



Svet
Evropske unije

Bruselj, 29. september 2022
(OR. en)

12866/22

**Medinstitucionalna zadeva:
2022/0299 (NLE)**

**SOC 522
EMPL 366
ECOFIN 944**

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	29. september 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 490 final
Zadeva:	Predlog PRIPOROČILA SVETA o zadostnem minimalnem dohodku za aktivno vključevanje

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 490 final.

Priloga: COM(2022) 490 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2022
COM(2022) 490 final

2022/0299 (NLE)

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o zadostnem minimalnem dohodku za aktivno vključevanje

{SWD(2022) 313 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- **Razlogi za predlog in njegovi cilji**

Zagotavljanje, da lahko vsaka oseba v Uniji uživa dostojno življenje, je ključno za vzpostavitev pravičnih in odpornih gospodarstev ter družb. Predsednica Komisije Ursula von der Leyen je v svojih političnih usmeritvah¹ izrazila željo po Evropi, ki si prizadeva za večjo socialno pravičnost in blaginjo. Ta pobuda uresničuje cilj in zavezo Unije, da spodbuja bolj vključujoča gospodarstva in zagotovi, da nihče ni prezrt.

Kljub politikam za boj proti revščini in izboljšavam v zadnjem desetletju je bilo leta 2021 več kot 95,4 milijona Evropejcev in Evropejk izpostavljenih tveganju revščine ali socialne izključenosti. V mnogih državah članicah se je v zadnjem desetletju povečalo tveganje revščine pri ljudeh, ki živijo v gospodinjstvih (pretežno) brez delovno aktivnih članov², pri čemer sta se povečali globina in trdovratnost revščine, učinek socialnih transferjev na zmanjšanje revščine pa se je zmanjšal. Do leta 2020 je gospodarstvo Unije še naprej raslo, zaposlenost je dosegla najvišjo zabeleženo raven, brezposelnost pa se je vrnila na ravni pred letom 2008. Pandemija COVID-19 pa je povzročila ekonomski šok. Unija in države članice so močno okrepile socialno zaščito in tako zagotovile celovit odziv na nastale socialne izzive brez primere. Kljub temu so ukrepi omejitve gibanja nesorazmerno vplivali na ženske in ljudi v ranljivem položaju, zlasti v smislu večjega bremena neformalne oskrbe ter bolj omejenega dostopa do zdravstvenega varstva, izobraževanja in zadevnih socialnih storitev, kar je tudi še poslabšalo že obstoječe omejitve pri dostopu do zaposlitve.

V zadnjem času, po nezakoniti in nepravilni agresiji Rusije proti Ukrajini, močno zvišanje cen energije in naraščajoča inflacija vplivata zlasti na gospodinjstva z nizkimi in nižjimi srednjimi dohodki, saj je delež porabe energije in hrane v njihovih skupnih dohodkih na splošno višji.

Boj proti revščini in socialni izključenosti ter pravica do zadostnega minimalnega dohodka imata osrednjo vlogo v evropskem stebru socialnih pravic. V načelu 14 stebra je navedeno, da ima „[v]sakdo 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.“ Komisija je 4. marca 2021 sprejela akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic, ki so ga voditelji in voditeljice Unije pozdravili na vrhu v Portu 8. maja 2021. Evropski svet³ je določil krovne cilje za leto 2030 na področju revščine, zaposlovanja in tudi spretnosti. Do leta 2030 bi se moralo število oseb, izpostavljenih tveganju revščine ali socialne izključenosti, zmanjšati za najmanj 15 milijonov, vključno z najmanj petimi milijoni otrok; vsaj 78 % oseb, starih od 20 do 64 let, bi moralo imeti zaposlitev in vsako leto bi se moralo 60 % odraslih udeležiti usposabljanja. Države članice so junija 2022 predstavile nacionalne cilje v podporo tem ambicijam.

¹ [political-guidelines-next-commission_sl.pdf \(europa.eu\)](#)

² Osebe, stare od 0 do 59 let, ki živijo v gospodinjstvih, kjer so delovno sposobni odrasli (stari od 18 do 59 let) v zadnjem letu delali manj kot 20 % svojega celotnega delovnega potenciala.

³

Socialnovarstvene mreže pomagajo zmanjšati socialne neenakosti in razlike v državah članicah, krepijo navzgor usmerjeno socialno konvergenco ter hkrati spodbujajo vključevanje tistih, ki lahko delajo, na trg dela. Namen dobro zasnovanih socialnovarstvenih mrež je zagotoviti, da ima vsakdo zadostno raven sredstev za dostojno življenje ter udeležbo v gospodarskem in družbenem življenju, vključno na trgu dela. Zlasti pomembne so za osebe, ki živijo v gospodinjstvih brez zadostnih sredstev, torej gospodinjstvih z nezadostnimi, nerednimi ali negotovimi denarnimi in materialnimi sredstvi, ki so nepogrešljiva za njihovo zdravje in dobrobit ter za socialno vključenost in vključenost na trgu dela. Socialnovarstvene mreže v ta namen vključujejo dohodkovno podporo ter različne prejemke in storitve v naravi, zagotovljene ljudem v stiski.

Dohodkovna podpora je sestavljena iz spektra denarnih prejemkov, ki obravnavajo različne potrebe. Taki denarni prejemki lahko na primer vključujejo otroške dodatke, družinske prejemke, stanovanjske dodatke, denarna nadomestila za brezposelnost, invalidske in starostne prejemke ali socialne prejemke za zaposlene, pa tudi socialnovarstvene prejemke na podlagi minimalnega dohodka.

Socialnovarstveni prejemki na podlagi minimalnega dohodka⁴ imajo posebno vlogo v okviru skupne denarne dohodkovne podpore, saj so namenjeni zapolnjevanju vrzeli za doseganje določene skupne ravni dohodka v zadevnem gospodinjstvu. To so neprispevni in na materialni položaj vezani prejemki kot zadnja možnost, namenjeni gospodinjstvom, ki nimajo zadostnih sredstev, kadar so drugi viri dohodka ali prejemkov izčrpani ali ne zadostujejo za zagotovitev dostojnega življenja. Na splošno jih dopolnjujejo prilagojena pomoč in spodbude za dostop do trga dela, ukrepi za spodbujanje socialne vključenosti in zagotavljanje kakovostnih storitev. Sistemi minimalnega dohodka – ki vključujejo vse tri sklope, ki se medsebojno krepijo – tako niso pasivno orodje, temveč v največji meri delujejo kot odskočna deska za izboljšanje vključenosti in zaposlitvenih možnosti.

Pravilno zasnovani sistemi minimalnega dohodka lahko delujejo kot avtomatski stabilizatorji. V času upada gospodarske rasti lahko pomagajo podpreti trajnostno in vključujoče okrevanje, ublažiti upad dohodkov gospodinjstev in omejiti število oseb s tveganjem revščine ali socialne izključenosti. Lahko imajo tudi stabilizacijski učinek na splošno povpraševanje po blagu in storitvah⁵. Dobro zasnovani sistemi minimalnega dohodka ohranjajo ustrezno ravnovesje med zmanjševanjem revščine, spodbudami za delo in vzdržnostjo proračunskih stroškov.

Skupna raven dohodkovne podpore bi morala zagotavljati dostojno življenje, pri čemer bi se moralo vedno splačati delati, sistemi socialne zaščite pa bi morali biti fiskalno vzdržni. Minimalni dohodek morajo spremljati zadostne spodbude za (ponovni) vstop tistih, ki lahko delajo, na trg dela, da se prispeva k stabilizaciji in preprečijo škodljivi učinki histereze, ki vodijo v nižje stopnje zaposlenosti. Ustrezno zasnovan minimalni dohodek je lahko skupaj z učinkovitimi ukrepi za aktivacijo na trgu dela pomembno orodje za doseganje cilja Unije na področju zaposlovanja do leta 2030 ter podpiranje aktivacije mladih odraslih in njihovega vključevanja na trg dela.

⁴ Socialnovarstveni prejemki na podlagi minimalnega dohodka niso univerzalni temeljni dohodek, ki pomeni brezpogojno dohodkovno podporo za vse, brez ocene materialnega položaja ali obveznosti dela.

⁵ Evropski parlament (2010): študija „The Role of Social Protection as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis“ (Vloga socialne zaščite kot ekonomskega stabilizatorja: spoznanja iz trenutne krize).

Države članice v okviru svojih socialnovarstvenih mrež poleg denarnih prejemkov zagotavljajo tudi prejemke v naravi. Ti vključujejo na primer socialna stanovanja, znižane pristojbine za nekatere storitve (npr. javni prevoz, plin, energijo in druge stroške komunalnih storitev) ali ciljno usmerjeno podporo za kritje samoplačniških stroškov otroškega ali zdravstvenega varstva, vključno z zdravstvenim varstvom mater in dojenčkov. Čeprav je verjetno, da imajo upravičenci do minimalnega dohodka koristi od teh prejemkov, slednji niso vedno vključeni v minimalni dohodek in jih ne uveljavljajo vsi upravičenci do minimalnega dohodka. Dokazi kažejo, da je uveljavljanje nekaterih od teh storitev (npr. otroškega varstva) kljub zagotavljeni dodatni podpori nižje pri gospodinjstvih z nizkimi dohodki.

Čeprav imajo vse države članice vzpostavljene socialnovarstvene mreže, je napredek pri zagotavljanju njihove dostopnosti in zadostnosti neenakomeren. Zasnova se med državami članicami razlikuje zaradi različnih nacionalnih tradicij in splošne strukture sistemov socialne zaščite, vendar se države članice soočajo s podobnimi izzivi, kot kažejo redne analize in priporočila za posamezne države v okviru evropskega semestra. Poleg tega so tematske razprave v okviru odprte metode koordinacije izpostavile skupne izzive, zlasti glede neuveljavljanja prejemkov in podpore upravičencem za udeležbo na trgu dela in vključevanje v družbo.

Izzivi

Zagotavljanje zadostnosti dohodkovne podpore je izziv v skoraj vseh državah članicah, tudi zaradi gibanja plač. Zadostnost se lahko izmeri s primerjavo skupnega dohodka upravičencev z nacionalnim pragom revščine⁶ (kot kazalnik učinka na zmanjšanje revščine) in dohodkom zaposlenega z nizkimi dohodki⁷ (kot kazalnik finančnih spodbud, povezanih z udeležbo na trgu dela). Čeprav obstajajo razlike med gospodinjstvi, oba kazalnika dajeta podobne rezultate, saj kažeta, da so nizke plače blizu praga revščine, socialni prejemki pa so na še nižji ravni. Leta 2019 je bil dohodek upravičenca do dohodkovne podpore (samska oseba) nižji od 80 % praga revščine v 22 državah članicah, medtem ko je dohodek zaposlenega z nizkimi dohodki v vseh državah članicah dosegal ali presegal prag revščine. Pri gospodinjstvih z otroki je zadostnost dohodkovne podpore praviloma bistveno višja (v povprečju za približno 10 do 20 odstotnih točk).

Neredne revizije dohodkovne podpore so lahko vzrok, da socialni prejemki ne sledijo gibanju plač, rasti življenjskih stroškov, cenam ali inflaciji (zlasti na področju hrane in energije), s čimer se njihova zadostnost še dodatno zmanjša. V številnih državah članicah določanje in zvišanje ravni socialnovarstvenih prejemkov na podlagi minimalnega dohodka ne temeljita na trdni metodologiji niti nista povezana s statistično podprtimi referenčnimi vrednostmi ali kazalniki. Sistemi samodejne indeksacije, ki redno prilagajajo znesek dohodkovne podpore

⁶ Merjeno s stopnjo tveganja revščine (60 % mediane ekvivalentnega dohodka gospodinjstva po prejemu socialnih transferjev).

⁷ V okviru Odbora za socialno zaščito so se države članice dogovorile o primerjalnem okviru na področju socialnovarstvenih prejemkov na podlagi minimalnega dohodka za delovno sposobno prebivalstvo. Opredeljeni so bili trije ključni vzvodi politik, ki bodo najverjetneje vplivali na njihovo uspešnost: (1) zadostnost socialnih prejemkov, (2) pravila o upravičenosti in uveljavljanje socialnih prejemkov ter (3) aktivacija in dostop do storitev. Države članice so se dogovorile o dveh kazalnikih za merjenje zadostnosti denarne dohodkovne podpore: (i) kot delež nacionalnega praga tveganja revščine v zadevni državi članici in (ii) kot delež dohodka zaposlenega z nizkimi dohodki, ki je opredeljen kot oseba, ki prejema 50 % povprečne plače. Dohodek zaposlenega z nizkimi dohodki se uporablja kot približek za minimalno plačo, saj minimalna plača ne obstaja v vseh državah.

zaradi upoštevanja sprememb življenjskih stroškov, se uporabljajo v približno eni tretjini držav članic.

Zadostnost dohodkovne podpore, zlasti socialnovarstvenih prejemkov na podlagi minimalnega dohodka, je v Uniji v zadnjem desetletju v povprečju ostala skoraj nespremenjena, kljub rahlemu izboljšanju v zadnjih letih. Zabeležena je bila določena raven konvergence, zlasti zaradi novih sistemov minimalnega dohodka, uvedenih v več državah članicah. Nasprotno pa se je od leta 2009 precej poslabšala zadostnost v številnih državah članicah, kjer so bile stopnje že prej pod povprečjem Unije⁸.

Drugi skupni izziv je povezan s pokritostjo z minimalnim dohodkom, saj do prejemanja dohodkovne podpore ni upravičenih približno 20 % brezposelnih oseb, izpostavljenih tveganju revščine. Nekatere skupine se soočajo s posebnimi težavami pri dostopu. Starostne zahteve (v petih državah članicah je na primer starostna meja določena nad 18 let) lahko omejijo dostop mladih odraslih. Medtem ko imajo omejitve glede državljanstva omejen vpliv na upravičenost⁹, lahko merila, povezana z minimalnim trajanjem zakonitega prebivanja (kot je urejeno v nekaj državah članicah s trajanjem od enega do desetih let), omejijo dostop prosilcev, ki niso državljani zadevne države. Poleg tega so obveznosti, kot sta stalni naslov ali bančni račun, ovira za brezdomce ali marginalizirane osebe, ki živijo na prikrajšanih območjih (npr. v romskih naseljih).

Ocena materialnega položaja je ključni element za zagotovitev ustreznega usmerjanja minimalnih dohodkov, vendar lahko zaradi prestroge ocene pride tudi do nezadostne pokritosti. Pri oceni materialnega položaja se preverjajo sredstva – naj gre za dohodek, premoženje, nepremičnine ali premičnine – vseh članov gospodinjstva. V večini držav članic prag, ki se uporablja pri oceni materialnega položaja, predstavlja najvišjo raven zagotovljenega prejemka (in socialnovarstveni prejemki na podlagi minimalnega dohodka se uporabljajo za zvišanje dohodka gospodinjstva na to raven). V nekaterih državah članicah lahko, če je prag nizek, ocena materialnega položaja iz upravičenosti do minimalnega dohodka izključi številna gospodinjstva z nizkimi dohodki in revne zaposlene. Poleg tega je lahko nepopolna pokritost posledica prestroge zasnove ocene sredstev, zaradi česar se neko gospodinjstvo izključi iz upravičenosti do minimalnega dohodka zaradi nesorazmernega obračunavanja sredstev majhne vrednosti¹⁰.

Nazadnje, socialni prejemki morda niso zadostno porazdeljeni med člane gospodinjstva, saj je pravica do uveljavljanja prejemkov omejena na glavo gospodinjstva. V večini držav se ženske navadno ne štejejo za glavo gospodinjstva, razen če v gospodinjstvu ne živi stalno noben odrasel moški¹¹. Samo v nekaj državah članicah je v posebnih primerih omogočena pravica do socialnih prejemkov za posamezne člane gospodinjstev, medtem ko se upravičenost še vedno določi na ravni gospodinjstva. Rešitve, ki olajšujejo prejetje dohodkovne podpore s strani posameznih članov gospodinjstva, lahko prispevajo k spodbujanju enakosti spolov ter ekonomske neodvisnosti in dohodkovne varnosti žensk in mladih odraslih, ne da bi se zaradi tega nujno povečala skupna raven socialnih prejemkov na ravni gospodinjstva.

Nacionalni načrti za okrevanje in odpornost v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost predvidevajo reforme v državah članicah, pri čemer so bili izzivi glede zadostnosti

⁸ Skupno poročilo Odbora za socialno zaščito in Evropske komisije o minimalnem dohodku (graf 27).

⁹ V vseh državah članicah so državljani zadevne države in državljani druge države članice EU (odvisno od splošnih pravil glede zakonitega prebivanja) upravičeni do minimalnega dohodka.

¹⁰ Kot so podedovane nepremičnine ali premičnine majhne vrednosti, prihranki itd.

¹¹ Vir: <https://eige.europa.eu/sl/thesaurus/terms/1126>.

minimalnega dohodka in pokritosti z njim opredeljeni s priporočili za posamezne države, izdanimi v procesu evropskega semestra¹². Številne naložbe se na primer osredotočajo na širitev ali izboljšanje kakovosti socialnih storitev, boj proti energetske revščini in vključevanje ranljivih skupin. Cilj nekaterih nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost je tudi povečati učinkovitost in zadostnost socialnih prejemkov, vključno z minimalnim dohodkom.

Tretjič, zdi se, da je raven neuveeljavanja minimalnega dohodka precej visoka v vseh državah članicah. Razpoložljive ocene neuveeljavanja se običajno gibljejo od 30 % do 50 % upravičene populacije. To je mogoče pojasniti z različnimi dejavniki, kot so pomanjkanje informacij, kompleksnost dostopa, nezaupanje v institucije in občutek stigme. Zdi se, da le nekaj držav članic zbira informacije o neuveeljavanju.

Četrtrič, usklajevanje med politikami dohodkovne podpore in spodbudami za (ponovno) vključitev tistih, ki lahko delajo, na trg dela ostaja nezadostno. Socialnovarstvene mreže bi morale biti zasnovane tako, da zagotavljajo spodbude za delo. Zasnova dohodkovne podpore zlasti ne bi smela zmanjšati spodbud za delo ali ustvariti pasti revščine (ali pasti nizkih plač za osebe, ki delajo in prejemajo dohodkovno podporo). V nekaterih primerih lahko visoke stopnje odtegnitve socialnovarstvenih prejemkov na podlagi minimalnega dohodka (tudi v zvezi z dodatnimi prejemki) ali visoka mejna efektivna davčna stopnja zmanjšajo spodbude za delo. Čeprav je jasno, da bi moral biti dohodek iz dela (že na ravni minimalne plače) višji od dohodka iz socialnih prejemkov, na stopnjo prehoda prejemnikov minimalnega dohodka v zaposlitev vplivajo tudi drugi dejavniki (npr. udeležba v zaposlitvenem svetovanju ali drugih prilagojenih aktivacijskih ukrepih in njihova kakovost, vrzeli v spretnostih, zdravstvene težave, razpoložljivost otroškega varstva itd.).

Aktivne politike trga dela, ki spodbujajo prehod v zaposlitev, vključujejo vseživljenjsko učenje, personalizirano podporo in svetovalno delo, ki ustrezajo specifičnim potrebam, spodbujanje kakovostnih delovnih mest in ohranjanje zaposlitve ter omogočanje napredovanja, skladno s konceptom vključujočih trgov dela¹³. Vendar ti ukrepi v mnogih državah članicah niso dovolj prilagojeni individualnim potrebam upravičencev do minimalnega dohodka, ki so pogosto najbolj oddaljeni od trga dela.

Čeprav je udeležba v programih aktivacije obvezna v večini držav članic, zadostni ukrepi morda sploh niso na voljo. Aktivacijske zahteve (in s tem povezane sankcije) morajo spremljati podporne storitve, kot so svetovanje, kovčing ali pomoč pri iskanju zaposlitve, da bodo učinkovitejše in spodbujale sprejemanje ponudb za zaposlitev. Posebno pozornost je treba nameniti mladim odraslim, ki so zunaj trga dela ali so izpostavljeni tveganju revščine ali socialne izključenosti. Da bi se čim prej vrnil v izobraževanje, usposabljanje ali na trg dela, bi moralo biti sprejemanje dohodkovne podpore povezano s posebej močnimi aktivacijskimi ukrepi, ki bi jih podpirali pri pridobivanju delovnih izkušenj in razvoju ustreznih spretnosti za spreminjajoči se svet dela, zlasti tistih, ki so pomembne za zeleni in digitalni prehod.

Pozitivne spodbude za zaposlitev, ki podpirajo postopen prehod na trg dela ob ohranjanju upravičenosti do minimalnega dohodka za določeno obdobje med zaposlitvijo, praviloma prinašajo pozitivne rezultate. Izziv sta tudi kakovost in trajnost ponujenih delovnih mest (tj. dolgotrajna kakovostna delovnih mesta). Udeležba v programih javnih del je bodisi obvezna bodisi prva izbira za upravičence v približno eni četrtini držav članic, čeprav se na splošno šteje, da imajo javna dela majhen ali ničelni učinek v smislu podpiranja dolgoročnejših prehodov v zaposlitev. Vloga socialnega gospodarstva je ključna za omogočanje zaposlitvenih

¹² V Latviji, Litvi, na Hrvaškem, v Španiji, Romuniji in Bolgariji.

¹³ Glej Priporočilo Komisije 2008/867/ES o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela.

možnosti za upravičence do minimalnega dohodka. Zaposlovanje v socialnem gospodarstvu bi lahko pomenilo odskočno desko za udeležbo na odprtem trgu dela.

Petič, nujno je tudi zagotavljanje učinkovitega dostopa do kakovostnih omogočitvenih in osnovnih storitev. Čeprav ni mogoče sestaviti izčrpnega seznama omogočitvenih storitev, te običajno vključujejo splošne omogočitvene storitve, ki so na voljo vsem, kot so predšolska vzgoja in varstvo, usposabljanje in izobraževanje, zdravstveno varstvo in dolgotrajna oskrba. Posebna kategorija omogočitvenih storitev – storitve socialnega vključevanja – zajema storitve, ki obravnavajo posebne težave oseb, najbolj oddaljenih od trga dela, da bi se lažje vključile v družbo in zaposlitev. Storitve socialnega vključevanja lahko vključujejo socialno delo, svetovanje, kovčing, mentorstvo, psihološko podporo in rehabilitacijo. Poleg tega sta dostopnost in cenovna dostopnost osnovnih storitev, kot so voda, sanitarna oskrba, energija, prevoz, finančne storitve in digitalne komunikacije, temeljni pogoj za vsako nadaljnje vključevanje v družbo. Čeprav je večina navedenih storitev načeloma na voljo celotnemu prebivalstvu, sta lahko dostopnost in cenovna dostopnost problematični za ljudi, ki nimajo zadostnih sredstev, zlasti ob trenutnih dvigih cen energije.

Drastično zvišanje cen energije ustvarja pritisk na ranljiva gospodinjstva in lahko povzroči širšo socialno in ekonomsko škodo. V teh nemirnih časih trdne socialnovarstvene mreže prispevajo k zmanjšanju tveganja energetske revščine. Zlasti minimalni dohodek in dostop do osnovnih storitev lahko prispevata k ublažitvi učinkov zvišanja cen na najbolj ranljive, hkrati pa dopolnjujeta druge strukturne ukrepe. Ukrepi dohodkovne podpore v primerjavi s cenovnimi ukrepi na splošno omogočajo boljše usmerjanje podpore v tiste, ki jo potrebujejo, in so bolj združljivi z ohranjanjem spodbud za zmanjšanje porabe energije.

Šestič, osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, se soočajo s številnimi in kompleksnimi ovirami pri vključevanju, zato potrebujejo individualizirano podporo. Nekateri ljudje so aktivno na voljo za (ponovni) vstop na trg dela. Nekateri drugi morda ne morejo (takoj) začeti delati, na primer ljudje s težjimi oblikami invalidnosti ali zdravstvenimi težavami, ljudje brez osnovnih socialnih veščin, brezdomci ali ljudje, ki skrbijo za majhne otroke ali oskrbovane odrasle osebe. Za te ljudi so politike socialnega vključevanja bistvene in lahko olajšajo poznejše iskanje zaposlitve. Večina držav članic izvaja večdimenzionalno oceno potreb za zagotovitev individualizirane podpore. V približno polovici držav se izvaja za vse osebe, ki živijo v gospodinjstvih brez zadostnih sredstev, v manjši skupini držav članic pa je ocena omejena na določene skupine (npr. brezposelne za določeno obdobje) ali pa se izvaja po prosti presoji. Vendar le približno polovica držav članic, ki izvajajo večdimenzionalno oceno potreb, ponuja prilagojen načrt vključevanja za odpravo ovir pri socialnem vključevanju in pozneje zaposlovanju. Ker je znaten delež upravičencev do minimalnega dohodka verjetno dolgotrajno brezposelnih, jim je v skladu s Priporočilom Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela ponujen dogovor o vključitvi v zaposlovanje¹⁴.

Nazadnje, vprašanja upravljanja ovirajo učinkovito izvajanje zanesljivih socialnovarstvenih mrež. Ključne ovire so nezadostno usklajevanje med različnimi subjekti zaradi neobstoja standardov sodelovanja, neizmenjave informacij, pomanjkanja usposobljenega osebja in virov, vključno z infrastrukturo javnih služb za zaposlovanje in omogočitvenih storitev. Te omejitve predstavljajo izziv tudi za redno spremljanje in ocenjevanje učinkovitosti – približno polovica držav članic ima vzpostavljene mehanizme rednega spremljanja, v drugih pa taka praksa še ni vzpostavljena.

¹⁴ Priporočilo Sveta z dne 15. februarja 2016 o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (UL C 67, 20.2.2016).

Nakazujejo se nadaljnji strukturni izzivi, ki utemeljujejo potrebo po močnih socialnovarstvenih mrežah. Pospešena zeleni in digitalni prehod nudita priložnost za spodbujanje gospodarske rasti in ustvarjanje delovnih mest. Dobro zasnovane, zanesljive socialnovarstvene mreže lahko pomagajo v celoti uresničiti ta potencial s podpiranjem prehajanja na trgu dela in aktivnejše udeležbe prikrajšanih oseb. Po drugi strani lahko nezadostna pokritost s prejemki na podlagi prispevkov (vključno z denarnimi nadomestili za brezposelnost in prihodnjimi pokojninami), ki jo povzročata vse večja uporaba nestandardnih oblik zaposlitve, ustvari dodatna bremena za neprispevne sisteme.

V tem kontekstu je treba posodobiti in prilagoditi zlasti socialnovarstvene mreže in minimalni dohodek, da bi se spodbudilo socialno vključevanje in omogočila podpora tistim, ki lahko delajo, na njihovi poti do kakovostne zaposlitve.

Unija se že dolgo ukvarja z vprašanjem zagotavljanja zadostnih socialnovarstvenih mrež za varovanje dostojnega življenja. Svet je leta 1992 sprejel Priporočilo 92/441/EGS o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialne zaščite¹⁵, ki kot skupni cilj predlaga vzpostavitev najnižje ravni zajamčenega dohodka ter načela in smernice za doseg tega cilja. Splošna načela okvira so vključevala aktivno razpoložljivost za delo ali poklicno usposabljanje za ljudi, katerih starost, zdravje in družinske razmere to dopuščajo, ter ukrepe ekonomskega in socialnega vključevanja za ostale. Cilji navedenega priporočila so bili ponovljeni in dodatno okrepljeni v Priporočilu Komisije 2008/867/ES o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela¹⁶.

Svet je ob priznavanju pomena odziva politike na ravni Unije za obravnavo trenutnih izzivov oktobra 2020 pozval Komisijo, naj sproži posodobitev okvira Unije za učinkovito podporo in dopolnitev politik držav članic za nacionalno zaščito minimalnega dohodka¹⁷. Evropski parlament je v svoji resoluciji¹⁸ pozval države članice, naj uvedejo ustrezen minimalni dohodek, pri čemer je poudaril vlogo zaščite minimalnega dohodka kot sredstva za boj proti revščini.

Glede na to in z namenom zagotovitve dostojnega življenja v vseh življenjskih obdobjih je namen tega priporočila boj proti revščini in socialni izključenosti s spodbujanjem zadostne dohodkovne podpore, učinkovitega dostopa do omogočitvenih in osnovnih storitev za osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, ter vključevanja tistih, ki lahko delajo, na trg dela, kot je določeno v načelu 14 evropskega stebra socialnih pravic. Pri tem je namen doseči visoko stopnjo zaposlenosti z aktivnim prispevanjem k vključevanju tistih, ki lahko delajo, na trg dela. Ti cilji naj bi se dosegli brez poseganja v pristojnosti držav članic, da organizirajo svoje sisteme socialne zaščite.

Da bi se dosegel ta splošni cilj, so specifični cilji pobude naslednji:

- (a) izboljšati zadostnost dohodkovne podpore;
- (b) izboljšati pokritost z minimalnim dohodkom in njegovo uveljavljanje;

¹⁵ Priporočilo Sveta 92/441/EGS o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialne zaščite (UL L 245, 26.8.1992).

¹⁶ Priporočilo Komisije 2008/867/ES z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela (UL L 307, 18.11.2008).

¹⁷ Sklepi Sveta z dne 12. oktobra 2020 o okrepitvi zaščite minimalnega dohodka v boju proti revščini in socialni izključenosti ob pandemiji COVID-19 in po njej.

¹⁸ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o politikah na področju minimalnega dohodka kot sredstvu za boj proti revščini (2016/2270(INI)).

- (c) izboljšati dostop do vključujočih trgov dela za tiste, ki lahko delajo;
- (d) izboljšati dostop do omogočitvenih in osnovnih storitev;
- (e) spodbujati individualizirano podporo;
- (f) povečati učinkovitost upravljanja socialnovarstvenih mrež na ravni Unije ter na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, pa tudi mehanizmov spremljanja in poročanja.

- **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Predlog prispeva k izvajanju načela 14 evropskega stebra socialnih pravic, spodbujal pa bo tudi druga načela stebra, na primer o „aktivni podpori zaposlovanju“, „socialni zaščiti“, „dostopu do osnovnih storitev“, „izobraževanju, usposabljanju in vseživljenjskem učenju“ ter „enakih možnostih“. Predlog bo pomagal doseči krovni cilj zmanjšanja revščine in njegov podcilj glede revščine otrok, ki sta določena v akcijskem načrtu za evropski steber socialnih pravic, ter bo podpiral doseganje krovnih ciljev na področju zaposlovanja in spretnosti.

Predlog temelji na Priporočilu Sveta 92/441/EGS o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialne zaščite. Predlog je skladen z obstoječimi določbami in uvaja nove elemente, kjer je bilo ocenjeno, da je Priporočilo Sveta 92/441/EGS nezadostno in da se mora spremeniti v skladu z družbenimi spremembami. Zaradi poenostavitve je namen tega predloga nadomestiti Priporočilo Sveta 92/441/EGS ter hkrati zagotoviti, da se pridobljena raven zaščite ne zmanjša.

Predlog tudi dopolnjuje Priporočilo Komisije 2008/867/ES o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela. Namen strategij aktivnega vključevanja je pomagati vključiti tiste, ki lahko delajo, v trajnostno, kakovostno zaposlitev ter zagotoviti zadostna sredstva in podporo za dostojno življenje tistim, ki ne morejo delati. Ta predlog temelji na izkušnjah in spoznanjih, pridobljenih pri izvajanju navedenega priporočila, ter ponuja možnost nadaljnjega razvoja njegovih različnih elementov in odpravljanja preostalih vrzeli.

Predlagana pobuda temelji na priporočilu MOD o minimalnih ravneh socialne zaščite¹⁹, ki usmerja države pri širjenju kritja iz socialne zaščite, tako da prednostno določijo nacionalne minimalne ravni socialne zaščite, dostopne vsem, ki zaščito potrebujejo, ter dopolnjuje navedeno priporočilo.

Pri usklajevanju ekonomske politike in politike zaposlovanja v okviru procesa evropskega semestra so se pokazali strukturni izzivi v zvezi s sistemi minimalnega dohodka in povezanimi elementi, kot sta socialna vključenost in aktivacija na trgu dela, pri čemer je več držav članic prejelo priporočila za posamezne države. Z revidiranim pregledom socialnih kazalnikov²⁰ se beležijo uspešnost in trendi v državah članicah, kar Komisiji omogoča spremljanje napredka pri obravnavanju specifičnih priporočil za države. V smernicah za politike zaposlovanja držav članic iz leta 2022 je navedeno, da bi morali sistemi socialne zaščite zagotavljati ustrezno denarno socialno pomoč na podlagi minimalnega dohodka za vse osebe z nezadostnimi sredstvi ter krepiti socialno vključenost s spodbujanjem aktivne udeležbe na trgu dela in v družbi, med drugim s ciljno usmerjenimi socialnimi storitvami. Za krepitev analitičnih prizadevanj se je Odbor za socialno zaščito dogovoril o primerjalnem okviru, katerega rezultati so bili upoštevani v skupnem poročilu o zaposlovanju, poročilih po državah in specifičnih priporočilih za države.

¹⁹ Priporočilo MOD o minimalnih ravneh socialne zaščite, 2012 (št. 202).

²⁰ [Kazalniki pregleda socialnih kazalnikov – Evropski steber socialnih pravic – Eurostat \(europa.eu\)](#).

Vzpostavitev mreže nacionalnih organov, odgovornih za minimalne dohodke (MINET), je omogočila reden strukturirani dialog med državami članicami za stalno zbiranje takih kontekstualnih informacij ter olajšanje vzajemnega učenja in izmenjave praks v okviru odprte metode koordinacije.

- **Skladnost z drugimi politikami Unije**

Predlog dopolnjuje tudi več drugih pobud EU in je skladen z njimi.

V Priporočilu Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela²¹ se državam članicam priporoča, da zagotovijo individualno podporo dolgotrajno brezposelnim in spodbujajo boljše usklajevanje ustreznih služb.

Namen Priporočila Sveta o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite²² je zagotoviti, da vse navedene osebe prispevajo ter imajo formalen dostop do učinkovitih, ustreznih in preglednih sistemov socialne zaščite. Njegov namen je zlasti podpreti osebe v nestandardnih oblikah zaposlitve in samozaposlene osebe, ki zaradi svojega zaposlitvenega statusa niso v zadostni meri zajete v sistemih socialne varnosti, ki temeljijo na prispevkih, in so zato izpostavljene večji ekonomski negotovosti.

Namen direktive o ustreznih minimalnih plačah v Evropski uniji²³ je vzpostaviti okvir za izboljšanje ustreznosti minimalnih plač in povečati dostop delavcev do zaščite minimalne plače ter tako prispevati k odpravljanju revščine zaposlenih in pasti nizkih plač.

Namen Priporočila Sveta o Mostu do delovnih mest – okrepitev jamstva za mlade²⁴ je zagotoviti, da vsi mladi, mlajši od 30 let, v štirih mesecih po tem, ko postanejo brezposelni ali se prenehajo formalno izobraževati, prejmejo kakovostno ponudbo za zaposlitev, nadaljnje izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo.

V Priporočilu Sveta o vzpostavitvi evropskega jamstva za otroke²⁵ so države članice pozvane, naj otrokom, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, zagotovijo brezplačen in učinkovit dostop do ključnih storitev, ki so bistvene za njihov razvoj in dobrobit, vključno z ukrepi za vključevanje staršev na trg dela in dohodkovno podporo za družine in gospodinjstva.

V priporočilu Komisije o učinkoviti aktivni podpori zaposlovanju (EASE)²⁶ je poudarjen pomen razvijanja in izvajanja usklajenih svežnjev politik, vključno s spodbudami za zaposlovanje in prehajanje, izpopolnjevanjem in prekvalificiranjem ter okrepljeno podporo javnih služb za zaposlovanje.

²¹ Priporočilo Sveta z dne 15. februarja 2016 o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (UL C 67, 20.2.2016).

²² Priporočilo Sveta z dne 8. novembra 2019 o dostopu delavcev in samozaposlenih oseb do socialne zaščite (UL C 387, 15.11.2019).

²³ Dodati sklic po objavi.

²⁴ Priporočilo Sveta z dne 30. oktobra 2020 o Mostu do delovnih mest – okrepitev jamstva za mlade in nadomestitvi Priporočila Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mladino (UL C 372, 4.11.2020).

²⁵ Priporočilo Sveta (EU) 2021/1004 z dne 14. junija 2021 o vzpostavitvi evropskega jamstva za otroke (UL L 223, 22.6.2021).

²⁶ Priporočilo Komisije (EU) 2021/402 z dne 4. marca 2021 o učinkoviti aktivni podpori zaposlovanju (EASE) po krizi zaradi COVID-19 (UL L 80, 8.3.2021).

Strategija za enakost spolov za obdobje 2020–2025²⁷ priznava večji delež žensk, ki živijo v revščini, zlasti starejših, in sicer zaradi spolne vrzeli pri zaposlenosti in plačilu, ki se nabere prek življenja in privede do še večje vrzeli pri pokojninah.

Strateški okvir EU za Rome in Priporočilo Sveta o enakosti, vključevanju in udeležbi Romov²⁸ pozivata države članice, naj se borijo proti večplastni in strukturni diskriminaciji Romov, zagotovijo, da bo do leta 2030 večina Romov ubežala revščini, in sprejmejo strožje ukrepe na medsebojno povezanih področjih dohodkovne podpore, zaposlovanja, zdravstvenega varstva ter socialnih, stanovanjskih in osnovnih storitev.

Cilj strategije o pravicah invalidov za obdobje 2021–2030²⁹ je med drugim zagotoviti, da lahko invalidi uživajo človekove pravice, imajo enake možnosti, enak dostop do udeležbe v družbi in gospodarstvu ter ustrezno socialno zaščito za zagotovitev ustreznega dohodka za dostojen življenjski standard invalidov in njihovih družin.

V novem programu znanj in spretnosti za Evropo³⁰ je določen obsežen načrt za zagotavljanje socialne pravičnosti ter olajšanje dostopa do vključujočega izobraževanja in usposabljanja za vse, tudi za najbolj ranljive. Priporočilo Sveta o individualnih učnih računih³¹, sprejeto kot eden od rezultatov programa znanj in spretnosti, posameznikom omogoča in jih opolnomoči, da se udeležijo usposabljanja, ustreznega za trg dela, in jim olajša dostop do zaposlitve ali njeno ohranitev. Predlagano evropsko leto spretnosti 2023 bo dodatno osredotočeno na spretnosti v vseh življenjskih obdobjih.

Sporočilo Komisije „Val prenove za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj“³² temelji na načelu cenovne dostopnosti prenovljenih stanovanj in njihove dostopnosti, s čimer prispeva k cilju zagotavljanja ustreznih stanovanj ranljivemu prebivalstvu, zlasti s Priporočilom Komisije o energijski revščini³³.

V Priporočilu Sveta o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost³⁴ so določene posebne smernice za pomoč državam članicam pri izvajanju paketov ukrepov, ki zagotavljajo celovit pravičen prehod na podnebno nevtralnost s posebnim poudarkom na ranljivih gospodinjstvih.

Načrt REPowerEU³⁵ poziva k ciljno usmerjenim ukrepom za zmanjšanje nestabilnosti, obvladovanje cen in zaščito posameznikov, ki živijo v (energetski) revščini ali ki jim ta grozi,

²⁷ [EUR-Lex – 52020DC0152 – SL – EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

²⁸ Priporočilo Sveta z dne 12. marca 2021 o enakosti, vključevanju in udeležbi Romov (UL C 93, 19.3.2021).

²⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=sl&pubId=8376&furtherPubs=yes>

³⁰ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Program znanj in spretnosti za Evropo za trajnostno konkurenčnost, socialno pravičnost in odpornost (COM(2020) 274 final).

³¹ Priporočilo Sveta z dne 16. junija 2022 o individualnih učnih računih (UL C 243, 27.6.2022).

³² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Val prenove za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj“ (COM(2020) 662 final).

³³ Priporočilo Komisije (EU) 2020/1563 z dne 14. oktobra 2020 o energijski revščini (UL L 357, 27.10.2020).

³⁴ Priporočilo Sveta z dne 16. junija 2022 o zagotavljanju pravičnega prehoda na podnebno nevtralnost (UL C 243, 27.6.2022).

³⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, „Načrt REPowerEU“ (COM(2022) 230 final).

da bi se zagotovile dolgoročne koristi pravičnega energetskega prehoda in hitra opustitev ruskih fosilnih goriv.

Namen predloga Komisije za uredbo o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije³⁶ je obravnavati drastično zvišanje cen energije z zmanjšanjem porabe električne energije v državah članicah in delitvijo izjemnih dobičkov proizvajalcev energije s tistimi, ki najbolj potrebujejo pomoč, vključno z ranljivimi gospodinjstvi.

Akcijski načrt EU za socialno gospodarstvo³⁷ pomaga socialnemu gospodarstvu uspevati ter izkorišča njegov gospodarski potencial in potencial za ustvarjanje delovnih mest ter njegov prispevek k pravičnemu in vključujočemu okrevanju ter zelenemu in digitalnemu prehodu.

Ta predlog prispeva k ciljem agende za trajnostni razvoj do leta 2030.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

• Pravna podlaga

Predlagano priporočilo temelji na členu 292 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) kot postopkovni pravni podlagi v kombinaciji s členom 153(1), točka (j), PDEU kot materialni pravni podlagi.

Člen 153(1), točka (j), omogoča Uniji, da podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na področju boja proti socialni izključenosti. Predlog bo prispeval k temu cilju s spodbujanjem dohodkovne podpore na ravni, ki omogoča dostojno življenje, skupaj z učinkovitim dostopom do omogočitvenih in osnovnih storitev ter ukrepov, ki podpirajo vključevanje tistih, ki lahko delajo, na trg dela.

Uporaba materialne podlage v okviru člena 153(1), točka (j), je omejena, prvič, s členom 153(2), točka (a), ki dovoljuje samo ukrepe, namenjene spodbujanju sodelovanja med državami članicami, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in predpisov.

Nadalje v skladu s členom 153(4) vse določbe, sprejete v skladu s členom 153, zahtevajo, da priporočilo (i) ne vpliva na pravico držav članic, da določijo temeljna načela svojih sistemov socialne zaščite; (ii) ne poslabša bistveno finančne uravnoteženosti teh sistemov.

• Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Politika zaposlovanja in politika socialne zaščite ostajata v prvi vrsti odgovornost držav članic v skladu z načelom subsidiarnosti.

Unija je, najprej s Priporočilom Sveta 92/441/EGS in Priporočilom Sveta 92/442/EGS o približevanju ciljev in politik socialne zaščite³⁸, ukrepala na področju socialne zaščite, pri čemer si je prizadevala za dosego soglasja, da bi bilo treba poglobljanje enotnega trga dopolniti s socialno solidarnostjo in približevanjem politik socialne zaščite med državami članicami.

³⁶ Predlog uredbe Sveta o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije (COM(2022) 473 final).

³⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, „Ustvarjanje gospodarstva po meri ljudi: akcijski načrt za socialno gospodarstvo“ (COM(2021) 778 final).

³⁸ Priporočilo Sveta 92/442/EGS z dne 27. julija 1992 o približevanju ciljev in politik socialne zaščite (UL L 245, str. 49).

Medtem ko so vse države članice sprejele reforme na področju minimalnega dohodka, dokazi kažejo, da so v večini držav članic še vedno možnosti za izboljšave na področju celovite obravnave opredeljenih izzivov. Vrzeli pri učinkovitem zagotavljanju minimalnega dohodka in ukrepov za aktivacijo na trgu dela povečujejo tveganja za blaginjo prizadetih posameznikov in njihovih družin, ki trpijo zaradi večje ekonomske negotovosti, in zmanjšujejo splošno stopnjo zaposlenosti v gospodarstvu. Problem nezadostne dohodkovne podpore in nezadostnega dostopa do podpornih storitev za precejšen delež prebivalstva negativno vpliva na socialno pravičnost in trajnostno rast. Trajna neaktivnost in oddaljenost od trga dela vodita k izgubljanju spretnosti ter manj kakovostni in manj produktivni delovni sili. To je močno gonilo socialne izključenosti in revščine ter ovira pri doseganju krovnih ciljev za leto 2030. Kot je prikazano v delovnem dokumentu služb Komisije, ki spremlja predlog, cilj zmanjšanja revščine v prihodnjih letih verjetno ne bo dosežen, če države članice ne okrepijo svojih sistemov socialne zaščite in socialnega vključevanja, za cilj na področju zaposlovanja pa so potrebne učinkovitejše politike za aktivacijo na trgu dela.

Glede na tveganje neukrepanja (ali nezadostnega ukrepanja) je Unija ob upoštevanju preteklih trendov in prihodnjih družbenih izzivov ter potencialnega vzajemnega učenja med državami članicami na dobri poti, da okrepi prizadevanja in prevzame vodilno vlogo, ob spoštovanju pristojnosti držav članic na področju socialne zaščite. Ukrepi Unije lahko pomagajo zagotoviti, da se vse države članice hkrati premikajo v isto smer, s čimer se spodbuja navzgor usmerjena konvergenca v državah članicah in med njimi, kar vodi v pravičnejše in bolj povezane družbe.

- **Sorazmernost**

Ukrepi, predlagani v tem priporočilu, so sorazmerni z zastavljenimi cilji. Predlog podpira socialnovarstvene mreže in minimalni dohodek, ki že obstajajo v državah članicah, ter dopolnjuje prizadevanja držav članic na področju boja proti socialni izključenosti in vključevanja prikrajšanih posameznikov na trg dela. V predlaganem ukrepu se upoštevajo prakse držav članic in raznolikost njihovih sistemov socialne zaščite. V njem se priznava, da lahko različne nacionalne, regionalne ali lokalne razmere vodijo do razlik v tem, kako se priporočilo izvaja, in državam članicam omogoča uporabo priporočila v skladu z njihovimi specifičnimi okoliščinami. Sorazmernost je imela ključno vlogo tudi pri izbiri instrumenta.

- **Izbira instrumenta**

Instrument je predlog priporočila Sveta, v katerem se upoštevata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Temelji na obstoječem pravu Unije in je v skladu z vrsto instrumentov, ki so na voljo za ukrepe Unije na področju zaposlovanja in socialne politike. Priporočilo Sveta bo državam članicam zagotovilo specifične smernice glede pristopa k reformam, pri čemer bo državam članicam prepustilo prilagajanje ukrepov nacionalnim ustanovam in modelom izvajanja. Določa ukrepe, ki naj jih države članice upoštevajo, in zagotavlja trdno podlago za sodelovanje na ravni Unije na tem področju, pri čemer v celoti spoštuje pristojnosti držav članic na zadevnih področjih politike. Ko bo to priporočilo sprejeto, bo nadomestilo Priporočilo Sveta 92/441/EGS.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje**

Komisija je leta 1999 predložila poročilo o izvajanju Priporočila Sveta 92/441/EGS³⁹. Poročilo je potrdilo bistveno vlogo minimalnega dohodka kot končnega mehanizma varstvene mreže. V njem je bilo ugotovljeno, da je zadevno priporočilo pomagalo organizirati in spodbuditi razpravo med državami članicami o vlogi in razvoju minimalnega dohodka ter da je spodbudilo konvergenco v državah članicah. V poročilu je bilo navedeno, da še vedno obstajajo opazne razlike v tem, kako minimalni dohodki delujejo, v kakšnem obsegu in kako dolgo pokrivajo osnovne potrebe ter kako so povezani z drugimi ukrepi socialne in zaposlitvene podpore.

Leta 2013 je Komisija pregledala izvajanje Priporočila Komisije 2008/867/ES⁴⁰. V oceni se je potrdila veljavnost pristopa aktivnega vključevanja, vendar je bilo zaznano tudi, da je bil napredek pri njegovem izvajanju na nacionalni ravni relativno omejen. Izpostavljeni so bili posebni izzivi, povezani s tremi sklopi aktivnega vključevanja, kot so: (i) nizka zadostnost in neuveljavljanje dohodkovne podpore ter omejena pokritost z njo, (ii) revščina zaposlenih in potencialni odvračilni dejavniki, ki izhajajo iz davčnega sistema in sistema socialnih prejemkov, ter (iii) problematičen dostop do kakovostnih storitev v vrsti držav članic, predvsem za Rome, migrante in invalide. Poleg tega so izvajanje ovirali izzivi pri usklajevanju na lokalni ravni in razpršene pristojnosti po ravneh politike.

Leta 2017 je bil opravljen še en pregled napredka pri izvajanju Priporočila Komisije 2008/867/ES⁴¹. V ugotovitvah navedene ocene je bil poudarjen pomen integriranih in celovitih ukrepov politike za prikrajšane ljudi. Pozvalo se je k večji usmeritvi v zadostno podporo socialnemu vključevanju ljudi, ki ne morejo delati, ter izpostavljena je bila potreba po tesnem sodelovanju med deležniki in aktivnem vključevanju vseh zadevnih partnerjev.

Rezultati navedenih ocen so bili upoštevani pri pripravi tega predloga.

- **Posvetovanja z deležniki**

Komisija je v dveh obdobjih izvedla posvetovanja z deležniki. Komisija je med 14. januarjem in 30. novembrom 2020 izvedla javno posvetovanje o akcijskem načrtu za evropski steber socialnih pravic (vključno z načelom 14)⁴², ki je prispevalo k oblikovanju vsebine tega predloga. Poleg tega je Komisija med 5. januarjem in 5. majem 2022 izvedla ciljno usmerjena posvetovanja o sami pobudi. Navedena posvetovanja, predvsem tematske razprave, so potekala s socialnimi partnerji, organizacijami civilne družbe, Odborom za socialno zaščito in Odborom za zaposlovanje, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom, evropsko mrežo javnih zavodov za zaposlovanje, Odborom regij, mladimi, raziskovalci in akademiki. V

³⁹ Poročilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o izvajanju Priporočila 91/441/EGS z dne 24. junija 1992 o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialne zaščite (COM(1998) 774 final).

⁴⁰ Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach“ (Spremljanje izvajanja priporočila Evropske komisije iz leta 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela – v smeri pristopa socialnih naložb, v državah članicah) (SWD(2013) 39 final).

⁴¹ Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market“ (Delovni dokument služb Komisije o izvajanju Priporočila Komisije iz leta 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela) (SWD(2017) 257 final).

⁴² Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic“ (SWD(2021) 46 final).

pozivu k predložitvi dokazov so lahko sodelovali vsi deležniki, predloženih pa je bilo 75 individualnih prispevkov in 33 stališč, ki so jih pripravili predvsem civilna družba in državljani, pa tudi poslovna združenja, akademski svet, sindikati in javni organi.

Večina deležnikov je podprla pobudo Unije, namenjeno krepitevi sedanjega okvira. Mnogi so potrdili, da so minimalni dohodki povezani z drugimi podpornimi ukrepi in jih je treba kot take razumeti v okviru širših sistemov socialne zaščite, ki se oblikujejo in izvajajo na nacionalni ravni. Priporočilo Sveta, ki zagotavlja smernice na ravni Unije, izvajanje pa prepušča državam članicam, je bilo na splošno omenjeno kot najprimernejši instrument. Večina deležnikov je ponovno poudarila pomen pristopa opolnomočenja z aktivnim vključevanjem, ki vključuje dohodkovno podporo, vključujoče trge dela, socialno vključevanje in dostop do kakovostnih storitev. Da bi bil pristop učinkovit, bi moral ustrezen sistem upravljanja podpirati sodelovanje različnih akterjev na vertikalni in horizontalni ravni. V ta namen so številni deležniki ponovno poudarili pomen lokalnih akterjev, vključno s ponudniki storitev in organizacijami civilne družbe, ter priporočili, naj ti akterji postanejo del sistemov upravljanja. Kar zadeva zadostnost, se je večina deležnikov strinjala, da mora biti raven dohodkovne podpore določena v višini nacionalnega praga revščine ali nad njim, da se zagotovi dostojno življenje. Večina deležnikov je opozorila na potrebo po zanesljivih sistemih spremljanja za podporo učinkovitemu izvajanju priporočila.

- **Zbiranje in uporaba strokovnih mnenj**

Zbirka dokazov, na katerih temelji pobuda, vključuje:

- raziskovalno študijo v podporo delovnemu dokumentu služb Komisije z naslovom „Filling in the knowledge gaps and identifying strengths and challenges in the effectiveness of the EU Member States’ minimum income schemes“ (Zapolnitev vrzeli v znanju ter prepoznavanje prednosti in izzivov pri učinkovitosti sistemov minimalnega dohodka držav članic EU). Cilj študije je bil: (i) zbrati podatke o nacionalnem minimalnem dohodku po vsej Uniji; (ii) opredeliti prednosti in izzive v zvezi z učinkovitostjo minimalnega dohodka ter (iii) oceniti vplive različnih ukrepov za povečanje njihove učinkovitosti, vključno z aktivacijo in dostopom do storitev;
- modeliranje učinkov izbranih možnosti politike pri zagotavljanju zadostne dohodkovne podpore, ki ga je izvedlo Skupno raziskovalno središče;
- primerjalni okvir minimalnega dohodka, dogovorjen v Odboru za socialno zaščito, v katerem so opredeljeni trije vzvodi politike, ki najverjetneje vplivajo na uspešnost minimalnega dohodka: (i) zadostnost socialnih prejemkov, (ii) pravila o upravičenosti in uveljavljanje socialnih prejemkov ter (iii) aktivacijski ukrepi in dostop do storitev. Okvir je opredelil izbor kazalnikov rezultatov, uspešnosti in vzvodov politike, vključno z dvojnimi kazalniki zadostnosti denarne dohodkovne podpore: (i) kot delež nacionalnega praga tveganja revščine v zadevni državi članici in (ii) kot delež dohodka zaposlenega z nizkimi dohodki, ki je opredeljen kot oseba, ki prejema 50 % povprečne plače;
- skupno poročilo Odbora za socialno zaščito in Komisije, v katerem je na podlagi primerjalnega okvira zagotovljen pregled trenutnega stanja na področju minimalnega dohodka;
- prikaz uspešnosti socialne zaščite, v katerem so opredeljeni ključni letni socialni trendi, ki jih je treba spremljati po vsej Uniji, ter ključni socialni izzivi in dobri socialni rezultati v posameznih državah članicah.

- **Ocena učinka**

Predlagani instrument, tj. priporočilo Sveta, daje državam članicam dovolj manevrskega prostora, da določijo, kako najbolje doseči cilje te pobude ob upoštevanju nacionalnih, regionalnih in lokalnih okoliščin. Ker je morebitni učinek odvisen od konkretnih ukrepov, ki jih sprejmejo države članice, celovita ocena učinka ne more v celoti oceniti pričakovanega učinka, dokler države članice ne sprejmejo odločitev glede izvajanja.

Spremni delovni dokument služb Komisije vključuje pregled najpomembnejših izzivov v zvezi z uspešnostjo minimalnega dohodka. Vsebuje tudi analizo učinka možnih reform politike na zmanjšanje revščine.

- **Primernost in poenostavitev ureditve**

Ni relevantno.

- **Temeljne pravice**

Predlog bo prispeval k varovanju pravice do dostojanstva (člen 1 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v nadaljnjem besedilu: Listina), do dajatev socialne varnosti in socialnih služb, do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj ter do dostojnega življenja za vse, ki nimajo zadostnih sredstev (člen 34 Listine).

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Ni relevantno.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Države članice bodo redno poročale Komisiji o napredku pri izvajanju tega priporočila. V priporočilu je določeno tudi obdobje za postopno izvajanje določbe, ki se nanaša na zadostnost dohodkovne podpore, do konca leta 2030. Poročila o napredku bi se morala obravnavati v okviru Odbora za socialno zaščito, v tesnem sodelovanju z Odborom za zaposlovanje in mrežo javnih zavodov za zaposlovanje glede dostopa do vključujočih trgov dela.

Na podlagi nacionalnih poročil o napredku bodo na ravni Unije pripravljena redna skupna poročila Odbora za socialno zaščito in Komisije. Komisija bo izvajanje priporočila redno spremljala tudi v okviru evropskega semestra in po potrebi izdala specifična priporočila za države.

Komisija namerava sodelovati z Odborom za socialno zaščito tudi pri nadaljnjem razvoju primerjalnega okvira sistemov minimalnega dohodka, da bi podprla spremljanje tega priporočila ter povečala razpoložljivost in primerljivost zadevnih kazalnikov.

Komisija namerava pregledati ukrepe, sprejete v odgovor na predlagano priporočilo, zlasti glede njihovega učinka na zmanjšanje revščine in socialne izključenosti, povečanje zaposlenosti in izboljšanje spretnosti, ter poročati Svetu do leta 2032. Na podlagi izida pregleda lahko Komisija razmisli o nadaljnjih predlogih.

- **Obrazložitevni dokumenti (za direktive)**

Ni relevantno.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

V odstavku 1 je naveden cilj tega priporočila.

Odstavek 2 vsebuje opredelitve pojmov, ki se uporabljajo v priporočilu.

V odstavku 3 se državam članicam priporoča, naj razvijejo zanesljive socialnovarstvene mreže s celostnim pristopom, ki združuje dohodkovno podporo, spodbude in podporo za (ponovno) vključitev na trg dela ter dostop do storitev.

V odstavkih 4 do 7 se priporoča, naj države članice zagotovijo zadostnost dohodkovne podpore tako, da opredelijo pregledno metodologijo za določanje in pregled ravni dohodkovne podpore, predlagajo referenčne vrednosti za usmerjanje ocene zadostnosti in priporočijo letne prilagoditve dohodkovne podpore. Natančneje, odstavek 6 države članice poziva, naj postopoma dosežejo zadostnost dohodkovne podpore, in sicer najpozneje do 31. decembra 2030.

V odstavku 8 se državam članicam priporoča, naj zagotovijo možnost, da za dohodkovno podporo zaprosijo posamezni člani gospodinjstva, ne da bi se nujno povečala skupna raven socialnih prejemkov, ki jih prejema gospodinjstvo.

V odstavku 9 se državam članicam priporoča, naj zagotovijo celovito pokritost oseb, ki nimajo zadostnih sredstev, z minimalnim dohodkom, med drugim z nediskriminatornimi merili za upravičenost in sorazmerno oceno materialnega položaja.

V odstavku 10 se državam članicam priporoča, naj spodbujajo polno uveljavljanje minimalnega dohodka, vključno s poenostavitvijo postopka vložitve vloge, zmanjšanjem upravnih ovir in zagotavljanjem dostopnih informacij potencialnim prejemnikom.

V odstavku 11 se državam članicam priporoča, naj zagotovijo ustrezne spodbude za (ponovno) vključitev prejemnikov minimalnega dohodka na trg dela ter zagotovijo vključujoče trge dela in visoko stopnjo delovne aktivnosti, med drugim z naložbami v človeški kapital in spretnosti, zagotavljanjem spodbud za delo, podporo delodajalcem in olajšanjem priložnosti za delo v sektorju socialnega gospodarstva.

V odstavku 12 se državam članicam priporoča, naj zagotovijo učinkovit dostop do omogočitvenih in osnovnih storitev z zagotavljanjem kontinuiranega dostopa do osnovnih storitev (vključno z energijo) in odpravo ovir za dostop do njih.

V odstavku 13 se državam članicam priporoča, naj razvijejo individualizirane pristope za odpravo različnih ovir za socialno vključevanje in zaposlovanje, s katerimi se soočajo osebe, ki nimajo zadostnih sredstev.

V odstavkih 14 in 15 se državam članicam priporoča, naj vzpostavijo učinkovite sisteme upravljanja in spremljanja ter redno poročajo Komisiji o izvajanju priporočila.

V odstavku 16 je Komisija pozvana, naj nadaljuje sodelovanje z Odborom za socialno zaščito v zvezi s primerjalnim okvirom sistemov minimalnega dohodka ter poveča razpoložljivost in primerljivost zadevnih podatkov. Poleg tega se Komisiji in Odboru za socialno zaščito priporoča, naj redno pregledujeta napredek pri izvajanju priporočila in poročata Svetu do leta 2032.

Predlog

PRIPOROČILO SVETA

o zadostnem minimalnem dohodku za aktivno vključevanje

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 292 v povezavi s členom 153(1), točka (j), Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Cilja tega priporočila sta boj proti revščini in socialni izključenosti ter prizadevanje za visoko stopnjo zaposlenosti s spodbujanjem zadostne dohodkovne podpore, učinkovitega dostopa do omogočitvenih in osnovnih storitev za osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, ter vključevanja tistih, ki lahko delajo, na trg dela, da bi se zagotovilo dostojno življenje v vseh življenjskih obdobjih.
- (2) V skladu s členom 151 PDEU so cilji Unije in držav članic med drugim spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, ustrezna socialna zaščita in boj proti socialni izključenosti.
- (3) Člen 34 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljnjem besedilu: Listina) priznava in spoštuje pravice do dajatev socialne varnosti in socialnih služb. Listina določa tudi, da ima vsakdo, ki v Uniji zakonito prebiva in spreminja prebivališče, pravico do dajatev socialne varnosti in socialnih ugodnosti ter da Unija v boju proti socialni izključenosti in revščini priznava in spoštuje pravico do socialne pomoči in pomoči pri pridobitvi stanovanj, ki naj zagotovita dostojno življenje vsem, ki nimajo zadostnih sredstev.
- (4) V Priporočilu Sveta 92/441/EGS z dne 24. junija 1992 o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialne zaščite⁴³ so države članice pozvane, naj priznajo temeljno pravico osebe do zadostnih sredstev in socialne pomoči za človeka dostojno življenje v okviru celovitih in doslednih prizadevanj za boj proti socialni izključenosti, ter se jim priporoča, naj po potrebi prilagodijo svoje sisteme socialne zaščite. Glede na vsebino tega priporočila je primerno nadomestiti Priporočilo 92/441/EGS.
- (5) Priporočilo Komisije 2008/867/ES z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela⁴⁴, določa celovito strategijo za olajšanje vključevanja oseb, ki so sposobne delati, v trajnostno in kakovostno zaposlitev ter za zagotavljanje sredstev, ki zadostujejo za dostojno življenje, skupaj s podporo za vključitev v družbo za tiste, ki za delo niso sposobni. Ta celostni pristop, ki temelji na kombinaciji treh sklopov politike – ustrezne dohodkovne podpore, vključujočih trgov dela in dostopa

⁴³ Priporočilo Sveta 92/441/EGS z dne 24. junija 1992 o skupnih merilih v zvezi z zadostnimi sredstvi in socialno pomočjo v sistemih socialne zaščite (UL L 245, 26.8.1992).

⁴⁴ Priporočilo Komisije 2008/867/ES z dne 3. oktobra 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela (UL L 307, 18.11.2008).

do kakovostnih storitev – je še posebej pomemben za osebe, ki so najbolj oddaljene od trga dela ali izključene iz družbe.

- (6) Evropski parlament, Svet in Komisija so novembra 2017 razglasili evropski steber socialnih pravic, ki določa 20 načel v podporo dobro delujočim in pravičnim trgom dela ter sistemom socialnega varstva. V načelu 14 je navedeno, da ima „[v]sakdo brez zadostnih sredstev [...] pravico do primernega 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.“
- (7) Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic⁴⁵ (v nadaljnjem besedilu: akcijski načrt) določa cilj za močno socialno Unijo. Evropski svet je junija 2021 v skladu z Izjavo iz Porta⁴⁶ pozdravil socialni cilj Unije na področju revščine, v skladu s katerim je treba do leta 2030 število ljudi, izpostavljenih tveganju revščine ali socialne izključenosti, zmanjšati za vsaj 15 milijonov⁴⁷, vključno z najmanj petimi milijoni otrok. Pozdravil je tudi krovne cilje glede zaposlovanja, tj. da bi morale biti zaposlenih vsaj 78 % oseb, starih od 20 do 64 let, ter glede spretnosti, tj. da bi se moralo vsako leto usposabljanja udeležiti vsaj 60 % vseh odraslih. Države članice so junija 2022 predstavile svoje nacionalne cilje. Revidiran pregled socialnih kazalnikov in primerjalni okvir minimalnega dohodka, o katerem se je dogovoril Odbor za socialno zaščito, krepi analitično podlago evropskega semestra, skupnega poročila o zaposlovanju in specifičnih priporočil za države.
- (8) V agendi za trajnostni razvoj do leta 2030 in njenih podpornih ciljih je poudarjeno, da mora biti trajnostna gospodarska rast tesno povezana z izkoreninjenjem revščine in drugega pomanjkanja, zmanjšanjem neenakosti ter boljšim dostopom do zdravstva, izobrazbe in zaposlitve.
- (9) Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 24. oktobra 2017⁴⁸ države članice pozval k uvedbi ustreznega minimalnega dohodka, pri čemer je poudaril vlogo zaščite minimalnega dohodka kot sredstva za boj proti revščini. Svet je v svojih sklepih z dne 12. oktobra 2020⁴⁹ pozval Komisijo, naj sproži posodobitev okvira Unije za učinkovito podporo in dopolnitev politik držav članic za nacionalno zaščito minimalnega dohodka. Med Konferenco o prihodnosti Evrope⁵⁰ so državljani in državljanke pozvali k skupnemu okviru Unije na področju minimalnega dohodka.
- (10) To priporočilo temelji na ugotovitvah ocen Komisije⁵¹, v katerih je pregledan napredek, dosežen pri izvajanju Priporočila Komisije 2008/867/ES. Ocene so potrdile

⁴⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic“ (COM(2021) 102 final).

⁴⁶ <https://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

⁴⁷ V primerjavi z letom 2019.

⁴⁸ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. oktobra 2017 o politikah na področju minimalnega dohodka kot sredstvu za boj proti revščini (2016/2270(INI)).

⁴⁹ Sklepi Sveta z dne 12. oktobra 2020 o okrepitvi zaščite minimalnega dohodka v boju proti revščini in socialni izključenosti ob pandemiji COVID-19 in po njej.

⁵⁰ Konferenca o prihodnosti Evrope – poročilo o končnem izidu, maj 2022, str. 58.

⁵¹ Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach“ (Spremljanje izvajanja priporočila Evropske komisije iz leta 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela – v smeri pristopa socialnih naložb, v državah članicah) (SWD(2013) 39 final). Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Commission Staff Working Document on the implementation of the 2008 Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market“ (Delovni

veljavnost pristopa aktivnega vključevanja, vendar so izpostavile posebne izzive, ki so med drugim povezani z nizko zadostnostjo, omejenim uveljavljanjem in ozko pokritostjo z minimalnim dohodkom, potencialnimi odvračilnimi dejavniki, ki izhajajo iz davčnega sistema in sistema socialnih prejemkov, ter problematičnim dostopom do kakovostnih storitev, ki spodbujajo socialno vključevanje in vključevanje na trg dela. Pozvale so tudi k večji usmeritvi v zadostno podporo za socialno vključevanje ljudi, ki ne morejo delati.

- (11) Kljub določenemu napredku, doseženemu pri zmanjševanju revščine in socialne izključenosti v Uniji v zadnjem desetletju, je bilo leta 2021 tveganju še vedno izpostavljenih več kot 95,4 milijona ljudi, pri čemer je bilo tveganje večje pri ženskah kot pri moških. Zaskrbljujoče je povečanje tveganja revščine pri ljudeh, ki živijo v gospodinjstvih (pretežno) brez delovno aktivnih članov, ter globine in trdovratnosti revščine v številnih državah članicah, kar spremlja zmanjšanje učinka socialnih transferjev na zmanjšanje revščine. Unija in njene države članice bi si morale bolj in učinkoviteje prizadevati za pomoč najbolj ranljivim in prikrajšanim osebam.
- (12) Kakovostna in trajnostna zaposlitev je najboljša pot iz revščine in socialne izključenosti. Hkrati zagotavljanje, da je več ljudi na trgu dela, prispeva k financiranju sistemov socialne zaščite in povečuje njihovo finančno vzdržnost, prispeva k medgeneracijski pravičnosti in spodbuja socialno kohezijo. Za doseganje višjih stopenj zaposlenosti je ključno podpirati ljudi pri uspešnem prehajanju na trg dela.
- (13) Družbene in gospodarske prednosti ustreznih in ciljno usmerjenih socialnovarstvenih mrež so postale še pomembnejše v času omejitev gibanja zaradi pandemije COVID-19. Zaježitveni ukrepi so imeli nesorazmeren vpliv na ženske in prikrajšane skupine, zlasti v smislu dostopa do zdravstvenega varstva na področju fizičnega in duševnega zdravja, izobraževanja in ustreznih storitev, kar je tudi poslabšalo že obstoječe omejitve pri dostopu do zaposlitve⁵². Izkušnje, pridobljene med krizo, so izpostavile tudi pomen ustreznih, celovitih in odpornih sistemov socialne zaščite kot preventivnih instrumentov, odpornih na pretrese, ki prispevajo k okrevanju.
- (14) Makroekonomski trendi, povezani z globalizacijo, zelenim in digitalnim prehodom, demografskimi spremembami in spreminjajočimi se vzorci dela, še naprej oblikujejo Unijo. Celovite in zanesljive socialnovarstvene mreže, ki zagotavljajo zadostno dohodkovno podporo in olajšujejo prehajanje na trg dela, vključno s podporo za preusposabljanje in izpopolnjevanje, lahko pripomorejo k pravičnosti in vključujočnosti navedenih procesov. Zaradi sprememb v kariernih vzorcih, skupaj s povečanjem nestandardnih oblik zaposlitve, lahko ljudje z nizkimi dohodki težje izpolnijo pogoje za dostop do sistemov socialne zaščite, ki temeljijo na zavarovanju, poleg tega pa te spremembe lahko povzročijo povečano povpraševanje po alternativnih podpornih ukrepih, kot je minimalni dohodek. Poleg tega po neupravičeni in nezakoniti vojni agresiji Rusije proti Ukrajini močno zvišanje cen energije in posledična inflacija vplivata na gospodinjstva z nizkimi in nižjimi srednjimi dohodki. Dohodkovni ukrepi so lahko usmerjeni v ranljive skupine in so združljivi z ohranjanjem spodbud za zmanjšanje povpraševanja po energiji in izboljšanje energijske učinkovitosti.
- (15) To priporočilo se osredotoča na „osebe, ki nimajo zadostnih sredstev“, tj. osebe, ki živijo v gospodinjstvih z nezadostnimi, nerednimi ali negotovimi denarnimi in

dokument služb Komisije o izvajanju Priporočila Komisije iz leta 2008 o dejavnem vključevanju oseb, izključenih s trga dela) (SWD(2017) 257 final).

⁵²

Skupno poročilo o zaposlovanju za leto 2022.

materialnimi sredstvi, ki so nepogrešljiva za njihovo zdravje in dobrobit ter za udeležbo v gospodarskem in družbenem življenju. Tistim, ki lahko delajo, morajo zanesljive socialnovarstvene mreže olajšati (ponovno) vključitev na trg dela z aktivnimi ukrepi trga dela, podporo pri iskanju zaposlitve, izobraževanjem in usposabljanjem. Vsem v stiski, tudi tistim, ki ne morejo delati, zagotavljajo zadostno dohodkovno podporo in omogočitvene storitve. Socialnovarstvene mreže torej niso pasivno orodje, ampak delujejo, kolikor je to mogoče, kot odskočna deska za socialno-ekonomsko vključevanje in navzgor usmerjeno socialno mobilnost ter izboljšujejo vključenost in zaposlitvene možnosti.

- (16) Socialnovarstvene mreže vključujejo vrsto denarnih prejemkov in prejemkov v naravi, s čimer zagotavljajo dohodkovno podporo ter dostop do omogočitvenih in osnovnih storitev. Pomemben sestavni del dohodkovne podpore so socialnovarstveni prejemki na podlagi minimalnega dohodka, opredeljeni kot neprispjevni denarni prejemki kot zadnja možnost, katerih namen je zapolniti vrzel za doseganje določene skupne ravni dohodka v zadevnem gospodinjstvu, kadar so drugi viri dohodka ali prejemkov izčrpani ali ne zadostujejo za zagotovitev dostojnega življenja. Dohodkovna podpora lahko vključuje tudi druge denarne prejemke, kot so otroški dodatki, družinski prejemki, stanovanjski dodatki, denarna nadomestila za brezposelnost, invalidski in starostni prejemki ali socialni prejemki za zaposlene. Dopolnjuje lahko tudi minimalne pokojnine in dohodke iz dela.
- (17) Minimalni dohodek je ključni element strategij za izhod iz revščine in izključenosti ter lahko deluje kot avtomatski stabilizator. V času gospodarske krize lahko pomaga podpreti trajnostno in vključujoče okrevanje, ublažiti upad dohodkov gospodinjstev in omejiti število oseb, izpostavljenih tveganju revščine ali socialne izključenosti. Za tiste, ki lahko delajo, minimalni dohodek vključuje zadostne spodbude ter prilagojeno in sorazmerno pogojevanje za (ponovno) vključitev na trg dela. Hkrati bi moral biti minimalni dohodek zasnovan skupaj s spodbudami za delo, da se preprečijo učinki histereze na trgu dela in podpre visoka stopnja zaposlenosti.
- (18) Socialni prejemki v naravi lahko zagotovijo ciljno usmerjeno podporo osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, za lažji dostop do specifičnih storitev, kot so predšolska vzgoja in varstvo, v skladu s Priporočilom Sveta o vzpostavitvi evropskega jamstva za otroke⁵³, zdravstveno varstvo in dolgotrajna oskrba, socialna stanovanja, zaposlovanje in usposabljanje.
- (19) Z okrepitvijo prizadevanj za izvajanje integriranih, zanesljivih socialnovarstvenih mrež se lahko ne le izboljšajo socialni in zdravstveni rezultati za osebe, ki so najbolj oddaljene od trga dela, temveč zagotovijo tudi trajne socialne in ekonomske koristi za Unijo, okrepi ekonomska, socialna in teritorialna kohezija ter ustvarijo bolj pravične, kohezivne in odporne družbe. Potrebna so nadaljnja prizadevanja za izboljšanje dostopa oseb z nizkimi dohodki do sistema socialne zaščite, ki temelji na zavarovanju, da bi lažje pridobili pravice do socialne zaščite, zlasti z omogočanjem kakovostne zaposlitve, in za uskladitev zagotavljanja dohodkovne podpore v okviru ustreznih sistemov. Te varstvene mreže bi morale pomagati tudi povečati dostop do zdravstvenega varstva in zdrave hrane za ljudi, ki živijo v revščini. Države članice bi si morale prizadevati za povečanje uspešnosti in učinkovitosti svojih sistemov socialne zaščite kot celote, vključno s podpiranjem dostopa do trga dela, da bi preprečile, da bi ljudje dolgoročno zapadli v revščino ali se morali zanašati na minimalni dohodek.

⁵³ Priporočilo Sveta (EU) 2021/1004 z dne 14. junija 2021 o vzpostavitvi evropskega jamstva za otroke (UL L 223, 22.6.2021).

- (20) Čeprav imajo vse države članice vzpostavljene socialnovarstvene mreže, je napredek pri zagotavljanju njihove dostopnosti in zadostnosti neenakomeren. Zasnova se med državami članicami razlikuje zaradi različnih nacionalnih tradicij in splošne strukture sistemov socialne zaščite, vendar se države članice soočajo s podobnimi izzivi. Čeprav je prišlo do določene konvergence, do zdaj sprejete reforme niso bile vedno zadostne ali pa je bilo njihovo izvajanje počasno, kot kažejo ustrezna dolgoročna specifična priporočila za države, izdana v procesu evropskega semestra. Nacionalni načrti v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost predvidevajo podporo reformam in naložbam v zadevnih državah članicah za krepitev učinkovitosti, zasnove in odpornosti njihovih sistemov socialne zaščite, vključno z izboljšanjem zasnove minimalnega dohodka in zagotavljanjem navzgor usmerjene konvergence glede njegove zadostnosti in pokritosti z njim. Več naložb se osredotoča tudi na boj proti energetski revščini in na izboljšanje dostopa ranljivih gospodinjstev do osnovnih storitev.
- (21) Dohodkovna podpora se šteje za zadostno, če zagotavlja dostojno življenje v vseh življenjskih obdobjih. Za zagotovitev zadostnosti skupne dohodkovne podpore je potrebna zanesljiva in pregledna metodologija za določanje in prilagajanje dohodkovne podpore v rednih časovnih presledkih, ki temelji na ustreznih kazalnikih in upošteva specifične potrebe gospodinjstva. Referenčne vrednosti, kot je nacionalni prag tveganja revščine ali metodologije, ki temeljijo na nacionalno opredeljeni košarici blaga in storitev, ki odraža življenjske stroške v dani državi članici ali regiji, lahko pomagajo pri usmerjanju ocene zadostnosti. Zadostnost je mogoče meriti tudi glede na dohodek iz dela, kot je dohodek zaposlenega z nizkimi dohodki ali minimalno plačo. Čeprav je jasno, da bi moral biti dohodek iz dela (že na ravni minimalne plače) višji od dohodka iz socialnih prejemkov, ni dokazov o pomembnem negativnem učinku v povprečju na verjetnost, da bodo osebe, ki prejemajo minimalno dohodkovno podporo, našle zaposlitev. Glede na razlike v ustreznosti med državami bi morale države članice postopno doseči ustrezne ravni skupne dohodkovne podpore. Socialni prejemki morajo slediti inflaciji (zlasti na področju hrane in energije), rasti življenjskih stroškov in gibanju plač.
- (22) Merila za upravičenost do minimalnega dohodka lahko ovirajo dostop nekaterih skupin. Načeloma so otroci zajeti v okviru gospodinjstva. Vendar lahko starostna meja za prosilce, določena nad 18 let, omeji dostop mladih odraslih. Omejitve, povezane z minimalnim trajanjem zakonitega prebivanja, lahko omejijo dostop tistih, ki niso državljani zadevne države, brezdomci ali osebe, ki živijo na prikrajšanih območjih (npr. v romskih naseljih), pa brez stalnega prebivališča težko uveljavljajo minimalni dohodek. Čeprav je ocena materialnega položaja ključni element za zagotovitev ustreznega usmerjanja minimalnega dohodka, lahko pride tudi do nezadostne pokritosti, kadar je prag najvišje skupne vrednosti dohodka in premoženja pri oceni materialnega položaja določen na nizki ravni, zaradi česar so nekatera gospodinjstva izključena, tudi če so revna.
- (23) Odpraviti je treba vrzeli v pokritosti z minimalnim dohodkom in zagotoviti kontinuiteto pokritosti v različnih življenjskih obdobjih z uvedbo preglednih in nediskriminatorskih meril za dostop. Starost, obstoj stalnega naslova ali zahteva po nesorazmerno dolgem zakonitem prebivanju ne bi smeli predstavljati ovire za dostop do minimalnega dohodka. Pragovi za oceno materialnega položaja bi morali odražati dostojno življenje za različne vrste in velikosti gospodinjstev v zadevni državi članici. Nizki dohodki iz dela (kot so enkratni ali neredni dohodki) bi se morali pri oceni materialnega položaja obravnavati sorazmerno na način, ki ščiti spodbude za delo in

ne izključuje prosilcev iz prejemanja (morda nižjih) socialnih prejemkov. Dostop do minimalnega dohodka je treba odobriti hitro, pravica pa bi morala biti neomejena, pod pogojem, da prosilci ob rednih pregledih še naprej izpolnjujejo merila za upravičenost.

- (24) V času upada gospodarske rasti ima lahko prožnost pri zasnovi minimalnega dohodka, vključno z začasno poenostavljenim dostopom, pomembno vlogo pri blaženju negativnih socialnih posledic in stabilizacijsko vlogo v gospodarstvu. Ukrepi fiskalne konsolidacije, ki povzročijo znižanje ravni zaščite in ne izboljšanja učinkovitosti sistemov, bi morali biti uporabljeni le kot zadnja možnost, skupaj z oceno porazdelitvenega učinka za ublažitev negativnih učinkov na najbolj prikrajšane.
- (25) Nesorazmerno upravno breme, neozaveščenost ali strah pred stigmatizacijo ali diskriminacijo lahko povzročijo, da upravičenci do minimalnega dohodka ne zaprosijo za dostop do njega. Preprečitev razdrobljenih sistemov, zagotovitev splošne dostopnosti in enostavnosti postopkov za vložitev vloge ter zagotavljanje upravne podpore potencialnim prosilcem lahko povečajo uveljavljanje minimalnega dohodka. Potrebni so dodatni ukrepi za zagotovitev uveljavljanja minimalnega dohodka pri samohranilskih gospodinjtvi, ki jih večinoma vodijo ženske. Poleg tega bi morala biti prizadevanja za ozaveščanje usmerjena zlasti v socialno prikrajšana območja in najbolj marginalizirana gospodinjstva, vključno z romskimi. Nizka dostopnost digitalnih orodij ali pomanjkanje spretnosti za njihovo uporabo lahko prav tako predstavlja oviro za učinkovit dostop, tudi za invalide. Redno spremljanje in analiza ustreznih podatkov lahko pomagata razumeti vzroke neuveljavljanja in izboljšati odziv politike.
- (26) Ocena materialnega položaja se izvaja na ravni gospodinjstva, vendar pogosto ne upošteva položaja posameznikov v gospodinjstvu, morebitne neenake delitve družinskih dohodkov in želje po avtonomiji. To še posebej prizadene ženske, saj pri njih obstaja večja verjetnost, da bodo imele nižje dohodke, nižjo plačo in večjo obveznost oskrbe. Rešitve, ki olajšujejo prejemanje dohodkovne podpore s strani posameznih članov gospodinjstva, lahko prispevajo k enakosti spolov ter ekonomski neodvisnosti in dohodkovni varnosti žensk in mladih odraslih, ne da bi se zaradi tega nujno povečala skupna raven socialnih prejemkov na ravni gospodinjstva.
- (27) Krepitev vključujočih trgov dela, dostopnih vsem, je pomembna za ublažitev dolgoročne odvisnosti od dohodkovne podpore. Aktivacijske zahteve in aktivne politike trga dela lahko spodbudijo večja prizadevanja pri iskanju zaposlitve in sprejemanje ponudb za delo, kadar vključujejo podporne storitve, kot so svetovanje, kovčing in pomoč pri iskanju zaposlitve, ter ukrepe za zagotavljanje ravnovesja med poklicnim in zasebnim življenjem. V skladu s Priporočilom Sveta o Mostu do delovnih mest – okrepitev jamstva za mlade⁵⁴ bi bilo treba posebno pozornost nameniti mladim odraslim, izpostavljenim tveganju revščine ali socialne izključenosti, tako da se jih v najkrajšem možnem času vrne v izobraževanje, usposabljanje ali na trg dela, prejemanje dohodkovne podpore pa bi moralo biti povezano s posebej močnimi aktivacijskimi ukrepi. V skladu s strategijo o pravicah invalidov bi bilo treba posebno pozornost nameniti tudi potrebam invalidov. Priložnosti za izpopolnjevanje in preusposabljanje, prilagojena podpora in svetovalno delo, ki ustrezajo specifičnim potrebam, zagotavljanje kakovostnih delovnih mest, spodbujanje ohranjanja zaposlitve in omogočanje napredovanja lahko podprejo prehod v zaposlitev v vseh starostih.

⁵⁴ Priporočilo Sveta z dne 30. oktobra 2020 o Mostu do delovnih mest – okrepitev jamstva za mlade in nadomestitvi Priporočila Sveta z dne 22. aprila 2013 o vzpostavitvi jamstva za mladino (UL C 372, 4.11.2020).

Redni pregledi spodbud in odvrtačlnih dejavnikov, ki izhajajo iz davčnega sistema in sistema socialnih prejemkov, postopna odprava dohodkovne podpore ob zaposlitvi ali možnost njenega kombiniranja z zaslužkom lahko povečajo razpoložljivi dohodek gospodinjstva in s tem prispevajo k zagotavljanju, da se delo izplača, zmanjšanju revščine zaposlenih in spodbujanju formalnega zaposlovanja. Hkrati je treba skrbno zasnovati socialne prejemke za zaposlene, da bi se preprečile pasti nizkih plač.

- (28) Zaposlovanje v socialnem gospodarstvu bi lahko pomenilo odskočno desko za druge sektorje trga dela. Olajšanje prehoda v zaposlitev bi bilo treba podpirati z zagotavljanjem namenskih ukrepov za delodajalce, ki bi jih po potrebi spremljale ciljno usmerjene finančne spodbude.
- (29) Za vzpostavitev zanesljivih socialnovarstvenih mrež so potrebne tudi storitve socialnega vključevanja, na primer socialno delo, svetovanje, kovčing, mentorstvo, psihološka podpora in različni rehabilitacijski programi, ter ukrepi, ki olajšujejo dostop do drugih omogočitvenih ali osnovnih storitev. Prav tako bi bilo treba nadaljevati prizadevanja za izboljšanje kakovosti storitev v skladu s prostovoljnim evropskim okvirom kakovosti za socialne storitve⁵⁵ in zagotoviti neprekinjen dostop do osnovnih storitev. Okrepiti bi bilo treba tudi ukrepe za odpravo finančnih in nefinančnih ovir, ki ovirajo enak in univerzalen dostop do storitev.
- (30) Bolj individualizirana podpora, namenjena opredelitvi in obravnavanju kompleksnih potreb oseb, ki nimajo zadostnih sredstev, in njihovih gospodinjstev, lahko pomembno prispeva k njihovemu uspešnemu socialnemu in ekonomskemu vključevanju. Ocena potreb bi morala voditi v sklenitev prilagojenega načrta vključevanja, ki bi zajemal osebe v zadevnem gospodinjstvu, ki nimajo zadostnih sredstev (individualno ali skupno), pri čemer bi določal vrsto potrebne podpore in dogovorjene cilje. Podpora bi morala vključevati ukrepe socialnega vključevanja ali ukrepe aktivne politike trga dela v ustreznem zaporedju, odvisno od individualnega položaja in razpoložljivosti za delo, pri čemer bi moralo biti zagotovljeno ravnovesje med pozitivnimi spodbudami in aktivacijskimi zahtevami⁵⁶. Tudi dogovori o vključitvi v zaposlovanje, sklenjeni v skladu s Priporočilom Sveta o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela⁵⁷, se lahko uporabijo za ta namen in se lahko tako po potrebi pregledajo z namenom vključitve širšega nabora omogočitvenih storitev za vključevanje oseb, ki nimajo zadostnih sredstev.
- (31) Učinkoviti mehanizmi upravljanja so ključni za zagotavljanje zanesljivih socialnovarstvenih mrež. Pri upravljanju socialnih prejemkov in zagotavljanju storitev bi se morala izkoristiti orodja, ki jih nudi digitalni prehod, pri čemer bi se morala preprečiti izključenost zaradi digitalnega razkoraka. Prizadevati bi si bilo treba za zagotovitev tesnega usklajevanja in prilagajanja obstoječih sistemov in socialnih prejemkov ter njihovega usklajevanja z drugimi politikami. Posebno pozornost je treba nameniti krepitvi operativne zmogljivosti vseh vključenih institucij. Izmenjava podatkov in tesnejše sodelovanje na različnih ravneh upravljanja in storitev, tudi s

⁵⁵ Prostovoljni evropski okvir kakovosti za socialne storitve (SPC/2010/10/8 final).

⁵⁶ Dokazi kažejo, da aktivnejše iskanje zaposlitve vodi do večje zaposlenosti, medtem ko ni dokazov o podobnem pozitivnem učinku strožjih pravil o sankcijah na zaposlenost. Glej: OECD, „Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980–2012“ (Ali zahtevanje aktivacije deluje? Primerjalna analiza učinkov pogojevanja denarnega nadomestila za brezposelnost na zaposlovanje v 21 razvitih gospodarstvih, 1980–2012).

⁵⁷ Priporočilo Sveta z dne 15. februarja 2016 o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela (UL C 67, 20.2.2016).

formalnimi sporazumi ali enotnimi kontaktnimi točkami, omogočata boljše integrirano podporo. Zanesljivo spremljanje in redno ocenjevanje učinka politike z vključevanjem vseh deležnikov lahko prispevata k večji učinkovitosti, ozaveščenemu oblikovanju politik in izboljšani preglednosti nacionalnih sistemov.

- (32) Vzajemno učenje in izmenjava dobrih praks na ravni Unije skupaj z analitičnim delom za nadaljnjo izpopolnitev obstoječega primerjalnega okvira Unije na področju minimalnega dohodka, med drugim s povečanjem razpoložljivosti in primerljivosti ustreznih kazalnikov ter rednosti podatkov, bi morala podpirati države članice pri oblikovanju in izvajanju nacionalnih reform.
- (33) Za podporo izvajanju tega priporočila so na voljo sredstva Unije. V okviru Evropskega socialnega sklada plus⁵⁸ bi morala vsaka država članica nameniti vsaj 25 % sredstev Evropskega socialnega sklada plus za boj proti socialni izključenosti. Evropski sklad za regionalni razvoj in program InvestEU lahko prav tako podpreta naložbe v omogočitveno socialno infrastrukturo, kot so socialna stanovanja ter predšolska vzgoja in varstvo, ter v opremo in dostop do kakovostnih storitev. Instrument za tehnično podporo ter mehanizem za okrepanje in odpornost že podpirata države članice pri oblikovanju in izvajanju strukturnih reform na področju minimalnega dohodka.
- (34) Izvajanje tega priporočila se ne sme uporabiti za znižanje ravni zaščite iz obstoječe nacionalne zakonodaje ali kot je določeno v Priporočilu 92/441/EGS. Države članice so pozvane, naj uvedejo ali ohranijo ugodnejše določbe od tistih, priporočenih v tem priporočilu.
- (35) Splošna vzdržnost javnih financ in zadostno financiranje minimalnega dohodka sta bistvena za njihovo odpornost, učinkovitost in uspešnost. Izvajanje tega priporočila ne bi smelo znatno vplivati na finančno ravnotežje sistemov socialne zaščite v državah članicah.
- (36) Ocena porazdelitvenega učinka je koristno orodje za zajem učinka proračunskih ukrepov in drugih reform ter naložb na različne dohodkovne razrede, vključno z najbolj prikrajšanimi. Ocena porazdelitvenega učinka lahko tako prispeva k učinkovitejšemu in uspešnejšemu oblikovanju davčnih reform in reform na področju socialnih prejemkov ter zagotovi, da ni nihče prezrt. V Sporočilu Komisije so podane smernice za države članice o tem, kako najbolje vključiti oceno porazdelitvenega učinka v postopke oblikovanja politik⁵⁹ –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO

CILJ

- (1) Cilj tega priporočila je boj proti revščini in socialni izključenosti s spodbujanjem zadostne dohodkovne podpore, zlasti minimalnega dohodka, učinkovitega dostopa do omogočitvenih in osnovnih storitev za osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, ter vključevanja tistih, ki lahko delajo, na trg dela v skladu s pristopom aktivnega vključevanja, da bi se zagotovilo dostojno življenje v vseh življenjskih obdobjih.

⁵⁸ Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013 (UL L 231, 30.6.2021).

⁵⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, „Boljše ocenjevanje porazdelitvenega učinka politik držav članic“ (v pripravi).

OPREDELITEV POJMOV

- (2) V tem priporočilu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:
- (a) „osebe, ki nimajo zadostnih sredstev“, pomeni osebe, ki živijo v gospodinjstvih z nezadostnimi, nerednimi ali negotovimi denarnimi in materialnimi sredstvi, ki so nepogrešljiva za njihovo zdravje in dobrobit ter za udeležbo v gospodarskem in družbenem življenju;
 - (b) „dohodkovna podpora“ pomeni celoto vseh vrst denarnih prejemkov, ki se zagotavljajo gospodinjstvu, vključno s socialnovarstvenimi prejemki na podlagi minimalnega dohodka;
 - (c) „minimalni dohodek“ pomeni neprispevne in na materialni položaj vezane varstvene mreže, ki delujejo v okviru sistemov socialne zaščite;
 - (d) „pokritost“ pomeni pravico do minimalnega dohodka v skladu z nacionalno zakonodajo;
 - (e) „uveljavljanje“ pomeni delež oseb, ki nimajo zadostnih sredstev in so upravičene do minimalnega dohodka ter to pravico dejansko uveljavljajo;
 - (f) „omogočitvene storitve“ pomenijo storitve, namenjene specifičnim potrebam oseb, ki nimajo zadostnih sredstev, za zagotovitev, da se lahko vključijo v družbo in, kjer je ustrezno, na trg dela, vključno s storitvami socialnega vključevanja, kot so socialno delo, svetovanje, kovčing, mentorstvo, psihološka podpora in rehabilitacija, ter drugimi splošnimi omogočitvenimi storitvami, vključno s predšolsko vzgojo in varstvom, zdravstvenim varstvom, dolgotrajno oskrbo, izobraževanjem in usposabljanjem ter stanovanji;
 - (g) „osnovne storitve“ vključujejo vodo, sanitarno oskrbo, energijo, prevoz, finančne storitve in digitalne komunikacije;
 - (h) „učinkovit dostop do storitev“ pomeni stanje, v katerem so zadevne storitve na voljo takoj, cenovno dostopne, dostopne, kakovostne in pravočasno zagotovljene, pri čemer imajo potencialni uporabniki enak dostop do njih ter se zavedajo njihovega obstoja in pravic do njihove uporabe;
 - (i) „načrt vključevanja“ pomeni dogovor ali niz dogovorov, sklenjenih z osebami, ki nimajo zadostnih sredstev, katerih cilj je spodbujanje njihovega socialnega vključevanja in, v primeru tistih, ki lahko delajo, njihove vključitve na trg dela.

ZADOSTNOST DOHODKOVNE PODPORE

- (3) Državam članicam se priporoča, da razvijejo zanesljive socialnovarstvene mreže, ki zagotavljajo dostojno življenje v vseh življenjskih obdobjih, pri čemer združujejo zadostno dohodkovno podporo – vključno s socialnovarstvenimi prejemki na podlagi minimalnega dohodka in drugimi spremljajočimi denarnimi prejemki – in prejemke v naravi ter tako omogočajo dostop do omogočitvenih in osnovnih storitev.
- (4) Za zagotovitev zadostne dohodkovne podpore se državam članicam priporoča, da določijo raven dohodkovne podpore s pregledno in trdno metodologijo, opredeljeno v zakonodaji, in vključevanjem ustreznih deležnikov. Metodologija bi morala upoštevati vse vire dohodka, specifične potrebe in položaje prikrajšanosti gospodinjstev, dohodek zaposlenega z nizkimi dohodki ali minimalno plačo, življenjski standard in kupno moč ter ravni cen in z njimi povezana gibanja.

- (5) Ob ohranjanju spodbud za (ponovno) vključitev tistih, ki lahko delajo, na trg dela bi se moral z dohodkovno podporo dohodek oseb, ki nimajo zadostnih sredstev, postopoma povečati do ravni, ki je vsaj enakovredna nečemu od naslednjega:
- (a) nacionalnemu pragu tveganja revščine ali
 - (b) denarni vrednosti potrebnega blaga in storitev, vključno z ustrezno prehrano, stanovanjem, zdravstvenim varstvom in osnovnimi storitvami, v skladu z nacionalnimi opredelitvami ali
 - (c) drugim ravнем, primerljivim z ravnema iz točke (a) ali (b), določenim z nacionalno zakonodajo ali prakso.
- (6) Državam članicam se priporoča, naj zadostno raven dohodkovne podpore iz odstavka 5 dosežejo najpozneje do 31. decembra 2030, pri čemer naj ohranijo vzdržnost javnih financ.
- (7) Državam članicam se priporoča, naj letno pregledujejo in po potrebi prilagajajo raven dohodkovne podpore, da se ohrani njena zadostnost, pri čemer naj upoštevajo prejemke v naravi.
- (8) Za spodbujanje enakosti spolov, dohodkovne varnosti in ekonomske neodvisnosti žensk, mladih odraslih in invalidov se državam članicam priporoča, naj zagotovijo možnost zahtevka, da se dohodkovna podpora zagotavlja posameznim članom gospodinjstva.

POKRITOST Z MINIMALNIM DOHODKOM

- (9) Državam članicam se priporoča, naj zagotovijo, da so vse osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, pokrite z minimalnim dohodkom, določenim z zakonom, pri čemer opredelijo:
- (a) pregledna in nediskriminatorska merila za upravičenost, ki zagotavljajo učinkovit dostop do minimalnega dohodka za mlade odrasle, ne glede na obstoj stalnega naslova, hkrati pa zagotavljajo, da je trajanje zakonitega prebivanja sorazmerno;
 - (b) pragove za oceno materialnega položaja, ki odražajo življenjski standard v državi članici za različne vrste in velikosti gospodinjstev ter sorazmerno upoštevajo druge vrste dohodkov (in premoženja) gospodinjstva;
 - (c) čas, potreben za obravnavo vloge, pri čemer se zagotovi, da je odločba izdana v 30 dneh od vložitve vloge;
 - (d) neprekinjenost dostopa do minimalnega dohodka, dokler osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, izpolnjujejo merila za upravičenost, pri čemer se upravičenost redno pregleduje;
 - (e) enostavne, hitre, nepristranske in brezplačne pritožbene postopke, pri čemer se zagotovi, da so osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, obveščene in imajo učinkovit dostop do takih postopkov;
 - (f) mehanizme, ki zagotavljajo, da se minimalni dohodek odziva na socialno-ekonomske krize, na primer z začasno sprostivjo meril za upravičenost ali podaljšanjem trajanja prejemkov.

UVELJAVLJANJE MINIMALNEGA DOHODKA

- (10) Državam članicam se priporoča, naj spodbujajo polno uveljavljanje minimalnega dohodka, tako da:

- (a) zmanjšajo upravno breme, vključno s poenostavitvijo postopkov vložitve vloge in zagotovitvijo navodil po korakih za tiste, ki jih potrebujejo, ob upoštevanju razpoložljivosti digitalnih in nedigitalnih orodij;
- (b) zagotovijo dostop do uporabniku prijaznih, brezplačnih in posodobljenih informacij o pravicah in obveznostih v zvezi z minimalnim dohodkom;
- (c) proaktivno vzpostavljajo stik z osebami, ki nimajo zadostnih sredstev, z namenom ozaveščanja in spodbujanja uveljavljanja minimalnega dohodka, zlasti pri samohranilskih gospodinjstvih, tudi z vključevanjem ustreznih deležnikov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni;
- (d) sprejmejo ukrepe za boj proti stigmatizaciji in nezavednim predsodkom, povezanim z revščino in socialno izključenostjo;
- (e) redno ocenjujejo neuveljavljanje minimalnega dohodka in, kjer je primerno, povezanih ukrepov za aktivacijo na trgu dela ter opredeljujejo ovire in uvajajo popravne ukrepe.

DOSTOP DO VKLJUČUJOČIH TRGOV DELA

- (11) Z namenom spodbujanja visoke stopnje delovne aktivnosti in vključujočih trgov dela se državam članicam priporoča, naj zagotovijo aktivacijo na trgu dela, odstranijo ovire za (ponovni) vstop v zaposlitev in ohranjanje zaposlitve, podpirajo delazmožne osebe na njihovi poti do kakovostne zaposlitve, zagotovijo spodbude za delo, obravnavajo revščino zaposlenih in segmentacijo trga dela, spodbujajo formalno zaposlovanje, se borijo proti neprijavljenemu delu in olajšajo priložnosti za delo, tako da:
- (a) zagotovijo, da aktivacijske zahteve zagotavljajo zadostne spodbude za (ponovni) vstop na trg dela, hkrati pa so postopne in sorazmerne; posebno pozornost bi bilo treba nameniti mladim odraslim, da se jih v najkrajšem možnem času usmeri nazaj v izobraževanje, usposabljanje ali na trg dela;
 - (b) izboljšajo naložbe v človeški kapital s politikami vključujočega izobraževanja in usposabljanja, podpiranjem izpopolnjevanja in preusposabljanja, zlasti oseb z nizko ravniyo spretnosti ali zastarelimi spretnostmi, med drugim s sodelovanjem s socialnimi partnerji;
 - (c) zagotovijo možnosti za kombiniranje dohodkovne podpore z dohodkom iz dela, postopno odpravo dohodkovne podpore ali ohranitev pravice do dohodkovne podpore med poskusnimi dobami ali pripravništvu ter kratkim ali občasnim delom;
 - (d) redno pregledujejo spodbude in odvratilne dejavnike, ki izhajajo iz davčnega sistema in sistema socialnih prejemkov;
 - (e) podpirajo priložnosti za delo v sektorju socialnega gospodarstva vključno z zagotavljanjem praktičnih delovnih izkušenj;
 - (f) olajšajo prehod v zaposlitev z zagotavljanjem ukrepov za delodajalce, kot so spodbude za zaposlovanje, podpora pri iskanju zaposlitve in po njej, mentorstvo, svetovanje, spodbujanje ohranjanja zaposlitve in napredovanja.

DOSTOP DO OMOGOČITVENIH IN OSNOVNIH STORITEV

- (12) Državam članicam se priporoča, naj zagotovijo:

- (a) učinkovit in enak dostop do omogočitvenih storitev, tudi v skladu z načeli kakovosti, opredeljenimi v prostovoljnem evropskem okviru kakovosti za socialne storitve;
- (b) ohranjanje neprekinjenega učinkovitega dostopa do osnovnih storitev, vključno z energijo;
- (c) odpravo finančnih in nefinančnih ovir za učinkovit dostop do omogočitvenih in osnovnih storitev.

INDIVIDUALIZIRANA PODPORA

- (13) Z namenom odprave različnih ovir za osebe, ki nimajo zadostnih sredstev, pri socialnem vključevanju ter za tiste, ki lahko delajo, pri zaposlovanju se državam članicam priporoča, naj razvijejo individualiziran pristop in usklajujejo zagotavljanje storitev, tako da:
- (a) izvajajo večdimenzionalno oceno potreb, pri kateri se preučijo ovire za socialno vključevanje in zaposlovanje, opredelijo omogočitvene in osnovne storitve, potrebne za odpravo navedenih ovir, ter določi potrebna podpora;
 - (b) na podlagi tega najpozneje v treh mesecih od dostopa do minimalnega dohodka pripravijo načrt vključevanja, v katerem bi bilo treba:
 - (1) opredeliti skupne cilje in časovnice;
 - (2) določiti sveženj podpore, prilagojen potrebam posameznika, ki vključuje aktivne ukrepe trga dela in/ali ukrepe socialnega vključevanja;
 - (3) določiti osebo, odgovorno za zadevo, ki bo zagotavljala stalno podporo, organizirala pravočasno napotitev na ustrezne službe in redno nadzirala napredek pri izvajanju načrta vključevanja;
 - (c) v primeru dolgotrajno brezposelnih oseb, ki nimajo zadostnih sredstev, pregledati in po potrebi prilagoditi obstoječi dogovor o vključitvi v zaposlovanje v skladu s Priporočilom o vključevanju dolgotrajno brezposelnih na trg dela⁶⁰, da se dopolni z elementi načrta vključevanja iz točke (b).

UPRAVLJANJE, SPREMLJANJE IN POROČANJE

- (14) Za učinkovito zasnovo in izvajanje zanesljivih socialnovarstvenih mrež na nacionalni, regionalni in lokalni ravni se državam članicam priporoča, naj:
- (a) preprečijo vrzeli, prekrivanja in razdrobljenost različnih prejemkov in sistemov, da se zagotovi skladen sveženj dohodkovne podpore, aktivacijskih ukrepov in omogočitvenih storitev;
 - (b) okrepijo operativne zmogljivosti organov, pristojnih za dohodkovno podporo, služb za zaposlovanje in izvajalcev omogočitvenih storitev, ter izboljšajo njihovo sodelovanje, tudi z izmenjavo podatkov in spodbujanjem nadaljnjih modelov integriranih storitev;
 - (c) opolnomočijo ustrezne deležnike, kot so regionalni in lokalni organi, socialni partnerji, organizacije civilne družbe in akterji socialnega gospodarstva, da lahko učinkovito sodelujejo pri zasnovi, izvajanju, spremljanju in ocenjevanju sistemov minimalnega dohodka;

⁶⁰

- (d) zagotovijo ustrezno financiranje socialnovarstvenih mrež na način, ki je skladen s splošno vzdržnostjo javnih financ.
- (15) Za boljšo podporo oblikovanju politike se državam članicam priporoča, naj:
- (a) stalno spremljajo izvajanje politik dohodkovne podpore, zlasti minimalnega dohodka, in s tem povezanih ukrepov za aktivacijo na trgu dela, ter dostopa do storitev, med drugim z izboljšanjem razpoložljivosti in kakovosti zadevnih podatkov na vseh ravneh upravljanja in z izvajanjem rednih ocen, ter izvajajo prilagoditve za najučinkovitejše doseganje ciljev tega priporočila;
 - (b) ob spoštovanju pravil o varstvu podatkov razvijejo mehanizme, ki omogočajo spremljanje socialnega vključevanja oseb, ki nimajo zadostnih sredstev, ali njihovega prehoda v zaposlitev;
 - (c) vsake 3 leta poročajo Komisiji o napredku pri izvajanju tega priporočila; prvo poročilo bi moralo zajemati rezultate in priporočila v okviru ocen iz točke (a).
- (16) Svet pozdravlja namero Komisije, da bo:
- (a) sodelovala z državami članicami v Odboru za socialno zaščito za nadaljnji razvoj primerjalnega okvira minimalnega dohodka ter povečanje razpoložljivosti in primerljivosti zadevnih kazalnikov in podatkov;
 - (b) okrepila vzajemno učenje ter razširjanje rezultatov in dobrih praks med državami članicami;
 - (c) na podlagi poročil iz odstavka 15, točka (c), in v okviru Odbora za socialno zaščito redno pregledovala napredek pri izvajanju tega priporočila, v tesnem sodelovanju z Odborom za zaposlovanje in mrežo javnih zavodov za zaposlovanje glede dostopa do vključujočih trgov dela;
 - (d) spremljala napredek pri izvajanju tega priporočila v okviru evropskega semestra in po potrebi predlagala specifična priporočila za države članice;
 - (e) pregledovala ukrepe, sprejete kot odgovor na to priporočilo, zlasti glede učinka na zmanjšanje revščine in socialne izključenosti, povečanje stopnje zaposlenosti in izboljšanje udeležbe v usposabljanju, ter poročala Svetu do leta 2032.
- (17) Priporočilo 92/441/EGS se nadomesti s tem priporočilom.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*