



Βρυξέλλες, 3 Οκτωβρίου 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΣΗΜΕΙΟΥ «I/A»

Αποστολέας:	Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (1ο Τμήμα) / Συμβούλιο
Θέμα:	Κύρια μηνύματα της κοινής έκθεσης της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το ελάχιστο εισόδημα — Προσυπογραφή

Επισυνάπτονται για τις αντιπροσωπίες τα κύρια μηνύματα της κοινής έκθεσης της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το ελάχιστο εισόδημα, με σκοπό να προσυπογραφούν από το Συμβούλιο στις 17 Οκτωβρίου 2022.

Η πλήρης έκθεση παρατίθεται στο έγγραφο 13051/22 ADD 1.

Τα χαρακτηριστικά των χωρών που επισυνάπτονται στην παρούσα έκθεση περιέχονται στα έγγραφα 13051/22 ADD 2-4.

***Κύρια μηνύματα της κοινής έκθεσης της Επιτροπής Κοινωνικής
Προστασίας και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το ελάχιστο
εισόδημα***

ΚΥΡΙΑ ΜΗΝΥΜΑΤΑ

Η αρχή 14 του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων⁽¹⁾ αφορά το δικαίωμα σε ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα και τονίζει ότι «κάθε άνθρωπος που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους έχει δικαίωμα σε επαρκείς παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος οι οποίες διασφαλίζουν αξιοπρεπή διαβίωση σε όλα τα στάδια της ζωής, και αποτελεσματική πρόσβαση στα αναγκαία αγαθά και υπηρεσίες. Για όσους μπορούν να εργαστούν, οι παροχές ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος θα πρέπει να συνδυάζονται με κίνητρα για (επαν)ένταξη στην αγορά εργασίας». Τα κράτη μέλη σχεδιάζουν και εφαρμόζουν εθνικές διατάξεις που διασφαλίζουν την προστασία του ελάχιστου εισοδήματος. Η ΕΕ στηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών για εξασφάλιση υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας, συμπεριλαμβανομένων συστημάτων επαρκούς ελάχιστου εισοδήματος σε όλα τα στάδια της ζωής. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να τονιστεί ότι τα συστήματα των κρατών μελών έχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, καθώς εξαρτώνται από τις κοινωνικοοικονομικές τους συνθήκες και το ιστορικό τους υπόβαθρο.

Το 2020 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁽²⁾ εξέτασε τη σημασία της ενίσχυσης της προστασίας του ελάχιστου εισοδήματος και αναγνώρισε ότι η προστασία του ελάχιστου εισοδήματος, σε συνδυασμό με υπηρεσίες ενεργοποίησης και κοινωνικής ένταξης, διαδραματίζει ζωτικό ρόλο στον μετριασμό του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Το Συμβούλιο κάλεσε επίσης την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) «να εκπονούν περιοδικά κοινή έκθεση για την ανάλυση και την ανασκόπηση της προόδου που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την ανάπτυξη της προστασίας του ελάχιστου εισοδήματος στα κράτη μέλη, με βάση το πλαίσιο συγκριτικής αξιολόγησης για την προστασία του ελάχιστου εισοδήματος που έχει θεσπιστεί σε επίπεδο ΕΕ». Η έκθεση εκπονήθηκε κατά τη διάρκεια του 2022 και επισημαίνει τα ακόλουθα:

¹ Σύσταση της Επιτροπής, της 26.4.2017, σχετικά με τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων, C(2017) 2600 final.

² Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020), Συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με την ενίσχυση της προστασίας του ελάχιστου εισοδήματος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19 και μετέπειτα (<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. **Τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος δεν βασίζονται σε συνεισφορές, βασίζονται όμως στον έλεγχο της επάρκειας των πόρων,** και παρέχουν ένα ύστατο δίκτυ ασφαλείας στα άτομα που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους για να εξασφαλίσουν αξιοπρεπή ζωή. Τα αποτελεσματικά συστήματα ελάχιστου εισοδήματος δεν εξασφαλίζουν μόνο επαρκείς παροχές, αλλά περιλαμβάνουν επίσης την υλοποίηση πολιτικών για την αγορά εργασίας χωρίς αποκλεισμούς και την πρόσβαση σε υψηλής ποιότητας υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης. Με αποτελεσματικό σχεδιασμό και ολοκλήρωση των τριών σκελών, αποτελούν εφελτήριο για την ενεργοποίηση και την κοινωνική ένταξη. Τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος υπάγονται στα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας και διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη μείωση και την πρόληψη της φτώχειας, του κοινωνικού αποκλεισμού, της ανισότητας και της κοινωνικής ανασφάλειας. Για να εκτιμηθεί το επαρκές εισόδημα για όσους δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους πρέπει επίσης να εξεταστούν οι παροχές ελάχιστου εισοδήματος σε συνδυασμό με διάφορα σύνολα συμπληρωματικών διαθέσιμων πηγών εισοδήματος (συμπεριλαμβανομένων άλλων παροχών και εισοδημάτων από εργασία).
2. **Παρότι η φτώχεια ή ο κοινωνικός αποκλεισμός μειώθηκαν κατά την τελευταία δεκαετία, θα χρειαστούν περισσότερες προσπάθειες προκειμένου να επιτύχει η ΕΕ τον στόχο της για μείωση του αριθμού των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας (AROP) ή κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ τουλάχιστον κατά 15 εκατομμύρια έως το 2030.** Οι διάφορες τρέχουσες μεγάλες —όπως η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση, οι δημογραφικές εξελίξεις ή η αυξανόμενη πόλωση στην αγορά εργασίας— ενδέχεται να δημιουργήσουν περαιτέρω κινδύνους για τα νοικοκυριά χαμηλότερου εισοδήματος, και κατ'επέκταση να ασκήσουν πίεση στον σχεδιασμό των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος που πρέπει να διασφαλίζει την προστασία όλων. Επιπλέον, η κρίση που προκάλεσε η COVID-19 ανέδειξε τον καίριο ρόλο τους στην ικανότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τους οικονομικούς κλυδωνισμούς.
3. **Την τελευταία δεκαετία, το εισόδημα των νοικοκυριών σχεδόν ανέργων υστερεί σε σχέση με τις γενικές βελτιώσεις που παρουσιάζει το εισόδημα, ενώ έχει σημειωθεί πρόοδος σε ορισμένες μη χρηματικές διαστάσεις.** Ο κίνδυνος φτώχειας για τα νοικοκυριά σχεδόν ανέργων έχει αυξηθεί στα δύο τρίτα σχεδόν των κρατών μελών από το 2008, σε ένα πλαίσιο όπου οι ανισότητες στο εισόδημα ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας παρέμειναν σε γενικές γραμμές σταθερές και ο αντίκτυπος των μεταβιβάσεων στη φτώχεια μειώθηκε ελαφρά. Ωστόσο, η κάλυψη της στήριξης του εισοδήματος αυξήθηκε ελαφρά. Θετική εξέλιξη αποτελεί η μείωση της υλικής και κοινωνικής στέρησης (ΜΣΠ), καθώς και του χάσματος όσον αφορά τις μη καλυπτόμενες ανάγκες για ιατρικές εξετάσεις ή την υπερβολική επιβάρυνση του κόστους στέγασης. Οι περισσότερες από αυτές τις διαστάσεις συνέκλιναν ως έναν βαθμό μεταξύ των κρατών μελών κατά την τελευταία δεκαετία.

4. **Οι χώρες με υψηλότερη κάλυψη (ποσοστά δικαιούχων παροχών) γενικά παρουσιάζουν επίσης χαμηλότερο βάθος φτώχειας (ανισότητες στο εισόδημα ατόμων σε κίνδυνο φτώχειας). Οι χώρες με υψηλότερη κάλυψη έχουν επίσης επαρκέστερες παροχές. Παρότι και άλλοι παράγοντες συνηγορούν, αυτό υπογραμμίζει πόσο σημαντική είναι η πρόσβαση σε παροχές ελάχιστου εισοδήματος για την αντιμετώπιση της φτώχειας, συμβαδίζει δε με την προσέγγιση της ενεργού ένταξης και σχετίζεται σαφώς με τον αντίκτυπο που έχουν οι κανόνες επιλεξιμότητας στην κάλυψη των παροχών ελάχιστου εισοδήματος και στο επίπεδο πραγματικής λήψης των παροχών.**
5. **Ενώ εφαρμόζονται συστήματα ελάχιστου εισοδήματος σε όλα τα κράτη μέλη, η επάρκειά τους ποικίλλει σημαντικά, κυμαινόμενη ανάμεσα στο 20 % και το 100 % του ορίου της φτώχειας.** Η επάρκεια των παροχών ελάχιστου εισοδήματος⁽³⁾ παρέμεινε σχεδόν αμετάβλητη κατά μέσο όρο στην ΕΕ την τελευταία δεκαετία (παρά μια ελαφρά βελτίωση κατά τα τελευταία έτη). Έχει παρατηρηθεί ένας βαθμός σύγκλισης, ιδίως λόγω των νέων συστημάτων που θεσπίστηκαν σε ορισμένα κράτη μέλη, καθώς και των μεταρρυθμίσεων σε άλλα κράτη μέλη με στόχο τη βελτίωση των υφιστάμενων συστημάτων. Από την άλλη πλευρά, σημαντική επιδείνωση της επάρκειας (όπως μείωση κατά τουλάχιστον 10 ποσοστιαίες μονάδες) καταγράφηκε σε ορισμένα κράτη μέλη όπου τα ποσοστά ήταν χαμηλότερα από τον μέσο όρο της ΕΕ.
6. **Η επάρκεια των παροχών ελάχιστου εισοδήματος ποικίλλει ανάλογα με το είδος του νοικοκυριού** και είναι γενικά υψηλότερη για τα μονογονεϊκά νοικοκυριά με ένα παιδί ή για τα ζευγάρια με δύο παιδιά από ό,τι για τα νοικοκυριά ενός ατόμου. Τούτο αντικατοπτρίζει επίσης τον αντίκτυπο άλλων παροχών, όπως οι παροχές τέκνων που καλύπτουν το πρόσθετο κόστος της ανατροφής παιδιών. Ανάλογα με τον σχεδιασμό των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας των κρατών μελών, ορισμένες πρόσθετες παροχές συνδέονται εν γένει με τη λήψη παροχών ελάχιστου εισοδήματος. Ορισμένες από αυτές αντιπροσωπεύουν περαιτέρω χρηματική στήριξη, άλλες όμως παρέχονται σε είδος και η διαθεσιμότητά τους πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των επιμέρους εθνικών συστημάτων όσον αφορά την έξοδο των ανθρώπων από τη φτώχεια.

³ Όπως μετράται με βάση το συνολικό εισόδημα που διατίθεται στους δικαιούχους ελάχιστου εισοδήματος, συμπεριλαμβανομένων των παροχών ελάχιστου εισοδήματος και των διαθέσιμων συμπληρωματικών παροχών.

7. **Η πρόσβαση στο ελάχιστο εισόδημα εξαρτάται από διάφορα κριτήρια επιλεξιμότητας**, ειδικότερα δε την ηλικία, την κατοικία, το εισόδημα και τα περιουσιακά στοιχεία, καθώς και από την εξάντληση των δικαιωμάτων σε άλλες παροχές. Μεταξύ αυτών, ο έλεγχος των πόρων σε επίπεδο νοικοκυριού χρησιμοποιείται ως πρωταρχικό εργαλείο για τον προσδιορισμό των επιλέξιμων για στήριξη ελάχιστου εισοδήματος. Ο σχεδιασμός του ελέγχου των πόρων και άλλων προϋποθέσεων επιλεξιμότητας —ιδίως της ηλικίας και της κατοικίας— ποικίλλει στα διάφορα συστήματα, επηρεάζοντας ενδεχομένως δυσανάλογα την πρόσβαση ορισμένων πληθυσμιακών ομάδων σε εισοδηματική στήριξη.
8. **Η λήψη παροχών εξαρτάται σε γενικές γραμμές από τη συμμόρφωση με ορισμένες απαιτήσεις ενεργοποίησης**, όπως η εγγραφή στις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης (ΔΥΑ), η συμμετοχή σε ενεργητικά προγράμματα για την αγορά εργασίας (τα οποία περιλαμβάνουν δημόσια έργα και κοινωνική εργασία) και η ενεργός αναζήτηση εργασίας. Μολονότι οι απαιτήσεις αυτές μπορούν να συμβάλουν στην ένταξη των δικαιούχων στην αγορά εργασίας, οι υπερβολικές απαιτήσεις και κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή οι επαχθείς διαδικασίες χορήγησης παροχών ενδέχεται να αποτρέψουν δυνητικούς δικαιούχους από το να υποβάλουν αίτηση για τα συστήματα. Για να είναι δίκαιη η επιβολή των κυρώσεων, θα πρέπει να διατίθενται επαρκείς και προσβάσιμες υπηρεσίες υποστήριξης και διευκόλυνσης.
9. **Διάφορες κοινωνικοοικονομικές ομάδες επωφελούνται από τα συστήματα** και πληρούν τα κριτήρια ελέγχου των πόρων, όπως τα άτομα με χαμηλό επίπεδο δεξιοτήτων και τα άτομα που πάσχουν από διάφορες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού. Άλλες ομάδες διατρέχουν υψηλότερο κίνδυνο περιορισμένης πρόσβασης σε όλες τις χώρες, όπως οι νέοι, τα άτομα που ζουν μόνα, οι μόνοι γονείς, οι μετανάστες, οι Ρομά και οι άστεγοι.
10. **Παρότι η συστηματική παρακολούθηση της μη αξιοποίησης των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος φαίνεται να είναι σποραδική σε όλα τα κράτη μέλη, οι εκτιμήσεις που είναι διαθέσιμες σε ορισμένα κράτη μέλη⁴ δείχνουν ότι η μη αξιοποίηση των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος είναι υψηλή, φτάνοντας περίπου το 30 % έως 50 % του επιλέξιμου πληθυσμού.** Τούτο εξηγείται από διάφορους παράγοντες, όπως η περιορισμένη πληροφόρηση, ο αντιλαμβανόμενος στιγματισμός, τα αυστηρά κριτήρια επιλεξιμότητας, και ιδίως η πολυπλοκότητα των διοικητικών διαδικασιών που συνδέονται με τις προϋποθέσεις για τη λήψη παροχών.

⁴ Με βάση δεδομένα ερευνών και μικροπροσομοίωση.

11. **Η διευκόλυνση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας αποτελεί σημαντικό στοιχείο των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος.** Οι απαιτήσεις ενεργοποίησης συνδυάζονται σε γενικές γραμμές με χρηματικά κίνητρα που εξασφαλίζουν ότι η εργασία είναι επωφελής, και διατάξεις ενεργητικής πολιτικής για την αγορά εργασίας (ALMPS) που διευκολύνουν τη μετάβαση στην αγορά εργασίας. Σύμφωνα με τις διαθέσιμες εκτιμήσεις επισημαίνεται ότι η επίδραση των χρηματικών κινήτρων στη συμμετοχή στην αγορά εργασίας δεν είναι σε γενικές γραμμές σημαντική για τους δικαιούχους ελάχιστου εισοδήματος και ότι οι δικαιούχοι συχνά αντιμετωπίζουν άλλα εμπόδια (όπως χαμηλά επίπεδα δεξιοτήτων, περιορισμούς λόγω υγείας, έλλειψη πρόσβασης σε υποστηρικτικές υπηρεσίες, διακρίσεις ή εμπόδια λόγω κοινωνικού αποκλεισμού) που μπορούν να επηρεάζουν σε μεγαλύτερο βαθμό την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας. Ωστόσο, η συμμετοχή των δικαιούχων ελάχιστου εισοδήματος σε μέτρα ενεργητικής πολιτικής για την αγορά εργασίας φαίνεται χαμηλή και συχνά περιορίζεται σε δραστηριότητες σχετικές με δημόσια έργα ή κοινωνική εργασία.
12. **Η εκτίμηση της απασχολησιμότητας των δικαιούχων διενεργείται γενικά με σκοπό τον εντοπισμό των κύριων εμποδίων ή προσωπικών αναγκών.** Παρότι οι εν λόγω εκτιμήσεις αναγκών οδηγούν συνήθως στην ανάπτυξη εξατομικευμένων σχεδίων δράσης προκειμένου να επιτυγχάνεται κατάλληλος συνδυασμός κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών στο πλαίσιο της ενεργητικής πολιτικής για την αγορά εργασίας, εξακολουθεί να υπάρχει περιθώριο βελτίωσης των πρακτικών αυτών, ώστε να αντικατοπτρίζονται καλύτερα οι ανάγκες των δικαιούχων και να ενισχύεται ο συντονισμός για την παροχή των σχετικών υπηρεσιών.
13. **Η διακυβέρνηση των συστημάτων ελάχιστου εισοδήματος παρουσιάζει διάφορες πολυεπίπεδες δομές,** ανάλογα με τον τρόπο με τον οποίο τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος ενσωματώνονται στον σχεδιασμό των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Τα περισσότερα κράτη μέλη ρυθμίζουν τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος σε εθνικό επίπεδο, ενώ οι υπηρεσίες οργανώνονται σε τοπικό επίπεδο. Μεγάλη διαφοροποίηση παρουσιάζει η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων και φορέων όσον αφορά τη χρηματοδότηση και την υλοποίηση. Φαίνεται επίσης ότι, σε πολλές περιπτώσεις, ο συντονισμός με φορείς που προσφέρουν άλλες συμπληρωματικές παροχές και υπηρεσίες συνιστά πρόκληση. .

14. **Λίγο περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη διαθέτουν μηχανισμούς τακτικής παρακολούθησης, ενώ άλλα κράτη μέλη δεν έχουν ακόμη καθιερώσει τέτοιες πρακτικές.** Οι κύριες προκλήσεις φαίνεται να σχετίζονται με την ανεπαρκή συνεργασία μεταξύ των διαφόρων οντοτήτων, η οποία συχνά επιδεινώνεται από τα νομικά και τεχνικά εμπόδια στη διαχείριση δεδομένων. Για τους σκοπούς της χορήγησης παροχών συνήθως συλλέγονται δεδομένα, ωστόσο οι πληροφορίες αυτές δεν τροφοδοτούν συστήματα παρακολούθησης ώστε να παρέχουν στοιχεία για την τακτική αξιολόγηση των συστημάτων και για ανατροφοδότηση με σκοπό την ανάπτυξη πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να διασφαλιστεί η αυστηρή παρακολούθηση και η αξιολόγηση των πλαισίων διακυβέρνησης (με στατιστικά δεδομένα και δείκτες υψηλής ποιότητας), ώστε να εξασφαλιστεί η συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών.

Με βάση αυτά τα στοιχεία, η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) θεωρεί ότι θα χρειαστούν περαιτέρω προσπάθειες για την εφαρμογή της αρχής 14 του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων σε συντονισμό με άλλες σχετικές αρχές. Λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές συνθήκες, η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει να στηρίζει τις εθνικές προσπάθειες διασφάλισης συστημάτων επαρκούς ελάχιστου εισοδήματος, επίσης σε συνδυασμό με τη σύσταση του Συμβουλίου για την ένταξη των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας.

Το πλαίσιο συγκριτικής αξιολόγησης του ελάχιστου εισοδήματος αποτέλεσε πολύτιμη βάση για την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης. Θα είναι χρήσιμο να επικαιροποιείται τακτικά λαμβανομένων υπόψη των αλληλεπιδράσεων με άλλες παροχές και να επανεξετάζεται η πιθανή επέκταση τομέων σε διάφορες διαστάσεις (όπως τα κριτήρια επιλεξιμότητας, η πρόσβαση σε υπηρεσίες, οι μεταβάσεις στην αγορά εργασίας και τα σχετικά κίνητρα).

Τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος απαιτούν συνεχή παρακολούθηση και ανάλυση, ιδίως λόγω των αλλαγών και των εξελίξεων στο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο (επιπτώσεις της πανδημίας και του πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, εξελίξεις στην αγορά εργασίας, και πράσινη και ψηφιακή μετάβαση). Εν προκειμένω, τα κράτη μέλη μπορούν να επωφεληθούν από τη στήριξη που παρέχουν τα κονδύλια της ΕΕ (όπως το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ ή ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας), και τα συστήματα ελάχιστου εισοδήματος θα πρέπει να παραμείνουν στο επίκεντρο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Η ΕΚΠ και η Επιτροπή θα πρέπει να εκπονούν περιοδικά κοινή έκθεση για την ανάλυση και την ανασκόπηση της προόδου που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την ανάπτυξη της προστασίας του ελάχιστου εισοδήματος στα κράτη μέλη, με βάση το πλαίσιο συγκριτικής αξιολόγησης για την προστασία του ελάχιστου εισοδήματος που έχει θεσπιστεί σε επίπεδο ΕΕ και τις περαιτέρω παρατηρήσεις των κρατών μελών.