



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 3. oktober 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

I/A-PUNKTSNOTE

fra:	Udvalget for Social Beskyttelse
til:	De Faste Repræsentanternes Komité (1. afdeling)/Rådet
Vedr.:	Nøglebudskaber i den fælles rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen om mindsteindkomst – Godkendelse

Vedlagt følger til delegationerne nøglebudskaberne i den fælles rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen om mindsteindkomst med henblik på Rådets godkendelse heraf på samlingen den 17. oktober 2022.

Den fulde rapport findes i dok. 13051/22 ADD 1.

Landeprofilerne, der er knyttet som bilag til denne rapport, findes i dok. 13051/22 ADD 2-4.

*Nøglebudskaber i den fælles rapport fra Udvalget for Social Beskyttelse
og Europa-Kommissionen om mindsteindkomst*

NØGLEBUDSKABER

Princip 14 i den europæiske søjle for sociale rettigheder ⁽¹⁾ drejer sig om retten til mindsteindkomst og fastslår følgende: *"Alle, som ikke har tilstrækkelige midler, har ret til tilstrækkelige mindsteindkomstydelse, som sikrer et værdigt liv i alle dets faser, og effektiv adgang til varer og tjenesteydelser, der kan understøtte dette. For dem, der kan arbejde, bør mindsteindkomstydelse kombineres med incitamenter til at komme ud/tilbage på arbejdsmarkedet."*

Medlemsstaterne udformer og gennemfører nationale bestemmelser, der garanterer en mindsteindkomstsikring. EU støtter medlemsstaternes bestræbelser på at sikre et højt niveau af social beskyttelse, herunder passende mindsteindkomstordninger i alle livets faser. Samtidig bør det understreges, at der er store forskelle mellem medlemsstaternes systemer afhængigt af deres socioøkonomiske forhold og historiske baggrund.

I 2020 reflekterede Rådet for Den Europæiske Union ⁽²⁾ over vigtigheden af at styrke mindsteindkomstsikringen og anerkendte, at mindsteindkomstsikring, ledsaget af aktiveringstjenester og tjenester til fremme af social inklusion, er afgørende for at afbøde risikoen for fattigdom og social udstødelse. Rådet opfordrede også Europa-Kommissionen og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) til regelmæssigt at *"udarbejde en fælles rapport med henblik på at analysere og gennemgå fremskridtene med at udvikle mindsteindkomstsikring i medlemsstaterne med udgangspunkt i den benchmarkingramme for mindsteindkomstsikring, der er fastlagt på EU-plan"*. Rapporten blev udarbejdet i løbet af 2022 og fremhæver følgende punkter:

¹ Kommissionens henstilling af 26.4.2017 om den europæiske søjle for sociale rettigheder (C(2017) 2600 final).

² Rådet for Den Europæiske Union (2020), Rådets konklusioner om styrkelse af mindsteindkomstsikringen til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse under og efter covid-19-pandemien (<https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions>).

1. **Mindsteindkomstordninger er ikkebidragspligtige, indtægtsbestemte ordninger**, der udgør et sikkerhedsnet, som bruges som sidste udvej for personer, der ikke har tilstrækkelige midler til at sikre et værdigt liv. Effektive mindsteindkomstordninger skal ikke kun indeholde tilstrækkelige ydelser, men skal også inkludere gennemførelse af inklusive arbejdsmarkedspolitikker og adgang til tjenester af høj kvalitet til fremme af social inklusion. Hvis de tre indsatsområder udformes og anvendes effektivt, udgør de et springbræt for aktivering og social inklusion. Mindsteindkomstordninger er en del af de nationale socialbeskyttelsesordninger, og de spiller en vigtig rolle med hensyn til at mindske og forebygge fattigdom, social udstødelse, ulighed og social usikkerhed. For at vurdere, hvad der udgør en passende indkomst for dem, som ikke har tilstrækkelige midler, skal mindsteindkomstydelser også betragtes i forhold til forskellige sæt supplerende tilgængelige indkomstkilder (herunder andre ydelser og indkomst fra arbejde).
2. **Forekomsten af fattigdom eller social udstødelse er i det seneste årti faldet, men det vil kræve en større indsats at nå EU's mål om, at der senest i 2030 skal være mindst 15 millioner færre personer i risiko for fattigdom eller social udstødelse i EU.** De forskellige megatendenser, der spiller ind, såsom den grønne og den digitale omstilling, den demografiske udvikling eller den stigende polarisering på arbejdsmarkedet, kan medføre yderligere risici for lavindkomsthusholdninger og dermed også lægge pres på udformningen af de mindsteindkomstordninger, som skal sikre, at alle er beskyttet. Desuden har covid-19-krisen understreget den centrale rolle, som de spiller i forbindelse med socialbeskyttelsesordningernes kapacitet og effektivitet med hensyn til at håndtere økonomiske chok.
3. **I løbet af det seneste årti har indkomsten i delvis arbejdsløse husstande ikke kunnet følge med de generelle indkomstforbedringer, og der er samtidig sket fremskridt på visse ikkepengemæssige områder.** Risikoen for fattigdom for delvis arbejdsløse husstande er siden 2008 steget i næsten to tredjedele af medlemsstaterne, samtidig med at fattigdomsrisikokløften stort set har været uændret, og overførselsindkomsternes indvirkning på fattigdom er faldet en smule. Indkomststøttens dækning er dog steget jævnt. På den positive side er materielle og sociale afsavn aftaget, hvilket også gør sig gældende for forskellene i form af uopfyldte behov for lægeundersøgelser eller overdrevent høje boligudgifter. På de fleste af disse områder har der været en vis konvergens mellem medlemsstaterne i løbet af det seneste årti.

4. **Lande med højere dækning (andel af ydelsesmodtagere) har generelt også et lavere omfang af fattigdom (med risiko for fattigdomskløfter). Lande med en højere dækning har også mere tilstrækkelige ydelser. Selv om der også er andre faktorer, der har en indvirkning,** understreger dette, at det er vigtigt at have adgang til mindsteindkomstydelse, når det drejer sig om at bekæmpe fattigdom, hvilket er i overensstemmelse med tilgangen med aktiv integration og hænger tydeligt sammen med støtteberettigelsesreglernes indvirkning på dækningen af mindsteindkomstydelse og omfanget af den faktiske modtagelse af ydelser.
5. **Der findes mindsteindkomstordninger i alle medlemsstater, men tilstrækkeligheden af dem varierer betydeligt og spænder mellem ca. 20 % og 100 % af fattigdomsgrænsen.** Mindsteindkomstydelse (3) har gennemsnitligt set næsten ikke ændret sig i det seneste årti i EU (trods en mindre forbedring i de seneste år). Der er observeret en vis konvergens, navnlig som følge af nye ordninger, der er blevet indført i nogle medlemsstater, samt reformer i andre medlemsstater, og som har til formål at forbedre de eksisterende ordninger. På den anden side er der siden 2009 sket en betydelig forværring af tilstrækkeligheden (f.eks. fald på mindst 10 procentpoint) i nogle medlemsstater, hvor tallene lå under EU-gennemsnittet.
6. **Mindsteindkomstydelse (3) varierer afhængigt af husstandstypen** og er generelt højere for eneforsørgerhusholdninger med ét barn eller par med to børn end for enlige. Dette afspejler også virkningen af andre ydelser som f.eks. børnetilskud, der dækker de ekstra omkostninger ved forsørgelse af børn. Alt afhængigt af hvordan medlemsstaternes sociale velfærdssystemer er udformet, er en række supplerende ydelser generelt knyttet til modtagelsen af mindsteindkomstydelse. Nogle af dem består i yderligere pengemæssig støtte, mens andre er naturalydelser, og der skal tages hensyn til tilgængeligheden af dem, når det vurderes, hvor effektivt de enkelte nationale systemer bekæmper fattigdom.

³ Målt som den samlede indkomst, der er til rådighed for mindsteindkomstmodtagere, heri medregnet mindsteindkomstydelse og tilgængelige supplerende ydelser.

7. **Adgang til mindsteindkomst afhænger af forskellige kriterier**, navnlig alder, bopæl, indkomst og vurdering af aktiver, og retten til at modtage andre ydelser skal være udtømt. Blandt disse anvendes behovsvurdering på husstandsniveau som et primært redskab til at identificere, hvem der er berettiget til mindsteindkomststøtte. Udformningen af behovsvurderingen og andre betingelser for støtteberettigelse, navnlig alder og bopæl, afhænger af den enkelte ordning, hvilket potentielt kan påvirke visse befolkningsgruppers adgang til indkomststøtte i uforholdsmæssig grad.
8. **Modtagelsen af ydelser er generelt betinget af, at visse aktiveringskrav overholdes**, f.eks. registrering hos de offentlige arbejdsformidlinger, deltagelse i aktive arbejdsmarkedsprogrammer (herunder offentligt eller socialt arbejde) og i aktiv jobsøgning. Selv om sådanne krav kan bidrage til modtagernes integration på arbejdsmarkedet, kan overdrevne krav og sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse eller tunge tildelingsprocedurer afholde potentielle modtagere fra at ansøge om ordningerne. Hvis sanktionerne skal håndhæves på en retfærdig måde, kræver det, at tilstrækkelig støtte og tilstrækkelige understøttende tjenester stilles til rådighed og er tilgængelige.
9. **Forskellige socioøkonomiske grupper har gavn af ordningerne** og opfylder kriterierne for behovsvurdering, f.eks. personer med et lavt kvalifikationsniveau og personer, der er ramt af forskellige former for social udstødelse. Andre grupper har større risiko for lav adgang i de forskellige lande, f.eks. unge, personer, der bor alene, enlige forældre, migranter, romaer og hjemløse.
10. **Selv om der tilsyneladende kun foretages en sparsom overvågning af manglende anvendelse af mindsteindkomstordninger i medlemsstaterne, viser de skøn, der foreligger i nogle medlemsstater⁴, at den manglende anvendelse af mindsteindkomsten er høj, nemlig ca. 30-50 % af den berettigede befolkning.** Dette kan skyldes forskellige faktorer, såsom begrænsede oplysninger, opfattelsen af at blive stigmatiseret, strenge støtteberettigelseskriterier og navnlig komplekse administrative procedurer, der er knyttet til betingelserne for tildeling af en ydelse.

⁴ Baseret på undersøgelsesdata og mikrosimulering.

11. **Fremme af arbejdsmarkedsdeltagelsen er et vigtigt element i mindsteindkomstordninger.** Aktiveringskrav kombineres generelt med økonomiske incitamenter for at sikre, at det kan betale sig at arbejde, og med bestemmelser om aktiv arbejdsmarkedspolitik for at lette overgangen til arbejdsmarkedet. De foreliggende skøn viser, at økonomiske incitamenter ikke har nogen væsentlig indvirkning på mindsteindkomstmodtageres arbejdsmarkedsdeltagelse, og at modtagerne ofte oplever andre hindringer (såsom lavt kvalifikationsniveau, helbreds begrænsninger, manglende adgang til understøttende tjenester, forskelsbehandling eller andre hindringer, som medfører social udstødelse), som kan have en større konsekvens for deres adgang til arbejdsmarkedet. Mindsteindkomstmodtageres deltagelse i aktive arbejdsmarkedspolitikforanstaltninger synes imidlertid at være lav og ofte begrænset til socialt eller offentligt arbejde.
12. **Modtagernes beskæftigelsesegnethed vurderes generelt med henblik på at indkredse de største hindringer eller personlige behov.** Selv om sådanne behovsvurderinger normalt fører til, at der udarbejdes individualiserede handlingsplaner med henblik på at levere en passende blanding af sociale og aktive arbejdsmarkedstjenester, er det stadig muligt at forbedre denne praksis for bedre at afspejle modtagernes behov og øge koordineringen af relevante tjenester.
13. **Forvaltningen af mindsteindkomstordningerne er tilrettelagt i forskellige strukturer på flere niveauer,** alt afhængigt af hvordan mindsteindkomstordningerne er integreret i udformningen af de nationale socialbeskyttelsesordninger. De fleste medlemsstater regulerer mindsteindkomstordninger på nationalt plan, mens tjenesterne organiseres på lokalt plan. Der er stor forskel på ansvarsfordelingen mellem de forskellige niveauer og organer, hvad angår finansiering og gennemførelse. Det synes også i mange tilfælde at være en udfordring at koordinere med organer, der udbyder andre supplerende ydelser og tjenester.

14. **Lidt over halvdelen af medlemsstaterne har indført regelmæssige overvågningsmekanismer, mens der i andre medlemsstater endnu ikke er etableret en sådan praksis.** De største udfordringer synes at hænge sammen med et utilstrækkeligt samarbejde mellem forskellige enheder, som ofte forværres af juridiske og tekniske hindringer for dataforvaltning. Data indsamles normalt med henblik på levering af ydelser, men disse oplysninger indgår ikke i et overvågningssystem, som kan give input til en regelmæssig evaluering af ordningerne og feedback til politikudviklingen. I den forbindelse er det vigtigt at sikre en solid overvågning og evaluering af forvaltningsrammen (med statistiske data og indikatorer af høj kvalitet) og sikre deltagelse af alle relevante interessenter.

I lyset af disse elementer mener Udvalget for Social Beskyttelse (SPC), at der vil være behov for en yderligere indsats for at gennemføre princip 14 i den europæiske søjle for sociale rettigheder i samordning med andre relevante principper. Under hensyntagen til nationale forhold bør EU fortsat støtte de nationale bestræbelser på at sikre passende mindsteindkomstordninger, også i forbindelse med Rådets henstilling om integration af langtidsløst på arbejdsmarkedet.

Benchmarkingrammen for mindsteindkomst har dannet et værdifuldt grundlag for udarbejdelsen af denne rapport. Det vil være nyttigt at ajourføre den regelmæssigt under hensyntagen til samspillet med andre ydelser og gennemgå, hvilke områder der potentielt kan udvides yderligere inden for forskellige dimensioner (f.eks. kriterier for støtteberettigelse, adgang til tjenester og overgange på arbejdsmarkedet og incitamenter).

Mindsteindkomstordninger skal løbende overvåges og analyseres, navnlig i betragtning af ændringer og udvikling i den socioøkonomiske kontekst (følgerne af pandemien og Ruslands krig mod Ukraine, udviklingen på arbejdsmarkedet og den grønne og den digitale omstilling). I denne forbindelse kan medlemsstaterne drage fordel af støtte fra EU-fonde (såsom Den Europæiske Socialfond Plus eller genopretnings- og resiliensfaciliteten), og mindsteindkomstordninger bør fortsat være et fokusområde i det europæiske semester. SPC og Kommissionen bør regelmæssigt udarbejde en fælles rapport med henblik på at analysere og gennemgå fremskridtene med at udvikle mindsteindkomstsikring i medlemsstaterne med udgangspunkt i den benchmarkingramme for mindsteindkomstsikring, der er fastlagt på EU-plan, og yderligere input fra medlemsstaterne.