

Bruxelles, 3. listopada 2022.
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

NAPOMENA O TOČKI „I/A”

Od:	Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika (dio 1.) / Vijeće
Predmet:	Ključne poruke Zajedničkog izvješća Odbora za socijalnu zaštitu i Europske komisije o minimalnom dohotku – potvrđivanje

Za delegacije se u prilogu nalaze ključne poruke Zajedničkog izvješća Odbora za socijalnu zaštitu i Europske komisije o minimalnom dohotku, s ciljem da ih Vijeće potvrdi 17. listopada 2022.

Cjelovito izvješće dostupno je u dokumentu 13051/22 ADD 1.

Profili zemalja priloženi ovom izvješću nalaze se u dokumentima 13051/22 ADD 2 – 4.

*Ključne poruke Zajedničkog izvješća Odbora za socijalnu zaštitu i
Europske komisije o minimalnom dohotku*

KLJUČNE PORUKE

Načelo br. 14 europskog stupa socijalnih prava ⁽¹⁾ odnosi se na pravo na minimalni dohodak te je u njemu istaknuto da „svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjeren minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpornim dobrima i uslugama. Za one koji mogu raditi minimalni bi dohodak trebalo kombinirati s poticajima za (ponovno) uključivanje na tržište rada”. Države članice osmišljavaju i provode nacionalne odredbe kojima se osigurava zaštita minimalnog dohotka. EU podupire nastojanja država članica da osiguraju visoku razinu socijalne zaštite, uključujući primjerene programe minimalnog dohotka u svim fazama života. Istodobno bi valjalo naglasiti da se sustavi država članica međusobno znatno razlikuju, ovisno o njihovim socioekonomskim okolnostima i povijesnoj pozadini.

Vijeće Europske unije razmotrilo je 2020. ⁽²⁾ važnost jačanja zaštite minimalnog dohotka i potvrdilo da je zaštita minimalnog dohotka, u kombinaciji s aktivacijskim uslugama i uslugama socijalne uključenosti, ključna za ublažavanje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Vijeće je ujedno pozvalo Europsku komisiju i Odbor za socijalnu zaštitu da „periodično pripremaju zajedničko izvješće za analizu i preispitivanje napretka postignutog u razvoju zaštite minimalnog dohotka u državama članicama, nadovezujući se na referentni okvir za zaštitu minimalnog dohotka uspostavljen na razini EU-a.” Izvješće je pripremljeno u 2022. i u njemu su istaknute sljedeće točke.

¹ Preporuka Komisije od 26. travnja 2017. o europskom stupu socijalnih prava, C(2017) 2600 final.

² Vijeće Europske unije(2020.), Zaključci Vijeća o jačanju zaštite minimalnog dohotka radi suzbijanja siromaštva i socijalne isključenosti uslijed pandemije bolesti COVID-19 i nakon nje (<https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>).

1. **Programi minimalnog dohotka nedoprinosni su programi utemeljeni na provjeri materijalnog stanja** koji pružaju sigurnosnu mrežu u krajnjoj nuždi za osobe koje nemaju dovoljno sredstava za osiguravanje dostojanstvenog života. Djelotvorni programi minimalnog dohotka ne odnose se samo na primjerenost naknada, već uključuju i provedbu politika uključivog tržišta rada i pristup visokokvalitetnim uslugama socijalne uključenosti. Uz učinkovit ustroj i integraciju tih triju područja, oni služe kao odskočna daska za aktivaciju i socijalnu uključenost. Programi minimalnog dohotka dio su nacionalnih sustava socijalne zaštite i imaju važnu ulogu u smanjivanju i sprečavanju siromaštva, socijalne isključenosti, nejednakosti i socijalne nesigurnosti. Kako bi se procijenio primjereni dohodak za one koji nemaju dovoljno sredstava, potrebno je i sagledati minimalni dohodak u kontekstu različitih skupova dodatnih dostupnih izvora dohotka (uključujući druge naknade i dohodak od rada).
2. **Iako su se siromaštvo ili socijalna isključenost smanjili tijekom proteklog desetljeća, bit će potrebni dodatni naponi za postizanje EU-ova cilja da se do 2030. broj osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u EU-u smanji za najmanje 15 milijuna.** Prisutnost različitih megatrendova, kao što su zelena i digitalna tranzicija, demografska kretanja ili sve veća polarizacija na tržištu rada, mogla bi stvoriti dodatne rizike za kućanstva s nižim dohotkom, čime se također vrši pritisak na osmišljavanje programâ minimalnog dohotka usmjerenih na osiguranje zaštite svih osoba. Osim toga, kriza uzrokovana bolešću COVID-19 istaknula je njihovu ključnu ulogu u pogledu kapaciteta i učinkovitosti sustavâ socijalne zaštite pri suočavanju s gospodarskim šokovima.
3. **U posljednjih deset godina dohodak kućanstava u kojima gotovo nema zaposlenih zaostaje za općim poboljšanjima dohotka, dok je u nekim nenovčanim dimenzijama ostvaren napredak.** Rizik od siromaštva među kućanstvima u kojima gotovo nema zaposlenih povećao se od 2008. u gotovo dvije trećine država članica, u kontekstu u kojem je rizik od jaza siromaštva ostao uglavnom nepromijenjen, a učinak transferâ na siromaštvo blago smanjen. Ipak, pokrivenost potpore dohotku umjereno se povećala. S pozitivne strane, smanjili su se materijalna i socijalna oskudica te nedostaci u neispunjenim potrebama za liječničkim pregledima ili preopterećenost troškovima stanovanja. Za većinu tih dimenzija uočena je određena konvergencija među državama članicama tijekom posljednjih deset godina.

4. **Zemlje s većom pokrivenošću (stope primatelja naknada) općenito pokazuju nižu dubinu siromaštva (uz rizik od jaza siromaštva). Zemlje s većom pokrivenošću imaju i primjerenije naknade. Iako i drugi čimbenici imaju učinak, time se naglašava važnost pristupa minimalnom dohotku u rješavanju problema siromaštva, u skladu s pristupom aktivnog uključivanja, i to je jasno povezano s učinkom pravila o prihvatljivosti na pokrivenost minimalnog dohotka i razinu stvarne iskorištenosti naknada.**
5. **Premda su programi minimalnog dohotka uspostavljeni u svim državama članicama, njihova primjerenost znatno se razlikuje, u rasponu od 20 % do 100 % praga siromaštva.** Primjerenost minimalnog dohotka ⁽³⁾ u EU-u u posljednjih deset godina u prosjeku ostala je gotovo nepromijenjena (unatoč blagom poboljšanju posljednjih godina). Uočena je određena konvergencija, posebno zahvaljujući novim programima uvedenima u nekim državama članicama i reformama u drugim državama članicama usmjerenima na poboljšanje postojećih programa. S druge strane, od 2009. zabilježeno je znatno pogoršanje u pogledu primjerenosti (kao što su smanjenja od najmanje 10 postotnih bodova) u nekim državama članicama u kojima su stope u prosjeku bile niže od EU-ovih.
6. **Primjerenost minimalnog dohotka razlikuje se ovisno o vrsti kućanstva** i općenito je veća za kućanstva sa samohranim roditeljem s jednim djetetom ili parove s dvoje djece nego za samce. To odražava i učinak drugih naknada, kao što su dječji doplatci koji pokrivaju dodatne troškove odgoja djece. Ovisno o ustroju sustava socijalne skrbi država članica, s primanjem minimalnog dohotka općenito se povezuje niz dodatnih naknada. Neke od njih predstavljaju dodatnu novčanu potporu, dok se druge pružaju u naravi te njihovu dostupnost treba uzeti u obzir pri procjeni učinkovitosti pojedinačnih nacionalnih programa da ljude zadrže podalje od siromaštva.

³ Mjereno ukupnim dohotkom dostupnim korisnicima minimalnog dohotka, uključujući minimalni dohodak i dostupne dodatne naknade.

7. **Pristup minimalnom dohotku ovisi o različitim kriterijima prihvatljivosti**, posebno o dobi, boravištu, dohotku i provjeri imovine te o iscrpljenju prava na druge naknade. Među njima, provjera materijalnog stanja na razini kućanstva upotrebljava se kao primarni alat za utvrđivanje osoba koje ispunjavaju uvjete za potporu u obliku minimalnog dohotka. Osmišljavanje provjere materijalnog stanja i drugi uvjeti prihvatljivosti, posebno dob i boravište, razlikuju se među različitim programima, što bi moglo nerazmjerno utjecati na pristup potpori dohotku za određene skupine stanovništva.
8. **Primanje naknada općenito je uvjetovano ispunjavanjem određenih zahtjeva za aktivaciju**, kao što je registracija u javnim službama za zapošljavanje, sudjelovanje u aktivnim programima tržišta rada (uključujući javni rad ili rad u zajednici) i aktivno traženje posla. Dok takvi zahtjevi mogu doprinijeti integraciji korisnika na tržište rada, pretjerani zahtjevi i sankcije u slučaju nepoštovanja ili opterećujući postupci dodjele mogli bi potencijalne korisnike odvratiti od podnošenja zahtjeva za programe. Pravednost u provedbi sankcija iziskuje dostupnost i pristupačnost primjerene potpore i potpornih usluga.
9. **Različite socioekonomske skupine imaju koristi od programâ** i ispunjavaju kriterije za provjeru materijalnog stanja, kao što su osobe s niskom razinom vještina i koje su izložene različitim oblicima socijalne isključenosti. Druge skupine izložene su većem riziku od slabog pristupa u mnogim zemljama, kao što su mladi, osobe koje žive same, samohrani roditelji, migranti, Romi i beskućnici.
10. **Iako se čini da je sustavno praćenje neiskorištenosti programâ minimalnog dohotka u državama članicama sporadično, procjene dostupne u nekim državama članicama⁴ ukazuju na to da je stopa neiskorištenosti minimalnog dohotka visoka i iznosi otprilike od 30 % do 50 % stanovništva koje ispunjava uvjete.** To se može objasniti različitim čimbenicima, kao što su ograničene informacije, percepcija stigmatizacije, strogi kriteriji prihvatljivosti, a posebno složenost administrativnih postupaka povezanih s uvjetima za primanje naknada.

⁴ Na temelju podataka iz anketa i mikrosimulacije.

11. **Olakšavanje sudjelovanja na tržištu rada važan je element programâ minimalnog dohotka.** Zahtjevi za aktivaciju općenito se kombiniraju s novčanim poticajima kojima se osigurava da se rad plaća i pružanjem aktivnih politika tržišta rada kojima se olakšava prijelaz na tržište rada. U dostupnim procjenama ističe se da učinak novčanih poticaja na sudjelovanje na tržištu rada općenito nije znatan za korisnike minimalnog dohotka i da se korisnici često suočavaju s drugim preprekama (kao što su niska razina vještina, zdravstvena ograničenja, nedostatak pristupa potpunim uslugama, diskriminacija ili druge prepreke koje doprinose socijalnoj isključenosti) koje mogu imati snažniji učinak na njihov pristup tržištu rada. Međutim, čini se da je sudjelovanje korisnika minimalnog dohotka u mjerama aktivne politike tržišta rada slabo i često ograničeno na uključenost u aktivnosti u zajednici ili javnom radu.
12. **Procjena zapošljivosti korisnika općenito se provodi s ciljem utvrđivanja glavnih prepreka ili osobnih potreba.** Iako takve procjene potreba uglavnom dovode do razvoja individualiziranih akcijskih planova kako bi se osigurala odgovarajuća kombinacija socijalnih usluga i usluga aktivnog tržišta rada, još uvijek ima prostora za poboljšanje tih praksi kako bi se bolje uzele u obzir potrebe korisnikâ i poboljšala koordinacija u pružanju relevantnih usluga.
13. **Upravljanje programima minimalnog dohotka uključuje različite strukture na više razina,** ovisno o načinu na koji su programi minimalnog dohotka uključeni u ustroj nacionalnih sustava socijalne zaštite. Većina država članica programe minimalnog dohotka regulira na nacionalnoj razini, dok su usluge organizirane na lokalnoj razini. Prisutne su različite varijacije u pogledu podjele odgovornosti među različitim razinama i tijelima u vidu financiranja i provedbe. Čini se da u brojnim slučajevima izazov predstavlja i koordinacija s tijelima koja nude druge dodatne naknade i usluge. .

14. **Malo više od polovine država članica ima uspostavljene redovite mehanizme praćenja, dok u drugima takve prakse treba tek uspostaviti.** Čini se da se glavni izazovi odnose na nedovoljnu suradnju među različitim subjektima, što je često pogoršano pravnim i tehničkim preprekama za upravljanje podacima. Podaci se obično prikupljaju za potrebe pružanja naknada, no te se informacije ne unose u sustav praćenja kako bi se osigurale informacije za redovitu evaluaciju programâ i povratne informacije za razvoj politika. U tom je kontekstu važno osigurati pouzdano praćenje i evaluaciju okvirâ upravljanja (s visokokvalitetnim statističkim podacima i pokazateljima), osiguravajući sudjelovanje svih relevantnih dionika.

S obzirom na te elemente, Odbor za socijalnu zaštitu smatra da će biti potrebni dodatni naponi za provedbu načela br. 14 europskog stupa socijalnih prava u koordinaciji s drugim relevantnim načelima. Uzimajući u obzir nacionalne okolnosti, EU bi trebao nastaviti podupirati nacionalne napore za osiguravanje primjerenih programa minimalnog dohotka, među ostalim u vezi s Preporukom Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada.

Referentni okvir za minimalni dohodak poslužio je kao vrijedan temelj za razradu ovog izvješća. Bit će korisno redovito ga ažurirati uzimajući u obzir interakcije s drugim naknadama te preispitivati moguća područja za daljnje širenje u različitim dimenzijama (kao što su kriteriji prihvatljivosti, pristup uslugama te prijelazi na tržište rada i poticaji s tim u vezi).

Programi minimalnog dohotka zahtijevaju neprestano praćenje i analizu, posebno s obzirom na promjene i kretanja u socioekonomskom kontekstu (utjecaj pandemije i ruskog rata protiv Ukrajine, kretanja na tržištu rada te zelena i digitalna tranzicija). U tom kontekstu države članice mogu iskoristiti potporu iz fondova EU-a (kao što su Europski socijalni fond plus ili Mehanizam za oporavak i otpornost), a programi minimalnog dohotka trebali bi ostati među glavnim temama europskog semestra. Odbor za socijalnu zaštitu i Komisija trebali bi periodično pripremati zajedničko izvješće za analizu i preispitivanje napretka postignutog u razvoju zaštite minimalnog dohotka u državama članicama, nadovezujući se na referentni okvir za zaštitu minimalnog dohotka uspostavljen na razini EU-a i daljnje informacije država članica.