



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 september 2022
(OR. en)

12866/22

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0299 (NLE)**

**SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	29 september 2022
till:	Rådets generalsekretariat
Komm. dok. nr:	COM(2022) 490 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS REKOMMENDATION om tillräcklig minimiinkomst som säkerställer aktiv inkludering

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 490 final.

Bilaga: COM(2022) 490 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om tillräcklig minimiinkomst som säkerställer aktiv inkludering

{SWD(2022) 313 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

- **Motiv och syfte med förslaget**

För att alla i unionen ska kunna leva ett värdigt liv är det nödvändigt att bygga upp rättvisa och resilienta ekonomier och samhällen. I sina politiska riktlinjer¹ uttryckte kommissionens ordförande Ursula von der Leyen en förhoppning om ett Europa som är ambitiösare när det gäller social rättvisa och välfärd. Genom detta initiativ infrias unionens ambition och åtagande att främja mer inkluderande ekonomier och se till att ingen lämnas utanför.

Trots politiska strategier för att bekämpa fattigdomen, och trots att det gjorts förbättringar det senaste årtiondet, var det 2021 över 95,4 miljoner EU-invanare som löpte risk att hamna i fattigdom eller social utestängning. I många medlemsstater har fattigdomsriskerna de senaste tio åren ökat för personer som bor i hushåll med mycket låg arbetsintensitet eller där ingen förvärvsarbetar², vilket har gjort att fattigdomen blivit mer djupgående och ihållande och att sociala transfereringar haft mindre effekt på fattigdomsminskningen. Fram till 2020 fortsatte unionens ekonomi att expandera, sysselsättningen nådde upp till den högsta dokumenterade nivån någonsin och arbetslösheten återgick till nivåerna före 2008. Men covid-19-pandemin ledde till en ekonomisk chock. Unionen och medlemsstaterna trappade avsevärt upp det sociala skyddet och gjorde en omfattande insats för att bemöta de oerhörda sociala utmaningar som uppkom. Trots det har isoleringsåtgärderna oproportionerligt påverkat kvinnor och personer i utsatta situationer, främst genom att de blivit mer belastade i sitt informella vård- och omsorgsansvar och fått sämre tillgång till sjukvård, utbildning och relevanta samhällstjänster. Den begränsade tillgången till sysselsättning de hade redan innan har då också blivit värre.

På senare tid, efter Rysslands olagliga och omotiverade aggression mot Ukraina, har de kraftigt stigande energipriserna och den ökande inflationen i synnerhet drabbat låginkomsthushåll och lägre medelinkomsthushåll. Detta då de i allmänhet förbrukar en högre andel av sina totalinkomster på energi och livsmedel.

Kampen mot fattigdom och social exkludering, och rätten till tillräcklig minimiinkomst, har en central roll i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. I princip 14 i pelaren står det att ”var och en som saknar tillräckliga resurser har rätt till passande minimiinkomstförmåner, som ska säkerställa ett värdigt liv under livets alla skeden, och verklig tillgång till hjälpande varor och tjänster. För dem som kan arbeta bör minimiinkomstförmånen kombineras med incitament att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden.” Den 4 mars 2021 antog kommissionen handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, vilken välkomnades av unionsledarna på toppmötet i Porto den 8 maj 2021. Europeiska rådet³ satte upp överordnade mål för 2030 på områdena fattigdom, sysselsättning samt kompetens. Senast 2030 ska antalet personer som riskerar fattigdom eller social utestängning minska med minst 15 miljoner, varav 5 miljoner barn, minst 78 % i åldern 20–64 år ska ha sysselsättning och

¹ [political-guidelines-next-commission_sv_0.pdf\(europa.eu\)](#).

² Personer i åldern 0–59 år som bor i hushåll där de vuxna i arbetsför ålder (18–59) arbetat mindre än 20 % av sin totala arbetspotential under det senaste året.

³

60 % av alla vuxna bör delta i utbildning varje år. I juni 2022 presenterade medlemsstaterna sina nationella mål till stöd för denna ambition.

De sociala skyddsnätens roll

Genom sociala skyddsnät kan den sociala ojämlikheten och skillnaderna inom medlemsstaterna minskas, så att det blir bättre uppåtående social konvergens och de som kan arbeta blir uppmuntrade att komma in på arbetsmarknaden. Syftet med väl utformade sociala skyddsnät är att garantera att alla får resurser på tillräckligt hög nivå för att säkerställa ett värdigt liv och kunna delta i det ekonomiska och sociala livet, däribland arbetsmarknaden. Skyddsnäten är särskilt viktiga för personer i hushåll som saknar tillräckliga resurser, dvs. de som har otillräckliga, oregelbundna eller osäkra monetära och materiella resurser, något som är oumbärligt för deras hälsa och välbefinnande och för att inkluderas socialt och komma in på arbetsmarknaden. Därför innefattar sociala skyddsnät inkomststöd och diverse naturaförmåner och tjänster som tillhandahålls till dem som behöver.

Inkomststöd utgörs av en rad olika förmåner i pengar, inriktade på olika behov. Sådana monetära förmåner kan t.ex. vara barnbidrag och familjetillägg, bostadsbidrag, arbetslöshetsförmåner, stöd vid funktionsnedsättning, förmåner vid ålderdom eller arbetsrelaterade förmåner, samt även minimiinkomstförmåner.

Minimiinkomstförmåner⁴ har en särskild roll i det övergripande monetära inkomststödet, då de är ämnade att fylla ut luckan för att en viss total inkomstnivå i ett givet hushåll ska kunna nås. De är icke-avgiftsfinansierade och behovsprövade förmåner som är en sista utväg för hushåll utan tillräckliga resurser, när andra inkomstkällor eller förmåner har uttömts eller inte är tillräckliga för att säkerställa ett värdigt liv. I allmänhet kompletteras de med specialanpassat stöd och incitament för tillträde till arbetsmarknaden, med åtgärder för att gynna social inkludering samt med tillhandahållande av kvalitetstjänster. På så sätt är minimiinkomstsystem – när de innefattar samtliga de tre förstärkande inslagen – inte ett passivt verktyg utan fungerar i möjligaste mån som en språngbräda för att förbättra utsikterna till inkludering och sysselsättning.

Korrekt utformade minimiinkomstsystem kan fungera som automatiska stabilisatorer. I tider av ekonomisk nedgång kan de bidra till en hållbar och inkluderande återhämtning, lindra hushållens inkomstminskning och begränsa antalet personer som löper risk för fattigdom eller social utestängning. De kan även få den allmänna efterfrågan på varor och tjänster att bli mer stabil⁵. Välutformade minimiinkomstsystem har en rätt balans mellan fattigdomsbekämpning, incitament för arbete och hållbara budgetutgifter.

Inkomststödet bör totalt ligga på en sådan nivå att det säkerställer ett värdigt liv, samtidigt som det alltid också bör löna sig att arbeta, och systemen för socialt skydd bör vara finanspolitiskt hållbara. Minimiinkomst behöver åtföljas av tillräckliga incitament för personer som kan arbeta att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden. Detta för att kunna fungera stabiliserande och undvika skadliga hystereffekter som leder till lägre sysselsättningsnivåer. Lämpligt utformad minimiinkomst, tillsammans med fungerande

⁴ Minimiinkomstförmåner motsvarar inte medborgarlön, som innebär villkorslöst inkomststöd till alla utan behovsprövning eller krav på arbete.

⁵ Europaparlamentet 2010: Studie *The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis*.

åtgärder för aktivering på arbetsmarknaden, kan vara ett viktigt verktyg för att uppfylla unionens sysselsättningsmål för 2030 och även få unga vuxna att aktiveras och komma in på arbetsmarknaden.

Som en del i sina sociala skyddsnät och utöver monetära bidrag tillhandahåller medlemsstaterna även förmåner in natura. Dit räknas exempelvis subventionerat boende, minskade avgifter för vissa tjänster (t.ex. kollektivtrafik, gas, energi och andra hushållskostnader) eller riktat stöd för att täcka egenavgifter för barnomsorg eller sjukvård, inbegripet mödravård och barnhälsovård. Även om mottagare av minimiinkomst sannolikt har nytta av dessa förmåner, är de inte alltid integrerade med minimiinkomst och används inte av alla mottagare av minimiinkomststöd. Det finns belägg för att en del av dessa tjänster (t.ex. barnomsorg) utnyttjas mindre av låginkomsthushåll, trots det ytterligare stöd som ges.

Även om alla medlemsstaterna har sociala skyddsnät, har de kommit olika långt med att göra dem tillgängliga och tillräckliga. Utformningen varierar mellan medlemsstaterna, vilket återspeglar olika nationella traditioner och skillnader i hur systemen för socialt skydd är konstruerade. Men medlemsstaterna har ändå samma slags utmaningar, vilket man kan se på de återkommande landsspecifika analyserna och rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen. Dessutom har det vid temadiskussioner inom den öppna samordningsmetoden framkommit gemensamma utmaningar, i synnerhet med att förmåner inte utnyttjas och med att hjälpa stödmottagarna att delta på arbetsmarknaden och integreras i samhället.

Utmaningar

Att säkerställa att inkomststödet är tillräckligt är en utmaning i nästan alla medlemsstater, inte minst med tanke på löneutvecklingen. Tillräckligheten kan mätas genom att man jämför stödmottagarnas totalinkomst med den nationella fattigdomsgränsen⁶ (som en indikation på fattigdomsbekämpningseffekten) och med inkomsten för en låginkomsttagare⁷ (som en indikation på de ekonomiska incitamenten att delta på arbetsmarknaden). Det varierar mellan hushållen, men båda indikatorerna ger liknande resultat, som pekar på att låga löner ligger nära fattigdomsgränsen och förmånerna ligger på en ännu lägre nivå. År 2019 låg inkomsten för en mottagare av inkomststöd (en ensamstående person) under 80 % av fattigdomsgränsen i 22 medlemsstater, medan inkomsten för en låginkomsttagare nådde upp till eller låg ovanför fattigdomsgränsen i samtliga medlemsstater. För hushåll med barn är inkomststödet tillräcklighet i allmänhet avsevärt mer högre (i genomsnitt omkring 10 till 20 procentenheter högre).

Om inkomststödet inte ändras så ofta kan det göra att förmånerna inte håller jämna steg med löneutvecklingen och med ökande boendekostnader, priser eller inflation (särskilt sett till livsmedel och energi), och att förmånernas tillräcklighet därmed urholkas ytterligare. I ett stort antal medlemsstater fastställer och höjer man inte nivån på minimiinkomstförmånerna

⁶ Mätt efter graden av fattigdomsrisk (60 % av jämförlig medianinkomst efter sociala transfereringar).

⁷ Inom kommittén för socialt skydd kom medlemsstaterna överens om en ram för riktmärkning på området minimiinkomstförmåner för befolkningen i arbetsför ålder. Det identifierades tre centrala politiska drivkrafter som mest sannolikt påverkar vad förmånerna får för resultat: 1) deras tillräcklighet, 2) regler för berättigande till dem och utnyttjandet av dem, 3) aktivering och tillgång till tjänster. Medlemsstaterna kom överens om två indikatorer för att mäta kontantinkomststödet tillräcklighet, nämligen i) som en del av den nationella gränsen för fattigdomsrisk i den berörda medlemsstaten och ii) som en andel av inkomsten för en låginkomsttagare, definierad som en person som tjänar 50 % av genomsnittslönen. Inkomsten för en låginkomsttagare används i stället för minimilön, då minimilön inte finns i alla länder.

utifrån någon stabil metodik, och det finns ingen koppling vare sig till statistiskt underbyggda referensvärden eller indikatorer. I omkring en tredjedel av medlemsstaterna tillämpas automatiska indexeringssystem som regelbundet justerar inkomststödbeloppet så att hänsyn tas till förändrade boendekostnader.

Inkomststödet och i synnerhet minimiinkomstförmånernas tillräcklighet har varit i genomsnitt nästan oförändrad i unionen det senaste årtiondet, även om det skett en lätt förbättring på senare år. En viss konvergens har observerats, i synnerhet p.g.a. de nya minimiinkomstsystem som införts i åtskilliga medlemsstater. Å andra sidan har en viss betydande försämring av tillräckligheten skett sedan 2009 i ett antal medlemsstater där nivåerna redan låg under unionsgenomsnittet⁸.

En annan vanlig utmaning gäller minimiinkomstens täckning, då det är omkring 20 % av de arbetslösa i risk för fattigdom som inte är berättigade till något inkomststöd. Vissa grupper har särskilt svårt att få tillgång till det. Ålderskrav (exempelvis är åldersgränsen satt över 18 år i fem medlemsstater) kan begränsa tillgången för unga vuxna. Restriktioner utifrån nationalitet har visserligen begränsad påverkan på stödberättigandet⁹, men kriterier där det krävs en viss minimitid som lagligt bosatt (vilket är reglerat i några medlemsstater, med allt från ett till tio år) kan begränsa tillgången för ansökande som inte är medborgare i landet. Krav som att ha en permanent adress eller ett bankkonto utgör dessutom hinder för hemlösa eller marginaliserade som bor i mindre gynnade områden (t.ex. romska bosättningar).

Behovsprövning är en nödvändig faktor för att se till att minimiinkomst riktas åt rätt håll, men den kan också leda till otillräcklig täckning om den är alltför sträng. Vid behovsprövning prövas vilka resurser samtliga medlemmar i hushållet har: både inkomst, tillgångar, fast egendom eller lös egendom. I de flesta medlemsstater används ett gränsvärde vid behovsprövningen som motsvarar maxnivån för den förmån som tillhandahålls (och minimiinkomstförmånerna används för att fylla på hushållets inkomst upp till den nivån). I vissa medlemsstater kan behovsprövningen, om gränsvärdet är lågt satt, göra att ett avsevärt antal låginkomsthushåll och arbetande fattiga inte räknas som stödberättigade. Ofullständig täckning kan också bero på att tillgångsprövningen är för strängt utformad, vilket skapar situationer där ett hushåll utesluts från minimiinkomst p.g.a. att tillgångar med lågt värde redovisas oproportionerligt högt¹⁰.

Slutligen blir förmånerna kanske inte lämpligt fördelade mellan medlemmarna i hushållet, då rätten att ansöka om förmåner är begränsad till familjeförsörjaren. I de flesta länder brukar inte kvinnor ses som familjeförsörjare så länge det bor någon vuxen manlig person permanent i hushållet¹¹. Det är bara i några medlemsstater som det i specifika fall finns en rätt till förmåner för enskilda personer i hushållet, men stödberättigandet avgörs fortfarande på hushållsnivå. Lösningar som gör det lättare att få inkomststöd riktat till enskilda medlemmar i hushållet kan bidra till jämställdhet och ekonomiskt oberoende och till säkrare inkomster för kvinnor och unga vuxna, samtidigt som det ändå inte behöver medföra att det blir mer bidrag till hushållet som helhet.

I de nationella återhämtnings- och resiliensplaner som finns inom faciliteten för återhämtning och resiliens planeras reformer i de medlemsstater där det konstaterats utmaningar med

⁸ Joint Social Protection Committee–European Commission Report on Minimum Income (diagram 27).

⁹ I samtliga medlemsstater är de egna medborgarna samt medborgarna i en annan EU-medlemsstat (beroende på allmänna regler för laglig vistelse) berättigade till minimiinkomst.

¹⁰ T.ex. arvegods med lågt värde eller flyttbara tillgångar, besparingar osv.

¹¹ Källa: <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1126?lang=sv>.

minimiinkomstens tillräcklighet och täckning i de landsspecifika rekommendationerna från den europeiska planeringsterminen¹². Ett antal investeringar är exempelvis inriktade på att utöka eller förbättra kvaliteten på sociala tjänster, bekämpa energifattigdomen och inkludera utsatta grupper. Vissa återhämtnings- och resiliensplaner har också som syfte att göra de sociala förmånerna, inklusive minimiinkomsten, mer ändamålsenliga och tillräckliga.

Vidare tycks det bristande utnyttjandet av minimiinkomst vara tämligen omfattande i alla medlemsstater. Uppskattningar av den låga utnyttjandegraden brukar ligga mellan 30 och 50 % av den stödberättigade befolkningen. Detta kan förklaras av olika faktorer, t.ex. brist på information, krångel med att få tillgång till stödet, bristande förtroende för institutionerna och en känsla av stigma. Det verkar bara vara några medlemsstater som samlar information om det bristande utnyttjandet.

Det finns fortfarande inte heller tillräcklig samordning mellan inkomststödspolitiken och incitamenten att (åter) komma in på arbetsmarknaden. Sociala skyddsnät bör vara utformade på ett sådant sätt man säkerställer incitament att arbeta. I synnerhet bör inkomststödet vara utformat så att det inte urholkar arbetsincitamenten och inte heller skapar fattigdomsfällor (eller låglönefällor för personer som arbetar och får inkomststöd). I vissa fall dras minimiinkomstförmånerna (även de kompletterande förmånerna) tillbaka i hög grad när man arbetar, eller så är den effektiva marginalskatten på arbetsinkomster hög, vilket kan medföra låga incitament att börja arbeta. Det säger sig självt att inkomsten från arbete (redan på minimilönenivå) bör vara högre än inkomsten från bidrag, men det finns också andra faktorer som påverkar hur många mottagare av minimiinkomst som övergår till arbete (t.ex. deltagande i yrkesrådgivning och andra specialanpassade aktivitetsåtgärder och kvaliteten på dessa, kompetensklyftor, hälsoproblem, tillgång till barnomsorg osv.).

I aktiva arbetsmarknadsåtgärder som uppmuntrar övergång till sysselsättning ingår livslångt lärande, personanpassat stöd och vägledning utifrån de egna behoven, att främja arbeten av god kvalitet och fortsatt arbete och att ge karriärmöjligheter, i enlighet med konceptet inkluderande arbetsmarknader¹³. Ändå är dessa åtgärder i många medlemsstater inte tillräckligt anpassade efter de individuella behoven hos mottagare av minimiinkomst som ofta är längst bort från arbetsmarknaden.

Trots att det i de flesta medlemsstaterna är ett krav att delta i aktiveringsprogram, finns det kanske inte ens lämpliga åtgärder tillgängliga. Om aktiveringskrav (och tillhörande påföljder för den som inte deltar) ska kunna fungera ändamålsenligt och uppmuntra till att anta arbetserbjudanden, måste de åtföljas av stödtjänster som rådgivning, coachning eller hjälp med arbetssökande. Särskilt måste man uppmärksamma unga vuxna som står utanför arbetsmarknaden eller löper risk för fattigdom eller social utestängning. För att så snabbt som möjligt få dem tillbaka i utbildning eller på arbetsmarknaden bör mottagandet av inkomststöd kopplas till särskilt kraftfulla aktiveringsåtgärder, som hjälper dem att skaffa arbetslivserfarenhet och utveckla den rätta kompetensen för en föränderlig yrkesvärld: särskilt sådan kompetens som gäller den gröna och digitala omställningen.

Positiva incitament till arbete, där man stöder en stegvis övergång till arbetsmarknaden och samtidigt låter folk ha fortsatt rätt till minimiinkomst under en viss period under anställningen, brukar i allmänhet ge positiva resultat. De arbeten som erbjuds måste vidare ha kvalitet och varaktighet (dvs. långvariga kvalitetsarbeten), vilket också är en utmaning. Att delta i offentliga arbetsprogram är antingen obligatoriskt eller ett första alternativ för

¹² I Bulgarien, Spanien, Kroatien, Lettland, Litauen och Rumänien.

¹³ Se kommissionens rekommendation 2008/867/EG om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden.

stödmottagarna i omkring en fjärdedel av medlemsstaterna, trots att offentliga arbetsprogram allmänt anses göra liten eller ingen skillnad sett till att underlätta en mer långsiktig övergång till arbete. Den sociala ekonomin är väsentlig för att ge lättare möjligheter till arbete för mottagare av minimiinkomst. Sysselsättning i den sociala ekonomin skulle kunna vara ett steg på vägen mot att få fotfäste på den öppna arbetsmarknaden.

Det är också nödvändigt att säkerställa faktisk tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster av god kvalitet. Det går inte att göra upp någon uttömmande lista över möjliggörande tjänster, men de brukar omfatta allmänna möjliggörande tjänster som tillhandahålls till alla, t.ex. förskoleverksamhet och barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvård samt långtidsvård. En särskild kategori av möjliggörande tjänster är tjänster för social inkludering som omfattar tjänster för att motverka särskilda problem hos dem som är längst bort från arbetsmarknaden, så att de kan integreras i samhället och på arbetsmarknaden. I tjänster för social inkludering kan det ingå socialt arbete, rådgivning, coachning, mentorskap, psykologiskt stöd och rehabilitering. Dessutom är det en grundläggande förutsättning för all vidare social integration att väsentliga tjänster, som vatten och avlopp, energi, transport, finansiella tjänster och digital kommunikation, finns tillgängliga till överkomlig kostnad. Även om de flesta av dessa tjänster i princip är tillgängliga för hela befolkningen, kan tillgången och den överkomliga kostnaden bli problematisk för dem som saknar tillräckliga resurser, särskilt nu med dagens stigande energipriser.

Den dramatiska energiprisökningen medför en press på utsatta hushåll och en risk för mer omfattande social och ekonomisk skada. Stabila sociala skyddsnät bidrar i dessa turbulenta tider till att minska risken för energifattigdom. Framför allt kan minimiinkomst och tillgång till väsentliga tjänster lindra de konsekvenser som prisökningarna får för de mest utsatta, samtidigt som det kompletterar andra strukturella åtgärder. Jämfört med prisåtgärder gör inkomststödåtgärder det i allmänhet möjligt att bättre rikta in stödet där det behövs, och de är mer förenliga med ett fortsatt incitament att minska energiförbrukningen.

Personer som saknar tillräckliga resurser stöter på många och komplicerade hinder för inkludering och behöver därför individualiserat stöd. Vissa personer är aktivt tillgängliga för att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden. Andra är kanske inte (omedelbart) förmögna att arbeta, t.ex. personer med svåra funktionsnedsättningar eller hälsoproblem, de som saknar grundläggande sociala färdigheter, hemlösa eller de som tar hand om småbarn eller vuxna i beroendeställning. För dessa personer är politiken för social inkludering av högsta betydelse och kan göra det lättare att hitta arbete i ett senare skede. För att tillhandahålla individualiserat stöd utför de flesta medlemsstaterna multidimensionell behovsbedömning. I omkring hälften av länderna utförs den för alla personer som bor i hushåll som saknar tillräckliga resurser, men i en mindre grupp medlemsstater är den begränsad till specifika grupper (t.ex. arbetslösa under en viss period) eller tillhandahålls godtyckligt. Av de medlemsstater som utför en multidimensionell behovsbedömning är det dock bara omkring hälften som erbjuder en specialanpassad inkluderingsplan för att bemöta hindren för social integration och i slutändan arbete. Eftersom det är en betydande andel av mottagarna av minimiinkomst som sannolikt är långtidsarbetslösa, erbjuds de ett avtal om återinträde på arbetsmarknaden, i linje med rådets rekommendation om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden¹⁴.

Slutligen gör problem med styrningen att det blir svårare att ändamålsenligt införa stabila sociala skyddsnät. Till de viktigaste hindren hör otillräcklig samordning mellan olika

¹⁴ Rådets rekommendation av den 15 februari 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden (EUT C 67, 20.2.2016).

organ p.g.a. avsaknad av standarder för samarbete, bristande informationsutbyte, brist på kompetent personal samt små resurser, däribland infrastruktur inom de offentliga arbetsförmedlingstjänsterna och möjliggörande tjänsterna. Dessa begränsningar utgör också utmaningar sett till att regelbundet övervaka och utvärdera ändamålsenligheten – omkring hälften av medlemsstaterna har mekanismer för regelbunden övervakning, medan andra inte har inrättat sådan praxis ännu.

Det finns fler strukturella utmaningar framöver, vilket motiverar starka sociala skyddsnät. Den accelererande gröna och digitala omställningen innebär ett tillfälle att stimulera till ekonomisk tillväxt och skapa arbetstillfällen. Med välutformade, stabila sociala skyddsnät kan man fullt ut förverkliga den potentialen, genom att stödja övergångar på arbetsmarknaden och ett mer aktivt deltagande för personer som missgynnas. Å andra sidan används icke-standardiserade anställningar i allt högre grad, och avgiftsbaserade förmåner (däribland arbetslöshetsförmåner och framtida pensioner) täcker då inte tillräckligt mycket, vilket kan medföra extra belastning för system som inte bygger på avgifter.

Här behöver i synnerhet sociala skyddsnät och minimiinkomst moderniseras och anpassas så att de gynnar social inkludering och hjälper personer som kan arbeta på deras väg till sysselsättning av god kvalitet.

Att slå vakt om tillräckliga sociala skyddsnät för att skydda ett värdigt liv har länge varit en angelägenhet för unionen. År 1992 antog rådet en rekommendation 92/441/EEG om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen¹⁵, där man som ett gemensamt mål föreslog att det skulle fastställas en miniminivå för garanterad inkomst och principer och riktlinjer för att uppnå det målet. Till de allmänna principerna i ramen hörde aktiv tillgång till arbete eller yrkesutbildning för personer vars ålder, hälsa och familjesituation tillåter det, och åtgärder för ekonomisk och social integration för andra. Målen i den rekommendationen upprepades och förstärktes ytterligare genom kommissionens rekommendation 2008/867/EG om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden¹⁶.

Som ett erkännande av att det behövs en politisk insats på unionsnivå för att bemöta de nuvarande utmaningarna, uppmanade rådet i oktober 2020 kommissionen att ta initiativ till en uppdatering av unionsramen för att på ett verkningsfullt sätt stödja och komplettera medlemsstaternas politik för nationellt minimiinkomstskydd¹⁷. I sin resolution¹⁸ uppmanade Europaparlamentet medlemsstaterna att införa tillräckliga system för minimiinkomst, och betonade att minimiinkomstskydd är ett viktigt verktyg för att bekämpa fattigdom.

Mot denna bakgrund, och i syfte att säkerställa ett värdigt liv under livets alla skeden, ska denna rekommendation bekämpa fattigdom och social utestängning genom att främja ett tillräckligt inkomststöd och faktisk tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster för personer som saknar tillräckliga resurser, och främja att de som kan arbeta kommer in på arbetsmarknaden, enligt vad som fastställs i princip 14 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter. I och med detta syftar rekommendationen till att uppnå en

¹⁵ Council Recommendation 92/441/EEC on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (inte översatt till svenska) (EGT L 245, 26.8.1992).

¹⁶ Kommissionens rekommendation 2008/867/EG av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (EUT L 307, 18.11.2008).

¹⁷ Rådets slutsatser av den 12 oktober 2020, *Förstärkning av minimiinkomstskyddet för att bekämpa fattigdom och social utestängning under och efter covid-19-pandemin*.

¹⁸ Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2017 om minimiinkomstpolitik som ett sätt att bekämpa fattigdom (2016/2270(INI)).

hög sysselsättningsnivå genom att aktivt bidra till att de som kan arbeta kommer in på arbetsmarknaden. Dessa mål ska uppnås utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att organisera sina egna system för socialt skydd.

För att nå detta allmänna mål finns följande särskilda mål i initiativet:

- (a) Att förbättra inkomststödets tillräcklighet.
- (b) Att göra minimiinkomsten mer omfattande och bättre utnyttjad.
- (c) Att förbättra tillträdet till inkluderande arbetsmarknader för dem som kan arbeta.
- (d) Att förbättra tillgången till möjliggörande och väsentliga tjänster.
- (e) Att främja ett individualiserat stöd.
- (f) Att göra styrningen av de sociala skyddsnäten på unionsnivå, nationellt, regionalt och lokalt mer ändamålsenlig, liksom mekanismerna för övervakning och rapportering.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Förslaget bidrar till genomförandet av princip 14 i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, och kommer också att befrämja ytterligare principer i pelaren, t.ex. principerna om ”aktiva arbetsmarknadsåtgärder”, ”socialt skydd”, ”tillgång till väsentliga tjänster”, ”utbildning och livslångt lärande” och ”lika möjligheter”. Förslaget kommer att bidra till att uppnå det överordnade målet att minska fattigdom, liksom dess undermål om barnfattigdom, som fastställs i handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, och kommer även att göra det lättare att nå de överordnade målen om sysselsättning och kompetens.

Förslaget bygger på rådets rekommendation 92/441/EEG om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen. Förslaget stämmer överens med de befintliga bestämmelserna och inför nya delar där det har ansetts att rådets rekommendation 92/441/EG var otillräcklig och behövde utvecklas i enlighet med samhällsförändringarna. För enkelhetens skull är detta förslag tänkt att ersätta rådets rekommendation 92/441/EEG, samtidigt som det säkerställs att den erhållna skyddsnivån inte sänks.

Förslaget är vidare ett komplement till kommissionens rekommendation 2008/867/EG om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden. Genom strategier för aktiv inkludering ska de som kan arbeta kunna få varaktig sysselsättning av god kvalitet, och de som inte kan arbeta ska få tillräckliga resurser och stöd för ett värdigt liv. Detta förslag bygger på erfarenheten och lärdomarna från genomförandet av den rekommendationen, och ger möjlighet att vidareutveckla de olika inslagen där och ta itu med de luckor som återstår.

Det föreslagna initiativet bygger på och kompletterar ILO:s rekommendation om nationellt socialt grundskydd¹⁹, som vägleder länder till att utvidga det sociala skyddet genom prioritering av ett nationellt socialt grundskydd som är tillgängligt för alla.

I processen med den europeiska planeringsterminen med ekonomisk och sysselsättningspolitisk samordning har det framhållits strukturella utmaningar med minimiinkomstsystem och tillhörande aspekter som social inkludering och aktivering på

¹⁹ ILO:s rekommendation om nationellt socialt grundskydd, 2012 (nr 202).

arbetsmarknaden, och ett antal medlemsstater har fått landsspecifika rekommendationer angående detta. På den reviderade sociala resultattavlan²⁰ syns medlemsstaternas resultat och trender, så att kommissionen kan bevaka hur det går för dem med att bemöta de landsspecifika rekommendationerna. I 2022 års riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik står det att de sociala trygghetssystemen bör garantera tillräckliga minimiinkomstförmåner för alla som saknar tillräckliga resurser och främja social inkludering genom att uppmuntra människor att delta aktivt på arbetsmarknaden och i samhället, däribland genom målinriktat tillhandahållande av sociala tjänster. För att stärka det analytiska arbetet kom kommittén för socialt skydd överens om en ram för riktmärkning, vars resultat har återspeglats i den gemensamma sysselsättningsrapporten, landsrapporterna och de landsspecifika rekommendationerna.

För att kontinuerligt samla sådan bakgrundsinformation och underlätta ömsesidigt lärande och utbyte av praxis inom den öppna samordningsmetoden, har det upprättats ett nätverk av nationella myndigheter med ansvar för minimiinkomst, vilket har möjliggjort en regelbunden strukturerad dialog mellan medlemsstaterna.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Initiativet kompletterar även och är förenligt med flera andra unionsinitiativ.

I sin rekommendation om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden²¹ rekommenderar rådet att medlemsstaterna ger individuellt stöd till långtidsarbetslösa och uppmuntrar till bättre samordning av de aktuella tjänsterna.

Rådets rekommendation om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare²² har som syfte att se till att dessa alla bidrar och har formell tillgång till ändamålsenliga, tillräckliga och öppna system för socialt skydd. Rekommendationen ska i synnerhet stödja arbetstagare med atypiska anställningsformer och egenföretagare som, på grund av sina arbetsvillkor, inte täcks tillräckligt av avgiftsbaserade sociala trygghetssystem och därför upplever större ekonomisk osäkerhet.

Direktivet om tillräckliga minimilöner²³ är avsett att fastställa en ram för att göra minimilönerna mer adekvata och att öka arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd, och därmed bidra till arbetet mot fattigdom bland förvärvsarbetande och mot låglönefallor.

Rådets rekommendation om en väg till jobb – en förstärkt ungdomsgaranti²⁴ är avsedd att säkerställa att alla unga under 30 år får ett högkvalitativt erbjudande om sysselsättning, vidareutbildning, lärlingsutbildning eller praktik inom fyra månader från att de blivit arbetslösa eller avslutat formell utbildning. Detta förebygger att de hamnar i fattigdom och social utestängning.

²⁰ [Social scoreboard indicators – European Pillar of Social Rights – Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

²¹ Rådets rekommendation av den 15 februari 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden (EUT C 67, 20.2.2016).

²² Rådets rekommendation av den 8 november 2019 om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare (EUT C 387, 15.11.2019).

²³ Lägg till hänvisning när detta offentliggjorts.

²⁴ Rådets rekommendation av den 30 oktober 2020 om en väg till jobb – en förstärkt ungdomsgaranti och om ersättande av rådets rekommendation av den 22 april 2013 om att inrätta en ungdomsgaranti (EUT C 372, 4.11.2020).

I rådets rekommendation om inrättande av en europeisk barngaranti²⁵ uppmanas medlemsstaterna att åt barn som löper risk för fattigdom eller social utestängning garantera kostnadsfri och faktisk tillgång till grundläggande tjänster som är avgörande för deras utveckling och välbefinnande, däribland genom åtgärder för integration på arbetsmarknaden för föräldrar och inkomststöd till familjer och hushåll.

I kommissionens rekommendation om effektivt aktivt sysselsättningsstöd²⁶ betonas vikten av att utveckla och genomföra sammanhängande åtgärds paket, inbegripet anställnings- och övergångsincitament, kompetenshöjning och omskolning samt ökat stöd från de offentliga arbetsförmedlingarna.

I jämställdhetsstrategin 2019–2025²⁷ erkänns att det är en högre andel kvinnor och i synnerhet äldre kvinnor som befinner sig i fattigdom, p.g.a. skillnaderna i lön och sysselsättning mellan kvinnor och män som under ett helt liv leder till en stor pensionsklyfta.

I den strategiska EU-ramen för och rådets rekommendation om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet²⁸ uppmanas medlemsstaterna att bekämpa multidiskriminering och strukturell diskriminering av romer, för att säkerställa att majoriteten romer senast 2030 har kommit ur fattigdomen, och att vidta kraftigare åtgärder på de inbördes relaterade områdena inkomststöd, sysselsättning, hälso- och sjukvård och sociala tjänster, bostäder och grundläggande/väsentliga tjänster.

Strategin för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030²⁹ syftar till att bl.a. säkerställa att personer med funktionsnedsättning kan åtnjuta mänskliga rättigheter, får lika möjligheter och lika tillträde till att delta i samhället och ekonomin, och även får ett fullgott socialt skydd, för att säkerställa en inkomst som räcker till för en anständig levnadsstandard för personer med funktionsnedsättning och deras familjer.

I den nya kompetensagendan för Europa³⁰ fastställs en omfattande plan för att säkerställa social rättvisa och för att underlätta tillgång till inkluderande utbildning för alla, inklusive de mest utsatta. Genom rådets rekommendation om individuella utbildningskonton³¹, som antogs som ett av de resultat som ska levereras i kompetensagendan, får enskilda personer möjlighet och egenmakt att delta i arbetsmarknadsrelevant utbildning och kan lättare få eller behålla arbeten. Under det föreslagna europeiska kompetensåret 2023 läggs det ytterligare fokus på kompetens, under alla skeden i livet.

²⁵ Rådets rekommendation (EU) 2021/1004 av den 14 juni 2021 om inrättande av en europeisk barngaranti (EUT L 223, 22.6.2021).

²⁶ Rekommendation (EU) 2021/402 av den 4 mars 2021 om effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder till följd av covid-19-krisen (Ease-åtgärder) (EUT L 80, 8.3.2021).

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

²⁸ Rådets rekommendation av den 12 mars 2021 om romers jämlikhet, inkludering och delaktighet (EUT C 93, 19.3.2021).

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

³⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Den europeiska kompetensagendan för hållbar konkurrenskraft, social rättvisa och motståndskraft*, COM/2020/274 final.

³¹ Rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om individuella utbildningskonton (EUT C 243, 27.6.2022).

Rådets meddelande *En renoveringsvåg för Europa – miljöanpassa våra byggnader, skapa jobb och förbättra liv*³² bygger på principen att en renoverad bostad ska ha ett överkomligt pris och vara tillgänglig, och på så vis bidra till målet att garantera lämpliga bostäder till den utsatta befolkningen, särskilt genom kommissionens rekommendation om energifattigdom³³.

I rådets rekommendation om säkerställande av en rättvis omställning till klimatneutralitet³⁴ fastställs särskild vägledning till medlemsstaterna så att de kan införa politiska paket som säkerställer en rättvis omställning till klimatneutralitet på ett omfattande sätt, med utsatta hushåll i särskild åtanke.

I planen REPowerEU³⁵ uppmanas till riktade åtgärder för att minimera volatiliteten, hålla priserna under kontroll och skydda dem som befinner sig i eller riskerar att drabbas av fattigdom eller energifattigdom, för att säkerställa långsiktiga fördelar med en rättvis energiomställning och en snabb utfasning av ryska fossila bränslen.

Kommissionen har lagt ett förslag till förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna³⁶, och vill med detta bemöta de väldiga energiprisökningarna genom att minska elförbrukningen i medlemsstaterna och dela energiproducenternas exceptionella vinster med dem som behöver mest hjälp, däribland utsatta hushåll.

Handlingsplanen för den sociala ekonomin³⁷ hjälper den sociala ekonomin att blomstra, genom att utnyttja dess potential för ekonomi och arbetstillfällen och även hur den bidrar till en rättvis och inkluderande återhämtning och till den gröna och digitala omställningen.

Detta förslag bidrar till målen i Agenda 2030 för hållbar utveckling.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Den föreslagna rekommendationen bygger på artikel 292 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som förfarandemässig rättslig grund, tillsammans med artikel 153.1 j i EUF-fördraget som materiell rättslig grund.

Enligt artikel 153.1 j får unionen stödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet när det gäller kampen mot social utslagning. Förslaget kommer att bidra till detta mål genom att det främjar inkomststöd på en sådan nivå att det möjliggör ett värdigt liv, i kombination med faktisk tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster samt åtgärder så att de som kan arbeta ska komma in på arbetsmarknaden.

³² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *En renoveringsvåg för Europa – miljöanpassa våra byggnader, skapa jobb och förbättra liv*, COM(2020) 662 final.

³³ Kommissionens rekommendation (EU) 2020/1563 av den 14 oktober 2020 om energifattigdom (EUT L 357, 27.10.2020).

³⁴ Rådets rekommendation av den 16 juni 2022 om säkerställande av en rättvis omställning till klimatneutralitet (EUT C 247, 27.6.2022).

³⁵ COM/2022/230 final, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Planen REPowerEU*.

³⁶ Förslag till rådets förordning om en krisintervention för att komma till rätta med de höga energipriserna, COM(2022) 473 final.

³⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Bygga upp en ekonomi som fungerar för människor: en handlingsplan för den sociala ekonomin*, COM(2021) 778 final.

Användandet av artikel 153.1 j som materiell rättslig grund begränsas för det första av artikel 153.2 a, då det enligt den artikeln bara är tillåtet med åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna, och harmonisering av lagar eller andra författningar inte ingår i detta.

Enligt artikel 153.4 krävs det dessutom när bestämmelser antas enligt artikel 153 att rekommendationen i) inte påverkar medlemsstaternas rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet, ii) inte i väsentlig grad påverkar den finansiella jämvikten i dessa system.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Politik för sysselsättning och socialt skydd är fortfarande främst ett ansvarsområde för medlemsstaterna, i linje med subsidiaritetsprincipen.

Alltsedan rådets rekommendationer 92/441/EEG och 92/442/EEG om konvergens för mål och strategier för socialt skydd³⁸ har unionen vidtagit åtgärder på området för socialt skydd, och byggt vidare på ett samförstånd om att en fördjupning av den inre marknaden bör kompletteras med social solidaritet och konvergens mellan medlemsstaternas politiska strategier för socialt skydd.

Alla medlemsstater har antagit reformer när det gäller minimiinkomst, men det finns bevis för att mer kan förbättras i de flesta medlemsstaterna för att ta itu med de konstaterade utmaningarna på ett integrerat sätt. Det finns brister i hur pass ändamålsenligt åtgärderna för minimiinkomst och aktivering på arbetsmarknaden blir utförda, och det ökar risken för välbefinnandet hos de berörda personer och deras familjer som utstår ekonomisk osäkerhet, plus att det sänker de övergripande sysselsättningsnivåerna i ekonomin. Problemet med otillräckligt inkomststöd och otillräcklig tillgång till stödtjänster för en betydande andel av befolkningen har negativa följdverkningar för den sociala rättvisan och den hållbara tillväxten. Att vara ihållande överksam och hela tiden långt ifrån arbetsmarknaden leder till urholkad kompetens och till en arbetsstyrka med sämre kvalitet och produktivitet. Detta är en stark drivkraft bakom social utestängning och ett hinder mot att uppnå de överordnade målen för 2030. Som framgår av det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer förslaget, är det osannolikt att målet med fattigdomsminskning kan nås under de kommande åren såvida inte medlemsstaterna stärker sina system för socialt skydd och social inkludering. Sysselsättningsmålet för sin del kräver mer ändamålsenliga strategier för aktivering på arbetsmarknaden.

Med tanke på risken för uteblivna åtgärder (eller otillräckliga åtgärder), och mot bakgrund av de tidigare trenderna och de sociala utmaningar som väntar och de potentiella lärdomar medlemsstaterna kan dra av varandra, ligger unionen bra till för att trappa upp insatserna och ta ledningen, med fortsatt respekt för medlemsstaternas egna befogenheter vad gäller socialt skydd. Genom unionens åtgärd kan det säkerställas att samtliga medlemsstater går i samma riktning samtidigt, så att det blir uppåtående konvergens inom och mellan medlemsstaterna, med mer jämlika och sammanhållna samhällen som följd.

- **Proportionalitetsprincipen**

Åtgärderna som föreslås i denna rekommendation står i proportion till de eftersträlvade målen. Förslaget stöder de sociala skyddsnät och den minimiinkomst som redan finns i medlemsstaterna och kompletterar medlemsstaternas insatser på området att bekämpa social

³⁸ Council Recommendation 92/442/EEC of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies (inte översatt till svenska) (EGT L 245, s. 49).

utestängning och få in mindre gynnade personer på arbetsmarknaden. I den föreslagna åtgärden respekteras medlemsstaternas praxis och deras olika system för socialt skydd. Det tas hänsyn till att olika nationella, regionala eller lokala förhållanden kan leda till skillnader i hur rekommendationen genomförs, och medlemsstaterna tillåts att använda sig av den utifrån sin egen särskilda kontext. Proportionaliteten spelade också en viktig roll i valet av instrument.

- **Val av instrument**

Instrumentet är ett förslag till rekommendation från rådet, som respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det bygger på den befintliga unionslagstiftningen och är i linje med den typ av instrument som finns tillgängliga för unionsinitiativ på områdena sysselsättning och socialpolitik. En rekommendation från rådet ger medlemsstaterna särskilda riktlinjer om vilken väg de ska följa för att reformera, samtidigt som det blir upp till dem själva att anpassa åtgärderna efter de egna nationella institutionerna och genomförandemodellerna. I rekommendationen fastställs åtgärder som ska övervägas av medlemsstaterna och det ges en stark grund för samarbete på EU-nivå på detta område, samtidigt som medlemsstaternas befogenheter inom de berörda politikområdena respekteras fullt ut. När denna rekommendation är antagen ersätter den rådets rekommendation 92/441/EEG.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

År 1999 lämnade kommissionen in en rapport om genomförandet av rådets rekommendation 92/441/EEG³⁹. I rapporten bekräftades att minimiinkomst har en väsentlig roll som en slutlig skyddsnätmekanism. Slutsatsen var att rekommendationen hade bidragit till att organisera och stimulera debatten mellan medlemsstaterna om minimiinkomstens roll och utveckling och hade främjat konvergens mellan alla medlemsstaterna. I rapporten noterades att det kvarstår anmärkningsvärda skillnader i hur det fungerar med minimiinkomst: i hur stor omfattning och hur länge de täcker väsentliga behov och hur de är kopplade till andra sociala och sysselsättningsrelaterade stödåtgärder.

År 2013 såg kommissionen över genomförandet av kommissionens rekommendation 2008/867/EG⁴⁰. I bedömningen bekräftades att strategin för aktiv inkludering äger sin giltighet, men man medgav att det gjorts relativt begränsade framsteg med att genomföra den nationellt. Kommissionen lyfte fram särskilda utmaningar med de tre stegen för aktiv inkludering, nämligen i) låg tillräcklighet, bristande utnyttjande och begränsad täckning för inkomststödet, ii) fattigdom bland förvärvsarbetande och möjliga negativa incitament till följd av skatte- och bidragssystemen, iii) problem med tillgång till tjänster av god kvalitet i ett antal medlemsstater, främst för romer, migranter och personer med funktionsnedsättning. Dessutom har lokala samordningssvårigheter och utspridda befogenheter på olika politiska nivåer hämmat genomförandet.

³⁹ Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om genomförandet av rekommendation 91/441/EEG av den 24 juni 1992 om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen (KOM(1998) 774 slutlig).

⁴⁰ *Commission Staff Working Document Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach* (inte översatt till svenska), SWD(2013) 39 final.

En annan översyn av framstegen med att genomföra kommissionens rekommendation 2008/867/EG utfördes 2017⁴¹. I resultaten från den bedömningen underströks att det är viktigt med integrerade och omfattande politiska åtgärder för mindre gynnade personer. Det uppmanades till skarpare fokus på tillräckligt stöd till social inkludering av personer som inte kan arbeta, och det betonades att det behövs ett nära samarbete mellan berörda parter och aktivt engagemang från alla relevanta parter.

Resultaten av dessa bedömningar har tagits i beaktande när detta förslag har utarbetats.

- **Samråd med berörda parter**

Kommissionen har genomfört samråd med berörda parter under två perioder. Mellan den 14 januari och 30 november 2020 genomförde kommissionen offentligt samråd om handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter (däribland om princip 14)⁴², vilket har bidragit till att forma innehållet i detta förslag. Dessutom genomförde kommissionen mellan den 5 januari och 5 maj 2022 riktade samråd om initiativet i sig. Dessa samråd, främst i form av tematiska debatter, ägde rum med arbetsmarknadens parter, organisationer i det civila samhället, kommittén för socialt skydd och sysselsättningskommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, det europeiska nätverket för offentliga arbetsförmedlingar, Regionkommittén, ungdomar, forskare och akademiker. Samtliga berörda parter kunde delta i inbjudan att lämna synpunkter, och det lämnades in 75 enskilda bidrag och 33 policydokument, främst från civilsamhället, medborgare samt näringslivsorganisationer, den akademiska världen, fackföreningar och offentliga myndigheter.

Majoriteten av de berörda parterna stödde ett unionsinitiativ med syfte att stärka den nuvarande ramen. Många av dem upprepade att minimiinkomst är sammankopplad med andra stödåtgärder och därför bör ses som en del av bredare system för socialt skydd, som utformas och genomförs på nationell nivå. En rekommendation från rådet, med vägledning på unionsnivå samtidigt som genomförandet överläts till medlemsstaterna, nämndes i allmänhet som det bäst lämpade instrumentet. De flesta av de berörda parterna upprepade att det är viktigt med en stärkande strategi för aktiv inkludering, som innefattar inkomststöd, inkluderande arbetsmarknader, social inkludering och tillgång till tjänster av god kvalitet. För att strategin ska fungera bör lämpliga styrningssystem stödja samarbete mellan olika aktörer vertikalt och horisontellt. För det ändamålet upprepade många berörda parter de lokala aktörernas betydelse, däribland tjänsteleverantörer och civilsamhällesorganisationer, och rekommenderade att dessa aktörer ingår i styrningssystemen. När det gäller tillräcklighet var de flesta av de berörda parterna överens om att nivån på inkomststödet bör sättas på eller ovanför den nationella fattigdomsgränsen för att säkerställa ett värdigt liv. De flesta berörda parter påpekade att det behövs stabila övervakningssystem som stöd för att rekommendationen ska kunna genomföras ändamålsenligt.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Det faktaunderlag som ligger till grund för initiativet inkluderar följande:

- En förberedande studie som underlag till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, *Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges*

⁴¹ Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market (inte översatt till svenska), SWD(2017) 257 final.

⁴² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Handlingsplan för den europeiska pelaren om sociala rättigheter* (SWD(2021) 46 final).

in the effectiveness of the EU Member States' minimum income schemes. Syftet med studien var att i) samla in uppgifter om nationell minimiinkomst runtom i unionen, ii) identifiera starka sidor och utmaningar med minimiinkomstens ändamålsenlighet och iii) bedöma de olika åtgärdernas effekter i syfte att göra dem mer ändamålsenliga, däribland sett till aktivering och tillgång till tjänster.

- Modellering av de valda politiska alternativens effekter på tillhandahållandet av tillräckligt inkomststöd, utförd av det gemensamma forskningscentrumet.
- En ram för riktmärkning av minimiinkomst, avtalad i kommittén för socialt skydd, där det identifierades tre politiska drivkrafter som mest sannolikt påverkar minimiinkomstens resultat: i) förmånernas tillräcklighet, ii) regler för berättigande och utnyttjandet av förmåner, iii) aktiveringsåtgärder och tillgång till tjänster. I ramen ingick ett urval av indikatorer på utfall, resultat och politiska drivkrafter, däribland en tvådelad indikator på hur tillräckligt monetärt inkomststöd är i) som en del av den nationella gränsen för fattigdomsrisk i den berörda medlemsstaten och ii) som en andel av inkomsten för en låginkomsttagare, definierad som en person som tjänar 50 % av genomsnittslönen.
- Utifrån riktmärkningsramen ger den gemensamma rapporten från kommittén för socialt skydd och kommissionen en översikt av hur läget ser ut för minimiinkomsten.
- Verktyget för bedömning av situationen för det sociala skyddet, som identifierar årliga viktiga sociala trender att bevaka i hela unionen samt viktiga sociala utmaningar och goda sociala resultat i enskilda medlemsstater.
- **Konsekvensbedömning**

Det föreslagna instrumentet – en rekommendation från rådet – ger medlemsstaterna så pass mycket handlingsutrymme att de kan avgöra hur de bäst uppnår målen med detta initiativ, med hänsyn till nationella, regionala eller lokala omständigheter. Eftersom de potentiella konsekvenserna beror på vilka konkreta åtgärder medlemsstaterna vidtar, kan förväntade konsekvenser inte bedömas fullt ut i en fullskalig konsekvensbedömning förrän medlemsstaterna gjort sina genomförandeval.

I det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar finns en översikt av de viktigaste utmaningarna när det gäller resultaten av minimiinkomsten. Där finns också en analys av hur eventuella politiska reformer påverkar fattigdomsminskningen.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget kommer att bidra till att skydda rätten till ett värdigt liv (artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, ”stadgan”), till social trygghet och sociala förmåner, till socialt stöd och till stöd till boendet samt till en värdig tillvaro för dem som saknar tillräckliga medel (artikel 34 i stadgan).

4. BUDGETKONSEKVENSER

Ej tillämpligt.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Medlemsstaterna ska regelbundet rapportera till kommissionen om framstegen med att genomföra denna rekommendation. I rekommendationen fastställs också en period för ett fortlöpande genomförande, fram till slutet av 2030, av den bestämmelse som gäller inkomststödets tillräcklighet. Framstegsrapporterna bör diskuteras inom kommittén för socialt skydd, i nära samarbete med sysselsättningskommittén och nätverket för offentliga arbetsförmedlingar, med avseende på tillträdet till inkluderande arbetsmarknader.

Utifrån de nationella framstegsrapporterna kommer regelbundna gemensamma rapporter från kommittén för socialt skydd och kommissionen att levereras på unionsnivå. Kommissionen kommer även regelbundet att övervaka genomförandet av rekommendationen i samband med den europeiska planeringsterminen, och utfärdar landsspecifika rekommendationer efter vad som är lämpligt.

Kommissionen har också för avsikt att arbeta tillsammans med kommittén för socialt skydd med att ytterligare utveckla ramen för riktmärkning av minimiinkomstsystem, för att underbygga övervakningen av denna rekommendation och göra de relevanta indikatorerna mer tillgängliga och jämförbara.

Kommissionen tänker granska de åtgärder som vidtas utifrån den föreslagna rekommendationen, i synnerhet deras påverkan sett till att minska fattigdom och social utestängning, öka sysselsättningen och förbättra kompetensen, och rapportera till rådet senast 2032. På grundval av utvärderingens resultat kan kommissionen överväga att lägga fram ytterligare förslag.

- **Förklarande dokument (för direktiv)**

Ej tillämpligt.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

I punkt 1 anges målet med denna rekommendation.

Punkt 2 innehåller de definitioner som gäller i rekommendationen.

I punkt 3 rekommenderas medlemsstaterna att utarbeta stabila sociala skyddsnät genom en integrerad strategi som kombinerar inkomststöd, incitament och stöd för att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden och för tillgång till tjänster.

I punkterna 4–7 rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa att inkomststödet är tillräckligt genom att definiera en öppen metodik för att kunna fastställa och granska nivån på inkomststödet, föreslå referensvärden som vägledning för att bedöma tillräckligheten samt rekommendera årliga justeringar av inkomststödet. I synnerhet uppmanas medlemsstaterna i punkt 6 att fortlöpande uppnå ett tillräckligt inkomststöd senast den 31 december 2030.

I punkt 8 rekommenderas medlemsstaterna att ombesörja en möjlighet att ansöka om att inkomststöd ges till enskilda medlemmar av hushållet, utan att nödvändigtvis höja den totala bidragsnivå som hushållet får.

I punkt 9 rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa att personer som saknar tillräckliga resurser får tillräcklig täckning av minimiinkomst, bland annat genom icke-diskriminerande stödberättigandekriterier och proportionerlig behovsprövning.

I punkt 10 rekommenderas medlemsstaterna att uppmuntra till fullständigt utnyttjande av minimiinkomst, däribland genom att förenkla ansökningsförfarandet, minska de administrativa hindren och ge tillgänglig information till de potentiella mottagarna.

I punkt 11 rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa lämpliga incitament för mottagare av minimiinkomst att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden, och att säkerställa inkluderande arbetsmarknader och höga sysselsättningsnivåer, däribland genom investeringar i humankapital och kompetens, genom att slå vakt om incitament till arbete, genom stöd till arbetsgivare och genom att underlätta arbetstillfällen inom den sociala ekonomin.

I punkt 12 rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa faktisk tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster genom att slå vakt om kontinuiteten i tillgången till väsentliga tjänster (däribland energi) och genom att ta itu med hinder mot att få tillgång till tjänsterna.

I punkt 13 rekommenderas medlemsstaterna att utarbeta individualiserade strategier för att ta itu med de olika hinder mot social inkludering och sysselsättning som personer utan tillräckliga resurser möter.

I punkterna 14–15 rekommenderas medlemsstaterna att sätta in ändamålsenliga styrnings- och övervakningssystem och regelbundet rapportera till kommissionen om hur rekommendationen genomförs.

Punkt 16 är en uppmaning till kommissionen att arbeta vidare med kommittén för socialt skydd med ramen för riktmärkning av minimiinkomst och att göra relevanta data mer tillgängliga och jämförbara. Där rekommenderas också kommissionen och kommittén för socialt skydd att regelbundet granska processen med att genomföra rekommendationen och att rapportera till rådet senast 2032.

Förslag till

RÅDETS REKOMMENDATION

om tillräcklig minimiinkomst som säkerställer aktiv inkludering

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292 jämförd med artikel 153.1 j,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) I syfte att säkerställa ett värdigt liv under livets alla skeden är syftet med denna rekommendation att bekämpa fattigdom och social utestängning och eftersträva höga sysselsättningsnivåer genom att främja ett tillräckligt inkomststöd och faktisk tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster för personer som saknar tillräckliga resurser samt genom att främja att de som kan arbeta kommer in på arbetsmarknaden.
- (2) I enlighet med artikel 151 i EUF-fördraget har unionen och medlemsstaterna som mål att bland annat främja sysselsättning, förbättra levnads- och arbetsvillkor, åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning.
- (3) I artikel 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*) erkänns och respekteras rätten till social trygghet och sociala förmåner. I stadgan föreskrivs också att var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner, och att unionen i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.
- (4) I rådets rekommendation 92/441/EEG av den 24 juni 1992 om gemensamma kriterier för tillräckliga resurser och socialtjänstförmåner i de sociala trygghetssystemen⁴³ uppmanas medlemsstaterna att erkänna en persons grundläggande rätt till tillräckliga resurser och socialt bistånd för ett värdigt liv, som en del av en heltäckande och konsekvent strategi för att bekämpa social utestängning, och de rekommenderas att efter behov anpassa sina system för socialt skydd. Mot bakgrund av innehållet i denna rekommendation är det lämpligt att ersätta rekommendation 92/441/EEG.
- (5) I kommissionens rekommendation 2008/867/EG av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden⁴⁴ fastställs en omfattande strategi för att de som kan arbeta ska kunna integreras i varaktig sysselsättning av god kvalitet och andra få tillräckliga resurser för ett värdigt liv och stöd för sitt deltagande i samhället. Denna integrerade strategi, som bygger på en

⁴³ Council Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (inte översatt till svenska) (EGT L 245, 26.8.1992).

⁴⁴ Kommissionens rekommendation 2008/867/EG av den 3 oktober 2008 om aktiv inkludering av människor som är utestängda från arbetsmarknaden (EUT L 307, 18.11.2008).

kombination av tre politiska steg – tillräckligt inkomststöd, inkluderande arbetsmarknader och tillgång till tjänster av god kvalitet – är särskilt viktig för de personer som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden eller är utestängda från samhället.

- (6) I november 2017 proklamerade Europaparlamentet, rådet och kommissionen den europeiska pelaren för sociala rättigheter som fastställer 20 principer till stöd för rättvisa och välfungerande arbetsmarknader och trygghetssystem. I princip 14 står det: ”Alla som saknar tillräckliga resurser har rätt till tillräckliga minimiinkomstförmåner, som ska säkerställa ett värdigt liv i livets alla skeden, och faktisk tillgång till varor och tjänster som kan hjälpa dem. För dem som kan arbeta bör minimiinkomstförmånen kombineras med incitament att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden.”
- (7) I handlingsplanen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter⁴⁵ (*handlingsplanen*) fastställs ambitionen för en stark social union. I juni 2021 välkomnade Europeiska rådet, i enlighet med Portodeklarationen⁴⁶, unionens sociala mål angående fattigdom, enligt vilket antalet personer som löper risk för fattigdom eller social utestängning ska minska med minst 15 miljoner, varav minst 5 miljoner barn, fram till 2030⁴⁷. Europeiska rådet välkomnade även de överordnade målen om sysselsättning, att minst 78 % av alla i åldern 20–64 år ska ha arbete, och om kompetens, att minst 60 % av alla vuxna ska delta i utbildning varje år. I juni 2022 presenterade medlemsstaterna sina nationella mål. En reviderad social resultattavla och en ram för riktmärkning av minimiinkomst som kommittén för socialt skydd enats om, medför att det analytiska underlaget för den europeiska planeringsterminen, den gemensamma sysselsättningsrapporten och de landsspecifika rekommendationerna förstärks.
- (8) I Agenda 2030 för hållbar utveckling och dess understödjande mål understryks att hållbar ekonomisk tillväxt behöver gå hand i hand med en utrotning av fattigdom och andra brister, minskad ojämlikhet och förbättrad tillgång till hälsa, utbildning och sysselsättning.
- (9) Europaparlamentet uppmanade i sin resolution av den 24 oktober 2017⁴⁸ medlemsstaterna att införa adekvata system för minimiinkomst, och betonade att minimiinkomstskydd är ett viktigt verktyg för att bekämpa fattigdom. I sina slutsatser av den 12 oktober 2020⁴⁹ uppmanade rådet kommissionen att påbörja en uppdatering av unionens ram för att ändamålsenligt stödja och komplettera medlemsstaternas politik för nationellt minimiinkomstskydd. Under konferensen om Europas framtid efterlyste medborgarna en gemensam unionsram för minimiinkomst⁵⁰.
- (10) Denna rekommendation bygger på resultaten från kommissionens bedömningar⁵¹ när den gick igenom de framsteg som gjorts med att genomföra kommissionens

⁴⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, *Handlingsplan för den europeiska pelaren för sociala rättigheter* (COM(2021) 102 final).

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

⁴⁷ Jämfört med 2019.

⁴⁸ Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2017 om minimiinkomstpolitik som ett sätt att bekämpa fattigdom (2016/2270(INI)).

⁴⁹ Rådets slutsatser av den 12 oktober 2020, *Förstärkning av minimiinkomstskyddet för att bekämpa fattigdom och social utestängning under och efter covid-19-pandemin*.

⁵⁰ *Konferensen om Europas framtid – rapport om slutresultatet*, maj 2022, s. 58.

⁵¹ *Commission Staff Working Document Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach* (inte översatt till svenska), SWD(2013) 39 final.

rekommendation 2008/867/EG. I bedömningarna bekräftades att strategin för aktiv inkludering äger sin giltighet, men man framhöll särskilda utmaningar som bland annat gällde låg tillräcklighet, att minimiinkomsten utnyttjades i begränsad omfattning och hade liten täckning, potentiella negativa incitament till följd av skatte- och bidragssystemen, samt problem med tillgång till tjänster av god kvalitet som gynnar social inkludering och arbetsmarknadsintegration. Det manades också till kraftigare inriktning på tillräckligt stöd till social inkludering av dem som inte kan arbeta.

- (11) Trots att vissa framsteg med att minska fattigdom och social utestängning uppnåtts i unionen det senaste årtiondet, löpte 2021 fortfarande över 95,4 miljoner personer risk för fattigdom, och risken var högre för kvinnor än för män. Ökad fattigdomsrisk för personer som bor i hushåll med mycket låg arbetsintensitet och en mer djupgående och ihållande fattigdom i många medlemsstater, samt att sociala transfereringar haft mindre effekt på fattigdomsminskningen, väcker oro. Unionen och dess medlemsstater bör göra mer för att hjälpa de mest utsatta och mindre gynnade och göra det mer effektivt.
- (12) Hållbar sysselsättning av god kvalitet är den bästa vägen ut ur fattigdom och social utestängning. Genom att fler finns med på arbetsmarknaden finansieras samtidigt systemen för socialt skydd och blir mer ekonomiskt hållbara, vilket bidrar till rättvisa mellan generationerna och främjar social sammanhållning. För att uppnå högre sysselsättningsnivåer är det av yttersta vikt att stödja människor att lyckas med övergångar på arbetsmarknaden.
- (13) De sociala och ekonomiska fördelarna med tillräckliga och målinriktade sociala skyddsnät fick ännu större betydelse under nedstängningarna i samband med covid-19-pandemin. Isoleringsåtgärderna påverkade i oproportionerlig grad kvinnor och mindre gynnade grupper, främst sett till tillgången till hälso- och sjukvård av både fysiska och psykiska skäl, till utbildning och relevanta tjänster, och de förvärrade också de begränsningar som redan fanns i tillgången till arbete⁵². De lärdomar som drogs av krisen visade också på betydelsen av tillräckliga, omfattande och resilienta system för socialt skydd, som är chocktåliga, förebyggande instrument till stöd för återhämtning.
- (14) Makroekonomiska trender kopplade till globalisering, den gröna och den digitala omställningen, demografiska förändringar och föränderliga arbetsmönster fortsätter att forma unionen. Omfattande och stabila sociala skyddsnät, som säkerställer tillräckligt inkomststöd och underlättar övergångar på arbetsmarknaden, däribland stöd till omskolning och kompetensutveckling, kan göra att dessa processer blir rättvisa och inkluderande. Förändrade karriärmönster i kombination med fler atypiska anställningsformer kan göra det svårare för låginkomsttagare att bli berättigade till försäkringsbaserade system för socialt skydd, och kan leda till ökad efterfrågan på alternativa stödåtgärder, såsom minimiinkomst. Efter Rysslands omotiverade och olagliga anfallskrig mot Ukraina är låginkomsthushåll och lägre medelinkomsthushåll drabbade av den kraftiga ökningen av energipriserna och därmed också av inflationen. Inkomståtgärder kan riktas in mot utsatta grupper och är förenliga med fortsatta incitament att minska energibehovet och förbättra energieffektiviteten.
- (15) Fokus i denna rekommendation ligger på ”personer som saknar tillräckliga resurser”, dvs. personer som bor i hushåll med otillräckliga, oregelbundna eller osäkra monetära

Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market (inte översatt till svenska), SWD(2017) 257 final.

och materiella resurser, något som är oundgängligt för deras hälsa och välbefinnande och för att delta i det ekonomiska och sociala livet. För dem som kan arbeta måste stabila sociala skyddsnät göra det lättare att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden genom aktiva arbetsmarknadsåtgärder, hjälp med arbetssökande samt utbildning. För alla behövande, däribland dem som inte kan arbeta, säkerställer skyddsnäten tillräckligt inkomststöd och möjliggörande tjänster. Sociala skyddsnät är alltså inte ett passivt verktyg utan fungerar så långt det är möjligt som en språngbräda för socioekonomisk integration och social rörlighet uppåt, och förbättrar utsikterna till inkludering och sysselsättning.

- (16) Sociala skyddsnät innefattar en rad förmåner, i pengar och in natura, som ger inkomststöd och tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster. Ett viktigt inslag i inkomststödet är minimiinkomstförmåner, vilket definieras som icke-avgiftsfinansierade monetära förmåner vilka som en sista utväg ska fylla ut luckan upp till en viss total inkomstnivå i ett visst hushåll, när andra inkomst- eller bidragskällor har blivit uttömda eller inte är tillräckliga för att säkerställa ett värdigt liv. Inkomststöd kan även innefatta andra monetära förmåner, såsom barnbidrag och flerbarnstillägg, bostadsbidrag, arbetslöshetsförmåner, stöd vid funktionsnedsättning, förmåner vid ålderdom eller arbetsrelaterade förmåner. Det kan även komplettera minimipensioner och inkomst från arbete.
- (17) Minimiinkomst är en viktig del i strategier för att ta sig ur fattigdom och utestängning, och kan fungera som en automatisk stabilisator. I tider av ekonomisk kris kan det bidra till en hållbar och inkluderande återhämtning, lindra hushållens inkomstminskning och begränsa antalet personer som löper risk för fattigdom eller social utestängning. För dem som kan arbeta omfattar minimiinkomst tillräckliga incitament och specialanpassade och proportionerliga villkor för att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden. Samtidigt bör minimiinkomst utformas tillsammans med incitament till arbete för att undvika hystereseffekter på arbetsmarknaden och stödja höga sysselsättningsnivåer.
- (18) Förmåner in natura kan ge riktat stöd till personer som saknar tillräckliga resurser så att de lättare får tillgång till särskilda tjänster som förskoleverksamhet och barnomsorg, i enlighet med rådets rekommendation om inrättande av en europeisk barngaranti⁵³, hälso- och sjukvård samt långtidsvård, subventionerat boende, sysselsättning och utbildning.
- (19) Genom att göra mer för att genomföra integrerade, stabila sociala skyddsnät finns potential att inte bara förbättra de sociala och hälsomässiga utsikterna för dem som är längst bort från arbetsmarknaden, utan även att åstadkomma bestående sociala och ekonomiska fördelar för unionen, öka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och därigenom uppnå mer jämlika, sammanhållna och resilienta samhällen. Det behövs fortsatta insatser för att förbättra låginkomsttagares tillgång till det försäkringsbaserade systemet för socialt skydd, så att de kan erhålla rätt till sådant skydd, i synnerhet genom att underlätta sysselsättning av god kvalitet och samordna tillhandahållandet av inkomststöd enligt respektive system. Dessa skyddsnät bör också öka tillgången till hälso- och sjukvård och hälsosamma livsmedel för dem som lever i fattigdom. Medlemsstaterna bör eftersträva att göra sina system för socialt skydd mer ändamålsenliga och effektiva, däribland genom att stödja tillträdet till

⁵³ Rådets rekommendation (EU) 2021/1004 av den 14 juni 2021 om inrättande av en europeisk barngaranti (EUT L 223, 22.6.2021).

arbetsmarknaden som helhet, för att förebygga att människor hamnar i fattigdom eller mer långvarigt måste förlita sig på minimiinkomst.

- (20) Även om alla medlemsstaterna har sociala skyddsnät, har de kommit olika långt med att göra dem tillgängliga och tillräckliga. Utformningen varierar mellan medlemsstaterna, vilket återspeglar olika nationella traditioner och skillnader i hur systemen för socialt skydd är konstruerade, men medlemsstaterna har ändå samma slags utmaningar. Viss konvergens har skett, men de reformer som antagits hittills har inte alltid varit tillräckliga eller har genomförts långsamt, vilket också märks på de relevanta långvariga landsspecifika rekommendationer som utfärdats under processen med den europeiska planeringsterminen. I de nationella planerna inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens planeras stöd till reformer och investeringar i de berörda medlemsstaterna för att göra deras system för socialt skydd mer ändamålsenliga, bättre utformade och mer resilienta, däribland genom att minimiinkomstens utformning förbättras och man säkerställer uppåtgående konvergens sett till dess tillräcklighet och täckning. Flera investeringar är också inriktade på att bekämpa energifattigdom och förbättra tillgången till väsentliga tjänster för de utsatta hushållen.
- (21) Inkomststöd anses tillräckligt när det säkerställer ett värdigt liv under livets alla skeden. En sund och öppen metodik för att fastställa och justera inkomststöd med jämna mellanrum, underbyggd med relevanta indikatorer och med hänsyn till hushållens särskilda behov, är nödvändig för att säkerställa att inkomststödet som helhet är tillräckligt. Bedömningen av tillräckligheten kan ske med hjälp av referensvärden, som den nationella gränsen för fattigdomsrisk eller metoder som bygger på en nationellt framtagna korg med varor och tjänster som återger levnadskostnaden i en viss medlemsstat eller region. Ett riktmärke för tillräcklighet kan också vara inkomst av arbete, t.ex. inkomsten för en låginkomsttagare eller en minimilöntagare. Det säger sig självt att inkomsten från arbete (redan på minimilönenivå) bör vara högre än inkomsten från bidrag, men det finns inga belägg för att det i genomsnitt skulle vara betydligt mindre sannolikt att personer med minimiinkomststöd kan hitta ett arbete. Med tanke på skillnaderna i tillräcklighet mellan länder bör medlemsstaterna uppnå tillräckliga nivåer för det totala inkomststödet på ett gradvis ökande sätt. Förmånerna behöver hållas i linje med inflationen (särskilt när det gäller livsmedel och energi), de ökande boendekostnaderna och löneutvecklingen.
- (22) För vissa grupper kan kriterier för att vara berättigad till minimiinkomst utgöra ett hinder för att få tillgång till den. Barn omfattas i princip som en del i ett hushåll. När åldersgränsen är satt för sökande över 18 år kan det dock begränsa tillgången för unga vuxna. Restriktioner som har att göra med en viss minimitid som lagligt bosatt kan begränsa tillgången för utländska medborgare i ett land, och avsaknad av permanent adress gör det svårt för hemlösa eller personer som bor i mindre gynnade områden (t.ex. romska bosättningar) att få del av minimiinkomst. Behovsprövning är en nödvändig del i att säkerställa att minimiinkomst riktas in rätt, men det kan också uppstå otillräcklig täckning när en maxgräns för det totala värdet av inkomst och tillgångar sätts för lågt vid behovsprövningen, så att vissa hushåll blir uteslagna fastän de är fattiga.
- (23) Luckor i minimiinkomstens täckning bör hanteras och det bör säkerställas att täckningen är kontinuerlig under de olika livsfaserna, genom att öppna och icke-diskriminerande tillgångskriterier införs. Ålder, en permanent adress eller krav på oproportionerligt lång laglig vistelse i landet bör inte utgöra hinder för tillgång till

minimiinkomst. Gränserna vid behovsprövning bör återspegla ett värdigt liv för hushåll av olika typer och storlekar i en viss medlemsstat. Låga förtjänster från arbete (t.ex. engångsinkomster eller oregelbundna inkomster) bör behandlas proportionerligt vid behovsprövningen så att man slår vakt om incitamenten att arbeta och inte utestänger sökande från att ta ut (eventuellt lägre) förmåner. Tillgång till minimiinkomst behöver beviljas skyndsamt och rättigheten bör vara obegränsad, förutsatt att de sökande fortsätter att uppfylla kriterierna för stödberättigande vid regelbundna översyner.

- (24) I tider av ekonomisk nedgång kan flexibilitet i utformningen av minimiinkomst, däribland genom tillfälligt förenklad tillgång, vara viktigt för att lindra de negativa sociala konsekvenserna och för att den ska kunna fungera stabiliserande för ekonomin. Finanspolitiska konsolideringsåtgärder som leder till sänkta skyddsnivåer snarare än mer ändamålsenliga system bör endast användas som en sista utväg, och då åtföljas av en konsekvensbedömning av fördelningseffekter för att lindra de negativa effekterna för de mest utsatta.
- (25) Oproportionerlig administrativ börda, bristande kännedom eller rädsla för stigmatisering eller diskriminering kan medföra att de som är berättigade till minimiinkomst inte ansöker om det. Om man undviker uppsplittrade system, säkerställer att ansökningsförfarandena är allmänt tillgängliga och enkla och erbjuder administrativt stöd till potentiella sökande, kan det göra att minimiinkomsten utnyttjas mer. Det behövs ytterligare åtgärder för att minimiinkomst ska utnyttjas av hushåll med ensamstående föräldrar, som huvudsakligen är kvinnor. Dessutom bör insatser göras för att särskilt nå ut till socialt mindre gynnade områden och de mest marginaliserade hushållen, däribland romer. Dålig tillgång till digitala verktyg eller bristande färdigheter i att använda dem kan också utgöra ett hinder mot faktisk tillgång, inbegripet för personer med funktionsnedsättning. Genom regelbunden övervakning och analys av relevanta data går det att få en uppfattning om vad det dåliga utnyttjandet beror på och förbättra den politiska responsen på detta.
- (26) Även om behovsprövning görs på hushållsnivå tar den ofta inte hänsyn till vad enskilda personer inom hushållet har för ställning, eventuell ojämlik fördelning av familjeinkomsterna och önskan om oberoende. Detta påverkar i synnerhet kvinnor, eftersom det är mer sannolikt att de har lägre inkomster, lägre lön och större omsorgsansvar. Lösningar som gör det lättare att få inkomststöd riktat till enskilda medlemmar i hushållet kan bidra till jämställdhet och ekonomiskt oberoende och till säkrare inkomster för kvinnor och unga vuxna, samtidigt som det ändå inte behöver medföra att det blir mer bidrag till hushållet som helhet.
- (27) Att stärka inkluderande arbetsmarknader som är tillgängliga för alla är viktigt för att minska det långsiktiga beroendet av inkomststöd. Aktiveringskrav och aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan uppmuntra människor att anstränga sig mer med arbetssökandet och tacka ja till arbetserbjudanden, om det innefattar stödtjänster som rådgivning, coachning och hjälp med arbetssökande samt åtgärder för balans mellan arbetsliv och privatliv. I enlighet med rådets rekommendation om en väg till jobb – en förstärkt ungdomsgaranti⁵⁴ bör särskild uppmärksamhet ägnas unga vuxna som löper risk för fattigdom eller social utestängning, genom att så snabbt som möjligt få dem tillbaka in i utbildning eller in på arbetsmarknaden, samtidigt som mottagandet av

⁵⁴ Rådets rekommendation av den 30 oktober 2020 om en väg till jobb – en förstärkt ungdomsgaranti och om ersättande av rådets rekommendation av den 22 april 2013 om att inrätta en ungdomsgaranti (EUT C 372, 4.11.2020).

inkomststöd bör kopplas till särskilt kraftiga aktiveringsåtgärder. I enlighet med strategin för rättigheter för personer med funktionsnedsättning bör särskild uppmärksamhet också ägnas behoven hos personer med funktionsnedsättning. Övergången till sysselsättning i alla åldrar kan underlättas genom möjligheter till kompetenshöjning och omskolning, personanpassat stöd och vägledning som tillgodoser särskilda behov, tillgång till arbeten av god kvalitet, bevarande av arbeten och karriärmöjligheter. Genom att löpande se över positiva och negativa incitament i skatte- och bidragssystemen, gradvis fasa ut inkomststödet när ett arbete påbörjas eller ge möjlighet att kombinera stödet med inkomster går det att höja hushållens disponibla inkomst, och därmed få det att löna sig att arbeta, minska fattigdomen bland förvärvsarbetande och ge incitament till formell sysselsättning. Samtidigt behöver arbetsrelaterade förmåner vara noggrant utformade för att undvika låglönefallor.

- (28) Sysselsättning i den sociala ekonomin skulle kunna vara ett steg på vägen mot andra sektorer på arbetsmarknaden. Övergången till sysselsättning bör göras lättare genom att arbetsgivarna erbjuds särskilt åtgärder, åtföljda av målinriktade finansiella incitament där det behövs.
- (29) Tjänster för social inkludering, exempelvis socialt arbete, rådgivning, coachning, mentorskap, psykologiskt stöd och olika rehabiliteringssystem, samt åtgärder som underlättar tillgången till andra möjliggörande eller väsentliga tjänster, är också nödvändiga för att bygga upp stabila sociala skyddsnät. Insatserna bör också fortsätta för att förbättra kvaliteten på tjänsterna, i enlighet med den frivilliga europeiska kvalitetsramen för sociala tjänster⁵⁵, och för att säkerställa den kontinuerliga tillgången till väsentliga tjänster. Det behövs även kraftigare åtgärder för att ta itu med finansiella och icke-finansiella hinder som hämmar jämlik och allmän tillgång till tjänster.
- (30) Ett mer individualiserat stöd med syftet att identifiera och ta sig an de komplexa behoven hos personer som saknar tillräckliga resurser och deras hushåll kan bidra avsevärt till att integrera dem socialt och ekonomiskt. En behovsbedömning bör leda till att det görs upp en specialanpassad inkluderingsplan som omfattar personer som saknar tillräckliga resurser i ett visst hushåll (individuellt eller gemensamt), med fastställande av vad för slags stöd som behövs och överenskomna mål. Stödet bör innefatta åtgärder för social inkludering eller aktiva arbetsmarknadsåtgärder, beroende på individuell situation och tillgängligheten för arbete, samtidigt som det säkerställs en balans mellan positiva incitament och aktiveringskrav⁵⁶. De avtal om återinträde på arbetsmarknaden som ingås i enlighet med rådets rekommendation om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden⁵⁷ kan också tjäna detta ändamål och kan därför vid behov ses över så att det innefattar även en bredare uppsättning aktiverande tjänster för integration av personer som saknar tillräckliga resurser.
- (31) Ändamålsenliga styrningsmekanismer är nyckeln till att åstadkomma stabila sociala skyddsnät. Vid administrationen av förmånerna och tjänsterna bör man utnyttja de verktyg som den digitala omställningen erbjuder, samtidigt som man undviker att någon utesluts p.g.a. den digitala klyftan. Det bör göras insatser för att säkerställa att de befintliga systemen och förmånerna är nära samordnade och anpassade efter

⁵⁵ En frivillig europeisk kvalitetsram för sociala tjänster, SPC/2010/10 final.

⁵⁶ Det finns belägg för att mer aktivt arbetssökande faktiskt leder till ökad sysselsättning, samtidigt som det saknas belägg för att tuffare påföljder har en liknande positiv effekt. Se OECD, *Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012*.

⁵⁷ Rådets rekommendation av den 15 februari 2016 om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden (EUT C 67, 20.2.2016).

varandra, och även samordnade med andra strategier. Särskilt behöver man uppmärksamma en förstärkning av alla involverade institutioners operativa förmåga. Datautbyte och närmare samarbete över olika styrnings- och tjänstenivåer, däribland genom formella avtal eller gemensamma kontaktpunkter, underlättar ett bättre integrerat stöd. Tillförlitlig övervakning och regelbunden bedömning av åtgärdernas effekt, där alla berörda parter är involverade, kan bidra till ökad effektivitet, väl underbyggt politiskt beslutsfattande och mer insyn i de nationella systemen.

- (32) Ömsesidiga lärdomar och utbyte av bästa praxis på unionsnivå, tillsammans med analysarbete för att ytterligare utveckla den befintliga ramen för riktmärkning för minimiinkomst på unionsnivå, inbegripet genom att göra relevanta indikatorer mer tillgängliga och jämförbara och uppgifterna regelbundna, bör vara till hjälp för medlemsstaterna när de utformar och genomför nationella reformer.
- (33) Det finns unionsmedel tillgängliga till stöd för att genomföra denna rekommendation. Inom Europeiska socialfonden⁵⁸ bör varje medlemsstat avsätta minst 25 % av denna fond till att bekämpa social utestängning. Europeiska regionala utvecklingsfonden och InvestEU kan också stödja investeringar i stödinфраstruktur, såsom subventionerat boende och tillgång till förskoleverksamhet och barnomsorg, men också utrustning och tillgång till kvalitativa tjänster. Instrumentet för tekniskt stöd och faciliteten för återhämtning och resiliens är redan till hjälp för medlemsstaterna med att utforma och genomföra strukturella reformer på området minimiinkomst.
- (34) Genomförandet av denna rekommendation får inte användas för att sänka den skyddsnivå som finns i befintlig nationell lagstiftning eller som beskrivs i rekommendation 92/441/EEG. Medlemsstaterna uppmanas att införa eller behålla mer gynnsamma bestämmelser än dem som rekommenderas här.
- (35) En övergripande hållbarhet i de offentliga finanserna och tillräckligt finansierad minimiinkomst är väsentligt för resiliens, effektivitet och ändamålsenlighet. Genomförandet av denna rekommendation bör inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i medlemsstaternas system för socialt skydd.
- (36) Konsekvensbedömning av fördelningseffekter är ett användbart verktyg för att fånga upp hur budgetåtgärder och andra reformer och investeringar påverkar olika inkomstgrupper, däribland de mest utsatta. Därmed kan en sådan konsekvensbedömning göra att skatte- och bidragsreformer utformas mer effektivt och ändamålsenligt, så att ingen lämnas utanför. I ett meddelande från kommissionen finns vägledning till medlemsstaterna om hur de bäst bygger in konsekvensbedömning av fördelningseffekter i sina beslutsfattandeprocesser⁵⁹.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

SYFTE

- (1) I syfte att säkerställa ett värdigt liv under livets alla skeden syftar denna rekommendation till att bekämpa fattigdom och social utestängning genom att främja ett tillräckligt inkomststöd, i synnerhet minimiinkomst, och faktisk

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013, EUT L 231, 30.6.2021.

⁵⁹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Better assessing the distributional assessment of Member States' policies* (inte översatt till svenska) (kommande).

tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster för personer som saknar tillräckliga resurser, samt genom att främja att de som kan arbeta kommer in på arbetsmarknaden, i enlighet med strategin för aktiv inkludering.

DEFINITIONER

(2) I denna rekommendation gäller följande definitioner:

- (a) *personer som saknar tillräckliga resurser*: personer som bor i hushåll med otillräckliga, oregelbundna eller osäkra monetära och materiella resurser, som är oumbärliga för deras hälsa och befinnande och för att de ska kunna delta i det ekonomiska och sociala livet.
- (b) *inkomststöd*: alla typer av monetära förmåner som totalt tillhandahålls till hushållet, inklusive minimiinkomstförmåner.
- (c) *minimiinkomst*: icke-avgiftsfinansierade och behovsprövade skyddsnät som fungerar inom systemen för socialt skydd.
- (d) *täckning*: rätten att ta del i minimiinkomstsystem enligt definitionen i den nationella lagstiftningen.
- (e) *utnyttjande*: andelen av de personer som saknar tillräckliga resurser som har rätt att ta del i minimiinkomstsystem som faktiskt tar del i dem.
- (f) *möjliggörande tjänster*: tjänster inriktade på särskilda behov hos personer som saknar tillräckliga resurser, för att säkerställa att de kan komma in i samhället och i relevanta fall på arbetsmarknaden, inbegripet tjänster för social inkludering, exempelvis socialt arbete, rådgivning, coachning, mentorskap, psykologiskt stöd samt rehabilitering och andra allmänna möjliggörande tjänster, inklusive förskoleverksamhet och barnomsorg, hälso- och sjukvård, långtidsvård, utbildning och bostad.
- (g) *väsentliga tjänster*: däribland vatten och avlopp, energi, transport, finansiella tjänster och digital kommunikation.
- (h) *faktisk tillgång till tjänster*: en situation där relevanta tjänster är lättåtkomliga, överkomliga i pris, tillgängliga, av god kvalitet, tillhandahålls i rätt tid och där de potentiella användarna har jämlik tillgång till dem och är medvetna om att de finns och om rätten att använda dem.
- (i) *inkluderingsplan*: ett avtal eller en uppsättning avtal som ingås med personer som saknar tillräckliga resurser, i syfte att främja att de blir socialt inkluderade och, för dem som kan arbeta, att de kommer in på arbetsmarknaden.

TILLRÄCKLIGT INKOMSTSTÖD

- (3) Medlemsstaterna rekommenderas att utarbeta stabila sociala skyddsnät som garanterar ett värdigt liv under livets alla skeden, och där ett tillräckligt inkomststöd, som innefattar minimiinkomstförmåner, kombineras med andra åtföljande monetära förmåner och förmåner in natura, som ger tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster.
- (4) För att säkerställa tillräckligt inkomststöd rekommenderas medlemsstaterna att fastställa nivån för inkomststödet genom en öppen och stabil metodik som definieras i lagstiftningen och inbegriper relevanta berörda parter. I metodiken bör det tas hänsyn till totala inkomstkällor, hushållens särskilda behov och mindre gynnade

förhållanden, inkomsten för en låginkomsttagare eller minimilönttagare, levnadsstandarder och köpkraft, prisnivåer och dessas respektive utveckling.

- (5) Samtidigt som man slår vakt om incitamenten att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden för dem som kan arbeta, bör inkomststödet gradvis öka inkomsten för personer som saknar tillräckliga resurser, till en nivå vilken som minst motsvarar något av följande:
- (a) Den nationella gränsen för fattigdomsrisk.
 - (b) Det monetära värdet på nödvändiga varor och tjänster, däribland livsmedel, bostad, hälso- och sjukvård och väsentliga tjänster som är tillräckliga enligt de nationella definitionerna.
 - (c) Andra nivåer som är jämförbara med de nivåer som avses i led a eller b, fastställda i nationell lagstiftning eller praxis.
- (6) Medlemsstaterna rekommenderas att uppnå den tillräckliga nivå för inkomststöd som föreskrivs i punkt 5 senast den 31 december 2030, samtidigt som de säkerställer hållbarheten i de offentliga finanserna.
- (7) Medlemsstaterna rekommenderas att årligen se över och i relevanta fall justera nivån för inkomststödet för att hålla det tillräckligt, samtidigt som de tar hänsyn till förmånerna in natura.
- (8) För att främja jämställdhet, inkomsttrygghet och ekonomiskt oberoende för kvinnor, unga vuxna och personer med funktionsnedsättning, rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa en möjlighet att begära att inkomststödet tillhandahålls till enskilda medlemmar i hushållet.

MINIMIINKOMSTENS TÄCKNING

- (9) Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa att alla personer som saknar tillräckliga resurser omfattas av den minimiinkomst som fastställs i lagen, och att definiera följande:
- (a) Öppna och icke-diskriminerande stödberättigandekriterier, där man skyddar den faktiska tillgången till minimiinkomst för unga vuxna och oavsett om det finns någon permanent adress eller inte, och samtidigt säkerställer att den lagliga vistelsetiden är proportionerlig.
 - (b) Gränser vid behovsprövning som återspeglar levnadsstandarden i en medlemsstat för hushåll av olika typer och storlekar och tar hänsyn till hushållets övriga typer av inkomster (och tillgångar) på ett proportionerligt sätt.
 - (c) Tid som behövs för att behandla ansökan, samtidigt som det säkerställs att beslutet utfärdas inom 30 dagar från att ansökan lämnades in.
 - (d) Kontinuiteten i tillgången till minimiinkomst så länge personer som saknar tillräckliga resurser uppfyller stödberättigandekriterierna, med granskningar av stödberättigande utförda med regelbundna mellanrum.
 - (e) Enkla, snabba, opartiska och kostnadsfria förfaranden för klagomål och överklagan, samtidigt som det säkerställs att personer som saknar tillräckliga resurser blir informerade om och har faktisk tillgång till sådana förfaranden.

- (f) Mekanismer som säkerställer att det i minimiinkomsten finns lyhördhet för socioekonomiska kriser, exempelvis genom att stödberättigandekriterierna tillfälligt kan lättas eller varaktighetstiden för bidragen kan förlängas.

UTNYTTJANDE AV MINIMIINKOMSTEN

- (10) Medlemsstaterna rekommenderas att uppmuntra till fullständigt utnyttjande av minimiinkomsten genom att
 - (a) minska den administrativa bördan, däribland genom att förenkla ansökningsförfarandena och säkerställa vägledning steg för steg för dem som behöver det, samtidigt som man uppmärksammar tillgången till digitala och icke-digitala verktyg,
 - (b) säkerställa tillgång till användarvänlig, kostnadsfri och uppdaterad information om rättigheter och skyldigheter kopplade till minimiinkomst,
 - (c) proaktivt kontakta personer som saknar tillräckliga resurser för att öka kännedomen och uppmuntra till utnyttjande, särskilt i hushåll med ensamstående föräldrar, och inbegripet genom att involvera relevanta berörda parter på nationell, regional och lokal nivå,
 - (d) vidta åtgärder för att bekämpa stigmatisering och omedveten partiskhet som kan hänföras till fattigdom och social utestängning,
 - (e) regelbundet bedöma bristande utnyttjande av minimiinkomst och i tillämpliga fall tillhörande åtgärder för aktivering på arbetsmarknaden, identifiera hindren och sätta in avhjälpanande åtgärder.

TILLTRÄDE TILL INKLUDERANDE ARBETSMARKNADER

- (11) För att främja höga sysselsättningsnivåer och inkluderande arbetsmarknader rekommenderas medlemsstaterna att säkerställa aktivering på arbetsmarknaden, undanröja hinder för att komma in i eller tillbaka till sysselsättning och förbli där, stödja personer som kan arbeta på deras väg till sysselsättning av god kvalitet, säkerställa incitament att arbeta, bekämpa fattigdom bland förvärvsarbetande och segmentering på arbetsmarknaden, ge incitament till formell sysselsättning, bekämpa odeklarerat arbete och underlätta arbetstillfällen, på följande sätt:
 - (a) Säkerställa att krav på aktivering ger tillräckliga incitament att komma in på eller tillbaka till arbetsmarknaden och att de är gradvisa och proportionerliga. Unga vuxna bör särskilt uppmärksammas så att de leds tillbaka till utbildning eller arbetsmarknad så fort som möjligt.
 - (b) Förbättra investeringarna i humankapitalet genom inkluderande utbildningspolitik, med stöd till kompetenshöjning och omskolning, i synnerhet för dem med låga eller inaktuella färdigheter, och inbegripet genom samarbete med arbetsmarknadens parter,
 - (c) Ombesörja möjligheten att kombinera inkomststöd med inkomster från arbete, att stegvis fasa ut inkomststödet eller att behålla rätten till inkomststöd under provanställningar eller praktikplatser och kort eller sporadiskt arbete,
 - (d) Regelbundet se över de positiva och negativa incitamenten i skatte- och bidragssystemen.
 - (e) Stödja arbetstillfällen i den sociala ekonomin, däribland genom tillhandahållande av praktisk arbetslivserfarenhet.

- (f) Underlätta övergången till sysselsättning genom att erbjuda åtgärder till arbetsgivare, såsom incitament till rekrytering, stöd under eller efter placeringen, mentorskap, rådgivning, främjande av bevarande av arbetstillfällen samt karriärmöjligheter.

TILLGÅNG TILL MÖJLIGGÖRANDE OCH VÄSENTLIGA TJÄNSTER

- (12) Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa följande:
 - (a) Faktisk och jämlik tillgång till möjliggörande tjänster, däribland i enlighet med de kvalitetsprinciper som definieras i den frivilliga europeiska kvalitetsramen för sociala tjänster.
 - (b) Skydd för kontinuiteten i den faktiska tillgången till väsentliga tjänster, inklusive energi.
 - (c) Hantering av ekonomiska och icke-ekonomiska hinder mot faktisk tillgång till möjliggörande och väsentliga tjänster.

INDIVIDUALISERAT STÖD

- (13) För att ta itu med olika hinder som personer som saknar tillräckliga resurser möter för social inkludering och, för dem som kan arbeta, för sysselsättning, rekommenderas medlemsstaterna att utarbeta en individualiserad strategi och samordna tillhandahållandet av tjänster genom följande:
 - (a) Genomföra en multidimensionell behovsbedömning där man utreder hinder för social inkludering och sysselsättning, och då identifierar möjliggörande och väsentliga tjänster som är nödvändiga för att hantera dessa hinder och fastställa vilket stöd som behövs.
 - (b) Utifrån detta senast tre månader efter att ha bedömt minimiinkomsten göra upp en inkluderingsplan som bör omfatta
 - (1) gemensamma mål och tidslinjer,
 - (2) förslag till ett stödpaket som är anpassat efter individuella behov och består av aktiva arbetsmarknadsåtgärder och/eller åtgärder som gynnar social inkludering,
 - (3) en tilldelad handläggare som ska säkerställa kontinuerligt stöd, i god tid ordna remisser till relevanta tjänster och regelbundet se över framstegen med att genomföra inkluderingsplanen.
 - (c) för personer som saknar tillräckliga resurser och som är långtidsarbetslösa en översyn och vid behov en anpassning av det befintliga avtalet om återinträde på arbetsmarknaden i enlighet med rekommendationen om långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden⁶⁰ så att det kompletteras med inslag från den inkluderingsplan som avses i led b.

STYRNING, ÖVERVAKNING OCH RAPPORTERING

- (14) För att ändamålsenligt utforma och genomföra stabila sociala skyddsnät på nationell, regional och lokal nivå rekommenderas medlemsstaterna att

⁶⁰

- (a) undvika klyftor och överlappningar mellan och fragmentering av olika förmåner och system, så att det blir ett sammanhängande paket med inkomststöd, aktiveringsåtgärder och möjliggörande tjänster,
 - (b) stärka den operativa kapaciteten hos de myndigheter som ansvarar för inkomststöd, arbetsförmedlingstjänster och tillhandahållare av möjliggörande tjänster, och förbättra deras samarbete, däribland genom datautbyte och främjande av ytterligare modeller för integrerade tjänster,
 - (c) stärka relevanta berörda parter, såsom regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, organisationer i det civila samhället och aktörer i den sociala ekonomin, för att de ändamålsenligt ska kunna vara med och utforma, genomföra, övervaka och utvärdera minimiinkomstsystemen,
 - (d) säkerställa tillräcklig finansiering av de sociala skyddsnäten på ett sätt som är samstämmigt med de offentliga finansernas övergripande hållbarhet.
- (15) För att få bättre underlag för det politiska beslutsfattandet rekommenderas medlemsstaterna att göra följande:
- (a) Kontinuerligt övervaka genomförandet av inkomststödspolitik, i synnerhet minimiinkomst, och tillhörande aktiveringsåtgärder på arbetsmarknaden, tillgången till tjänster, däribland genom att förbättra tillgången till och kvaliteten på relevanta data på alla styrningsnivåer och genom att utföra regelbundna utvärderingar, och göra anpassningar så att målen i denna rekommendation kan uppnås på effektivast möjliga sätt.
 - (b) Med respekt för dataskyddsreglerna utveckla mekanismer så att det går att följa upp personer som saknar tillräckliga resurser med avseende på deras sociala inkludering eller övergång till sysselsättning.
 - (c) Rapportera vart tredje år till kommissionen om framstegen med att genomföra denna rekommendation. Den första rapporten bör omfatta resultaten och rekommendationerna från de utvärderingar som avses i led a.
- (16) Rådet välkomnar kommissionens avsikt att
- (a) arbeta tillsammans med medlemsstaterna i kommittén för socialt skydd för att ytterligare utarbeta ramen för riktmärkning av minimiinkomst och göra relevanta indikatorer och data mer tillgängliga och jämförbara,
 - (b) stärka det ömsesidiga lärandet och spridningen av resultat och god praxis mellan medlemsstaterna,
 - (c) på grundval av de rapporter som avses i punkt 15 c och inom kommittén för socialt skydd regelbundet gå igenom de framsteg som görs med att genomföra denna rekommendation, i nära samarbete med sysselsättningskommittén och nätverket av offentliga arbetsförmedlingar med avseende på tillträdet till inkluderande arbetsmarknader,
 - (d) övervaka framstegen med att genomföra denna rekommendation i samband med den europeiska planeringsterminen och där så är lämpligt föreslå landsspecifika rekommendationer för medlemsstaterna,
 - (e) utvärdera de åtgärder som vidtas utifrån denna rekommendation, i synnerhet dess påverkan när det gäller att minska fattigdom och social utestängning, höja sysselsättningsnivåerna och förbättra deltagandet i utbildning, och rapportera till rådet senast 2032.

(17) Rekommendation 92/441/EEG ska ersättas med denna rekommendation.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande