

lu ovog vrhunskog priručnika. Osmi dio knjige posvećen je Direktivi 98/49 o zaštiti prava na dopunsku mirovinu (radi se za pravo strukovnim mirovinama) zaposlenih i samozaposlenih osoba koje se kreću unutar EU-a, te Direktivi 2016/2341 o djelatnosti i nadzoru institucija koje provode strukovno mirovinsko osiguranje. Nažalost, u području mirovina komentar ne obrađuje dva važna EU pravna izvora: 1) Direktivu 2014/50 o minimalnim zahtjevima za poboljšanje mobilnosti radnika među državama članicama unaprjeđivanjem stjecanja i očuvanja prava na dopunsku mirovinu (i.e. strukovnu mirovinu), te 2) Uredbu 2019/1238 o paneuropskom osobnom mirovinskom proizvodu. Deveti dio knjige obrađuje socijalna prava koja proizlaze iz posebnih ugovora o suradnji s trećim državama. Tu se obrađuju ugovori s državama Europskog gospodarskog prostora (Islandom, Lihtenštajnom, Norveškom) i Švicarskom, kao i ugovori o stabilizaciji i pridruživanju s trećim zemljama (npr. Turskom). Obrađuju se i ugovor u vezi izlaska UK-a iz članstva EU-a (tzv. Brexit ugovor). Završno, deseto poglavlje knjige posvećeno je postupcima zaštite socijalnih prava na europskoj razini.

Zaključno ističem kao posebnu vrijednost knjige *Europäisches Sozialrecht* što su autori uspjeli jednu tako široku i složenu materiju europskog prava vrlo sistematično prikazati, olakšavajući čitatelju njezino razumijevanje i nudeći odličan i cjelovit teorijski i praktičan pregled te dubinsku analizu svake pojedine norme. Posebno treba cijeniti ustrajne napore koje urednici i autori kontinuirano ulažu u njezino redovito ažuriranje, na što upućuje i ovo najnovije 9. izdanje. Stoga je ova knjiga važan priručnik za sve znanstvenike i

praktičare koji se bave pravom EU-a u području socijalne sigurnosti.

Prof. dr. sc. Ivana Vukorepa
Pravni fakultet
Sveučilište u Zagrebu

doi: 10.3935/rsp.v33i1.288

SOCIAL PROTECTION 2.0: UNEMPLOYMENT AND MINIMUM INCOME BENEFITS

Hans Dubois, Marie Hyland i Klára Fóti

Luxembourg: Eurofound, Publications
Office of the European Union, 2024., 94 str.

Usprkos određenom usklađivanju socijalnih prava na naknade za nezaposlenost i socijalne pomoći unutar EU-a, i nadalje su značajne razlike između pojedinih zemalja u pogledu uvjeta za njihovo ostvarivanje, određenja njihovog iznosa i trajanja koliko se dugo mogu primati. Stoga je više nego pohvalno što su se stručnjaci europske zaklade Eurofound Hans Dubois, Marie Hyland i Klára Fóti, prihvatili složene zadaće i pripremili vrijednu publikaciju *Social protection 2.0: Unemployment and minimum income benefits* (Socijalna zaštita 2.0: naknade za vrijeme nezaposlenosti i socijalne pomoći)² koja je objavljena 2024. godine.

Socijalna zaštita uključuje niz novčanih prava i pomoći. Ova se publikacija usredotočuje na novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i socijalnu pomoć za osobe u radnoj dobi. To također uključuje umanjene iznose naknada za nezaposlene

¹ Publikacija je dostupna na mrežnoj stranici: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2024/social-protection-20-unemployment-and-minimum-income-benefits>.

koji postoje u 12 država za osobe čije su naknade u punom iznosu istekle ili nemaju uvjete za njihovo korištenje. Ove naknade bez sumnje prilično uspješno ublažavaju pad dohotka koji uzrokuje nezaposlenost i omogućavaju da osobe ipak ostvaruju neki dohodak. Socijalne naknade prepolovile su broj ljudi u riziku od siromaštva u EU, pri čemu su stope pale s 31% na 15,5% među osobama u dobi od 16 do 64 godine. Žene se više oslanjaju na potporu socijalne pomoći pa, iako su primatelji novčane naknade za nezaposlene češće muškarci, tijekom proteklog desetljeća žene su postale veći dio primatelja te naknade u četiri države članice EU-a.

Izvješće prikazuje nedostatke u pokrivenosti, neostvarivanje prava i neadekvatnost naknada te kako su te naknade povezane s drugim pravima i pristupom uslugama. Razmatra se koliko su razvijeni oblici digitalnog podnošenja zahtjeva za prava, koliko je prisutno odbijanje zahtjeva za ostvarivanje prava, kakva su obilježja primatelja te koje su financijske i administrativne prisile za primatelje naknade da se zaposle ili uključe u obrazovanje ili obuku.

Izvješće detaljno opisuje uvjete za ostvarivanje novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti i socijalne pomoći za osobe u radnoj dobi u pojedinim članicama EU-a. Pojedinci s kratkim radnim stažem ili bez njega (uglavnom mladi ljudi), samozaposleni, oni s nestandardnim (prekarnim) radnim aranžmanima i dugotrajno nezaposleni često uopće nemaju pravo na bilo kakvu novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Primatelji naknade koji su izloženi većem riziku od siromaštva zbog neodgovarajućeg dohotka uključuju one koji nemaju pristup socijalnom stanovanju u područjima gdje su visoki troškovi stanovanja, nezaposlene osobe i/ili one koje su radile na privremenim i povremenim slabo plaćenim poslovima te dugotrajno nezaposlene osobe. Izvješće također istražuje op-

seg odbijanja zahtjeva za odobravanje naknada, koje se kreće oko 30% podnesenih zahtjeva. Ujedno, zahtjevi za ekonomskom aktivacijom, odnosno dokazi da je osoba stvarno tražila posao, dovode do toga da je godišnje oko 1-6% primatelja naknade sankcionirano zbog nepoštivanja obveze podnošenja molbe za zaposlenje.

Otpriblike dvije trećine nezaposlenih u EU ne ostvaruje pravo na novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, često zato što im je prethodni radni staž kraći od zakonski propisanog ili su im naknade istekle. Više od polovice (54%) onih koji su u riziku od siromaštva prije socijalnih transfera ne prima nikakvu financijsku potporu, kao što su socijalna pomoć (u Hrvatskoj najvažniji oblik je zajamčeni minimalni dohodak), invalidnina ili naknada za nezaposlene.

Autori navode kako nema članice EU-a u kojoj je više od 80% onih koji načelno imaju pravo na socijalnu pomoć, stvarno ju i ostvaruju. Stopa nekorištenja prava (eng. *non-take-up*) čini se kako je manji problem kod osoba s boljom obrazovnom i kvalifikacijskom razinom i onih s višom razinom dohotka. Nepostojanje svijesti ili informacija o tome da postoje novčane naknade koje pomažu siromašnima i ugroženima čini se kako je posebno prisutna kod slabije obrazovanih osoba. Ujedno, niti jedna država članica EU-a korisnicima retroaktivno ne nadoknađuje neiskorištene novčane pomoći.

Na razini EU-a najmanje 10% zahtjeva biva odbijeno, što je u najvećoj mjeri posljedica administrativne neučinkovitosti ili nedovoljne informiranosti korisnika. Više zemalja provodilo je informativne kampanje kako bi se stanovništvo bolje upoznao s pravima u sustavu socijalne skrbi, ali čini se kako one nisu bile previše uspješne. Jedno od mogućih objašnjenja je značajna stigma kod podnošenja zahtjeva za pomoći i naknade. Nadalje, kampanje

su bile usmjerene na ukupno stanovništvo, a većinom, kao u Grčkoj, nisu bile dobro usmjerene na skupine koje su bile više izložene siromaštvu, pa su stoga i imale pravo na socijalnu pomoć. Stoga je potrebno, kao u Litvi, pokrenuti portale i putem medija i lokalnih internetskih stranica pružati razumljive i jasne informacije o oblicima socijalne pomoći i uvjetima za njihovo ostvarivanje, ali i pomoći u informatičkom opismenjavanju osoba za koje se može procijeniti da su socijalno ugrožene. Vrlo se korisno pokazalo što se u nekoliko zemalja osobama koje primaju socijalnu pomoć šalju poruke i upozorenja e-poštom i tekstualnim porukama o nadolazećim obustavama ili potrebi obnove prava na naknadu. U Litvi se nastoji identificirati kućanstva koja imaju poteškoće u podnošenju zahtjeva, uspostaviti odnose s njima i podržati ih u pristupu pomoći.

Novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti kreću se u rasponu od 50% do 90% prethodnog dohotka primatelja. U 15 država članica EU-a taj se udio s vremenom smanjuje. Nekoliko je država pojačalo takva smanjenja od 2023. Isplaćeni iznosi u gotovo polovici država članica ograničeni su na ispod 60% nacionalne prosječne plaće. Automatska godišnja indeksacija (uvećanje) primjenjuje se u 15 država članica za naknadu socijalne pomoći i za naknade za vrijeme nezaposlenosti. I tu se javljaju problemi da osobe koje imaju pravo na te naknade u pojedinim slučajevima ne podnose zahtjeve ili, ako ih primaju, a i dalje su nezaposlene, nisu svjesne da moraju tražiti njihovo produljenje. Stoga u više zemalja zavodi za zapošljavanje obavještavaju primatelje 30 dana prije prestanka prava te ga produljuju na temelju dostupnih informacija ako se korisnik ne javi. U Grčkoj, obveza tromjesečnog obnavljanja kartica nezaposlenih osoba može dovesti do neiskorištenja naknada za koje je potrebna ova kartica.

Aдекватnost socijalne pomoći i naknade za nezaposlene razlikuje se od zemlje do zemlje ovisno o iznosima, drugim novčanim pravima i pomoći u naturi te različitim potrebama građana. Primatelji s većim rizikom nedovoljnih prihoda ponajviše uključuju osobe sa zdravstvenim problemima ili invaliditetom, samohrane roditelje, veća kućanstva, osobe s visokim troškovima stanovanja i dugotrajno nezaposlene.

Osim u tri države članice EU-a, u svim drugima zahtjevi za socijalnu pomoć i naknade za vrijeme nezaposlenosti mogu se prijaviti putem interneta. Dok digitalne aplikacije mogu poboljšati i olakšati pristup u ostvarivanju prava, one također mogu stvoriti nejednakosti između onih koji im mogu pristupiti i onih koji to zbog raznih razloga ne mogu. Nadalje, digitalno podnošenje zahtjeva može smanjiti mogućnosti podrške neposrednog kontakta gdje stručnjaci – socijalni radnici ili savjetodavci u zavodu za zapošljavanje – upućuje potencijalne korisnike na postojanje novčanih prava i postupak za njihovo ostvarivanje.

Pogotovo su se pokazali korisnima programi digitalnog osposobljavanja potencijalno ugroženog stanovništva. Takvi posebni programi obuke pomažu građanima u ovladavanju digitalnim medijima, uključujući i podnošenje zahtjeva za socijalnu pomoć i novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti. Kao pozitivni primjeri mogu se navesti belgijski projekt *E-inclusion 2023*, koji su pokrenule savezne vladine službe, i *DigitAll network*, koalicija koju čine tvrtke, organizacije civilnog društva i vladina tijela. Program poljske vlade *Accessibility Plus* ima za cilj ukloniti arhitektonske, digitalne i informatičko-tehnološke barijere u domovima, bolnicama, školama, uredima i javnim prostorima, uključujući pružanje digitalne obuke za osobe s invaliditetom ili osobe

starije od 65 godina. U mnogim zemljama Digitalni senior klubovi informiraju starije osobe o digitalizaciji. Tako, na primjer, program *Digital Seniors* u Cluj-Napoci u Rumunjskoj pružaju besplatne tečajeve za starije osobe kako bi im omogućili rad na računalima i korištenje interneta (uključujući plaćanje računa i poreza te pristup javnim uslugama). Ponekad se podrška nudi online, što može predstavljati izazov za digitalno isključene osobe. Grčka ima internetsku digitalnu akademiju koja nudi obrazovne materijale za poboljšanje digitalnih vještina građana.

U cjelini, izdaci za novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti i socijalne pomoći, kao i izdvajanja za aktivnu politiku tržišta rada, značajno su se povećali u razdoblju 2012.-2021. godine, pogotovo za vrijeme trajanja pandemije COVID-19. Navedeno je imalo pozitivan učinak na smanjivanje siromaštva i ublažavanje materijalne ugroženosti stanovništva. Ipak, potrebna su daljnja poboljšanja, prije svega u unapređenju socijalne uključenosti i mogućnosti zapošljavanja. Zbog toga socijalni transferi, u prvom redu socijalne pomoći, ali i novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti, trebaju ne samo nadilaziti omogućavanje preživljavanja, nego i pružiti uvjete za pristojan život. Kako bi se to postiglo i kako bi se zadovoljile različite potrebe, ključan je odgovarajući pristup uslugama koje osposobljavaju primatelje naknada za stjecanje dodatnih znanja i sposobnosti te aktivnije traženje posla.

Naglašeno narušavanje primjerenosti dohotka može se spriječiti automatskom indeksacijom, posebno za naknade u sustavu socijalne skrbi, koje korisnici većinom primaju duže vrijeme. To je također važno i u pogledu rodne ravnopravnosti, jer su žene češće primateljice tog oblika pomoći. Indeksacija iznosa naknada trebala bi također pomoći u rješavanju poteškoća nastalih uslijed inflacijskih pritisaka, koji

pogotovo snažno pogađaju kućanstva s niskim ukupnim primanjima. Njihova struktura potrošnje obično ne odgovara u potpunosti onoj prosječnih kućanstava pa je za siromašna kućanstva porast cijena veći nego onaj iskazan općim indeksom potrošačkih cijena.

Promatrano po pojedinim zemljama, najviše stope rizika od siromaštva prije poreza i socijalnih transfera među osobama u dobi od 16 do 64 godine, u 2022. godini, imale su Rumunjska, Slovačka, Italija, Španjolska i Grčka, s oko 30% stanovništva. S druge strane, najbolje stanje bilo je u Češkoj (s oko 20% stanovništva koje je bilo u riziku od siromaštva), a slijedile su je Malta, Cipar i Nizozemska. Ipak, gledajući samo na učinkovitost sustava socijalnih transfera, najbolje sustave imale su Irska i Slovačka gdje je ostvareno smanjivanje stope rizika od siromaštva za više od 22 postotna boda, a slijedile su ih Poljska, Austrija i Francuska u kojoj je navedeno smanjivanje bilo oko 20 postotnih bodova. Hrvatska ima razmjerno nisku stopu rizika od siromaštva osoba radno aktivne dobi prije poreza i socijalnih transfera od oko 26%, ali socijalni transferi ju uspiju smanjiti tek za oko 15 postotnih bodova.

U cjelini, riječ je o jako zanimljivoj i korisnoj publikaciji koja daje sveobuhvatnu analizu stanja siromaštva i mjera za njezinom ublažavanju u EU. Publikacija na razmjerno malom broju stranica pruža velik broj vrijednih i zanimljivih informacija pa je stoga sigurno treba preporučiti ne samo stručnjacima u socijalnoj politici i tržištu rada, nego i ostaloj zainteresiranoj javnosti.

Dr. sc. Predrag Bejaković
Poslovno veleučilište Zagreb