

UDK 364.3(100)  
364.662(100)

Pregledni rad  
Review paper

**Suzana Mihajlović Babić**

## **IZAZOVI U PRISTUPU SOCIJALNIM BENEFICIJAMA U EVROPI – FENOMEN *NON-TAKE-UP-A***

Strateška dokumenta Evropske unije naglasila su potrebu za razvojem politika do 2020. godine koje su usmerene prema vulnerabilnim populacijama, sa ciljem da im se omogući ravnopravno učešće u društvu. U programima podrške minimalnom prihodu u Evropi, osnovnim programima koji su usmereni ka populaciji u riziku od siromaštva i socijalnog isključivanja, procenjeno je da značajan deo građana ne aplicira za prava za koja se pretpostavlja da bi ispunjavali uslove. Prepreke u pristupu socijalnim beneficijama u okviru programa podrške minimalnom prihodu utiču na efektivnost ovih programa, te je predmet ovog rada analiza implementacije zakonski formulisanih socijalnih prava nacionalnih država u ovoj oblasti. Osnovno istraživačko pitanje je šta su uzroci fenomena *non-take-up* u kontekstu ostvarivanja prava na socijalne beneficije? Cilj rada je da se utvrdi da li i na koji način socijalne beneficije zasnovane na proveru materijalnog stanja doprinose fenomenu *non-take-up-a* u pristupu pravima iz programa podrške minimalnom prihodu u evropskim državama. Uzimajući u obzir faktore na nivou dizajna šeme i na nivou administriranja prava u okviru ovih programa, nalazi upućuju na zaključak da je neiskorišćenost socijalnih beneficija usko povezana sa šemama koje uključuju: proveru prihoda, diskrecione elemente u odlučivanju o pravu, uslovljenost prava i niske iznose socijalnih beneficija. Rezultati istraživanja ukazuju na potrebu za reformama postojećih praksi koje otežavaju pristup socijalnim pravima u sistemima socijalne zaštite.

**Ključne reči:** siromaštvo, socijalno isključivanje, neiskorišćenost socijalnih beneficija.

## 1. UVOD

U evropskom kontekstu ovu dekadu obeležavaju nastojanja da se smanji siromaštvo i socijalno isključivanje koja su konkretizovana u dokumentima i programima Evropske unije. U okviru Strategije “Evropa 2020“ postavljen je cilj podizanja najmanje 20 miliona ljudi iznad granice siromaštva do 2020. godine, dok su države članice Evropske unije postavile nacionalno specifične ciljeve. U odnosu na period pre ekonomske krize, u Evropskoj uniji je 4,6 miliona ljudi više izloženo riziku od siromaštva i socijalnog isključivanja 2014. godine, što čini ukupno oko 122, 2 miliona ljudi ili četvrtinu evropske populacije (Social protection committee, 2016). Uloga socijalnih transfera u redukciji rizika od siromaštva i dalje je u Evropi značajna, te je stopa rizika od siromaštva nakon socijalnih transfera na nivou Evropske unije iznosila 17,3% u poređenju sa pređašnjih 25,9% pre socijalnih transfera. Zabeležena je različita efektivnost socijalnih transfera u državama članicama, u Ujedinjenom Kraljevstvu se siromaštvo smanjilo od 29,2% na 16,7%, dok je u Rumuniji zabeležilo pad od 29,3% na 25,4% nakon socijalnih transfera u 2015. godini (Eurostat, 2017).

Još od devedesetih godina aktuelizovan je proces *rekalibracije* evropskih politika (Pierson, 2001) koji podrazumeva unapređivanje povezanosti države blagostanja sa aktuelnim potrebama za socijalnom sigurnošću. Od ekonomske krize do danas, socijalna prava a time i socijalne beneficije su bile redefinisane u tom cilju, ka reformi sistema socijalne sigurnosti koji bi najefektivnije uticao na smanjenje socijalnih problema u aktuelnim ekonomskim uslovima. U skladu sa tim, u državama liberalnog evropskog socijalnog modela je od ekonomske krize došlo do ojačavanja sistema provere prihoda za ostvarivanje prava na socijalne beneficije, države korporativnog modela proširuju prava koja se vezuju za korisnike nedoprinosnih šema, dok u socijaldemokratskim režimima blagostanja pored obezbeđivanja aktivacije na tržištu rada dolazi do ublažavanja univerzalističkog pristupa obezbeđivanju socijalnih prava (Mihajlović Babić, 2017).<sup>1</sup> Upravo u programima podrške minimalnom prihodu, koji

1 Osnovni pravci reformi u Ujedinjenom Kraljevstvu i Irskoj, kao klasičnim predstavnicama liberalnog socijalnog modela, su sužavanje prava na beneficije i usluge, kao i razvijanje onih usluga koje bi unapredile zapošljavanje, te se u Ujedinjenom Kraljevstvu od 2013. godine ranije univerzalna šema dečijih beneficija ograničava samo na one porodice koje ne zarađuju više od propisanog maksimuma (Mitton, 2016). U državama korporativnog socijalnog modela sprovedena je reforma u cilju održavanja visokog nivoa zaposlenosti putem promena u porodičnoj i politici tržišta rada. U Austriji se uvodi nova šema podrške minimalnom prihodu koja korisnicima novčane socijalne pomoći garantuje obezbeđivanje zdravstvenog osiguranja od 2010. godine, kao i učešće u aktivnim politikama tržišta rada (Osterle and Heitzmann, 2016), što je ranije sprovedeno u Nemačkoj u okviru *Hartz* reformi. Kod socijalno-demokratskog socijalnog modela zabeležen je razvoj targetiranih politika u cilju

su percipirani kao ključni za ostvarivanje cilja smanjenja rizika od siromaštva i socijalnog isključivanja u Evropskoj uniji, uočeni su problemi u implementaciji mera i administriranju programa (Immervoll, 2010; Standing, 2003; Frazer and Marlier, 2009).

S obzirom na ulogu koju socijalne beneficije<sup>2</sup> zauzimaju u smanjenju siromaštva i postojanje trenda proširivanja obima prava putem dodatnih beneficija i usluga sticanjem statusa korisnika, uz neophodnost ispunjavanja uslova i podnošenja formalnog zahteva za ostvarenje prava od strane potencijalnog korisnika, u ovom radu će biti analizirana neiskorišćenost socijalnih beneficija oslanjajući se na istraživačko pitanje rada: šta su uzroci fenomena *non-take-up* u kontekstu ostvarivanja prava na socijalne beneficije iz programa podrške minimalnom prihodu u Evropi? Polazi se od definicije *non-take-up-a* kao situacije u kojoj “osoba ili domaćinstvo ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na socijalne beneficije, ali ih ne koriste“ (European minimum income network, 2014: 5). Putem analize dokumenata prikupljaju se podaci o dostupnim procenama korišćenja socijalnih beneficija, kao i percipiranim uzrocima njihove neiskorišćenosti u evropskim državama. Rad će se oslanjati na institucionalni pristup prema kome su ishodi programa i mera sistema socijalne zaštite uslovljeni institucionalizovanim procesima (skupom pravila i procedura za ostvarivanje prava na socijalne beneficije), stavljajući u fokus analize upravo faktore na nivou dizajna šeme i na nivou administriranja prava u programima podrške minimalnom prihodu u Evropi.

## **2. TARGETIRANJE BLAGOSTANJA U PROGRAMIMA PODRŠKE MINIMALNOM PRIHODU U EVROPI I FENOMEN *NON-TAKE-UP-A***

Evropska komisija je 2008. godine u Preporuci o aktivnoj inkluziji naglasila da, pored uključivanja u tržište rada i obezbeđivanja kvalitetnih socijalnih usluga, najvažniju komponentu strategije unapređenja socijalnog uključivanja čini razvoj sistema podrške minimalnom prihodu (European Commission, 2008). Na evropskom nivou, programi podrške minimalnom prihodu mogu biti definisani kao “esencijalne šeme

---

aktiviranja različitih podgrupa u populaciji nezaposlenih i primalaca socijalnih beneficija, uz preorijentaciju ka proveru prihoda za ostvarivanje beneficija, što je zabeleženo u Danskoj od 2014. godine u kojoj se porodične beneficije od tada dodeljuju samo porodicama sa nižim prihodima (Greve, 2016).

<sup>2</sup> Socijalne beneficije se definišu kao „transferi šema socijalne zaštite, u novcu ili naturi, domaćinstvima ili individuama sa namerom da ih oslobode finansijskog tereta seta rizika i potreba“ (Eurostat, 2016: 33).

podrške prihodu koje obezbeđuju sigurnosnu mrežu za one koji ne rade ili nemaju pristup pristojnom poslu i nemaju pravo na isplate iz socijalnog osiguranja ili one kojima su prava na njih istekla“ (European Commission, 2015: 3).<sup>3</sup>

Počevši od utemeljavanja programa socijalne zaštite u evropskim državama blagostanja tokom 19. veka, osnovno pitanje u formulisanju socijalnih prava bilo je pitanje targetiranja blagostanja, odnosno “ko bi trebao da dobije koju vrstu i stepen socijalne zaštite i zašto?” (Van Oorschot, 2002: 171). Koncepti targetiranja i selektivnosti se od tada često poistovećuju, mada bi trebalo praviti razliku između njih. Smatra se da je selektivnost jedan od oblika targetiranja (Spiker, 2014), pogotovo zato što targetiranost politike prema samo jednoj populaciji ne mora nužno da znači da jedan deo populacije ne može pristupiti pravima, kao i to da selektivnost podrazumeva distribuiranje prava uskom krugu ljudi koji nakon ispunjenih uslova mogu ostvariti pravo. Uslovi koju moraju biti ispunjeni su raznovrsni i često imanentni određenim šemama u okviru sistema socijalne sigurnosti (kao što su godine za ostvarivanje prava na socijalne penzije, uzrast i materijalno stanje porodice za ostvarivanje prava na dečije dodatke i drugo), uz velike varijacije u državama Evrope.

Targetiranje blagostanja u okviru programa podrške minimalnom prihodu najčešće se vrši uzimajući u obzir prihodnu dimenziju, odnosno uslovljavanjem pristupa pravima nižim materijalnim statusom u datom društvu. Socijalne beneficije zasnovane na proveru prihoda (*means-tested*) su one beneficije koje su “eksplicitno ili implicitno uslovljene prihodima i/ili imovinom korisnika koja mora biti ispod određenog nivoa“ (Eurostat, 2016: 40). U evropskoj praksi, zabeleženi su programi sistema socijalne sigurnosti kod kojih se uzimaju u obzir prihod i/ili imovina porodice/pojedinca kako bi odredili visinu iznosa beneficije na koju korisnik može ostvariti pravo i takve socijalne beneficije ne smatramo *means-tested* beneficijama u užem smislu. Osnovna funkcija beneficija zasnovanih na proveru prihoda u užem smislu je, uvažavajući kriterijum prihoda/imovine, selekcija zahteva i odlučivanje o ispunjenosti ovog uslova za pristup pravima. Uporedo sa tim smatra se da one podrazumevaju mnogo više, tj. i primenjivanje određenih pravila kako bi sistem funkcionisao - papirologiju, obezbeđivanje dokaza za ispunjenost uslova i administrativne procedure (Spicker, 2011).

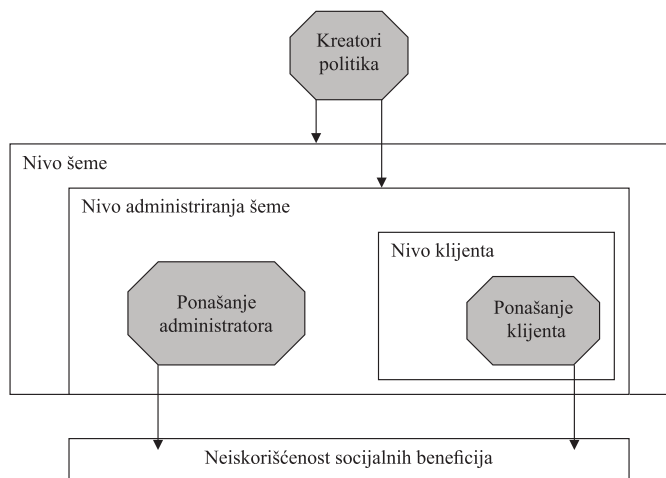
Ovaj metod administriranja prava iz sistema socijalne sigurnosti je pokazao prednosti i mane u dosadašnjem alociranju resursa. Prednosti su smanjenje troškova

<sup>3</sup> Ova definicija se zasniva na polazištima Mreže nezavisnih eksperata Evropske unije za oblast socijalnog uključivanja, pri čemu se detaljnije precizira da su ove šeme namenjene osobama u radnoj životnoj dobi, kao i da je njihov osnovni cilj da, zasnovano na proveru prihoda, obezbede sigurnosnu mrežu za sve članove društva koji nemaju drugih izvora finansijske podrške ili su im oni nedovoljni (Frazer and Marlier, 2009).

i ublažavanje razlike u prihodima usled preraspodele prihoda samo onima kojima je to zaista neophodno, dok sa druge strane, uprkos tome što smanjuju ukupna socijalna izdvajanja, administrativni troškovi zauzimaju značajan udeo u troškovima za sprovođenje šema koje se zasnivaju na proveri prihoda (Van Oorschot, 2002: 174-175). Spiker kao glavne argumente navodi efikasnost i pravičnost, dok se sa druge strane može pojaviti sukob između efikasnosti i pravičnosti, “zamka siromaštva”, kompleksnost identifikovanja onih koji imaju pravo razdvajajući ih pritom od ostatka društva, kao i automatsko isključivanje potencijalnih korisnika usled neprijavlivanja za socijalnu beneficiju iz bilo kog razloga (Spiker, 2014).

Upravo kao posledica ovako uređenih programa pojavio se fenomen neiskorišćenosti socijalnih beneficija. Prvobitna istraživanja uzroke fenomena *non-take-up* sagledavala su pretežno na nivou klijenata, uzimajući u obzir manjak znanja i motivacije, postojanje određenih stavova, iskustva i okolnosti klijenata (Corden, 1981; Kerr, 1982; Craig, 1991). Smatralo se da neiskorišćavanje socijalne beneficije ne mora biti problem ukoliko oni koji ne ulažu zahtev za ostvarivanje prava odbijaju da je koriste, mada posredno može ukazivati i na neophodnost izmene postojećih programa socijalne politike. Preokret je zabeležen početkom 21. veka kada se uzimaju u obzir faktori koji dopunjuju uzroke neiskorišćenosti socijalnih beneficija na individualnom nivou jer oni upravo proističu iz faktora na makro nivou (Van Oorschot, 2002), što je šematski prikazano na Slici 1. Ukoliko potencijalni korisnici ne koriste beneficiju, a takva situacija nije uslovljena samostalnim izborom, kao posledica šeme u kojoj su beneficije zasnovane na proveri prihoda javlja se neefektivnost sistema da dopre do onih koji imaju pravo na beneficiju. Greške u targetiranju u *means-tested* šemama se javljaju u oba pravca, isključenosti onih koji imaju pravo i uključenosti onih koji ne ispunjavaju uslove. Međuzavisnost je prepoznata i u praksi, te u državama u kojima je detektovan problem greške uključenosti (Hrvatska, Grčka, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija i Španija), takođe je zabeležen i visok procenat neiskorišćenosti beneficija (Van Oorschot et al, 2014).

Funkciju socijalne zaštite u savremenim sistemima socijalne sigurnosti u Evropi potrebno je dopuniti funkcijom socijalnog ulaganja (Evropska komisija, 2013), te je neophodno da se detektuju greške u targetiranju u programima podrške minimalnom prihodu koje mogu imati za posledicu veću potražnju za beneficijama i uslugama u budućnosti, ukoliko se efektivno ne utiče na smanjenje aktuelnog siromaštva.



**Slika 1.** Interaktivni model uticaja na pojavu neiskorišćenosti socijalnih beneficija

Izvor: Van Oorschot, 2002: 185.

### **3. DIZAJN I ADMINISTRIRANJE ŠEME PODRŠKE MINIMALNOM PRIHODU KAO UZROCI NON-TAKE-UP-A U EVROPSKOJ PRAKSI**

Procene Eurofond-a iz 2014. godine ukazuju na to da postoji bar jedna beneficija u svakoj državi Evrope koju više od trećine ljudi ne koristi, a ima prava na nju (Eurofound, 2015). Za veliki broj država ne postoje procene ili nisu skorijeg datuma, uz postojanje mogućnosti da problem *non-take-up-a* nije obrađen na nacionalnom nivou, što nužno ne dovodi u pitanje njegovu aktuelnost. Uprkos tome što većina država u Evropi još uvek nije uvrstila ovakvu evaluaciju performansi njihovih programa, još osamdesetih godina u državama Zapadne Evrope, naročito u Ujedinjenom Kraljevstvu i Holandiji, zabeležena su istraživanja neiskorišćenosti socijalnih beneficija koja obezbeđuju longitudinalno praćenje unapređenja dostupnosti prava u ovim državama (Kerr, 1982; DHSS, 1983; Craig, 1991). Drugi set problema procene neiskorišćenosti socijalnih beneficija u Evropi se odnosi na odsustvo proučavanja šema podrške minimalnom prihodu, pretežno se fokusirajući na istraživanja ostvarivanja prava iz socijalnog osiguranja. Uporedo sa pomenutim, usled fokusiranosti na smanjenje socijalnih troškova u uslovima ekonomske krize,

analitičari socijalne politike pretežno su se bavili “greškom uključenosti“ (*over-take-up*) (Eurofound, 2015). Međutim, istraživanja koja su ukazala na to da su u državama sa najvišim stopama iskorišćenosti beneficija iz programa podrške minimalnom prihodu najbolji efekti u smanjenju siromaštva [kao primer se navodi Ujedinjeno Kraljevstvo (Tabela 1), dok u Nemačkoj upravo neiskorišćenost beneficija doprinosi smanjenoj efektivnosti šeme podrške minimalnom prihodu (Frazer and Marlier: 2016)] doprinela su tome da se procena stepena i uzroka neiskorišćenosti socijalnih beneficija posmatra kao značajan segment evaluacije socijalnih politika.

Tabela 1. Procene neiskorišćenosti socijalnih beneficija u novcu u okviru šema podrške minimalnom prihodu u državama članicama Evropske unije od 2000. godine

Država	Beneficija	Opseg neiskorišćenosti beneficije	Izvor
Austrija	Podrška prihodu (Subsistence support)	49% - 62%	Fuchs, 2007
Belgija	Garantovani prihod (Guaranteed income)	57% - 76%	Bouckaert and Schokkaert, 2011
Bugarska	Garantovani minimalni prihod (Guaranteed minimum income)	41,1%-68,1%	Tasseva, 2012
Češka	Socijalna pomoć (Material need benefit)	72%	Horáková <i>et al</i> , 2013
Finska	Socijalna pomoć (Social assistance)	54,9%	Kuivalainen, 2010
Francuska	Solidarni prihod za aktivaciju (Active solidarity income)	64%	Domingo and Pucci, 2014
Nemačka	Socijalna pomoć (Social assistance)	33,8% - 43%	Bruckmeier <i>et al</i> , 2013
Grčka	Penzijska beneficija za neosiguranu stariju populaciju (Pension benefit for uninsured elderly)	28,9% - 48,2%	Matsaganis <i>et al</i> , 2010
Mađarska	Socijalna pomoć (Regular social assistance)	43% - 45%	Firle and Szabó, 2007
Iraska	Podrška prihodu porodice (Family income supplement)	70% - 80%	Callan and Keane, 2008

Luksemburg	Minimalni garantovani prihod (Minimum guaranteed income)	59% - 71%	Amétépé, 2012
Holandija	Podrška minimalnom prihodu (Supplementary minimum income)	68%	Wildeboer Schut and Hoff, 2007
Portugal	Minimalni garantovani prihod (Minimum guaranteed income)	72%	Rodrigues, 2008
Slovačka	Socijalna pomoć (Benefit in Material Need)	79%	World Bank, 2011
Španija	Penzijska beneficija za neosiguranu stariju populaciju (Pension benefit for uninsured elderly)	40,2% - 65,5%	Matsaganis et al, 2010
Ujedinjeno Kraljevstvo	Podrška zaposlenim roditeljima sa niskim primanjima (Child Tax Credit and Working Tax Credit)	13% - 18%	HM Revenue & Customs, 2014

Izvor: Eurofound, 2015: 12-13 (Modifikovano).

Dizajn šema podrške minimalnom prihodu<sup>4</sup> navedenih država (Tabela 1) prati ukupne trendove svih država u Evropi gde se o šemama u većini država donose odluke na nacionalnom nivou, dok je u trećini slučajeva implementacija podeljena između nacionalnog i nižih nivoa upravljanja. Ujedinjeno Kraljevstvo i Nemačka, koje su pokazale niže nivoe neiskorišćenosti socijalnih beneficija, upravo kombinuju ova dva elementa, uz kompromis sa baziranjem prava na zakonodavnim propisima i diskrecionim donošenjem odluke o ostvarivanju prava za svaki individualni zahtev. Uz pomenute dve države još u Francuskoj i Holandiji postoji jasno utemeljen mehanizam na osnovu kog se određuje iznos beneficija (minimalna plata, potrošačka korpa i sl.) koji se dopunjuje postojanjem odgovarajućeg mehanizma za periodičnu

<sup>4</sup> Klasifikacija šema podrške minimalnom prihodu se menjala u odnosu na prvobitna istraživanja (Frazer and Marlier, 2009), te aktuelni modeli šema podrazumevaju sledeću podelu (zasnovanu na: Frazer and Marlier, 2016), uzimajući u obzir pripadnost država ovim šemama za koje su dostupni podaci o neiskorišćenosti socijalnih beneficija prikazani u ovom tekstu: a) jednostavne i sveobuhvatne šeme (Belgija, Holandija, Slovačka); b) jednostavne i nekategorijalne šeme (Austrija, Španija, Mađarska); c) generalne šeme sa dodatnim kategorijalnim beneficijama (Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka); d) kompleksne mreže različitih kategorijalnih i preklapajućih šema (Francuska, Irska); e) ograničene šeme za uske kategorije populacije (Bugarska).



procenu adekvatnosti iznosa (Tabela 2), s obzirom na to da se niski iznosi beneficija često navode kao potencijalni uzrok neiskorišćenosti beneficija.

**Tabela 2.** Dizajn šema podrške minimalnom prihodu odabranih država članica Evropske unije

Nivo političkog odlučivanja o šemi:	Nacionalni	Nacionalni i regionalni/lokalni	Regionalni/lokalni
	BE, BG, NL, SK, HU, UK, DE, FR, IE	AT	ES
Nivo upravljanja zadužen za sprovođenje šeme:	Nacionalni	Nacionalni i regionalni/lokalni	Regionalni/lokalni
		SK, HU, UK, DE, FR, IE, BG	BE, NL, AT, ES
Osnov prava je baziran na:	Striktno na pravima	Na pravima ali i diskrecionim elementima	Značajnim diskrecionim elementima
	SK, FR, ES	UK, DE, BE, NL, AT	HU, IE, BG
Mehanizam za određivanje nivoa beneficija zasnovan na:	Jasnim indikatorima	Subjektivnoj i arbitrarnoj bazi	
	FR, ES, UK, DE, NL	SK, BE, AT, HU, IE, BG	
Mehanizam za reviziju nivoa beneficija:	Postoji		Ne postoji
	FR, UK, DE, NL, AT, BE		ES, SK, HU, IE, BG
Trajanje beneficija	Bez ograničenja	Redovna evaluacija, ali ne i nužno ograničenje	Ograničeno
	DE, UK, NL, BG	FR, AT, BE, ES, SK, HU, IE	

Izvor: Frazer and Marlier, 2016 (modifikovano).

Napomena: AT – Austrija, BE – Belgija, BG – Bugarska, DE – Nemačka, ES – Španija, HU – Mađarska, IE – Irska, FR – Francuska, NL – Holandija, SK – Slovačka, UK – Ujedinjeno Kraljevstvo.

Ukoliko uzmemo u obzir ispitivanje prepreka u administriranju šeme koje mogu dovesti do *non-take-up-a*, grupu država u kojoj je za implementaciju šeme odgovoran regionalni/lokalni nivo čine: Belgija, Holandija, Austrija i Španija.

U Austriji federalne provincije sprovode šemu, s tim da je svaka provincija odredila osnovne karakteristike šeme, što znači da ne postoje istovetna pravila u celoj državi. Postojala je tendencija da se nakon reforme šeme 2010. godine do beneficija i usluga dolazi apliciranjem na jednom mestu, međutim još uvek je prisutna podeljenost između centara za socijalni rad, službi za zapošljavanje i administrativnih komisija koje odlučuju o zahtevu. Stoga se smatra da različite informacije o postupku apliciranja značajno utiču na neiskorišćenost beneficija, dok se prelaskom na novu šemu ukinula obaveza korisnika ili članova njegove porodice da refundiraju beneficije u slučaju poboljšanja finansijske situacije što može imati pozitivne efekte. Neiskorišćenost beneficija se češće javlja kod porodica izvan urbanih sredina, onih koje imaju manju dubinu siromaštva i kod porodica bez dece (Fink, 2016). Visoka neiskorišćenost beneficija u Belgiji se vezuje za odsustvo transparentnosti socijalne pomoći, komplikovanu proceduru i pasivan odnos socijalnih službi, pogotovo usled prisustva više različitih programa koji su usmereni ka ostvarivanju prava na socijalnu integraciju i prava na socijalnu pomoć kao i četiri nivoa odlučivanja i implementacije šeme u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave (Schepers and Nicaise, 2016). Uz navedene razloge u Belgiji, u Španiji su zabeleženi diskreciona procedura i dugo čekanje na odlučivanje o zahtevu, dok se raspodela između lokalnog i regionalnog nivoa vrši na taj način da se od lokalnih socijalnih službi očekuje implementacija pozitivne odluke o zahtevu sa regionalnog nivoa, kao i unapređenje dostupnosti i praćenje uticaja drugih programa iz šeme podrške minimalnom prihodu koje sprovode druge administracije (Rodrigues-Cabrero et al, 2016). Uprkos tome što u Holandiji ne postoje dodatni uslovi za ostvarivanje beneficija na lokalnom nivou, one su češće neiskorišćene i to od strane domaćinstava kod kojih ima zaposlenih, a njihovi prihodi su ispod minimuma. Kao razlozi za to prepoznati su nedostatak informacija i komplikovana lokalna birokratija (Blommesteijn et al, 2016). Rezultati istraživanja Eurofonda potvrđuju da trećina ispitanih u Holandiji nije čula za beneficiju, dok je oko dve trećine ispitanih čulo ali je o njoj znalo jako malo. Troškovi i kompleksnost procedure predstavljali su prepreku za svakog drugog ispitanika. Često je u odgovorima zabeležena bojazan potencijalnih korisnika da imaju limitirane kompetencije za prijavljivanje u kompleksnom administrativnom procesu. U Belgiji, osnovni uzrok je degradirajući način na koji je administrativni proces organizovan (Eurofound, 2015: 18-24). I rezultati istraživanja koji su dobijeni upitom eksperata

koji sprovode programe vrlo su slični već navedenom (Austrija), što dovodi do zaključka da socijalne barijere (stigmatizacija, autostigmatizacija, manjak poverenja u institucije) u ovoj grupi država više nisu primarni uzroci *non-take-up-a*.

U grupi država koje implementiraju šemu kroz saradnju nacionalnog i nižih nivoa upravljanja su: Slovačka, Mađarska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka, Francuska, Irska i Bugarska. U Slovačkoj su ranjive one grupe koje ne poseduju socijalnu mrežu, naročito beskućnici i mladi koji napuštaju institucionalnu zaštitu. Od 2014. godine postoji uslovljenost primanja beneficije aktivacijom u lokalnoj zajednici, a niski iznosi beneficija dodatno destimulišu aplikante (Gerbery, 2016). Niski iznosi predstavljaju problem i u šemi u Bugarskoj jer se beleži veći stepen neiskorišćenosti beneficija kod onih domaćinstava koja su bliže liniji siromaštva u odnosu na ona čiji je prihod udaljeniji od ove linije, dok neizvršavanje obaveza aktivnog traženja posla i učestvovanja u javnim radovima u jedinicama lokalne samouprave ima za posledicu ukidanje prava i brisanje sa evidencije službe za zapošljavanje (Zahariev and Bogdanov, 2016). Izrazito diskrecioni elementi u odlučivanju o pravu stavljaju se u centar isključivanja potencijalnih korisnika u Bugarskoj, ali i u Mađarskoj gde ne postoji saradnja centara za socijalni rad sa službama za zapošljavanje i drugim lokalnim akterima. Uslovljenost javnim radovima destimuliše potencijalne korisnike i u Mađarskoj, te je zabeležen podatak da 50,7% osoba u potrazi za poslom ne prima nijednu beneficiju iz šema podrške minimalnom prihodu (Albert, 2016: 20-21). Dve trećine potencijalnih korisnika u Francuskoj nije informisano o tome da može ostvariti pravo, a varijabilnost beneficija čiji se nivoi obračunavaju kvartalno (Legros, 2016) dovodi do takvog ishoda da korisnici budu primorani da refundiraju novčane beneficije, kao što je ranije napomenuto kao deo dizajna prethodne šeme u Austriji. Uzimajući u obzir istraživanja iz perspektive korisnika, u Francuskoj glavni uzrok je nedostatak informacija o programu, gde se prijaviti, mišljenje da se pravo automatski stiže (68%), potom nizak iznos beneficije (42%) (Eurofound, 2015: 18-24). Kategorijalne šeme u Francuskoj, kao i programi u Nemačkoj sa dodatnim kategorijalnim beneficijama nose rizik od neupućenosti potencijalnih korisnika da ispunjavaju sve uslove da apliciraju za beneficije kao što je slučaj za zaposlene koji nisu informisani da mogu ostvariti beneficiju za podršku minimalnom prihodu za osobe u potrazi za poslom, a pored nedostatka informacije “*workfare* orijentisani restriktivni uslovi“ nakon ostvarivanja prava se percipiraju kao uzroci neiskorišćenosti beneficija (Hanesch, 2016). Serija istraživanja u Ujedinjenom Kraljevstvu ukazala je na nedostupnost informacija o programima, kao i na velike troškove apliciranja u odnosu na ostvarenu beneficiju. S obzirom na to da Ujedinjeno

Kraljevstvo pripada modelu šema sa dodatnim kategorijalnim beneficijama, može se napraviti razlika u iskorišćenosti beneficija u odnosu na to da li su podložne proveri prihoda, te se dolazi do zaključka da su one beneficije za nezaposlene koje pripadaju *means-tested* beneficijama pod većim rizikom od *non-take-up-a* (Bradshaw and Bennett, 2016).

Nedostupnost informacija i administrativne prepreke predstavljaju izazov i za određene grupe pogođene siromaštvom u Evropi, te su istraživanja pokazala da su posebno ugroženi Romi u Slovačkoj (Eurofound, 2015), dok se visok procenat neiskorišćenosti beneficija vezuje za beskućnike u Mađarskoj (European minimum income network, 2014). U ostalim državama spominje se starija populacija iz ruralnih krajeva, a u nekim državama nema jasno definisanih grupa u posebnom riziku od *non-take-up-a*. U Belgiji su zabeleženi viši nivoi *non-take-up-a* za parove bez dece, dok su Romi posebno ranjiva grupa u Mađarskoj (Frazer and Marlier, 2016).

Zasnovano na rezultatima navedenih istraživanja, u nekim državama se javljaju konstruktivne inicijative kako bi se podigla iskorišćenost beneficija. Dolazi do organizacije socijalne službe na jednom mestu (*one-stop-shops*). Preduzete akcije su u pravcu boljeg informisanja građana putem sredstava masovne komunikacije, aktivnijeg rada socijalnih i drugih povezanih službi na uključivanju potencijalnih korisnika u proces obezbeđivanja prava (*out-reach*). U delu unapređivanja administrativnih procedura, u Belgiji je na primer 2014. godine donet *Only once* zakon kojim se javnim službama zabranjuje da više puta traže informaciju/podatke koji su već prethodno dostavljeni nekoj službi. Značajna je i uloga nevladinih organizacija koje saraduju sa socijalnim službama, takvi primeri su u Francuskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu gde civilni sektor pomaže starijoj populaciji u podnošenju zahteva. U Italiji su kreirane info-tačke na kojima se korisnici mogu informisati o postojanju prava i dobiti sve informacije o uslovima i potrebnoj dokumentaciji (Eurofound, 2015).

#### **4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

U svim modelima šema podrške minimalnom prihodu u Evropi je zastupljena neiskorišćenost socijalnih beneficija u novcu, dok se varijacije vezuju za karakteristike šeme. U šemama u kojima je proces implementacije na lokalnom i regionalnom nivou javljaju se problemi koordinacije ova dva nivoa i raspodele nadležnosti i aktivnosti u sprovođenju šeme, iako se ove šeme smatraju jednostavnim (Austrija, Španija). Države sa kategorijalnim šemama koje kombinuju nacionalni, regionalni i

lokalni nivo, pored problema koordinacije susreću se sa izraženom neinformisanošću građana o beneficijama koja proističe iz kompleksnosti sistema (Ujedinjeno Kraljevstvo, Nemačka, Francuska, Irska). Za većinu obrađenih država se vezuju dominantno diskrecioni elementi pri odlučivanju o pravu, što predstavlja dodatan rizik u šemama u kojima je odlučivanje potpuno prepušteno lokalnom nivou. U gotovo svim državama je zastupljen metod provere prihoda usled usmerenosti beneficija ka smanjenju siromaštva, iako su posebno u kategorijalnim šemama zabeležene beneficije koje se ne ostvaruju po osnovu prethodne provere prihoda i kod njih je *non-take-up* slabije zastupljen. Niski iznosi beneficija kao deo problema adekvatnosti šema pojavljuju se u mnogobrojnim državama kao uzrok, dok sankcije putem ukidanja prava ili smanjenja iznosa pokazuju da je u aktuelnim sistemima socijalne sigurnosti prioritet ponovno uključivanje na tržište rada nasuprot onome što čini suštinu šema podrške minimalnom prihodu – obezbeđivanju podrške za održavanje uobičajenog standarda života za društvo u kome se živi. Neiskorišćenost beneficija je zastupljena u svim državama te možemo zaključiti da pretpostavke metoda provere prihoda (procedure, prikupljanje dokumentacije i sl.), što je indikovano u istraživanjima na nivou država, doprinose nastanku i održavanju fenomena *non-take-up-a*.

Na prostoru Evrope postoji saglasnost da podrška minimalnom prihodu podrazumeva raznovrsne beneficije usmerene ka istom cilju čineći "paket dohodaka" (Rainwater *et al*, 1986), kao i da ove beneficije podrazumevaju uključivanje u zaposlenje, obrazovanje i zdravstvo, što je u skladu sa prihvaćenim konceptom socijalnog uključivanja. Koristeći ovakav prošireni pristup poimanju podrške siromašnima od strane države nameće se pitanje: da li postoji neiskorišćenost usluga i nenovčanih beneficija namenjenih populaciji u riziku od siromaštva i socijalnog isključivanja u okviru programa podrške minimalnom prihodu? Ispitivanjem korisnika novčanih socijalnih beneficija u radnoj dobi bilo bi važno ispitati koja se preostala socijalna prava u okviru programa podrške minimalnom prihodu koriste u manjem obimu, uz razloge za neiskorišćenost nekih od ovih beneficija. Takođe, značajna je i uloga koju imaju lokalni akteri (socijalne službe, službe za zapošljavanje i jedinice lokalne samouprave) u sprovođenju postojećih prava i usluga. U skladu sa tim, u budućim istraživanjima neophodno je preispitati način na koji ove službe pristupaju korisnicima novčanih socijalnih beneficija u praksi, čime se upotpunjuje analiza sveukupnih institucionalizovanih praksi i njihov uticaj na neiskorišćenost prava i usluga iz nacionalnih sistema socijalne zaštite.

## LITERATURA

1. Albert, Fruzsina (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Hungary*, European Commission, Brussels.
2. Blommesteijn, Marieke et al (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Netherlands*, European Commission, Brussels.
3. Bradshaw, Jonathan, Fran Bennett (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – United Kingdom*, European Commission, Brussels.
4. Corden, Anne (1981), *The process of claiming FIS: Background paper II – review on the previous studies of take-up of means-tested benefits and their relevance to a study of FIS-take-up*, University of York, York.
5. Craig, Peter (1991), “Costs and benefits: a review of research on take-up of income-related benefits“, *The Journal of Social Policy*, vol. 20, No. 4, pp. 537-565.
6. DHSS (1983), *The Take-up of Supplementary Benefits: Characteristics of Non-claimants*, Department of Health and Social Security, London.
7. Eurofound (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
8. European Commission (2008), *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market* (notified under document number C(2008) 5737). Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008H0867> (Accessed: 16/01/2017).
9. European Commission (2015), *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe*, Directorate-General for Employment and Social Affairs and Inclusion Directorate D – Europe 2020: Social Policies D.2 – Social Inclusion and Poverty Reduction, Brussels.
10. European minimum income network (2014), *Non take-up of minimum income schemes by the homeless population - Analysis and road map for adequate and accessible minimum income schemes in EU member states*, European Commission, Brussels.
11. Eurostat (2016), *European system of integrated social protection statistics – ESSPROS manual and user guidelines*, Publications office of the European Union, Luxembourg.
12. Eurostat (2017), *People at risk of poverty and social exclusion*, Available at: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) (Accessed: 17/01/2017).

13. Evropska Komisija (2013), “Prema socijalnom ulaganju za rast i koheziju – Uključujući i provedbu Evropskog socijalnog fonda za razdoblje 2014.-2020.“, *Revija za socijalnu politiku*, 20 (3), 167-190.
14. Fink, Marcel (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Austria*, European Commission, Brussels.
15. Frazer, Hugh, Eric Marlier (2009), *Minimum income schemes across EU Member States - Key lessons*, European Commission, Brussels.
16. Frazer, Hugh, Eric Marlier (2016), *Minimum income schemes in Europe – A study of national policies*, European Commission, Brussels.
17. Gerbery, Daniel (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Slovakia*, European Commission, Brussels.
18. Greve, Bent (2016), “Denmark: Still a Nordic Welfare State after the Changes of Recent Years?“, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann, eds., *Challenges to European Welfare Systems*, 159-176, Springer International Publishing, Cham.
19. Immervoll, Herwig (2010), *Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No: 100, OECD Publishing, Paris.
20. Hanesch, Walter (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Germany*, European Commission, Brussels.
21. Kerr, Scott (1982), *Differential Take-up of Supplementary Pensions: Final Report*, University of Edinburgh, Edinburgh.
22. Legros, Michel (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – France*, European Commission, Brussels.
23. Mihajlović Babić, Suzana (2017), “Trendovi redistribucije blagostanja u evropskim državama blagostanja“, *Srpska politička misao*, 1/2017, XXIV, Vol. 55, 141-156.
24. Mitton, Lavinia (2016), “The Financial Crisis as Game Changer for the UK Welfare State“, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann, eds., *Challenges to European Welfare Systems*, 743-765, Springer International Publishing, Cham.
25. Osterle, August, Karin Heitzmann (2016), “Reforming the Austrian Welfare System: Facing Demographic and Economic Challenges in a Federal Welfare State“, in: Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann, eds., *Challenges to European Welfare Systems*, 11-35, Springer International Publishing, Cham.

26. Pierson, Paul (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
27. Reinwater, Lee et al (1986), *Income packaging in the welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
28. Rodrigues-Cabrero, Arriba et al (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Spain*, European Commission, Brussels.
29. Schepers, Wouter, Ides Nicaise (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Belgium*, European Commission, Brussels.
30. Social protection committee (2016), *Social protection committee annual report 2016 – Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies*, Publications office of the European Union, Luxembourg.
31. Spicker, Paul (2011), *How social security works*, Policy Press, Bristol.
32. Spiker, Pol (2014), *Socijalna politika: teorija i praksa*, Fakultet političkih nauka, Beograd.
33. Standing, Guy (ed) (2003), *Minimum Income Schemes in Europe*, International Labor Office, Geneva.
34. Van Oorschot, Wim (2002), Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy, In: Peter Townsend, David Gordon, eds., *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, 171-193, Policy Press, Bristol.
35. Van Oorschot, Wim, Femke Roosma, John Gelissen (2014), “Perceptions of mistargeting of social security benefits in European countries“, *Bulletin luxembourgeois des questions sociales*, 21–46.
36. Zahariev, Boyan, George Bogdanov (2016), *ESPN thematic report on minimum income schemes – Bulgaria*, European Commission, Brussels.



## **CHALLENGES IN THE ACCESSING SOCIAL BENEFITS IN EUROPE: THE PHENOMENON OF NON-TAKE-UP**

### **Summary**

The strategic documents of the European Union especially emphasized the need to develop policy towards vulnerable population by the year 2020, in order to facilitate their equal participation in the society. Considering minimum income support programs in Europe, basic programs which are directed towards the population at risk of poverty and social exclusion, it is estimated that a significant portion of the citizens do not apply for rights presumed to be eligible.

Obstacles to accessing social benefits of the minimum income support programs reduces its effectiveness, therefore subject of analysis in this paper is the implementation of legally formulated social rights of national states in this area. The main research question is what are the causes of the phenomenon of non-take-up in the context of exercising the right to social benefits?

The aim of this study is to determine whether and how the means-tested social benefits contribute to the phenomenon of non-take-up in access to social rights under minimum income schemes in European states. Taking into account the factors at the level of the scheme design and administration of right, findings lead to conclusion that non-take-up is linked to schemes that consist: means-testing, discretionary benefits, conditionality rules and low amounts of social benefits. The results of the research indicate the need for reforms of existing practices which hinder access to social rights in social security systems.

**Key words:** poverty, social exclusion, non-take-up.

Adresa autora

Authors' address

Suzana Mihajlović Babić

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

suzana.mihajlovic@fjn.bg.ac.rs

