

## I

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

## MIŠLJENJA

## EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

## 541. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A, 20.2.2019.–21.2.2019.

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Za europsku okvirnu direktivu o minimalnom dohotku”**

(samoinicijativno mišljenje)

(2019/C 190/01)

Izvjestitelj: **Georges DASSIS**

Odluka Plenarne skupštine:	15.3.2018.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika (samoinicijativno mišljenje)
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	18.12.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.2.2019.
Plenarno zasjedanje br.:	541
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	158/81/12

### 1. Zaključci i preporuke

1.1. Od osnivanja prve Europske zajednice (EZUČ) 1952. dvije generacije europskih građana uvjerljivo su većinom podržavale projekt europske integracije. Gospodarska i socijalna kohezija bila je važan čimbenik za podršku građana tom projektu.

1.2. Od izbijanja gospodarske krize koja je uslijedila nakon financijske krize 2008. i unatoč gospodarskom oporavku zabilježenom posljednjih godina, stopa siromaštva nastavila je rasti za dugotrajno nezaposlene i siromašne radnike. Zabrinjavajuće je visoka u većini država članica.

1.3. Zakonodavstvo Unije i njezine inicijative, kao što su strategija Europa 2020., kojom se broj osoba kojima prijeti siromaštvo namjeravao smanjiti za 20 milijuna, dosad nisu dali očekivane rezultate. Primjena načela supsidijarnosti služeći se otvorenom metodom koordinacije kao jedinim instrumentom stoga je nedovoljna za postizanje utvrđenih ciljeva.

1.4. Uvođenje obvezujućeg europskog okvira za dostojan minimalni dohodak u Europi, koji bi omogućio generaliziranje, podupiranje i dostojno (odgovarajuće) određivanje sustava minimalnog dohotka u državama članicama, bilo bi stoga prvi europski važan odgovor na ozbiljan i postojan problem siromaštva u Europi. To bi se svakako uklapalo u koncept „socijalnog AAA rejtinga” za Europu, koji je najavio predsjednik Juncker, te bi se poslala konkretna poruka građanima da Unija štiti njihovu dobrobit.

1.5. To bi se moglo uvesti u obliku direktive kojom bi se odredio referentni okvir za utvrđivanje primjerenog minimalnog dohotka, prilagođenog životnom standardu i načinu života u svakoj zemlji i kojim bi se uzeli u obzir elementi društvene preraspodjele, oporezivanja i životnog standarda ovisno o referentnom proračunu, čija bi se metodologija utvrdila na europskoj razini.

1.6. Odabir pravnih instrumenata od kojih bi bio sastavljen taj europski okvir za uvođenje dostojnog minimalnog dohotka u Europi opravdan je jer je potrebno osigurati pristup toj pomoći svima onima kojima je nužna i zajamčiti prilagođenost te pomoći njihovim stvarnim potrebama. I dostojan minimalni dohodak jedan je od instrumenata za integraciju/reintegraciju isključenih osoba na radna mjesta i za borbu protiv siromaštva zaposlenih radnika.

1.7. Pitanje uvođenja zajamčenog dostojnog minimalnog dohotka EU-a svakako je političko pitanje. Dok se u UEU-u, UFEU-u, Povelji Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989., Povelji o temeljnim pravima iz 2000. i europskom stupu socijalnih prava opravdava djelovanje EU-a u tom području, vodile su se rasprave o postojanju pravnog temelja za europsko zakonodavstvo o minimalnom dohotku. Pristalice donošenja europskog zakonodavstva taj pravni temelj pronalaze u članku 153. stavku 1. točkama (c) <sup>(1)</sup> i (h) <sup>(2)</sup> UFEU-a. EGSO preporučuje pragmatičan pristup koji obuhvaća obvezujući europski okvir za potporu i usmjeravanje razvoja sustava dostojnog minimalnog dohotka u državama članicama, kao i financiranja tih sustava.

1.8. EGSO je u svojem prvom mišljenju o ovoj temi pozvao Komisiju da ispita mogućnosti financiranja europskog minimalnog dohotka, pri čemu je osobitu pozornost skrenuo na mogućnost stvaranja odgovarajućeg europskog fonda. <sup>(3)</sup> Budući da Komisija nije odgovorila na taj poziv, Odbor smatra da ga je potrebno ponoviti.

## 2. Opće napomene

### 2.1. Uvod

2.1.1. O usvajanju minimalnog dohotka na europskoj razini raspravlja se u kontekstu društvene krize koja usprkos gospodarskom oporavku i dalje traje i dovodi do isključenja velikog broja ljudi. Prema posljednjim podacima Eurostata, 112,9 milijuna ljudi, odnosno 22,5 % stanovništva u Europskoj uniji (EU) izloženo je riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. To znači da je bio ispunjen najmanje jedan od sljedećih triju uvjeta: te su osobe bile izložene riziku od siromaštva nakon socijalnih prijenosa (dohodovno siromaštvo), nalazile su se u položaju teške materijalne oskudice ili su živjele u kućanstvima s vrlo niskim intenzitetom rada. Nakon što se udio osoba kojima prijete siromaštvo u EU-u povećao u tri navrata tijekom razdoblja od 2009. do 2012. godine te dosegao oko 25 %, otad se neprestano smanjivao i prošle je godine iznosio 22,5 %, što je 1,2 postotna boda manje od referentne razine iz 2008. i 1 postotni bod manje od razine iz 2016. <sup>(4)</sup>

2.1.2. Nažalost, što se tiče predmeta ovog mišljenja o dostojnom minimalnom dohotku za osobe koje žive u siromaštvo i u velikom siromaštvo, dugotrajna nezaposlenost porasla je s 2,9 % koliko je iznosila 2009. (referentna godina u trenutku donošenja strategije za razdoblje do 2020.) na 3,4 % 2017., a broj siromašnih radnika u europodručju porastao je sa 7,6 % koliko je iznosio 2006. na 9,5 % 2016. (s 8,3 % 2010., prve godine za koju su dostupni podaci, na 9,6 % u EU 28).

2.1.3. Mladi su osobito pogođeni. U EU-u je 2016. bilo više od 6,3 milijuna mladih (u dobi od 15 do 24 godine) koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju (NEET). Iako se 2013. stopa nezaposlenosti mladih smanjila za više od 23 % te je 2016. iznosila manje od 19 %, i dalje je u EU-u vrlo visoka (u brojnim je zemljama viša od 40 %). Dugotrajna nezaposlenost i dalje bilježi rekordne razine među mladima. Stopa nezaposlenosti mladih više je no dvostruko veća od ukupne stope nezaposlenosti (približno 19 % u usporedbi s 9 % u 2016. godini), a iza nje se kriju velike razlike među zemljama: više od 30 postotnih bodova iznosi razlika između države članice s najnižom stopom, tj. Njemačke (7 %), i država članica koje imaju najviše stope, tj. Grčke (47 %) i Španjolske (44 %).

2.1.4. Osim toga, takvo stanje velike isključenosti i siromaštva osobito utječe na djecu. Prema Eurostatu, 26 milijuna djece u Europi živi u siromaštvo i isključenosti, što čini 27 % stanovnika EU-a mladih od 18 godina. <sup>(5)</sup> Ta djeca žive u siromašnim obiteljima, katkad samo s jednim roditeljem, odnosno u obiteljima siromašnih radnika, te su ograničena takvom zatvorenosti i siromaštvom iz kojih je vrlo teško izaći. Kao što to ističe Europski parlament u svojoj Rezoluciji od 20. prosinca 2010. <sup>(6)</sup>, „žene čine velik segment stanovništva kojem prijete siromaštvo zbog nezaposlenosti, nepodijeljenih odgovornosti u pogledu skrbi, nesigurnog i slabo plaćenog rada, diskriminacije u pogledu plaće i nižih mirovina”.

<sup>(1)</sup> [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb491-eu-rechtsrahmen-soziale-grundsicherungssysteme.pdf?sessionid=99C4D0B602A57E640467F949B3C34894?__blob=publicationFile&v=2).

<sup>(2)</sup> <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>; <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

<sup>(3)</sup> SL C 170, 5.6.2014., str. 23. Napominjemo da je Skupina poslodavaca EGSO-a sastavila deklaraciju o ovom mišljenju i glasala protiv njega.

<sup>(4)</sup> Eurostat.

<sup>(5)</sup> Rezolucija EP-a iz 2015. na temelju statistika Eurostata.

<sup>(6)</sup> Prijedlog Rezolucije EP-a o jednakosti žena i muškaraca u Europskoj uniji – 2010.

2.1.5. U takvoj situaciji samo se može utvrditi važnost mjera socijalne zaštite koji postoje u brojnim zemljama EU-a i s pomoću kojih se spriječilo još više poteškoća zbog krize, ali te su mjere ograničene i ne mogu opstati u stanju trajne socijalne krize. Stoga je neophodan gospodarski oporavak koji bi doveo do otvaranja radnih mjesta, a minimalni dohodak postao bi instrument za integraciju/reintegraciju isključenih osoba na radna mjesta. Osim toga, zemlje koje imaju sustav dostojnog minimalnog dohotka mogu se bolje oduprijeti negativnim učincima krize i smanjiti nejednakosti koje štete socijalnoj koheziji. Postoje ohrabrujuće naznake gospodarskog oporavka, ali je taj oporavak još uvijek krhak te se razvio na sve većim nejednakostima. Stoga je rasprava o uvođenju dostojnog minimalnog dohotka u Europi vrlo prikladna u ovom trenutku.

2.1.6. Zakonodavstvo Unije i njezine inicijative, kao što su strategija Europa 2020., usvojena u lipnju 2010., kojom se broj osoba ugroženih siromaštvom namjeravao smanjiti za 20 milijuna (sic), dosad nisu dali očekivane rezultate. S obzirom na to da primjena načela supsidijarnosti služeći se otvorenim metodom koordinacije kao jedinim instrumentom nije dala očekivane rezultate, tu metodu treba dopuniti instrumentom Zajednice. Sustavi dostojnog minimalnog dohotka korisni su ne samo osobama kojima je potrebna pomoć nego i društvu u cjelini. Osobama kojima je potrebna pomoć ti sustavi pomažu da ostanu aktivne u društvu, pomažu im uspostaviti veze s tržištem rada i omogućuju im dostojanstven život. Dostojan minimalni dohodak nužan je za ostvarivanje ravnopravnijeg društva, čini istinsku osnovu socijalne zaštite te se njime jamči socijalna kohezija koja je dobra za cijelo društvo.

2.1.7. Sustavi minimalnog dohotka čine samo mali postotak rashoda za socijalnu skrb, ali bilježe znatan povrat ulaganja, dok neulaganje ima vrlo negativne posljedice na pojedince i dugoročno prouzrokuje velike troškove. Ti sustavi predstavljaju učinkovite poticaje jer se potrošeni novac odmah vraća u gospodarstvo, često u sektore koji su najizloženiji krizi. Zbog povezanosti minimalnog dohotka i minimalne plaće, ti poticaji ujedno pridonose jamčenju dostojnih plaća i sprječavanju rastućeg broja siromašnih radnika.

2.1.8. Važno je ne miješati pojam dostojnog minimalnog dohotka, koji je predmet ovog mišljenja, s pojmom univerzalnog dohotka koji se isplaćuje svim članovima zajednice (općine, regije ili države), bez obzira na financijsko stanje ili status zaposlenosti. Osim toga, iako u većini zemalja postoje sustavi minimalnog dohotka (7), potrebno je još razmotriti njihovu prikladnost u odnosu na potrebe, jer u većini slučajeva i dalje postoje poteškoće. U Njemačkoj i Francuskoj trenutačno se radi na tome. (8)

2.1.9. O minimalnom dohotku već je izrađeno mnogo radova i već su izražena brojna stajališta o tom pitanju. Ovim mišljenjem EGSO ustraje na pojmu „dostojnosti“ (minimum dovoljan za dostojan život, iznad praga siromaštva) po uzoru na pojam „dostojanstven rad“ Međunarodne organizacije rada (9).

2.1.10. Osim toga, potrebno je uzeti u obzir rad Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja Europskog parlamenta, Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu Vijeća EU-a, kao i znatne doprinose mreža kao što su European Minimum Income Network (EMIN) (10) i rad mreže European Anti-Poverty Network (EAPN) (11), uz koju djeluje i Europska konfederacija sindikata. Valja navesti i radove Međunarodne organizacije rada (ILO) i Vijeća Europe.

2.1.11. Većina država članica uvela je mehanizme minimalnog dohotka. Definicije, uvjeti pristupa i razine primjene izrazito se razlikuju i trebalo bi ih ujedno generalizirati i uskladiti u vidu zajedničkih kriterija kojima bi se mogle uzeti u obzir posebnosti svake zemlje. Dosad je Komisija podržavala minimalni dohodak, smatrajući da je na državama članicama da osiguraju rješavanje tog pitanja. Zbog nedostatka značajnih rezultata potrebne su pojačane nacionalne politike i snažnija koordinacija do 2020., ali i uspostava učinkovitijih europskih sredstava za postizanje zadanog cilja.

2.1.12. Za završetak ovog uvoda potrebno je iznijeti nekoliko temeljnih napomena:

— dostojan minimalni dohodak može imati smisla samo u okviru globalnog pristupa za integriranje i aktivno uključivanje koji je kombinacija pristupa uključivim tržištima rada, s kvalitetnim radnim mjestima i stalnim osposobljavanjem, i pristupa kvalitetnim javnim uslugama, osobito u području obrazovanja i zdravlja,

(7) Vidjeti bazu podataka MISSOC-a: <https://www.missoc.org-database/comparative-tables/results/>.

(8) Uvođenje minimalnog dohotka sastavni je dio programa koalicijske vlade u Njemačkoj kao i plana za borbu protiv siromaštva koji je predstavio francuski predsjednik u rujnu 2018.

(9) <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--fr/index.htm>.

(10) <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2017/11/2017-nov-emin-la-route-de-lue-vers-le-revenu-minimum-fr-pdf-novembre-17.pdf>.

(11) <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/Working-Paper-on-a-Framework-Directive-EN-FINAL.pdf>.

- pravo na rad mora ostati temeljno pravo kao središnji element osnaživanja i gospodarske neovisnosti,
- dostojan minimalni dohodak u osnovi je privremen, ali nužan, a u cilju mu je uključivanje i ponovno uključivanje osoba na tržište rada primjenom aktivnih mjera – riječ je o vodećoj mjeri za socijalnu vjerodostojnost Europske unije,
- prikladnost i domet minimalnog dohotka i pristup minimalnom dohotku i dalje su veliki izazovi za države članice prilikom razvoja vlastitih sustava. Te sustave treba podržavati i, ako je potrebno, dopunjavati na europskoj razini.

### 3. **Politička volja i tehnička rješenja**

#### 3.1. *Pravni temelji postoje i treba ih primjenjivati*

3.1.1. Oko pitanja postoje li pravni temelji za donošenje propisa o minimalnom dohotku ima nesuglasica. Međutim, očito je da otvorena metoda koordinacije nije dala dovoljne rezultate kako bi se zajamčio primjereni minimalni dohodak u svim zemljama Unije, nego je istaknula nejednakosti među njima, što je ključan problem za vjerodostojnost Europske unije.

3.1.2. Pitanje minimalnog dohotka ponajprije je političko pitanje. Unija treba donijeti tu odluku, a Komisija se ne smije skrivati iza načela supsidijarnosti, koje se nepravilno primjenjuje u tom području, te na temelju njega odlučiti da ništa ne može poduzeti. Nepostojanje inicijative Komisije bilo bi neprihvatljivo te bi stoga projekt Unije bio nerazumljiv građanima kad je riječ o dostojanstvu i ljudskim pravima. Zato Odbor poziva Komisiju da pokrene hitne mjere za jačanje koordinirane strategije država članica na nacionalnoj i europskoj razini radi razvijanja minimalnog dohotka i pripreme obvezujućeg europskog instrumenta koji se temelji na zajedničkoj metodologiji radi definiranja referentnih proračuna za osiguravanje dostojnog minimalnog dohotka.

3.1.3. U skladu s Europskom socijalnom poveljom Vijeća iz 1961., Poveljom Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989. i Poveljom o temeljnim pravima iz 2000. (članak 34.), minimalni dohodak jasan je dio ciljeva Europske unije i Komisije, koja mora preuzeti inicijativu kako bi nadopunila i uskladila mjere država članica. Štoviše, u točki 14. prijedloga za stup socijalnih prava Komisija jasno se navodi „pravo na primjereni minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpornim dobrima i uslugama [...]”.

3.1.4. Osobito su važna pravna upućivanja u Ugovorima, kao što su članak 3. UEU-a, u kojem se među ciljevima Unije navode puna zaposlenost i društveni napredak, ali i suzbijanje društvene isključenosti i diskriminacije, promicanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, kao i solidarnost među državama članicama; članak 9. UFEU-a, u kojem se navodi da „[p]ri utvrđivanju i provedbi svojih politika i aktivnosti, Unija uzima u obzir zahtjeve povezane s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv društvene isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite zdravlja ljudi”; te osobito članak 151. UFEU-a, kojim započinje glava X. o socijalnoj politici i u kojem se kao ciljevi Unije i država članica navode „promicanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta, kako bi se na putu napretka omogućilo njihovo usklađivanje, odgovarajuću socijalnu zaštitu, socijalni dijalog, razvoj ljudskih potencijala u smislu trajne visoke stope zaposlenosti i borbe protiv isključenosti”, koje Unija može ostvariti ako (članak 153. stavak 1. UFEU-a) „podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u sljedećim područjima: [...] (c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika; [...] (h) integriranju osoba isključenih s tržišta rada [...]; [...] (j) borbi protiv društvene isključenosti; (k) modernizaciji sustava socijalne zaštite [...]”.

3.1.5. Također je potrebno definirati nositelje prava kad je riječ o pojmu „radnika”. Odbor mora podrobnije ispitati taj pojam, tim više što pravom EU-a nije definiran zajednički pojam „radnika”. Stoga je potrebno razlučiti što se u članku 153. stavku 1. točki (c) UFEU-a podrazumijeva pod pojmom „radnik”. U međuvremenu možemo sa sigurnošću potvrditi da u članku 153. UFEU-a nije presudan pojam „radnika” u smislu prava na slobodno kretanje, nego pojam „radnika” u smislu prava na socijalnu sigurnost, koji se primjenjuje na sve osobe koje imaju pravo na pristup sustavima koji pokrivaju sve rizike navedene u Uredbi (EZ) br. 883/2004.

3.1.6. Odbor je ranije izjavio: „S obzirom na to da siromaštvo i socijalna isključenost potiču populističke tendencije u mnogim državama članicama EU-a, EGSO pozdravlja zaključke Europskog vijeća od 16. lipnja 2016. naslovljene ‚Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti: integrirani pristup‘<sup>(12)</sup> te se zalaže za stvaranje, u sljedećoj financijskoj perspektivi, integriranog europskog fonda za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, na temelju dosadašnjeg iskustva s provedbom Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) i Europskog socijalnog fonda (ESF).“<sup>(13)</sup>

3.1.7. Politička volja očituje se u objektivnoj procjeni provedbe strategije Europa 2020., njezinih postignuća i neuspjeha, te u vidljivosti djelovanja EU-a za podupiranje i dopunjavanje djelovanja država članica. Ta dodatna pomoć mogla bi se pružiti u obliku europskog fonda za financiranje minimalnog dohotka koji bi se uspostavio na temelju pravnog okvira.

3.1.8. Komisija se ne smije skrivati iza načela supsidijarnosti. Kad države članice iznesu primjedbu u pogledu supsidijarnosti, uglavnom to čine kako bi izbjegle izmjene svojeg nacionalnog prava zbog neke mjere Unije. Međutim, Komisija se kao čuvar općeg interesa ne smije apstraktno pozivati na načelo supsidijarnosti jer bi u tom smislu to bilo jednako autocenzuri, koja je još ozbiljnija kad je riječ o temeljnim pravima. S obzirom na to da Komisija nije iznijela nacrt zakonodavnog akta, članak 6. Protokola br. 2 o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ne može u cijelosti dati očekivani učinak. Zapravo, osim Vijeća, „svaki nacionalni parlament ili svaki dom nacionalnog parlamenta može u roku od osam tjedana od dana prosljeđivanja nacrta zakonodavnog akta na službenim jezicima Unije uputiti predsjednicima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da dotični nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti“. Takvo očitovanje demokracije, koji se može razlikovati od demokracije koja se izražava u Vijeću, neuspješno je svaki put kad se raspravom između Komisije i Vijeća onemogućiti eventualno usvajanje zakonodavnog akta.

3.1.9. Naposljetku, upućivanje na europski stup socijalnih prava, čija načela Europski gospodarski i socijalni odbor u potpunosti podržava, ne može biti argument protiv donošenja obvezujućeg europskog instrumenta u pogledu tog pitanja, tim više što je prihvaćeno da u Ugovoru postoji pravna osnova. Europski stup socijalnih prava je deklaracija koju su proglasile sve europske institucije i njime bi se nastojali „postići učinkoviti rezultati u području [...] socijalnih prava“<sup>(14)</sup>. Stup mora biti uporište prijedloga za djelovanje i zakonodavstvo, a Komisija je počela djelovati u skladu s time. Osim toga, sadržaj točke 14. stupa ne može se tumačiti restriktivno: „Svi koji nemaju dovoljno sredstava imaju pravo na primjereni minimalni dohodak koji omogućuje dostojan život u svim njegovim fazama te pravo djelotvornog pristupa potpunim dobrima i uslugama“. Naime, takvo bi tumačenje bilo protivno točki 6. uvodnih izjava stupa, u kojoj se podsjeća na to da UFEU „sadržava odredbe kojima se utvrđuju ovlasti Unije povezane s, među ostalim, [...] socijalnom politikom (članci 151. do 161.)“. Osim toga, kad je riječ o zakonodavnim ovlastima EU-a, radni dokument Komisije priložen Komunikaciji o europskom stupu socijalnih prava upućuje na članak Ugovora koji se odnosi na integriranje osoba isključenih s tržišta rada.

3.1.10. Europski gospodarski i socijalni odbor, koji se bezuvjetno slaže s načelima sadržanima u stupu socijalnih prava, smatra da će donošenje obvezujućeg europskog okvira za uvođenje dostojnog minimalnog dohotka na europskoj razini ujedno značiti konkretnu primjenu službenih izjava, kojima se još od Povelje o temeljnim socijalnim pravima ističe nužnost borbe protiv društvene isključenosti, te će poslati poruku da se europski projekt 21. stoljeća može ostvariti samo uz brigu o životu europskih građana.

## 3.2. Nužna tehnička rješenja

3.2.1. S tehničkog gledišta, potrebno je utvrditi uvjete za pristup zajamčenom minimalnom dohotku. U uređenju zajamčenog minimalnog dohotka potrebno je uzeti u obzir sljedeće elemente:

- poveznicu između zajamčenog minimalnog dohotka i uvjeta za aktivaciju,
- učinak sastava kućanstva, s obzirom na važnost čimbenika djece u siromaštvu,
- druge resurse, na primjer nasljedstvo,
- sastavnice zajamčenog minimalnog dohotka u gotovini i u naravi, npr. putem pristupa zdravstvenoj skrbi, stanovanju, mobilnosti, potpori za obitelj i komunalnim uslugama.

<sup>(12)</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/en/pdf>.

<sup>(13)</sup> SL C 173, 31.5.2017., str. 15.

<sup>(14)</sup> Točka 12. uvodnih izjava europskog stupa socijalnih prava.

3.2.2. Minimalni dohodak mora se uvesti u okviru globalnog pristupa različitim potrebama ljudi, koji nije ograničen na razinu preživljavanja ili jednostavno na stopu siromaštva izračunatu na temelju prosječnog dohotka te u stvarnosti ne odgovara temeljnim potrebama u nekim zemljama. Stoga treba uzeti u obzir sve potrebe u pogledu životnog standarda, stanovanja, obrazovanja, zdravlja i kulture kako bi se osobama isključenima s tržišta rada i zarobljenima u siromaštvu omogućili najbolji uvjeti za uključivanje ili ponovno uključivanje na tržište rada. Vodi se rasprava o uvjetima pristupa koje je potrebno pojasniti.

3.2.3. Taj se pristup temelji na radovima ekonomista kao što je Amartya Sen, o pojmu koji on naziva „capabilities”, što obuhvaća tri elementa:

**Zdravlje/očekivani životni vijek** – Najnovija istraživanja pokazala su da siromašni štede na zdravstvenoj skrbi, osobito na stomatološkoj skrbi. Slabije se drže načela zdravog života i lošije se hrane te stoga češće imaju probleme povezane s pretilošću. Postoje velike razlike u očekivanom životnom vijeku među bogatima i siromašnima. Također treba uzeti u obzir težinu rada.

**Znanje/razina obrazovanja** – Statistike jasno pokazuju povezanost razine nezaposlenosti s različitim razinama obrazovanja. Prema podacima Eurostata za 2015., školovanje je prijevremeno napustilo 11 % Europljana u dobi od 18 do 24 godine.

**Životni standard** – Bitno je da se kupovnom moći obuhvate svi elementi kvalitete života, a ne samo opskrbljenost osnovnim namirnicama. Omogućivanje mobilnosti i pristup kulturi važni su elementi integracije/uključenosti u odnos s drugima i u društveni život, drugim riječima, to su sredstva s pomoću kojih se siromašnim osobama pomaže da se ne zatvore u izolaciju, koja predstavlja začarani krug desocijalizacije.

3.2.4. Potrebno je djelovati pragmatično i fleksibilno te uvesti instrumente za izračun primjerenog minimalnog dohotka. Potrebno je uspostaviti zajedničku metodologiju za utvrđivanje izračuna referentnog proračuna i prilagodbe tog referentnog proračuna za svaku zemlju. Mnogo je toga već učinjeno, osobito istraživanja za koja su zaslužni Centar za socijalnu politiku Sveučilišta u Antwerpenu te EAPN i EMIN. Tim referentnim proračunima istodobno se moraju zajamčiti mogućnost usporedbe među državama članicama te fleksibilnost primjene ovisno o uvjetima u svakoj zemlji. Osim takozvane „potrošačke košarice”, tim je proračunima potrebno obuhvatiti zdravstvenu skrb i osobnu njegu, obrazovanje, stanovanje, odjeću, mobilnost, sigurnost, slobodno vrijeme, društvene odnose i zaštitu djece te deset područja utvrđenih za zajedničku metodologiju u projektu o referentnim proračunima. Jedna od prednosti tih referentnih proračuna, koje osobito promiču istraživači i nevladine organizacije kao što su EAPN i EMIN, njihova je upotreba u propitivanju valjanosti pokazatelja siromaštva koji su se dosad upotrebljavali za utvrđivanje pragova siromaštva.

3.2.5. Također bi trebalo procijeniti kako bi uvođenje minimalnog dohotka moglo dovesti do racionalizacije socijalne pomoći u određenim zemljama. Na tom pristupu temelji se na primjer prijedlog „univerzalnog dohotka za aktivnost” iznesen u planu borbe protiv siromaštva koji je predstavio predsjednik Francuske Republike, čiji je cilj „osigurati osnovnu minimalnu razinu dostojanstva svima koji ispunjavaju uvjete, i to spajanjem najvećeg broja socijalnih usluga”. Isto tako, u Njemačkoj je pokrenuta rasprava o uvođenju minimalnog dohotka solidarnosti kojim bi se moglo suzbiti siromaštvo, posebno za dugotrajno nezaposlene, pojednostavljujućim sustava socijalne pomoći. Vlada je već predvidjela iznos od 4 milijarde EUR do 2021.

Bruxelles, 20. veljače 2019.

*Predsjednik*

*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*

Luca JAHIER

## PRILOG

Sljedeći je amandman odbijen tijekom rasprave premda je dobio barem četvrtinu glasova (pravilo 39. stavak 2. Poslovnika):

**Zamijeniti naslov i cijelo mišljenje sljedećim tekstom** (obrazloženje na kraju dokumenta):

**Europski okvir za minimalni dohodak**

**Zaključci i preporuke**

EGSO aktivno doprinosi europskoj raspravi o smanjenju siromaštva. O ideji minimalnog dohotka na europskoj razini mnogo se raspravljalo u nekim od prethodnih mišljenja EGSO-a, kao i u mišljenju Stručne skupine za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo „Za europsku okvirnu direktivu o minimalnom dohotku“. EGSO je uvjeren da je potrebno nastaviti borbu protiv siromaštva. Postoje, međutim, vrlo različita stajališta o odabiru pravih instrumenata. Iako iskreno cijenimo izvjestiteljeve napore da se dođe do kompromisa, ne možemo se složiti s njegovom vizijom obvezujućeg instrumenta za minimalni dohodak na europskoj razini.

Ovim se protumišljenjem nastoji iznijeti konstruktivan i cjelovit pristup smanjenju siromaštva u državama članicama. Temelji se na činjenici da se načelom supsidijarnosti i podjelom odgovornosti propisanim u Ugovorima EU-a jasno određuju države članice kao jedini subjekti u oblikovanju sustava socijalne sigurnosti. Stoga bi se mjere na europskoj razini trebale temeljiti na otvorenoj metodi koordinacije kao glavnom načinu pružanja potpore državama članicama te uzajamnom učenju najboljih nacionalnih pristupa. Ovim protumišljenjem predlaže se cjelovit pristup s ciljem maksimalnog povećanja dosega mjera na razini EU-a u tom pogledu.

Borba protiv siromaštva trebala bi biti zajednička obveza Europske unije i država članica. U skladu sa Zajedničkim izvješćem o zapošljavanju za 2019. dohodak kućanstava i dalje raste u gotovo svim državama članicama. Ukupan broj ljudi izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključivosti, koji iznosi 113 milijuna ljudi odnosno 22,5 % ukupnog stanovništva, iako je manji od razina prije krize, neprihvatljiv je i dugoročno skup. Trenutačni gospodarski uzlet prilika je za unaprijeđenje reformi čiji je cilj poboljšanje uključivosti, otpornosti i pravednosti tržišta rada i sustava socijalne zaštite. Međutim, oporavak je još uvijek ugrožen i zbog toga države članice moraju hitno iskoristiti tu priliku.

Iako je strategija Europa 2020. za smanjenje broja ljudi izloženih riziku od siromaštva donijela pozitivne rezultate, osobito zahvaljujući snažnom oporavku gospodarstva i tržišta rada, potrebni su veći naponi kako bi se održalo pozitivno kretanje.

Ovim protumišljenjem preporučuje se sljedeće:

1. EU i države članice trebale bi se usredotočiti na nastavak svojih napora uloženi u reforme i stvaranje povoljnih uvjeta za otvaranje radnih mjesta. To je temelj za sve mjere kojima se također nastoji smanjiti siromaštvo. U drugom tromjesečju 2018., u EU-u je bilo 239 milijuna zaposlenih, što je najviša razina od početka stoljeća. Ako se nastavi dosadašnje kretanje, EU bi mogao ostvariti cilj strategije Europa 2020., odnosno postići stopu zaposlenosti od 75 % do 2020. To pozitivno kretanje trebalo bi pridonijeti i postizanju cilja strategije Europa 2020. u pogledu smanjenja siromaštva. Zdrave gospodarske politike i neprekidne strukturne reforme, osobito na tržištima rada i u sustavima socijalne zaštite u državama članicama, preduvjet su za održivi gospodarski rast, zaposlenost i dobrobit stanovništva.
2. Povrh ključne uloge zdrave gospodarske politike i politike tržišta rada u borbi protiv siromaštva, potreban je integrirani pristup s ciljanom kombinacijom politika. Minimalni dohodak ima važnu ulogu u tom pristupu, ali bi ga trebalo promatrati u kontekstu integriranih politika i usluga zapošljavanja, osobito socijalnih i zdravstvenih usluga kao i stambenih politika. Naime, u svim zemljama EU-a, potpora minimalnom dohotku preoblikovana je iz puke gospodarske potpore u aktivnu mjeru namijenjenu praćenju korisnika u prijelazu iz socijalne isključivosti u aktivan život. Stoga je treba smatrati privremenim rješenjem za potporu pojedincima u prijelaznom razdoblju dokle god im je to potrebno. Takva vrsta uključive integracije temeljena na politikama aktivacije korak je u pravom smjeru.

3. U svjetlu načela supsidijarnosti, pitanje minimalnog dohotka najbolje se rješava, a mjere za smanjenje siromaštva najbolje se provode na nacionalnoj razini. U skladu s tim, sve su države EU-a uvele mehanizme za minimalni dohodak prema svojim nacionalnim praksama i gospodarskom rezultatu. Definicije, uvjeti i razine primjene u državama članicama iz očitih se razloga razlikuju.
4. Postoji manevarski prostor za mjere na razini EU-a u cilju potpore državama članicama u njihovim nastojanjima. EGSO preporučuje pragmatičan pristup kojim se poštuje načelo supsidijarnosti uz istodobno maksimalno povećanje učinka aktivnosti na europskoj razini koje služe kao potpora i smjernice za razvoj sustava minimalnog dohotka u državama članicama. Europska unija i osobito Europska komisija trebaju imati aktivniju ulogu u podupiranju napora koje ulažu države članice. Stoga je u okviru europskog semestra potrebno razviti koordiniranu strategiju na nacionalnoj i europskoj razini s naglaskom na opsežnom djelovanju i posebnim mjerama uzimajući u obzir ulogu nacionalnih referentnih proračuna.

Način na koji države članice postižu cilj smanjenja siromaštva trebao bi podlijegati praćenju u okviru europskog semestra, za što je potrebna veća koordinacija. Napredak bi se mogao podupirati i pratiti putem zajednički dogovorenih pokazatelja / referentnih vrijednosti. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu u procesu su jačanja uloge referentnih vrijednosti, a posebna referentna vrijednost za minimalni dohodak već postoji u Odboru za socijalnu zaštitu. To je pravo sredstvo za postizanje napretka.
5. U skladu s „Deklaracijom o novom početku jačeg socijalnog dijaloga“, koju su potpisali europski socijalni partneri 26. – 27. siječnja 2016., ulogu i kapacitete socijalnih partnera, kao glavnih aktera na tržištima rada, treba i dalje jačati na europskoj i na nacionalnoj razini u procesu donošenja politika i strukturnih reformi. Organizacije civilnog društva također mogu pridonositi tom procesu stvaranjem Europe koja je bliža svojim građanima.
6. Naposljetku, pristup ovog protumišljenja u skladu je s europskim stupom socijalnih prava koji bi se „trebao [...] provesti na razini Unije i na razini država članica u okviru njihovih nadležnosti, uzimajući u obzir različite socioekonomske uvjete i raznolikost nacionalnih sustava uključujući ulogu socijalnih partnera, i u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti“<sup>(1)</sup>.

**Rezultat glasovanja:**

Za: 92

Protiv: 142

Suzdržani: 8

---

(1) Međuinstitucijski proglas o europskom stupu socijalnih prava: uvodna izjava 17.