

Bruselj, 3. oktober 2022
(OR. en)

13051/1/22
REV 1

SOC 535
EMPL 368
ECOFIN 950

DOPIS O TOČKI POD „I/A“

Pošiljatelj:	Odbor za socialno zaščito
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov (1. del)/Svet
Zadeva:	Ključna sporočila iz Skupnega poročila Odbora za socialno zaščito in Evropske komisije o minimalnem dohodku – odobritev

V prilogi vam pošiljamo ključna sporočila iz Skupnega poročila Odbora za socialno zaščito in Evropske komisije o minimalnem dohodku, ki jih bo Svet odobril 17. oktobra 2022.

Celotno poročilo je v dokumentu 13051/22 ADD 1.

Profili držav, priloženi temu poročilu, so v dokumentih 13051/22 ADD 2–4.

*Ključna sporočila iz Skupnega poročila Odbora za socialno zaščito in
Evropske komisije o minimalnem dohodku*

KLJUČNA SPOROČILA

Načelo 14 evropskega stebra socialnih pravic ⁽¹⁾ se nanaša na **pravico do minimalnega dohodka** in poudarja, da ima „vsakdo brez zadostnih sredstev pravico do primerne minimalnega dohodka, ki zagotavlja dostojno življenje v vseh obdobjih, ter učinkovit dostop do potrebnega blaga in storitev. Za tiste, ki so delovno sposobni, bi se moral minimalni dohodek kombinirati s pobudami za (ponovno) vključitev na trg dela.“ Države članice so tiste, ki zasnujejo in izvajajo nacionalne določbe za zaščito minimalnega dohodka. EU podpira prizadevanja držav članic za zagotovitev visoke ravni socialne zaščite, vključno z ustreznimi shemami minimalnega dohodka v vseh življenjskih obdobjih. Ob tem je treba poudariti, da se sistemi držav članic močno razlikujejo glede na socialno-ekonomske razmere in zgodovinsko ozadje držav članic.

Svet Evropske unije ⁽²⁾ je leta 2020 preučil pomen krepitev zaščite minimalnega dohodka in priznal, da so ta zaščita ter storitve za aktivacijo in podporne storitve ključni pogoji za zmanjšanje tveganja revščine in socialne izključenosti. Poleg tega je Evropsko komisijo in Odbor za socialno zaščito pozval, naj „pripravljata redna skupna poročila za analizo in pregled napredka, doseženega pri razvoju zaščite minimalnega dohodka v državah članicah, na podlagi primerjalnega okvira za zaščito minimalnega dohodka, vzpostavljenega na ravni EU“. Poročilo je bilo pripravljeno leta 2022 in v njem so izpostavljeni spodaj naštet elementi.

¹ Priporočilo Komisije z dne 26. aprila 2017 o evropskem stebri socialnih pravic, C(2017) 2600 final.

² Svet Evropske unije (2020), Sklepi Sveta o krepitevi zaščite minimalnega dohodka za boj proti revščini in socialni izključenosti med pandemijo COVID-19 in po njej (<https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2020/10/12/strengthening-minimum-income-protection-in-the-covid-19-pandemic-and-beyond-council-adopts-conclusions/>).

1. **Sheme minimalnega dohodka so sheme, za katere se ne plačujejo prispevki, ki temeljijo na preverjenem premoženjskem stanju** in zagotavljajo varnostno mrežo v skrajni sili za ljudi, ki nimajo zadostnih sredstev za dostojno življenje. Za učinkovite sheme minimalnega dohodka ni zadostna le ustreznost prejemkov, temveč tudi izvajanje vključujočih politik trga dela in dostop do visokokakovostnih storitev socialnega vključevanja. Z učinkovito zasnovo in povezovanjem treh sklopov zagotavljajo odskočno desko za aktivacijo in socialno vključenost. Sheme minimalnega dohodka so del nacionalnih sistemov socialne zaščite in imajo pomembno vlogo pri zmanjševanju in preprečevanju revščine, socialne izključenosti, neenakosti in socialne negotovosti. Da bi ocenili ustrezen dohodek za tiste, ki nimajo zadostnih sredstev, je treba denarno socialno pomoč na podlagi minimalnega dohodka umestiti v kontekst z različnimi nabori dopolnilnih razpoložljivih virov dohodka (vključno z drugimi prejemki in dohodkom iz dela).
2. **Čeprav se je revščina ali socialna izključenost v zadnjem desetletju zmanjšala, bodo potrebna dodatna prizadevanja za doseg cilja EU, v skladu s katerim bo tveganju revščine ali socialne izključenosti do leta 2030 v EU izpostavljeno 15 milijonov ljudi manj.** Različni prisotni megatrendi, kot so zeleni in digitalni prehod, demografske spremembe ali vse večja polarizacija na trgu dela, lahko povzročijo dodatna tveganja za gospodinjstva z nižjimi dohodki, kar bo obremenilo tudi zasnovo shem minimalnega dohodka, da bi zagotovili zaščito vseh. Poleg tega je kriza zaradi COVID-19 izpostavila ključno vlogo teh shem pri zmogljivosti in učinkovitosti sistemov socialne zaščite za spopadanje z gospodarskimi pretresi.
3. **Dohodek gospodinjstev, ki so praktično brez delovno aktivnih članov, je v zadnjem desetletju zaostal za splošnim dvigom dohodkov, po drugi strani pa je bil dosežen napredek pri nekaterih nefinančnih razsežnostih.** Tveganje revščine med gospodinjstvi, ki so praktično brez delovno aktivnih članov, se je od leta 2008 povečalo v skoraj dveh tretjinah držav članic, pri čemer je vrzel tveganja revščine na splošno ostala nespremenjena, učinek transferjev na revščino pa se je nekoliko zmanjšal. Istočasno se je kritje z dohodkovno podporo nekoliko povečalo. Pozitivno pa je, da so se zmanjšale ne le stopnja materialne in socialne prikrajšanosti, pač pa tudi vrzeli v neizpolnjenih potrebah po zdravstvenih pregledih ali preobremenjenost s stanovanjskimi stroški. Pri večini teh razsežnosti je bila v zadnjem desetletju opažena določena stopnja konvergence med državami članicami.

4. **Države z večjim kritjem (delež prejemnikov nadomestil) na splošno kažejo tudi nižjo stopnjo revščine (vrzeli tveganja revščine). Prejemki v državah z večjim kritjem so tudi ustrežnejši. Medtem ko igrajo vlogo tudi drugi dejavniki, ta dejavnik poudarja, kako pomemben je dostop do denarne socialne pomoči na podlagi minimalnega dohodka pri odpravljanju revščine, skladno s pristopom dejavnega vključevanja, in je jasno povezan z učinkom pravil o upravičenosti na kritje z denarno socialno pomočjo na podlagi minimalnega dohodka in stopnjo dejanske izkoriščenosti prejemkov.**
5. **Čeprav imajo vse države članice vzpostavljene sheme minimalnega dohodka, se ustreznost teh shem zelo razlikuje in giblje med približno 20 % in 100 % praga revščine.** Ustreznost denarne socialne pomoči na podlagi minimalnega dohodka ⁽³⁾ je v EU v zadnjem desetletju v povprečju ostala skoraj nespremenjena (navzlic manjšemu izboljšanju v zadnjih letih). Ugotovljena je bila določena stopnja konvergence, zlasti zaradi novih shem, ki so jih vzpostavile nekatere države članice, in reform za izboljšanje obstoječih shem, izvedenih v drugih državah članicah. Po drugi strani je v nekaterih državah članicah, kjer so bile stopnje pod povprečjem EU, po letu 2009 prišlo do znatnega poslabšanja ustreznosti te pomoči (padci za vsaj 10 odstotnih točk).
6. **Ustreznost denarne socialne pomoči na podlagi minimalnega dohodka se razlikuje glede na vrsto gospodinjstva** in je na splošno višja za enostarševska gospodinjstva z enim otrokom ali pare z dvema otrokoma kot za samske ljudi. To odraža tudi učinek drugih prejemkov, kot so otroški dodatki, ki krijejo dodatne stroške vzgoje otrok. Na splošno so – odvisno od zasnove sistemov socialnega varstva držav članic – s prejetjem denarne socialne pomoči na podlagi minimalnega dohodka povezani številni dodatni prejemki. Nekateri od njih so v obliki dodatne denarne podpore, drugi pa se zagotavljajo v naravi, njihovo razpoložljivost pa je treba upoštevati pri ocenjevanju učinkovitosti posameznih nacionalnih sistemov pri preprečevanju revščine.

³ Kot se meri s skupnim dohodkom, ki je na voljo upravičencem do minimalnega dohodka, vključno z denarno socialno pomočjo na podlagi minimalnega dohodka in razpoložljivimi dodatnimi prejemki.

7. **Dostop do minimalnega dohodka je odvisen od različnih meril za upravičenost**, zlasti od starosti, prebivališča, dohodka in premoženja ter od izčrpanja pravic do drugih prejemkov. Med njimi se preverjanje premoženjskega stanja na ravni gospodinjstva uporablja kot glavno orodje za ugotavljanje, kdo je upravičen do minimalne dohodkovne podpore. Zasnova preverjanja premoženjskega stanja in drugih pogojev za upravičenost, zlasti starosti in prebivališča, se med različnimi shemami razlikuje, kar lahko nesorazmerno vpliva na dostop nekaterih skupin prebivalstva do dohodkovne podpore.
8. **Prejemanje prejemkov je na splošno pogojeno z izpolnjevanjem nekaterih zahtev glede aktivacije**, kot so registracija pri javnih zavodih za zaposlovanje (JZZ) ter sodelovanje v aktivnih programih trga dela (vključno z javnimi deli ali delo v skupnosti) in aktivnem iskanju zaposlitve. Medtem ko lahko take zahteve prispevajo k vključevanju upravičencev na trg dela, lahko pretirane zahteve in sankcije v primeru neizpolnjevanja zahtev ali zapleteni postopki dodeljevanja pomoči morebitne upravičence odvrnejo od tega, da za shemo zaprosijo. Za pošteno izvrševanje sankcij morajo biti na voljo ustrezne podporne in omogočitvene storitve, ki so tudi dostopne.
9. **Sheme koristijo različnim socialno-ekonomskim skupinam**, ki izpolnjujejo merila glede preverjanja premoženjskega stanja, kot so osebe z nizko stopnjo usposobljenosti ali različnimi oblikami socialne izključenosti. Druge skupine, kot so mladi, osebe, ki živijo same, starši samohranilci, migranti, Romi in brezdomci, so v vseh državah bolj izpostavljene tveganju slabšega dostopa.
10. **Medtem ko sistematično spremljanje razkriva, da so sheme minimalnega dohodka v državah članicah neizkoriščene le občasno, pa ocene, ki so na voljo v nekaterih državah članicah⁴, kažejo, da je stopnja neizkoriščenosti shem minimalnega dohodka visoka, saj znaša približno 30–50 % upravičenega prebivalstva.** To je mogoče pojasniti z različnimi dejavniki, kot so omejene informacije, dojemanje stigmatizacije, stroga merila za upravičenost in zlasti zapletenost upravnih postopkov, ki so povezani s pogoji, vezanimi na prejem prejemkov.

⁴ Na podlagi podatkov iz raziskave in mikrosimulacije.

11. **Spodbujanje udeležbe na trgu dela je pomemben element shem minimalnega dohodka.** Zahteve glede aktivacije se na splošno združujejo z denarnimi spodbudami za zagotovitev, da se delo izplača, in določbami aktivnih politik trga dela, da se olajša prehod na trg dela. Razpoložljive ocene kažejo, da vpliv denarnih spodbud na udeležbo na trgu dela za upravičence do minimalnega dohodka na splošno ni velik in da se upravičenci pogosto srečujejo z drugimi ovirami (kot so nizka stopnja usposobljenosti, zdravstvene omejitve, pomanjkljiv dostop do podpornih storitev, diskriminacija ali druge ovire, ki povzročajo socialno izključenost), ki lahko bolj vplivajo na njihov dostop do trga dela. Vendar pa je udeležba upravičencev do minimalnega dohodka v ukrepih aktivne politike trga dela nizka in pogosto omejena na sodelovanje v delu v skupnosti ali javnih delih.
12. **Zaposljivost upravičencev se na splošno ocenjuje, da bi se opredelile glavne ovire ali osebne potrebe.** Čeprav take ocene potreb običajno vodijo v razvoj individualiziranih akcijskih načrtov za zagotovitev ustrezne kombinacije socialnih in aktivnih storitev trga dela, je te prakse še vedno mogoče izboljšati, da bi bolje odražale potrebe upravičencev in okrepile usklajevanje pri zagotavljanju ustreznih storitev.
13. **Upravljanje shem minimalnega dohodka kaže različne strukture na več ravneh,** odvisno od tega, kako so sheme minimalnega dohodka vključene v zasnovo nacionalnih sistemov socialne zaščite. Sheme minimalnega dohodka so v večini držav članic regulirane na nacionalni ravni, medtem ko so storitve organizirane na lokalni. Med različnimi ravni in organi so velike razlike glede delitve odgovornosti v smislu financiranja in izvajanja. Zdi se, da je v številnih primerih izziv tudi usklajevanje z organi, ki ponujajo druge dopolnilne prejeme in storitve. .

14. **Malo več kot polovica držav članic ima vzpostavljene mehanizme za redno spremljanje, v drugih pa teh praks še nimajo.** Zdi se, da so glavni izzivi povezani z nezadostnim sodelovanjem med različnimi subjekti, to pa pogosto poslabšajo še pravne in tehnične ovire za upravljanje podatkov. Podatki se običajno zbirajo za namene zagotavljanja prejemkov, vendar se te informacije ne vključujejo v sistem spremljanja, da bi se zagotovil prispevek k rednemu ocenjevanju shem in povratne informacije za razvoj politike. Zato je pomembno zagotoviti zanesljivo spremljanje in ocenjevanje okvirov upravljanja (z visokokakovostnimi statističnimi podatki in kazalniki), pri čemer je treba zagotoviti sodelovanje vseh ustreznih deležnikov.

Odbor za socialno zaščito glede na te elemente meni, da bodo potrebna nadaljnja prizadevanja za izvajanje načela 14 evropskega stebra socialnih pravic, pri čemer bo potrebno usklajevanje z drugimi ustreznimi načeli. EU bi morala ob upoštevanju nacionalnih okoliščin še naprej podpirati nacionalna prizadevanja za zagotavljanje ustreznih shem minimalnega dohodka, tudi v povezavi s Priporočilom Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela.

Primerjalni okvir za minimalni dohodek je bil dragocena podlaga za pripravo tega poročila. Koristno ga bo redno posodabljalati ob upoštevanju interakcij z drugimi prejemki in pregledovati morebitna področja za nadaljnjo širitev v različnih razsežnostih (kot so merila za upravičenost, dostop do storitev ter prehodi in spodbude na trgu dela).

Sheme minimalnega dohodka je treba stalno spremljati in analizirati, zlasti glede na spremembe in razvoj socialno-ekonomskih razmer (vpliv pandemije in ruske vojne proti Ukrajini, razvoj na trgu dela ter zeleni in digitalni prehod). V zvezi s tem lahko države članice izkoristijo podporo iz skladov EU (kot sta Evropski socialni sklad plus ali mehanizem za okrepanje in odpornost), sheme minimalnega dohodka pa bi morale ostati del evropskega semestra. Odbor za socialno zaščito in Komisija naj pripravljata redna skupna poročila za analizo in pregled napredka, doseženega pri razvoju zaščite minimalnega dohodka v državah članicah, na podlagi primerjalnega okvira za zaščito minimalnega dohodka, vzpostavljenega na ravni EU, in nadaljnjih informacij držav članic.