



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 3 октомври 2022 г.
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

БЕЛЕЖКА ПО ТОЧКИ I/A

От:	Комитета за социална закрила
До:	Комитета на постоянните представители (I част)/Съвета
Относно:	Основни послания от съвместния доклад на Комитета за социална закрила и Европейската комисия относно минималния доход – Одобряване

Приложено се изпращат на делегациите основните послания от съвместния доклад на Комитета за социална закрила и Европейската комисия относно минималния доход с оглед на одобряването им от Съвета на 17 октомври 2022 г.

Пълният доклад е поместен в док. 13051/22 ADD 1.

Профилите на държавите, приложени към настоящия доклад, се съдържат в документи 13051/22 ADD 2—4.

*Основни послания от съвместния доклад на Комитета за
социална закрила и Европейската комисия относно минималния
доход*

ОСНОВНИ ПОСЛАНИЯ

Принцип 14 от Европейския стълб на социалните права ⁽¹⁾ се отнася до **правото на минимален доход (МД)** и подчертава, че *„всеки, който не разполага с достатъчно средства, има право на подходящи обезщетения за минимален доход, гарантиращи достоен живот на всички етапи от живота, както и ефективен достъп до стоки и услуги за подпомагане. За лицата, които могат да работят, обезщетенията за минимален доход следва да бъдат съчетани със стимули за (повторно) интегриране на пазара на труда“*. Държавите членки разработват и прилагат национални разпоредби, гарантиращи защитата на минималните доходи. ЕС подкрепя усилията на държавите членки да гарантират високо равнище на социална закрила, включително адекватни схеми за минимален доход на всички етапи от живота. Същевременно следва да се подчертае, че системите на държавите членки се различават значително в зависимост от социално-икономическите им условия, както и от историческия контекст.

През 2020 г. Съветът на Европейския съюз ⁽²⁾ разгледа значението на укрепването на защитата на минималните доходи и призна, че защитата на минималните доходи, в съчетание с услуги по активизиране и социално приобщаване, играе жизненоважна роля за смекчаване на риска от бедност и социално изключване. Съветът също така прикани Европейската комисия и Комитета за социална закрила (КСЗ) *„да изготвят периодично съвместен доклад за анализ и преглед на напредъка, постигнат в развитието на защитата на минималните доходи в държавите членки, въз основа на рамката за сравнителен анализ на защитата на минималните доходи, установена на равнището на ЕС.“* Докладът беше изготвен през 2022 г. и в него се изтъкват следните елементи.

¹ Препоръка на Комисията от 26.4.2017 г. относно Европейския стълб на социалните права, C(2017) 2600 final.

² Съвет на Европейския съюз (2020), Заклучения на Съвета относно укрепването на защитата на минималните доходи с цел борба с бедността и социалното изключване по време на пандемията от COVID-19 и след нея (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions>).

1. **Схемите за минимален доход са независещи от вноски схеми, оценени спрямо разполагаемите доходи,** които предоставят като крайна мярка предпазна мрежа за хора, които не разполагат с достатъчно средства, за да си осигурят достоен живот. Ефективните схеми за минимални доходи се характеризират не само с адекватността на обезщетенията, но и с изпълнението на приобщаващи политики за пазара на труда и достъпа до висококачествени услуги за социално приобщаване. С ефективното проектиране и интегриране на трите направления те осигуряват трамплин за активизиране и социално приобщаване. Схемите за минимален доход са част от националните системи за социална закрила и играят важна роля за намаляването и предотвратяването на бедността, социалното изключване, неравенството и социалната несигурност. За да се направи оценка на адекватния доход за лицата, които не разполагат с достатъчно средства, е необходимо също обезщетенията за минимален доход да се поставят в контекст с различни групи допълнителни налични източници на доходи (включително други обезщетения и доходи от работа).
2. **Въпреки че бедността или социалното изключване намаляха през последното десетилетие, постигането на целта на ЕС за намаляване на процента на хората, изложени на риск от бедност или социално изключване, с най-малко 15 милиона души в ЕС до 2030 г. ще изисква повече усилия.** Различните водещи тенденции — като екологичния и цифровия преход, демографското развитие или нарастващата поляризация на пазара на труда, могат да създадат допълнителни рискове за домакинствата с по-ниски доходи, като по този начин окажат също натиск върху разработването на схемите за минимални доходи по начин, който гарантира, че всички са защитени. Освен това кризата с COVID-19 подчерта ключовата им роля за капацитета и ефективността на системите за социална закрила за справяне с икономически сътресения.
3. **През последното десетилетие доходите на почти безработните домакинства изостават от общото нарастване на доходите, докато в някои непарични измерения се наблюдава напредък.** Рискът от бедност сред почти безработните домакинства се е увеличил в почти две трети от държавите членки от 2008 г. насам в контекст, в който разликата в риска от изпадане в бедност остава като цяло постоянна, а въздействието на трансферите върху бедността слабо намалява. Въпреки това обхватът на подпомагането на доходите се е увеличил умерено. Положителното е, че материалните и социалните лишения (МСС) са намалели, наред с разликите в неудовлетворените потребности от медицински прегледи или прекомерните жилищни разходи. По отношение на повечето от тези измерения през последното десетилетие се наблюдава известно сближаване между държавите членки.

4. **Държавите с по-голям обхват (процент на получателите на обезщетения) като цяло се характеризират и с по-малка дълбочина на бедността (изложени на риск от бедност). Държавите с по-голям обхват освен това имат по-адекватни обезщетения. Въпреки че други фактори също оказват въздействие, това** подчертава значението на достъпа до обезщетения за минимален доход за справяне с бедността в съответствие с подхода за активно приобщаване и е ясно свързано с въздействието на правилата за допустимост върху обхвата на обезщетенията за минимален доход и равнището на действителното усвояване на обезщетенията.
5. **Въпреки че във всички държави членки съществуват схеми за минимални доходи, тяхната адекватност се различава значително, като варира приблизително между 20 % и 100 % от прага на бедността.** Адекватността на обезщетенията за минимален доход ⁽³⁾ остава почти непроменена средно в ЕС през последното десетилетие (въпреки лекото подобрене през последните години). Наблюдава се известно сближаване, по-специално поради новите схеми, въведени в някои държави членки, както и поради реформите в други държави членки, насочени към подобряване на съществуващите схеми. От друга страна, от 2009 г. насам в някои държави членки, чиито стойности са под средните за ЕС, се наблюдава съществено влошаване по отношение на адекватността (например спад с най-малко 10 процентни пункта).
6. **Адекватността на обезщетенията за минимален доход варира в зависимост от вида домакинство** и като цяло е по-висока за домакинствата, състоящи се от един родител с едно дете или от двойки с две деца, отколкото за тези, състоящи се от едно лице. Това отразява и въздействието на други обезщетения като детските надбавки, които покриват допълнителните разходи за отглеждане на деца. В зависимост от структурата на системите за социално подпомагане на държавите членки, получаването на обезщетения за минимален доход обикновено е свързано с редица допълнителни обезщетения. Някои от тях представляват допълнителна парична подкрепа, но други се предоставят в натура и те трябва да се вземат предвид при оценката на ефективността на отделните национални системи за предпазване на хората от бедност.

³ Измерено чрез общия доход на бенефициерите на минимални доходи, включително обезщетенията за минимален доход и наличните допълнителни обезщетения.

7. **Достъпът до минимален доход зависи от различни критерии за допустимост**, по-специално възраст, местопребиваване, доходи и активи, както и изчерпване на правата за други обезщетения. От тях оценката на разполагаемите доходи на равнище домакинство се използва като основен инструмент за определяне на отговарящите на условията за подкрепа за гарантиране на минимален доход. Начинът на оценяване на разполагаемите доходи и другите условия за допустимост — по-специално възраст и местопребиваване — се различава в различните схеми, което потенциално засяга непропорционално достъпа до подпомагане на доходите за определени групи от населението.
8. **Получаването на обезщетения като цяло зависи от спазването на определени изисквания за активизиране** като регистрация в публичните служби по заетостта (ПСЗ), участие в активни програми на пазара на труда (включително обществени или общински дейности) и активно търсене на работа. Въпреки че тези изисквания могат да допринесат за интеграцията на бенефициерите на пазара на труда, прекомерните изисквания и санкции в случай на неспазване или обременяващите процедури за предоставяне могат да възпрат потенциалните бенефициери да кандидатстват по схемите. Справедливостта при налагането на санкции изисква наличието и достъпността на подходяща подкрепа и услуги за подпомагане.
9. **Различни социално-икономически групи се възползват от схемите** и отговарят на критериите за оценка на разполагаемите доходи, например хора с ниска квалификация и страдащи от различни форми на социално изключване. Други групи са изложени на по-голям риск от ограничен достъп в различните държави като младите хора, хората, живеещи сами, самотните родители, мигрантите, ромите и бездомните.
10. **Въпреки че в държавите членки систематичното наблюдение на неучастието в схемите за минимален доход изглежда е спорадично, наличните оценки в някои от тях⁴ показват, че неучастието в тези схеми е високо — около 30 % — 50 % от отговарящото на условията население.** Това може да се обясни с различни фактори, например ограничена информация, усещане за стигматизиране, строги критерии за допустимост и по-специално сложността на административните процедури, свързани с условията за получаване на обезщетения.

⁴ Въз основа на данни от проучвания и микросимулация.

11. **Улесняването на участието на пазара на труда е важен елемент от схемите за минимален доход.** Изискванията за активизиране обикновено се съчетават с парични стимули, за да се гарантира, че е по-изгодно да се работи, и с разпоредби за активна политика по заетостта, за да се улесни преходът към пазара на труда. Наличните оценки ясно показват, че ефектът на паричните стимули върху участието на пазара на труда като цяло не е много голям за бенефициерите на минимални доходи и че те често се сблъскват с други пречки (като ниски равнища на квалификация, здравни ограничения, липса на достъп до услуги за подпомагане, дискриминация или други пречки, свързани със социалното изключване), които могат да окажат по-силно въздействие върху достъпа им до пазара на труда. Въпреки това участието на бенефициерите на минимален доход в мерки за активна политика по заетостта изглежда слабо и често се ограничава до участие в обществени дейности или дейности в областта на публичния сектор.
12. **Оценката на пригодността за заетост на бенефициерите обикновено се извършва с цел да се установят основните пречки или лични нужди.** Въпреки че такива оценки на потребностите обикновено водят до разработването на индивидуални планове за действие за осигуряване на подходяща комбинация от социални услуги и услуги в сферата на активната политика по заетостта, все още има възможност за подобряване на тези практики, за да се отразят по-добре нуждите на бенефициерите и да се подобри координацията при предоставянето на съответните услуги.
13. **При управлението на схемите за минимален доход са налице различни многостепенни структури** в зависимост от начина, по който тези схеми са включени в структурата на националните системи за социална закрила. Повечето държави членки регулират схемите за минимален доход на национално равнище, докато услугите са организирани на местно равнище. Съществуват големи различия по отношение на разпределението на отговорностите между различните равнища и органи по отношение на финансирането и изпълнението. Координацията с органите, предлагащи други допълнителни обезщетения и услуги, също изглежда предизвикателство в много случаи. .

14. **Малко повече от половината държави членки разполагат с механизми за редовно наблюдение, докато в други все още не са установени такива практики.** Основните предизвикателства изглежда са свързани с недостатъчното сътрудничество между различните субекти, което често се изостря от правните и техническите пречки пред управлението на данните. Обикновено данните се събират за целите на предоставянето на обезщетения, но тази информация не се включва в система за наблюдение, която да допринася за редовна оценка на схемите и обратна връзка за разработването на политики. В този контекст е важно да се осигури стабилно наблюдение и оценка на рамките за управление (с висококачествени статистически данни и показатели), като се гарантира участието на всички имащи отношение заинтересовани страни.

С оглед на тези елементи Комитетът за социална закрила (КСЗ) счита, че ще са необходими допълнителни усилия за прилагане на принцип 14 от Европейския стълб на социалните права в координация с други приложими принципи. Като се вземат предвид националните обстоятелства, ЕС следва да продължи да подкрепя националните усилия за осигуряване на адекватни схеми за минимални доходи, включително във връзка с препоръката на Съвета относно интеграцията на дълготрайно безработните лица на пазара на труда.

Рамката за сравнителен анализ на минималните доходи предостави ценна основа за изготвянето на настоящия доклад. Ще бъде полезно тя да се актуализира редовно, като се вземат предвид взаимодействията с други обезщетения, и да се разгледат потенциалните области за по-нататъшно разширяване в различни измерения (като критерии за допустимост, достъп до услуги и преходи и стимули на пазара на труда).

Схемите за минимални доходи изискват непрекъснато наблюдение и анализ, особено като се имат предвид промените и развитието в социално-икономическия контекст (въздействието на пандемията и на руската война срещу Украйна, промените на пазара на труда и екологичния и цифровия преход). В този контекст държавите членки могат да се възползват от подкрепата от фондовете на ЕС (като Европейския социален фонд плюс или Механизма за възстановяване и устойчивост), а схемите за минимални доходи следва да останат в центъра на европейския семестьр. КСЗ и Комисията следва периодично да изготвят съвместен доклад за анализ и преглед на напредъка, постигнат в развитието на защитата на минималните доходи в държавите членки, въз основа на рамката за сравнителен анализ на защитата на минималните доходи, установена на равнището на ЕС, и на допълнителна информация от държавите членки.