различните обезщетения и схеми с цел осигуряване на съгласуван пакет от подпомагане на доходите, мерки за активизиране и услуги за подпомагане;
 - б) да укрепят оперативния капацитет на органите, отговарящи за подпомагането на доходите, службите по заетостта и доставчиците на услуги за подпомагане и да засилят сътрудничеството им, включително чрез обмен на данни и насърчаване на модели на по-интегрирани услуги;
 - в) да предоставят права и възможности на съответните заинтересовани страни, като например регионални и местни органи, социални партньори, организации на гражданското общество и представители на социалната икономика, с оглед на ефективното им участие в разработването, изпълнението, мониторинга и оценката на схемите за минимален доход;

- г) да осигурят адекватно финансиране на предпазните мрежи за социална сигурност по начин, който е съгласуван с цялостната устойчивост на публичните финанси.
- 15) С цел осигуряването на по-добра информация при изготвянето на политиките се препоръчва държавите членки:
- а) да извършват постоянен мониторинг на изпълнението на политиките за подпомагане на доходите, по-специално на минималния доход, и свързаните мерки за активизиране на пазара на труда, на реализирането на достъпа до услуги, включително чрез подобряване на наличността и качеството на съответните данни, разбити по пол, възраст и когато са налични – по увреждане, на всички равнища на управление и чрез извършване на редовни оценки, и да извършват корекции за постигане на целите на настоящата препоръка по най-ефективния начин;
- б) да разработят или укрепят механизми, позволяващи да се предприемат последващи действия във връзка с лица, които не разполагат с достатъчно средства, с оглед на социалното приобщаване или прехода им към заетост при спазване на правилата за защита на данните;
- в) да информират Комисията редовно за набора от мерки, предприети или планирани за изпълнение на настоящата препоръка, като се основават, когато е уместно, на съществуващите национални стратегии, планове или доклади, включително представените в рамките на съществуващите механизми за докладване, като например отворения метод на координация, европейския семестър и други съответни механизми на Съюза за програмиране и докладване; първият доклад следва да включва резултатите и препоръките от оценките, посочени в буква а).

16) Съветът приветства намерението на Комисията:

- а) да продължи да работи съвместно с държавите членки в рамките на Комитета за социална закрила по рамката за сравнителен анализ относно минималния доход и по подобряването на наличието и съпоставимостта на съответните показатели и данни;
- б) да засили взаимното обучение и разпространението на резултати и добри практики между държавите членки;
- в) въз основа на документите, посочени в точка 15, буква в), и в рамките на Комитета за социална закрила, в тясно сътрудничество с Комитета по заетостта и мрежата на публичните служби по заетостта, да извършва редовно преглед на напредъка по изпълнението на настоящата препоръка във връзка с достъпа до приобщаващи пазари на труда, както и да изготвя на всеки три години съвместен доклад на Комисията и Комитета за социална закрила относно напредъка, постигнат при изпълнението на настоящата препоръка;

- г) да наблюдава напредъка в изпълнението на настоящата препоръка в контекста на европейския семестър, включително в сътрудничество с Комитета за социална закрила.
- д) да направи оценка на действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, по-специално с оглед на тяхното въздействие върху намаляването на бедността и социалното изключване, увеличаването на равнището на заетостта и повишаването на участието в обучения, и да докладва на Съвета до 2030 г.

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

Съставено в Брюксел на

За Съвета

Председател
