

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а НАТАЛИЈА ПЕРИШИЋ

број уписа 785

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И ТРЖИШТА

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 8.3.2012.

Н. Першић

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије  
докторског рада**

Име и презиме аутора НАТАЛИЈА ПЕРИШИЋ

Број уписа 785

Студијски програм СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

Наслов рада СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И ТРЖИШТА

Ментор ПРОФ ДР ДРЕНКА ВУКОВИЋ

Потписани Н.Перишић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис докторанда**

У Београду, 8.3.2012.

Н.Перишић

### Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И ТРЖИШТА

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 8.3.2012.

Н. Перковић

1. Ауторство - Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. Ауторство – без прераде. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.

**Univerzitet u Beogradu**  
**Fakultet političkih nauka**

**Doktorska disertacija**

**Socijalna sigurnost  
između države i tržišta**

**Mentor:**  
**prof. dr Drenka Vuković**

**Kandidat:**  
**Natalija Perišić**

**Beograd, 2012. godine**

**Univerzitet u Beogradu**  
**Fakultet političkih nauka**  
**Odeljenje za socijalnu politiku i socijalni rad**

**Doktorska disertacija**

**Socijalna sigurnost  
između države i tržišta**

**Mentor:**  
**prof. dr Drenka Vuković**

**Kandidatkinja:**  
**Natalija Perišić**

**Beograd, 2012. godine**

**Komisija:**

---

**Prof. Dr Drenka Vuković, mentor**

---

**Prof. Dr Ana Čekerevac**

---

**Prof. Dr Mihail Arandarenko**

**Beograd, \_\_\_\_\_ 2012. godine**

# SADRŽAJ

<b>Rezime</b> .....	7
<b>Summary</b> .....	8
<b>UVOD</b> .....	9

## I DEO

### POLAZNA METODOLOŠKO-TEORIJSKA RAZMATRANJA

<b>1. Metodološke osnove istraživanja</b> .....	13
1.1 Predmet istraživanja.....	13
1.2 Naučni i društveni ciljevi.....	18
1.3 Hipotetički okvir.....	19
1.4 Naučno-istraživačke metode.....	21
1.5 Naučna i društvena opravdanost.....	22
<b>2. Teorijski okvir istraživanja</b> .....	22
2.1 Socijalna sigurnost u teoriji i legislativi.....	22
2.1.1 Teorijski kontekst – pojam, vrednosti i ciljevi.....	23
2.1.2 Socijalna sigurnost u međunarodnim dokumentima .....	25
2.1.3 Evropski pristupi socijalnoj sigurnosti.....	29
2.1.4 Nacionalni normativi o socijalnoj sigurnosti .....	31
2.2 Programi savremenih sistema socijalne sigurnosti .....	33
2.2.1 Penzijsko osiguranje.....	34
2.2.2 Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje.....	39
2.2.3 Osiguranje nezaposlenih.....	43
2.2.4 Zaštita porodica sa decom.....	47
2.2.5 Socijalna zaštita.....	52
2.3 Pristupi o odnosu države i tržišta kao činioca socijalne sigurnosti.....	56
2.3.1 Marksistički kolektivizam.....	56
2.3.2 Socijalni reformizam.....	57
2.3.3 Umereni individualizam.....	58



2.3.4	Umereni kolektivizam.....	59
2.3.5	Nova desnica.....	60
2.4	Javno i privatno osiguranje u praksi - argumentacija za i protiv.....	61
<b>3.</b>	<b>Socijalna (ne)sigurnost u uslovima krize.....</b>	<b>67</b>
3.1	Efekti finansijske i ekonomske krize.....	67
3.2	Socijalni aspekti krize.....	70
3.3	Uvećana nesigurnost i mogući socijalno-politički odgovori.....	74

## II DEO

### SADRŽAJ I TOKOVI PROMENA U SOCIJALNIM SISTEMIMA

<b>1.</b>	<b>Novi postulati o odnosu države i tržišta.....</b>	<b>80</b>
1.1	Država u uslovima globalizovane privrede.....	80
1.2	Dekomodifikacija u socijalnim modelima.....	85
1.3	„Treći put“ i nova uloga države.....	88
1.4	Od pasivne ka aktivnoj socijalnoj politici.....	92
	1.4.1 Stanovišta o aktiviranju – aktuelnost i kontroverze.....	92
	1.4.2 Modeli aktiviranja.....	97
<b>2.</b>	<b>Neoliberalna učenja i praksa.....</b>	<b>100</b>
2.1	Pristup Svetske banke.....	100
2.2	Američke reforme sistema.....	104
2.3	Podsticaji na rad i zapošljavanje.....	107
<b>3.</b>	<b>Pozitivna praksa socijal-demokratskog modela.....</b>	<b>111</b>
3.1	Reformski procesi i iskustva.....	111
3.2	Uvažavanje tržišnih zakonitosti.....	114
3.3	Uloga i odgovornosti države.....	118
3.4	Pojedinac i porodica.....	121
<b>4.</b>	<b>Evropski socijalni režimi.....</b>	<b>125</b>
4.1	Raznolikost pristupa i rešenja.....	125
4.2	Koordinacija nacionalnih modela.....	128
4.3	Politika socijalne uključenosti.....	133

## III DEO

### SOCIJALNA SIGURNOST U SRBIJI

<b>1.</b>	<b>Ekonomski okvir i ishodi</b> .....	140
1.1	Period „blokirane” transformacije.....	140
1.2	Tranzicione promene i efekti.....	145
1.3	Reforme u ekonomiji.....	147
1.4	Uticaj svetske ekonomske krize.....	151
	1.4.1 Negativni aspekti i izlazne strategije.....	151
	1.4.2 Socijalna sigurnost i razvoj – zvanične prognoze i preporuke.....	154
<b>2.</b>	<b>Strateški pravci penzionih reformi</b> .....	157
2.1	Izazovi demografskih trendova.....	157
2.2	Parametarske promene penzijskog osiguranja.....	160
2.3	Privatizacija penzijskih fondova.....	164
2.4	Jačanje finansijske održivosti sistema.....	167
2.5	Minimum sigurnosti u starosti.....	170
<b>3.</b>	<b>Zdravstvo - stanje i perspektive razvoja</b> .....	172
3.1	Reforme zdravstvenog sistema.....	173
3.2	Bolje zdravlje za sve.....	175
3.3	Sektorske strategije.....	179
3.4	Efekti i uticaj reformi.....	181
3.5	Dileme i ograničenja privatizacije.....	183
<b>4.</b>	<b>Tržište rada i politika zaposlenosti</b> .....	187
4.1	Aktuelni trendovi na tržištu rada.....	187
4.2	Reformski pravci i strategijske osnove promena.....	191
4.3	Aktiviranje nezaposlenih.....	195
4.4	Programi i mere na tržištu rada.....	199
<b>5.</b>	<b>Siromaštvo i socijalna isključenost</b> .....	202
5.1	Borba protiv siromaštva – strateški okvir.....	202
5.2	Rizične grupe u Srbiji – apsolutno i relativno siromaštvo.....	203
5.3	Socijalna uključenost i problematika socijalne isključenosti.....	209
5.4	Strateške reforme sistema socijalne zaštite.....	211
5.5	Programi pomoći i podrške.....	213

<b>6.</b>	<b>Porodica u procesima promena.....</b>	<b>218</b>
6.1	Položaj žena na tržištu rada u Srbiji.....	218
6.2	Granice državnog sistema zaštite porodica sa decom.....	221
6.3	(Ne)sigurna budućnost i migracije.....	227

## **IV DEO**

### **EVALUACIJA PROGRAMA I PRAKSE**

<b>1.</b>	<b>Aktuelizacija ranijih postulata i nova učenja.....</b>	<b>231</b>
<b>2.</b>	<b>Preispitivanje teorijskih postavki.....</b>	<b>233</b>
<b>3.</b>	<b>Realna ograničenja i nedostaci u praksi.....</b>	<b>235</b>
<b>4.</b>	<b>Institucionalne, zakonodavne i strateške osnove i pravci promena.....</b>	<b>237</b>
<b>5.</b>	<b>Korisnici programa i rezultati reformi.....</b>	<b>244</b>
<b>6.</b>	<b>Promena aktera u javnom domenu.....</b>	<b>248</b>

<b>ZAKLJUČAK.....</b>	<b>252</b>
-----------------------	------------

<b>LITERATURA.....</b>	<b>259</b>
------------------------	------------

## Re z i m e

Udeo države i tržišta u obezbeđivanju socijalne sigurnosti, kao i sama socijalna sigurnost, predmet su preispitivanja i čestih osporavanja u savremenim političkim, ekonomskim i socijalnim kontekstima. Konceptije o dominaciji tržišnih i potiskivanju državnih mehanizama, sve su prisutnije, ali ne univerzalno u praksi, sa protivurečnim i nedovoljno istraženim posledicama.

Strukturu rada sačinjava razmatranje problematike socijalne sigurnosti uopšte, sadržaja i tokova promena u savremenim socijalnim sistemima, sistema socijalne sigurnosti Srbije i evaluacija programa i prakse.

Socijalna sigurnost analizirana je sa teorijskog i legislativnog aspekta, unutar kojeg su predstavljene osnove programa socijalne sigurnosti. Različite (i dopunjujuće) škole mišljenja, predstavljaju okvir za argumentaciju o održivosti podele državnih i tržišnih delatnosti u praksi, naročito sa stanovišta svetske ekonomske krize. Pozicioniranje socijalne sigurnosti unutar globalnog konteksta tiče se karakteristika, izazova i prilika sa kojima se suočavaju neo-liberalni i socijal-demokratski socijalni modeli. Odgovori i reakcije koje se nalaze u rasponu između ove dve orijentacije, jesu svojevrsna nacionalna prilagođavanja, koja se u Evropi odražavaju kroz izvesne zajedničke socijalno-političke mere. Nacionalna problematika socijalne sigurnosti proučavana je posredstvom prikaza stanja i reformi u sistemima penzijskog, zdravstvenog i osiguranja nezaposlenih, kao i socijalne i dečije zaštite. Reformski poduhvati u Srbiji, na nivou kvantitativnih i kvalitativnih izmena, kao i promena ciljeva i orijentacije socijalno-političke prakse, procenjivani su u kontekstu ograničenja i mogućnosti ostvarivanja socijalne sigurnosti. Dometi novih i starih postulata i potreba za njihovim modifikovanjem u uslovima novih socijalnih rizika, prikazani su posredstvom efekata reformi na položaj korisnika.

**Ključne reči:** socijalna sigurnost, sistemi socijalne sigurnosti, država, tržište, reforme.

## **S u m m a r y**

The interplay between the state and the market in providing social security, as well as social security *per se*, have been under scrutiny of frequent disputing in contemporary political, economic and social contexts. Conceptions about the dominance of the market over the state mechanisms have been increasingly present, but not universally in practice, with contradictory and insufficiently explored consequences.

The structure of the dissertation consists of the following parts: social security in general, contents and trends in contemporary social systems, social security system in Serbia and evaluation of programs and practices.

Social security has been analyzed in terms of its theoretical and legislative aspects, with the presentation of the basics of social security programs. Different (yet supplementing) theoretical approaches are a framework for the argumentation about sustainability of the division between the state and market activities in practice, especially from the point of view of the economic crisis. Positioning social security within the global context refers to characteristics, challenges and opportunities faced by neo-liberal and social-democratic models. Reactions in the range between these two orientations are specific national adaptations which can be observed as certain joint social-political measures in the European area. The national topic of social security has been studied through existing conditions and reforms in old-age, health and unemployed insurance, as well as social and child protection systems. Reform endeavors in Serbia, both in terms of qualitative and quantitative changes, as well as transformation of aims and orientation of the social-political practice, have been evaluated from the point of view of limits and possibilities of social security realization. Achievements of new and old paradigms and the need to modify them in the situation of new social risks, have been considered through reform effects on the position of beneficiaries.

**Key words:** social security, social security system, state, market, reforms.

## **UVOD**

Savremene društvene promene, kako političke, ekonomske i socijalne, tako i vrednosne, odražavaju se višestruko i suštinski i na problematiku socijalne sigurnosti i mehanizama njenog ostvarivanja. Socijalni sistemi, koji predstavljaju osnovni garant socijalne sigurnosti, izloženi su brojnim (suštinskim) transformacijama, čija slojevitost rezultuje promenljivim udelom države i tržišta u ostvarivanju određenih socijalnih prava i dohodaka. Državna i tržišna „dimenzija“ socijalnog sistema, (ne)sigurnost tokom i nakon nastanka socijalnih rizika, kao i posledične koristi i nedostaci, čine najopštiji predmet rada, iz čega i proizilazi njegova usmerenost ka determinisanju „granica“ između odgovornosti države i tržišta za socijalnu sigurnost.

Sa metodološkog i teorijskog stanovišta, problematika socijalne sigurnosti obrađena je unutar *Polaznih metodološko-teorijskih razmatranja*, u kojima se preispituje hipoteza o uticaju globalnih savremenih trendova na tržišno orijentisane reforme socijalnih sistema i udaljavanju sistema socijalne sigurnosti od progresivnog modela i stvaranju države u kojoj rastući uticaj tržišta ima protivurečne posledice po socijalnu sigurnost korisnika.

Pojmovni, aksiološki i legislativni aspekt socijalne sigurnosti, predstavlja uvod u prikaz normativnih i institucionalnih osnova savremenih socijalnih programa. Različite akademske interpretacije (stvarnog i percipiranog) odnosa države i tržišta u ostvarivanju socijalne sigurnosti, praćene su procenom i analizom višestrukosti faktora koji utiču na podelu nadležnosti među njima. Pretnja, koju po razvoj programa socijalne sigurnosti predstavlja aktuelna svetska kriza, razmatrana je preko direktnih i indirektnih uticaja preraspodele raspoloživih sredstava na postojeće socijalne sisteme, rasta nezaposlenosti i siromaštva i menjanja karaktera socijalnih mera pod uticajem krize.

U *Sadržaju i tokovima promena u socijalnim sistemima* obrazloženi su faktori socijalne transformacije i predstavljeni praktični odgovori različitih sistema socijalne sigurnosti na neizvesnosti i rizike. Promenjena uloga država pozicionirana je u kontekst pristupa trećeg puta i aktivne socijalne politike.

Snažno uporište neoliberalnih učenja i prakse u anglo-saksonskom svetu i zadobijanje kredibiliteta postulata tržišnog fundamentalizma naročito tokom 1990-ih godina u drugim zemljama, prikazano je posredstvom socijalno-političkih delatnosti Svetske

banke i reforme sistema socijalne pomoći u Sjedinjenim Američkim Državama. Alternativa neoliberalnom učenju, socijal-demokratski pristup, posmatrana je sa stanovišta prevazilaženja ograničenja nepovoljnih trendova u društvima u kojima je, komparativno posmatrano, udeo države u obezbeđivanju socijalne sigurnosti najveći.

Nasuprot neoliberalnoj i socijal-demokratskoj orijentaciji, različitost socijalno-političkih odgovora na promene u evropskim zemljama prikazana je sa stanovišta njihove pripadnosti Evropskoj uniji, s obzirom na to, da je ona imenitelj njihovih zajedničkih politika, na nivou sektorskih i stratejskih pristupa, između ostalog i onih, koji se odnose na socijalnu sigurnost.

Polazne pretpostavke *Socijalne sigurnosti u Srbiji* sagledavane su kroz ekonomsku i političku, a nakon toga i kroz socijalnu prizmu. Sistem socijalne sigurnosti Srbije (penzijsko, zdravstveno i osiguranje nezaposlenih, socijalna i dečija zaštita) obrađen je sa problemskog stanovišta – starenja populacije, indikatora zdravstvene zaštite, nezaposlenosti i siromaštva, položaja žena i dece, u cilju potpunijeg uvida u potrebe za transformacijom različitih programa. Pravni okvir sistema, uporedo sa ciljevima i preporukama iz strateških dokumenata, institucionalni i finansijski osnov, kao i statistički podaci, predstavljaju osnov analize sprovedenih reformi i njihovih efekata. Zajedno sa nerešenim pitanjima, reforme su pozicionirane u širi kontekst prepreka i mogućnosti prošlog i budućeg razvoja sistema.

*Evaluacija programa i prakse* predstavlja razmatranja ranijih teorijskih doprinosa problematici odnosa države i tržišta u obezbeđivanju socijalne sigurnosti u Srbiji, kao i onih koji su trenutno aktuelni. Problemi u sprovođenju teorijskih postulata i njihovom prilagođavanju u praksi, uporedo sa nametanjem neodrživih rešenja, analizirani su sa stanovišta kašnjenja sa suštinskim reformama, usklađenim sa specifičnim okolnostima i višestrukih (političkih, ekonomskih i socijalnih) troškova koje to proizvodi. Institucionalni akteri reformi, kao i efekti reformi na položaj korisnika, zajedno sa istraživanjem stavova javnosti, predstavljaju završnu analizu raspodele državnih i tržišnih nadležnosti u obezbeđivanju socijalne sigurnosti.



**I DEO**

**POLAZNA METODOLOŠKO-TEORIJSKA  
RAZMATRANJA**

# **1 Metodološke osnove istraživanja**

## **1.1 Predmet istraživanja**

Jednu od karakterističnih odlika društvenih tokova uopšteno, a naročito u oblasti socijalne sigurnosti, tokom poslednje tri decenije, predstavlja promena (individualnih i kolektivnih) percepcija, stavova i prakse o udelu države i tržišta, u obezbeđivanju socijalne sigurnosti stanovništva.

Počev od uvođenja prvih oblika socijalnog zakonodavstva u savremenom smislu i nastanka tzv. država blagostanja, širen je opseg državnih mera usmeravanih ka garantovanju dohotka u slučaju nemogućnosti individua da ostvare određeni, društveno prihvatljiv, nivo socijalne sigurnosti.

Period od polovine dvadesetog veka do 1970-ih godina, odlikovao se najvišom stopom rasta realnih izdvajanja za javne sisteme socijalne sigurnosti. Progresija državnih intervencija i uvećanje troškova za socijalne sisteme u ovom periodu, kako u građanskim, tako i u socijalističkim društvima, bili su, pre svega, u sprezi sa širenjem obuhvata stanovništva socijalnim osiguranjem. Tipični socijalni rizici u ovom periodu, predupređivani su unutar obaveznih sistema socijalne sigurnosti, posredstvom penzijskog, invalidskog, zdravstvenog i osiguranja nezaposlenih, kao i zaštite porodica sa decom i socijalne zaštite. Istovremeno, koncipirani su i dodatni programi, u cilju podsticanja socijalne sigurnosti i poboljšanja životnog standarda siromašnih, ali i društvenih manjina, samohranih majki i drugih, koji su se u većoj meri suočavali sa preprekama prilikom pristupa na tržište rada. U ovo vreme, uvedene su i šeme pomoći nezaposlenima i licima sa niskim zaradama, putem programa prekvalifikovanja i dokvalifikovanja, subvencija za zapošljavanje itd.

Uprkos povremenim kritikama, uviđanje koristi i efikasnosti državno finansiranih sistema socijalne sigurnosti i dometa državnih politika, opravdavalo je uvećanje iznosa socijalnih transfera i legitimizovalo ekspanzivne javne intervencije.

Sve do naftne krize iz 1973. godine, za razliku od perioda koji je usledio, nacionalne države razvijale su se u uslovima ekonomskog rasta, relativno niskih stopa nezaposlenosti i relativno visokih zarada, kao i stabilne porodične strukture. Međutim, usporena stopa rasta izdvajanja za javne sisteme socijalne sigurnosti tokom 1980-ih godina, a zatim i stanovišta o potrebi njihovog snižavanja tokom 1990-ih, skrenuli su pažnju na to, da „izgleda da su socijalna izdvajanja dostigla svoj maksimum“ (Gilbert, 2005: 3).

Od sredine sedamdesetih godina, a posle toga sve intenzivnije, krug zastupnika stanovišta o državi blagostanja, kao rešenju socijalnih problema i zagovornika njenih politika obezbeđivanja socijalne sigurnosti, postajao je uži. Na udaru kritike, na osnovu argumentacije da ne predstavlja više rešenje socijalnih i ekonomskih problema, već njihov izvor, država blagostanja prestala je da se smatra instrumentom modifikacije tokova i neizvesnosti tržišne privrede, već „delom problema, koje je trebalo da reši“ (Gilbert, 2002: 23). „Tamo gde su je njeni osnivači videli kao spasioca ljudskih, socijalnih i ekonomskih resursa, sada je smatrana uzrokom troškova u svim ovim oblastima. Sada je tržište uzvišeno, kao put ka ekonomiji, dok je prethodno blisko povezivano, iako uzdržano, sa stvaranjem i opstajanjem Beveridžovih pet džinovskih zala“ (Beresford, 2005: 470).

Unutar šireg ekonomskog i društvenog konteksta savremenih promena, zrelost samih sistema socijalne sigurnosti uputila je na potrebu za redefinisanjem državnih i tržišnih odgovornosti, kao i za uvođenjem drugačijih principa, kojima bi se uvažila nova socijalna stvarnost. Naime, počev od 1980-ih godina, preobražaji u obrascima demografskih trendova, na tržištu rada i u strukturi porodice, doveli su do pojave socijalnih potreba, čija je skala postala izuzetno razuđena, dok je istovremeno, postalo očigledno, da se ove nove socijalne potrebe,<sup>1</sup> ne mogu u potpunosti garantovati unutar tradicionalno koncipiranih, javnih sistema socijalne sigurnosti.

---

<sup>1</sup> U pitanju su socijalne potrebe koje, u najširem smislu, nastaju prilikom prelaska u tzv. post-industrijsko društvo i u vezi sa kojima se javljaju određeni novi socijalni rizici. U njih se ubrajaju: nizak nivo kvalifikacija ili zastarele kvalifikacije; zaposlenost u neprofitabilnim sektorima ekonomije; fleksibilne forme zapošljavanja (sa stanovišta problema ostvarivanja prava na socijalne naknade u slučaju nepunog radnog vremena, visine zarade i sl); posao sa neodgovarajućim ili nestalnim dohotkom; nemogućnost usklađivanja radnih i porodičnih obaveza; samohrano roditeljstvo; staranje o srodnicima; neadekvatan obuhvat sistemima socijalne sigurnosti; pogrešni izbori kada je u pitanju privatno socijalno osiguranje; novo siromaštvo i socijalna isključenost (Vuković, Perišić, 2008).

„Osamdesetih godina prošlog veka započelo je svojevrсно takmičenje u promenama, odnosno reformama socijalne države. Neoliberalni udar na socijalne države je bio brz i uspešan. Usledile su, međutim, i značajne kritike njenih zagovornika, no one su bile nešto sporije“ (Hegyesi, 2004: 141-142). Delimično pod uticajem globalizacije i neoliberalizma u ekonomiji, suočene sa objektivnom nemogućnošću ili poteškoćama prilikom suverenog upravljanja faktorima ekonomskog rasta, brojne države inicirale su reforme socijalnih sistema, u pravcu afirmisanja tržišnih principa.

Uočljivo povlačenje države ili ostavljanje većeg prostora tržišnoj inicijativi u (gotovo) svim područjima sistema socijalne sigurnosti, motivisano je promenama stava o kolektivnoj odgovornosti i vrednosnog koncepta tzv. „kolektivnog ugovora“ između države i pojedinca.

Na opštem nivou, ova promena ogledala se najpre u dobijanju na značaju stanovišta političke ekonomije, prema kojima se ciljevi države blagostanja najbolje postižu obezbeđivanjem efikasnosti tržišta i prema kojima socijalno-političke intervencije države značajno ugrožavaju budžet. Ona je, upravo, posledica i proizvod menjanja vrednosnih orijentacija o odnosu između odgovornosti države i tržišta, ali i redefinisavanja granica državnih intervencija u obezbeđivanju socijalne sigurnosti.

Najšire posmatrano, pravac promena od proklamovanja socijalnih prava ka insistiranju na odgovornostima, sadržan je u opštoj transformaciji socijalno-političkih principa univerzalizma u ostvarivanju prava unutar javno finansiranih sistema socijalne sigurnosti, u politike selektivnog i targetiranog pristupa privatnim socijalnim uslugama, koncipiranim tako da podstiču učešće na tržištu rada i individualne odgovornosti. Istovremeno, samodovoljnost i zapošljavanje, kao elementi orijentacije usmerene ka podsticanju individualnih odgovornosti, značajno su uticali na pooštavanje uslova za ostvarivanje prava na socijalne naknade i osnažili pristup rezidualizma.

Iskustva akumulirana tokom perioda razvoja javnih sistema socijalne sigurnosti, uputila su i na određene nepredviđene, negativne efekte široko definisanih socijalnih naknada u državnom sistemu socijalne sigurnosti - u prvom redu na njihovo destimulativno dejstvo na zapošljavanje. Stanovišta o zavisnosti od socijalnih naknada postala su dominantna tokom 1990-ih godina, ponajviše u Sjedinjenim Američkim Državama, u kojima i inače

snažna liberalna ideologija predstavlja jednu od ustaljenih prepreka širenju državnih intervencija u socijalnom sistemu. Skoro univerzalno prihvatanje stanovišta o pasivizaciji korisnika socijalnih naknada, prevedeno je u koncept aktiviranja, odnosno unapređenja kapaciteta za rad. Sledeći korak predstavljale su reforme u pravcu podsticanja zapošljavanja korisnika i kreiranje tzv. *workfare* sigurnosti.

U tom kontekstu, transformacija sistema socijalne pomoći u Sjedinjenim Američkim Državama, započeta 1996. godine, predstavlja jedan od najdalekosežnijih i najdoslednijih programa podsticanja korisnika socijalne pomoći na zapošljavanje. Njegovim odredbama predviđa se vremensko ograničavanje ostvarivanja prava na materijalne naknade, kao i uslovljavanje ostvarivanja ovog prava prihvatanjem zaposlenja ili nastavkom školovanja. U kojoj meri je do smanjenja broja korisnika materijalnih i drugih naknada u sistemu socijalne pomoći, došlo usled reforme samog sistema, a koliko usled povoljnih ekonomskih prilika, nije isprva dokumentovano. Istovremeno, izostali su i podaci o tome, koji procenat korisnika je nakon napuštanja sistema socijalne pomoći, uspeo da se zaposli na poslovima koji bi obezbedili prihvatljiv nivo socijalne sigurnosti i koliko dugo su zadržali te poslove.

Razvoj američkog sistema socijalne sigurnosti predstavljao je najuočljiviji trijumf tržišta kao činioca obezbeđivanja socijalne sigurnosti, ali su neki od njegovih osnovnih principa u značajnoj koorelaciji sa reformama orijentisanim ka zapošljavanju u većini drugih država OECD-a, kao i Evropske unije.

Tokom poslednje decenije, zajednički imenitelj promena i reformi sistema socijalne pomoći, invalidskog osiguranja, osiguranja nezaposlenih i politika zaposlenosti uopšteno je sužavanje državnih nadležnosti i prenošenje odgovornosti na individue. U pitanju su ograničavanje pristupa pravima i skraćivanje perioda njihovog ostvarivanja, uvođenje ugovornih obaveza za korisnike i niza različitih podsticaja. U zakonodavstvima nekih država EU (poput: Danske, Velike Britanije, Finske, Španije i Holandije), produženi su periodi prethodne zaposlenosti, kao uslov za ostvarivanje prava na naknade. Istovremeno, u ovim segmentima sistema socijalne sigurnosti, skraćen je i period isplate socijalnih naknada (u Norveškoj, Italiji, Holandiji i Nemačkoj) i uvedeni su ili produženi periodi čekanja na isplate (u Švedskoj, Finskoj, Belgiji i Francuskoj). Sjedinjene Američke Države, Norveška i Holandija uvele su striktnije uslove za ostvarivanje prava

po osnovu invalidnosti. Svi ovi programi reformisani su u pravcu podsticanja zapošljavanja korisnika i uvećanog oslanjanja na kapacitete tržišta u obezbeđivanju socijalne sigurnosti.

Značajnu dimenziju redefinisavanja granica između države i tržišta, osim tržišno orijentisanih reformi sistema socijalne sigurnosti, predstavlja i „uvećano targetiranje naknada“ (Gilbert, 2002: 8). Ono se odražava posredstvom proširenja principa provere dohotka i prihoda, kao osnove za ostvarivanje sve većeg broja prava, sužavanja kriterijuma za ostvarivanje prava u zdravstvenom sistemu i podizanja starosne granice za penzionisanje, uz već sužene mogućnosti prevremenog odlaska u penziju.

Konačno, širenje domena privatnog sektora u pružanju socijalnih usluga i sama privatizacija pojedinih segmenata sistema socijalne sigurnosti, najzastupljenija je u državama liberalne orijentacije. U Sjedinjenim Američkim Državama započeta je još 1980-ih godina, predlozima o tome da se znatan deo javnog sistema socijalne sigurnosti zameni, tako da država subvencionise tržišne aktere, koji bi zapošljavali dugotrajno nezaposlene, obezbeđivali dnevnu negu i pružali druge socijalne usluge. U ovom periodu su i u Velikoj Britaniji započete inicijative za prodaju javnih, opštinskih stambenih objekata i tržišno ugovaranje dodatnih zdravstvenih usluga, a tržišno orijentisan pristup socijalnoj sigurnosti, nastavljen je i tokom laburističkih vlada. U Švedskoj, koja pripada socijal-demokratskoj orijentaciji, početkom 1990-ih godina, počelo je da se izražava nezadovoljstvo socijalnim uslugama, usled njihove nediverzifikovanosti i odsustva različitosti pružaoca usluga. Ovaj pokret označio je transformaciju jednog isključivo državnog sistema socijalne sigurnosti, u kojima su jedini akteri državne institucije, ka sistemu sa privatnim, tržišnim elementima. Između ostalog, kapitalizacija penzijskog osiguranja u Švedskoj i u Danskoj, predstavljala je korak u pravcu privatizacije jednog dela sistema socijalne sigurnosti. U Holandiji je sredinom devedesetih godina privatizovan segment zdravstva kojim se regulišu odsustva zaposlenih povodom bolovanja, a u Nemačkoj je značajno povećan broj profitnih organizacija, koje se bave pružanjem usluga dugotrajne nege za stare.

Iako su prisutne različitosti između strategija razvoja sistema socijalne sigurnosti u različitim zemljama i iako se one ne mogu uvek pripisati specifičnostima modela kojima pripadaju, kao i što varira stepen njihove zastupljenosti i različitost motivacije, tako i

njihovu suštinu predstavlja uvećano oslanjanje individua na sopstvene kapacitete u obezbeđivanju socijalne sigurnosti, i to na tržištu.

## **1.2 Naučni i društveni ciljevi**

*Opšti naučni cilj istraživanja* je ispitivanje pravaca i nivoa transformacije savremenih sistema socijalne sigurnosti (penzijsko, zdravstveno i osiguranje nezaposlenih, podrška porodicama sa decom, socijalna zaštita), u poslednjim decenijama, pod uticajem promenjenih opštih društvenih i ekonomskih trendova i okolnosti, kao i posledica uvođenja novih postulata na socijalnu sigurnost korisnika sistema.

*Posebni naučni ciljevi istraživanja* su:

- sistematizacija relevantnih naučnih saznanja koja najuže pripadaju predmetu istraživanja, odnosno tradicionalnih i savremenih koncepata o ulozi države i tržišta u obezbeđivanju socijalne sigurnosti, kao i karakteristika postojećih socijalnih sistema;
- analiza (unutrašnjih i spoljašnjih) faktora promena sistema socijalne sigurnosti i normativnog okvira kojim se regulišu njegove pojedinačne oblasti;
- komparacija i utvrđivanje nivoa i pravaca razvoja socijalnih sistema u različitim državama, sa posebnim osvrtom na Srbiju;
- klasifikacija socijalnih sistema sa stanovišta njihovog razvoja ubuduće;
- empirijska verifikacija postavljenog analitičkog, komparativnog i klasifikatornog okvira, uviđanjem praktičnog uređenja sistema socijalne sigurnosti kroz prikaz njegovih pojedinačnih delova;
- objašnjenje veza i odnosa širih društvenih tendencija i paradigmatičkih promena u sistemima socijalne sigurnosti i evaluacija njihovog kvaliteta.

*Društveni cilj istraživanja* je da se na osnovu primenjene metodologije, postojećih i saznatih činjenica, kao i izvedenih zaključaka, sagledaju faktičke granice državnih i tržišnih odgovornosti, nadležnosti i mogućnosti, kao osnovnih determinanti socijalne sigurnosti. U kontekstu postojećih izazova i problema, u skladu sa kojim utvrđeni normativni i institucionalni okviri zahtevaju značajno prilagođavanje, društveni cilj istraživanja je da se uporednom analizom odredi ispunjenost ciljeva sistema socijalne sigurnosti u različitim zemljama, kako bi se uočila pozitivna, ali i negativna iskustva.

Društveni cilj je i da se na osnovu rezultata ovog istraživanja utiče na pravce i reforme postojeće socijalno-političke prakse u Srbiji, u svrhu uspostavljanja razvojnog, održivog i ekonomski funkcionalnog, ali pre svega pravičnog i inkluzivnog sistema socijalne sigurnosti, usaglašenog sa savremenim tendencijama, uz uvažavanje njegovih tradicionalnih, vrednosnih i brojnih drugih specifičnosti.

### **1.3 Hipotetički okvir**

*Opšta hipoteza* - Uvođenje principa tržišnog funkcionisanja u javne sisteme socijalne sigurnosti, naročito prisutno od početka 1990-ih godina, najuže je povezano sa promenom gledišta o kolektivnoj socijalnoj sigurnosti i afirmisanjem individualnih odgovornosti, čija je posledica uspostavljanje kvalitativno drugačijih odnosa između državnih i tržišnih intervencija u obezbeđivanju socijalne sigurnosti. Ekonomski, demografski i socijalni trendovi pojedinačno, a naročito u međusobnom dejstvu, imaju suštinski uticaj na tržišno orijentisane reforme socijalnih sistema. Njihov zajednički imenitelj je udaljavanje savremenih sistema socijalne sigurnosti od progresivnog modela i stvaranje države u kojoj rastući uticaj tržišta ima protivurečne posledice po socijalnu sigurnost korisnika. Izazov za ovakav model socijalne politike u kojem dominira tržište predstavlja aktuelna ekonomska kriza.

*Prva posebna hipoteza* - Činioci promena, tj. izmenjene okolnosti su dvostruke - one izviru delimično iz spoljašnjih, uglavnom ekonomskih, ali i ideoloških trendova, a zatim i iz samih sistema socijalne sigurnosti. S tim u skladu, okvir budućih socijalnih reformi opredeljen je dominantno ekonomskim restrikcijama, kao i reformskim promenama unutar samih socijalnih sistema, čiji bi optimalni cilj bilo povećanje efikasnosti socijalnih transfera.



*Druga posebna hipoteza* - Implikacije uvođenja tržišnih principa u sisteme socijalne sigurnosti, podstaknute (ekonomskim) idejama konkurencije, izbora, efikasnosti i racionalnog utvrđivanja troškova i koristi, su funkcionisanje (delova) socijalnih sistema prema tržišnim principima.

*Treća posebna hipoteza* - Nedovoljna teorijska i empirijska fundiranost argumentacije o superiornosti tržišta, podstaknuta praksom uticajnih međunarodnih aktera, poput Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda, ne vodi računa o tome da nemogućnost ostvarivanja socijalne sigurnosti posredstvom tržišta, dugoročno stvara gubitke koje treba da nadoknadi država, odnosno javni sektor.

*Četvrta posebna hipoteza* - Uspostavljanje ravnoteže između državnih i tržišnih odgovornosti obeleženo je dominantno ocenama o nesigurnosti promena, gde politička moć nametanja kriterijuma predstavlja glavni argument u sprovođenju reformi.

*Peta posebna hipoteza* - Tržišni principi ne deluju podsticajno na društvenu koheziju i solidarnost, kao i što ne vide obrazloženje za državne mere i redistribuiranje dohodaka, što umanjuje podršku javnim sistemima socijalne sigurnosti i širenju njihovog obuhvata.

*Šesta posebna hipoteza* - Relevantna iskustva zemalja koje javnom regulacijom pokušavaju da smanje nejednakosti, koje proizilaze iz privatnog obezbeđivanja socijalne sigurnosti, nedovoljno se koriste.

*Sedma posebna hipoteza* - Razvijanje državnih intervencija u onim oblastima socijalnih sistema, u kojima bi se mogli preduprediti nedostaci tržišnog funkcionisanja u Srbiji, je ograničeno.

*Osma posebna hipoteza* - Prihvatanje tržišnih zakonitosti kod stanovništva Srbije na eksplicitnom nivou, ne vodi istovremeno ka prihvatanju i njihovih socijalnih posledica.

*Deveta posebna hipoteza* - Individualni penzijski računi, privatno zdravstveno osiguranje i privatne socijalne usluge i ustanove, uživaju podršku populacije nezadovoljne sigurnošću i kvalitetom postojećih sistema, ali je ona ograničena nepostojanjem dovoljnih sredstava za njihovo plaćanje.

*Deseta posebna hipoteza* - Nepotpuna i neprecizna normativna zasnovanost koncepta aktiviranja nezaposlenih i korisnika materijalnih naknada, kao i odsustvo koordinacije sa drugim delovima sistema, redukuje potencijalnu efikasnost ovih mera i ne omogućuje realizovanje boljih rezultata.

#### **1.4 Naučno-istraživačke metode**

Primenjene metode naučnog istraživanja opredeljene su karakteristikama utvrđenog predmeta, ciljevima i hipotezama. Problematika socijalne sigurnosti sadrži specifične socijalne, političke, ekonomske, pravno-institucionalne i vrednosne aspekte i nameće multidisciplinarni pristup, koji obuhvata, pre svega, metodologiju karakterističnu za socijalno-političke nauke, ali i ekonomske, sociološke i pravne.

Kao *opštenaučne metode* u istraživanju predmeta upotrebljavaće se komparativna metoda, metoda modelovanja i statistička metoda.

Kao *osnovne posebne metode* koristiće se analitičko-sintetička metoda (analiza, apstrakcija, klasifikacija, dedukcija, kao i sinteza, indukcija i generalizacija).

Analiza predmeta istraživanja odvijaće se na tri nivoa:

- prvi, teorijski nivo analize različitih škola mišljenja o odgovornostima države i tržišta u sistemu socijalne sigurnosti i faktora menjanja njihovih granica;
- drugi, empirijski nivo analize primene novih konceptualnih okvira u pojedinačnim delovima sistema socijalne sigurnosti;
- treći nivo analize slučaja sistema socijalne sigurnosti u Srbiji, reformskih pravaca, njihovih polaznih pretpostavki i ishoda, kao i stavova korisnika o (ne)poželjnosti uvođenja novih zakonskih rešenja.

## **1.5 Naučna i društvena opravdanost**

Pored sistematizacije dosadašnjih naučnih saznanja iz oblasti razvoja i reformisanja savremenih sistema socijalne sigurnosti, *naučna opravdanost istraživanja* ogleda se i u objašnjenju i klasifikovanju negativnih i pozitivnih implikacija konceptualizacije odgovarajućih politika i mera. Između ostalog, ovaj rad predstavlja osnov za dalja naučna istraživanja, u kontekstu obezbeđivanja činjenica relevantnih za razvijanje naučno fundiranih rešenja aktuelnih problema i izazova u funkcionisanju sistema socijalne sigurnosti Srbije (u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i osiguranja nezaposlenih, kao i podrške porodicama i deci i socijalne zaštite).

*Društvena opravdanost istraživanja* proizilazi iz aktuelnih (poželjnih i nametnutih) razvojnih trendova u svim delovima sistema socijalne sigurnosti Srbije. Deficitni finansijski resursi i promene u strukturi stanovništva, zajedno sa aspiracijama o pridruživanju Evropskoj uniji, samo su neki od faktora koji ukazuju na neminovnost reformisanja sistema socijalne sigurnosti. Izučavanje normativnih pojmova i rešenja koja se nalaze u osnovi različitih teorijskih i praktičnih pristupa, može doprineti unapređenju znanja o njima, kao i o mogućnostima i potrebama intervencija unutar sistema socijalne sigurnosti.

## **2 Teorijski okvir istraživanja**

### **2.1 Socijalna sigurnost u teoriji i legislativi**

Socijalna sigurnost je, neposredno ili posredno, jedna od često istraživanih tema unutar socijalne teorije uopšteno. Ona je centralna, nezavisna varijabla socijalnih politika, i to u čitavom svetu, posebno potencirana različitim društvenim krizama, kakva je i trenutna finansijska i ekonomska kriza. Socijalna sigurnost predstavlja i cilj, odnosno težnju savremenih društava i pripada onim socijalnim kvalitetima, koji su univerzalno prihvaćeni, iako se potraga za načinima njenog ostvarivanja razlikuje. U tom kontekstu, razmatranja o socijalnoj sigurnosti predstavljaju oblast sučeljavanja liberalno orijentisane socijalno-političke misli i prakse, koju predstavljaju zagovornici

individualnih izbora i socijalno-demokratski inspiriranih teoretičara i praktičara, koji naglašavaju značaj socijalne solidarnosti. Na taj način, socijalna teorija usmerava socijalnu praksu i zakonodavstvo kojim se ustanovljava, promovise i menja određeno uređenje socijalnog poretka, a posledično, i ostvaruje socijalna sigurnost.

### 2.1.1 Teorijski kontekst – pojam, vrednosti i ciljevi

Višeslojnost pojma socijalne sigurnosti, kao i njegova evolucija, koja je rezultovala diverzifikovanošću sadržaja i mera u praksi, ali i niz dilema povodom samog termina, otežavaju konstituisanje opšte prihvaćene definicije.

Termini *socijalna sigurnost*, *socijalna zaštita*, *socijalno osiguranje*, *socijalno obezbeđenje*, a ponekad i *socijalna pomoć*, imaju različita, često isprepletana značenja u različitim (teorijskim i praktičnim) kontekstima i zemljama. Pored terminološke raznolikosti, pregled domaće i strane literature otkriva uočljivo odsustvo pokušaja orijentisanih ka definisanju samog pojma. „[...] Danas imamo situaciju da su u celokupnoj socijalno-političkoj literaturi retki pokušaji koji su usmereni na analitičku interpretaciju samog izraza 'socijalna sigurnost', kao i na praćenje i tumačenje prakse koja se na tome zasniva. Uobičajeno je da se ovaj termin koristi tako što se ne traži prethodno njegovo posebno određivanje i preciziranje njegove sadržine, koja se posmatra kao zdravorazumska i očigledna“ (Vuković, 1998: 15).

Kod domaćih autora, stanovišta o socijalnoj sigurnosti pozicionirana su uglavnom unutar šireg okvira socijalne i ekonomske politike. Pod socijalnom sigurnošću smatra se društveno stanje u kom uspešno deluje skup društvenih i zakonskih mera, čiji je osnovni cilj da stvore neku vrstu garancija protiv određenih rizika, koji pred svakim čovekom u društvu stoje (*Yves-Rastimir Nedeljković*). U širem značenju, pod socijalnom sigurnošću podrazumeva se skup društvenih akcija i mera, radi garantovanja životnih uslova ljudi povodom socijalnih rizika. Socijalna sigurnost u užem značenju, dovodi se u vezu sa tendencijom savremenog socijalnog osiguranja da preraste u socijalno obezbeđenje sveukupnog stanovništva jedne zemlje (*Dušan Lakićević*). Ona se povezuje i sa uverenošću čoveka da će mu određeni mehanizmi omogućiti poboljšanje ili da će bar onemogućiti pogoršanje njegovog ekonomskog i socijalnog statusa (*Berislav Šefer*) (Vuković, 1998).

U tom kontekstu, *socijalna sigurnost* odnosi se na okolnosti u kojima su institucionalizovane i u kojima se garantuju i sprovode one delatnosti države, kojima se pojedincima i/ili njihovim porodicama garantuju izvesni dohoci i izvesne usluge društvenih institucija u situacijama specifičnih socijalnih rizika, i to: rizika starosti; bolesti, povrede, roditeljstva; nezaposlenosti; siromaštva i socijalne isključenosti i sl. Izuzev nivoa državnih politika, socijalna sigurnost obezbeđuje se tradicionalno i u porodici, zajednici i na tržištu, ali determinisana je neformalnošću i spontanošću.

Socijalna sigurnost svrstava se u one *socijalne vrednosti* koje se ostvaruju posredstvom i u sprezi sa drugim socijalnim vrednostima, među kojima su i:

- jednakost (sa stanovišta ishoda), čijem se ostvarenju teži redistributivnim merama, u pravcu smanjenja društvenih jazova i poboljšanja socijalnog standarda;
- solidarnost, u čijoj osnovi leže altruizam i odgovornosti, kao uzajamnost i reciprocitet obaveza i prava;
- socijalna participacija, tj. uključenost u društvene tokove i procese donošenja odluka, onih aktera na koje te odluke proizvode odgovarajuće posledice;
- socijalna kohezija, koja se razvija kroz zajednička verovanja, interese, kolektivne akcije, kao i kroz solidarnost;
- socijalni dijalog i različite forme tripartizma.

*Ciljevi socijalne sigurnosti*, kao i ciljevi drugih oblasti javnih politika, su „efikasnost, pravičnost i administrativna izvodljivost“ (Barr, 1992: 6).

Dimenzije efikasnosti su makro-efikasnost, mikro-efikasnost i podsticajnost. Makro-efikasnost podrazumeva efikasnost nivoa socijalnih transfera uopšte (kao procenta ukupnog BDP), dok se mikro-efikasnost odnosi na efikasnost raspodele troškova između različitih segmenata socijalne sigurnosti. Njihova podsticajnost znači eliminisanje negativnih efekata rashoda i socijalnih naknada na štednju, zaposlenost i ponudu radne

snage. S tim u vezi, percepcija nužnosti garantovanja socijalne sigurnosti u savremenim uslovima, sve više je pod pritiskom raskoraka, koji postoji između konstantnog smanjenja sredstava raspoloživih za njeno finansiranje, tj. materijalnih problema i uvećanja (socijalnih) potreba. Kao jedna od oblasti javnih politika, socijalna sigurnost predstavlja i značajnu oblast državnih rashoda, zbog čega je, gotovo bez izuzetka, predmet protivurečnih rasprava. Vrlo čestu reakciju predstavljaju mere socijalnih restrikcija, vodeći ka tzv. „krizi socijalne sigurnosti.“

Pravičnost, kao etička i moralna kategorija, koja se tiče intervencija države u svrhu preraspodele dohodaka, nije uvek komplementarna sa efikasnošću, koja je ekonomski (merljiv) pojam. U literaturi se kao indikatori pravičnosti gotovo univerzalno navode smanjenje (rizika) siromaštva i nejednakosti u društvu. Razlog je u tome što siromaštvo i nejednakosti, čiji koreni podjednako izviru iz materijalnih okolnosti i iz socijalnih odnosa, predstavljaju potpunu negaciju socijalne sigurnosti (i blagostanja). Smanjenje siromaštva i nejednakosti postiže se redistribucijom, treba da rezultuje integracijom u društvo, a povezano je i sa zaštitom životnog standarda. Dileme u vezi sa ovim ciljem socijalne sigurnosti, nalaze se u domenu kriterijuma na osnovu kojih se može utvrditi siromaštvo, tj. pitanja ko se može smatrati (opravdano / neopravdano) siromašnim, koji izvori nejednakosti se ne smeju tolerisati i sl.

Administrativna izvodljivost obuhvata dva nivoa, koja se odnose, u stvari, na sisteme socijalne sigurnosti. Jedan se tiče njihove strukture i uređenja, pri čemu „sistem treba da bude jednostavan i lako shvatljiv, a njegovo administriranje najjeftinije moguće“ (Barr, 1992: 9). Drugi se odnosi na eliminisanje pretpostavki i prilika za zloupotrebu naknada i prava unutar sistema.

### *2.1.2 Socijalna sigurnost u međunarodnim dokumentima*

Na međunarodnom planu, pojam socijalne sigurnosti najčešće je tumačen ukazivanjem na njegov obuhvat i definisanjem opštih, minimalnih normi. Ujedinjene nacije (UN) i njena specijalizovana agencija, Međunarodna organizacija rada (MOR) su, baveći se socijalnim poretkom, u svojim normativnim aktivnostima, utvrdile sadržinske aspekte socijalne sigurnosti kao prava.

*Univerzalnom deklaracijom Ujedinjenih nacija o pravima čoveka* iz 1948. godine, pre svega, istaknuto je pravo svih na socijalnu sigurnost (čl. 22). Ovim dokumentom obuhvaćene su i različite dimenzije socijalne sigurnosti, kao što su pravo na rad i slobodan izbor zaposlenja, jednaku platu za jednak rad, pravične i zadovoljavajuće uslove rada i zaštitu od nezaposlenosti, pravednu i zadovoljavajuću naknadu, koja čoveku i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju na nivou ljudskog dostojanstva, kao i pravo na sindikalno organizovanje i istupanje (čl. 23). Komponentama socijalne sigurnosti, smatraju se i pravo na odgovarajuće radno vreme i plaćen godišnji odmor (čl. 24). Istovremeno, predviđeno je i pravo čoveka na životni standard koji štiti zdravlje i blagostanje njega samog i njegove porodice, uključujući adekvatnu ishranu, odevanje, stan, zdravstvenu zaštitu i potrebne socijalne službe, kao i osiguranje za slučaj nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, udovištva, starosti i drugih okolnosti u kojima nastane gubitak stalnih prihoda, iz razloga koji su izvan čovekove volje (čl. 25) (Ujedinjene nacije, 1948).

Garantovanje ovako definisanog prava na socijalnu sigurnost, podrazumeva i zahteva unapređenje obuhvata stanovništva naknadama adekvatnog nivoa, a zaštitu od socijalnih rizika treba da omogući koncipiranje sistema socijalne sigurnosti kojim se ostvaruje (bar) minimalna zaštita korisnika i njihovih porodica. Međutim, takva konstrukcija sistema socijalne sigurnosti zahteva njegovo pozicioniranje unutar „ne manje fundamentalnih principa upravljanja“ (Council of Europe, 2007: 19). Reč je o stavu, u skladu sa kojim socijalni sistem treba da bude pod nadzorom javnih vlasti ili da poslodavci i zaposleni, čiji doprinosi predstavljaju najveći izvor prihoda za socijalnu sigurnost, zajednički upravljaju sredstvima. Od podjednakog značaja je i da država „mora da prihvati opštu odgovornost za adekvatno obezbeđivanje naknada i za ispravno upravljanje institucijama i uslugama koje su u pitanju“ (Council of Europe, 2007: 19).

U *Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima čoveka* iz 1966. godine, takođe se navodi „pravo na socijalnu sigurnost, uključujući i socijalno osiguranje“ (čl. 9) (Ujedinjene nacije, 1966). Ono obuhvata pravo na naknade, bilo materijalne ili ne, u slučajevima nemogućnosti pojedinca da ostvari dohodak usled bolesti, invalidnosti, materinstva, povrede na radu, nezaposlenosti, starosti ili smrti člana porodice; nemogućnosti ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu; i neodgovarajuće podrške porodice. Istovremeno, vrši se ukazivanje na nužnost adekvatnosti nivoa

naknada (sa stanovišta iznosa i dužine isplate), njihove pristupačnosti i poštovanja principa nediskriminacije (Ujedinjene nacije, 1966). U tu svrhu, predviđa se uspostavljanje sistema socijalne sigurnosti koji bi se mogli zasnivati na uplati doprinosa ili bi, alternativno tome, mogli biti univerzalni, kao i što mogu biti prihvatljive druge šeme, koje omogućuju ostvarivanje osnovnih elemenata socijalne sigurnosti. Međutim, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava upućuje na konstantno postojanje problema u vezi sa primenom ovog prava u praksi, a naročito na ograničen pristup naknadama, s obzirom na to da „velika većina (oko 80%) svetske populacije nema trenutno pristup socijalnoj sigurnosti. Od ovih 80%, 20% živi u ekstremnom siromaštvu“ (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2008: 3).

*Deklaracija o socijalnom napretku i razvoju* iz 1969. godine polazi upravo od pretpostavke o usmerenosti socijalnog napretka i razvoja, između ostalog, ka „garantovanju obuhvatnih sistema socijalne sigurnosti i socijalnih službi; ustanovljavanju i unapređenju sistema socijalne sigurnosti i socijalnog osiguranja za sve koji su zbog bolesti, invalidnosti ili starosti, privremeno ili stalno nesposobni da zarađuju za život“ (čl. 11) (Ujedinjene nacije, 1969).

Legislativne i druge aktivnosti *Međunarodne organizacije rada* u oblasti socijalne sigurnosti datiraju još od perioda njenog osnivanja, 1919. godine, kada je u Preambuli njenog Ustava navedena potreba za poboljšanjem uslova rada, i to u kontekstu zaštite radnika od nezaposlenosti, kao i od rizika od bolesti i povreda.<sup>2</sup>

Standardi socijalne sigurnosti koje je, od tada do danas, Međunarodna organizacija rada usvojila kroz 31 konvenciju i 23 preporuke o socijalnoj sigurnosti, mogu se najšire klasifikovati u tri grupe:

- prva generacija standarda, odnosi se uglavnom na radnike, tj. zaposlene, i to u određenim sektorima privrede (poput: industrije i poljoprivrede) i suštinski poistovećuje (i sužava) socijalnu sigurnost sa socijalnim osiguranjem;

---

<sup>2</sup> Prva Konvencija o socijalnoj sigurnosti usvojena je još na prvom zasedanju MOR-a, 1919. godine i odnosila se na zaštitu materinstva (ILO, 2008).



- druga generacija standarda, doneta u periodu nakon II svetskog rata, predstavlja proširenje koncepta socijalne sigurnosti na čitavo stanovništvo. „Deklaracija iz Filadelfije, usvojena 1944. godine, redefinisala je ciljeve MOR-a, uključivanjem proširenja mera socijalne sigurnosti, tako da se obezbedi osnovni dohodak za sve kojima je takva zaštita potrebna i obuhvatna zdravstvena zaštita“ (Council of Europe, 2007: 20). Na ovom konceptu socijalne sigurnosti zasnovane su Preporuka o sigurnosti dohotka (br. 67)<sup>3</sup> i Preporuka o zdravstvenoj zaštiti (br. 69)<sup>4</sup> iz 1944. godine, koje su poslužile kao osnov za donošenje Konvencije o minimalnim normama socijalne sigurnosti (br. 102) iz 1952. godine;
- treća generacija standarda, konstituisana oslanjanjem na Konvenciju br. 102, predviđa viši nivo zaštite, sa stanovišta obuhvata populacije i nivoa socijalnih naknada.

*Konvencija o minimalnim normama socijalne sigurnosti (br. 102)* definiše minimalne standarde koje je potrebno ispuniti u devet klasičnih oblasti socijalne sigurnosti; to su: zdravstvena zaštita, naknade za vreme bolovanja, naknade u slučaju nezaposlenosti, starosne penzije, naknade u slučaju povrede na radu, porodične naknade, materinske naknade, invalidske i porodične penzije.

Izuzev Konvencije br. 102, normativni okvir zajedničkih ciljeva i principa u oblasti socijalne sigurnosti MOR-a, sačinjavaju i: *Konvencija o naknadama za povredu na radu (br. 121)* iz 1964. godine; *Konvencija o invalidskim, starosnim i porodičnim penzijama (br. 128)* iz 1967. godine; *Konvencija o zdravstvenoj zaštiti i naknadama za bolovanje (br. 130)* iz 1969. godine; *Konvencija o unapređenju zaposlenja i zaštiti od nezaposlenosti (br. 168)* iz 1988. godine i *Konvencija o zaštiti materinstva (br. 183)* iz 2000. godine.

Razmatrajući stanje u oblasti socijalne sigurnosti tokom 1990-ih godina i naročito reforme u pravcu privatizacije, unutar MOR-a konstatovano je i da prenošenje dela

---

<sup>3</sup> Preporukom br. 76 ustanovljavaju se sistemi garantovanja dohodaka i predviđaju okolnosti u kojima je potrebno obezbediti novčane naknade: bolest, materinstvo, invalidnost, starost, smrt hranioca porodice, nezaposlenost, smrtni slučajevi, povrede na radu.

<sup>4</sup> Zasniva se na principu da je jedan od osnovnih elemenata socijalne sigurnosti postojanje adekvatne zdravstvene zaštite.

odgovornosti za socijalnu sigurnost na individue i tržište, nije po sebi u konfliktu sa normama MOR-a, ali da smanjuje mogućnost države da garantuje adekvatan nivo naknada i samim tim uvećava rizike po individue.

Međunarodni standardi socijalne sigurnosti tokom prethodnog perioda, bili su od velikog uticaja na razvoj socijalne sigurnosti u različitim delovima sveta. Pravo na socijalnu sigurnost, definisano u skladu sa standardima Ujedinjenih nacija i Međunarodne organizacije rada, uneto je u brojna regionalna i nacionalna dokumenta.

### 2.1.3 *Evropski pristupi socijalnoj sigurnosti*

U evropskim okvirima, prvi dokumenti *Saveta Evrope* u oblasti socijalne sigurnosti bili su Evropski kodeks o socijalnoj sigurnosti i njegov Protokol iz 1964. godine, koji su stupili na snagu 17. marta 1968. godine. Ovim instrumentima, koji predstavljaju tzv. evropsko nekomunitarno pravo, postavljen je okvir minimalnih normi u oblasti socijalne sigurnosti evropskih zemalja.

*Evropski kodeks o socijalnoj sigurnosti*, koji se sastoji iz četrnaest delova, koncipiran je prema modelu Konvencije MOR-a br. 102 i predviđa zaštitu u situacijama istih socijalnih rizika.<sup>5</sup> Svaki od ovih delova sadrži minimalne standarde koji se odnose na materijalni obuhvat, krug korisnika, uslove koje je potrebno ispuniti za ostvarivanje prava; vrstu naknade, visinu i dužinu isplate, kao i period čekanja na njenu isplatu.

Evropski kodeks o socijalnoj sigurnosti revidiran je 1990. godine iz potrebe za prilagođavanjem promenama u nacionalnim zakonodavstvima kojima se reguliše problematika socijalne sigurnosti. *Revidiranim kodeksom* uvedeni su viši standardi, veća fleksibilnost i ostvaren je neutralan pristup problematici polova, a socijalni rizici koji su regulisani, isti su kao i u Evropskom kodeksu.

*Evropskom socijalnom poveljom* iz 1965. godine regulisana su prava zaposlenih žena na zaštitu tokom materinstva (čl. 8), pravo na zaštitu zdravlja (čl. 11), pravo na socijalnu

---

<sup>5</sup> U pitanju su: zdravstvena zaštita (deo II); naknade tokom sprečenost za rad usled bolesti (deo III); naknade za nezaposlene (deo IV); starosne penzije (deo V); naknade za povrede na radu (deo VI); porodične naknade (deo VII); materinske naknade (deo VIII); invalidske naknade (deo IX) i porodične penzije (deo X).

sigurnost (čl. 12), pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu (čl. 13), pravo na socijalnu pomoć (čl. 14), kao i pravo porodice na socijalnu, zakonsku i ekonomsku zaštitu (čl. 16). Pravom na socijalnu sigurnost, Socijalna povelja „obavezuje potpisnice na ustanovljavanje sistema socijalne sigurnosti, na njegovo očuvavanje i unapređivanje, kao i na obezbeđivanje jednakog tretmana za državljane drugih potpisnica“ (Nickless, 2002: 27). Istovremeno, regulativom Socijalne povelje predviđena je, takođe, obaveza država da garantuju bar sisteme koji su ekvivalentni zahtevima propisanim u Konvenciji br. 102 MOR-a.

*Revidiranom Evropskom socijalnom poveljom*, koja je stupila na snagu 1999. godine, uvedeno je pravo starih na socijalnu zaštitu, pravo na zaštitu u slučaju prestanka zaposlenja, pravo na smeštaj, pravo na dostojanstven rad i pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti. Cilj ove Povelje bilo je ostvarivanje viših standarda, kao i razvijanje evropske politike u oblasti borbe protiv siromaštva.

Problematika socijalne sigurnosti i njeno razmatranje u *Evropskoj uniji* sekundarno je u odnosu na praksu njenih država članica, čija se suverenost u koncipiranju sistema socijalne sigurnosti i danas, nakon više od pola veka od nastanka Zajednice, ne dovodi u pitanje, a instrumente harmonizacije i konvergencije socijalne sigurnosti, potpisnuo je Otvoreni metod koordinacije.

Izuzev članstva u tadašnjim evropskim zajednicama, punopravno članstvo istih država u MOR-u, rezultovalo je ratifikovanjem najvažnijih konvencija ove organizacije. „Povrh toga, iste države su kao članice Saveta Evrope bile i ugovorne strane Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a očekivalo se da će ratifikovati i Evropsku socijalnu povelju, čiji je nacrt bio izrađen krajem pedesetih godina prošlog veka“ (Kovačević, 2006: 75). S tim u skladu, samo manji broj pitanja iz oblasti socijalne sigurnosti, regulisan je na komunitarnom nivou. Dodatno, Sporazumom o socijalnoj politici, koji predstavlja Aneks Ugovora iz Mاستrihta, socijalna sigurnost uvrštena je u onu grupu oblasti u kojoj se odluke donose jednoglasno. To je imalo značajne implikacije po dalji razvoj ovog prava, jer je „evropska socijalna agenda postala, u većoj meri, determinisana onim oblastima u kojima je bilo lakše postići konsenzus“ (Perišić, 2008 a: 17), što se nije odnosilo na socijalnu sigurnost.

Socijalna sigurnost, na komunitarnom nivou, predstavlja jedno od prava ustanovljenih *Poveljom Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika* iz 1989. godine, i to na naredni način: „Svaki radnik Evropske zajednice ima pravo na adekvatnu socijalnu zaštitu, kao i na uživanje adekvatnog nivoa naknada u sistemu socijalne sigurnosti, bez obzira na svoj status i veličinu preduzeća u kom je zaposlen. Lica koja nemaju pristup tržištu radne snage ili nisu uspela da se zaposle nakon otpuštanja, i stoga im nedostaju sredstva za život, moraju biti u mogućnosti da dobiju adekvatnu naknadu i socijalnu pomoć, koja će biti u skladu sa njihovim (porodičnim i drugim) prilikama“ (čl. 10) (*The Community Charter*, 1989).

*Poveljom o osnovnim pravima Unije* iz 2000. godine kodifikovana su osnovna prava, koja su priznavana i pre njenog usvajanja, između ostalog, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, Socijalnom poveljom Saveta Evrope i *Poveljom Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika*. U Naslovu IV („Solidarnost“), predviđeno je eksplicitno pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć (čl. II-94), i to na taj način, što se Unija obavezuje na poštovanje „prava pristupa uslugama iz oblasti socijalne pomoći i socijalnim službama koje se bave pružanjem pomoći u slučajevima materinstva, bolesti, povrede na radu, zavisnosti ili starosti, kao i u slučaju gubitka zaposlenja“ (*Povelja o osnovnim pravima Unije*, 2000: 101). U cilju obezbeđivanja tzv. dostojne egzistencije, Povelja predviđa i pomoć za stanovanje, izuzev prava na socijalnu pomoć, koje garantuje svim legalnim stanovnicima EU.

#### 2.1.4 Nacionalni normativi o socijalnoj sigurnosti<sup>6</sup>

U pravni poredak (tadašnje) socijalističke Srbije, odredbe o socijalnoj sigurnosti unete su prilikom donošenja prvog ustavnog akta, 1947. godine. One su, s jedne strane, odražavale socijalne vrednosti i težnju za uspostavljanjem socijalističkog uređenja uopšteno, a s druge strane, inkorporirale su osnovna tada važeća načela Međunarodne organizacije rada iz oblasti socijalne sigurnosti. Dosledno naglašavanju značaja rada u socijalizmu, Ustavom je predviđeno da „država zaštićuje lica u najamnom radnom odnosu, naročito obezbeđenjem prava udruživanja, ograničenjem radnog vremena, obezbeđenjem prava na plaćeni godišnji odmor, kontrolom radnih uslova, brigom o

---

<sup>6</sup> Nacionalnim kontekstom obuhvaćen je samo period nakon Drugog svetskog rata, a ne i ranije.

stambenim prilikama i socijalnim osiguranjem“ (čl. 21, Ustav Narodne Republike Srbije, 1947). U vezi sa tim bile su i proklamacije o ravnopravnosti žena i muškaraca u svim oblastima života, kao i prava na jednaku platu za jednak rad. Međutim, predviđena je i posebna zaštita žena u radnom odnosu, kao i to da „država naročito štiti interese matere i deteta osnivanjem porodilišta, dečjih domova i obdaništa i pravom matere na plaćeno odsustvo pre i posle porođaja“ (čl. 25, Ustav Narodne Republike Srbije, 1947). Razvoj socijalnih prava i socijalne sigurnosti u ovom periodu, dodatno, kretao su u okvirima odredbi o zaštiti i podizanju zdravlja stanovništva organizacijom zdravstvenih službi (čl. 37) i o posebnoj zaštiti ratnih invalida i dece palih boraca (čl. 36).

Socijalna sigurnost, zajedno sa ekonomskom sigurnošću, u Ustavu iz 1963. godine, eksplicitno je navedena kao jedna od tzv. „neprikosnovenih osnova položaja i uloge čoveka“ (Ustav Socijalističke Republike Srbije, 1963: 4). Obavezno socijalno osiguranje radnika, unutar jedinstvenog sistema, zasnovanog na solidarnosti i uzajamnosti, podrazumevalo je konkretno „zdravstvenu zaštitu i druga prava za slučaj bolesti, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti i starosti“ (čl. 40, Ustav Socijalističke Republike Srbije, 1963). Zadržane su i odredbe o posebnoj zaštiti majki sa decom i ratnih invalida, kao i decom bez roditeljskog staranja uopšteno i proširene su na „druga lica koja nisu u mogućnosti da se sama brinu o sebi, svojim pravima i o zaštiti svojih interesa“ (čl. 42, Ustav Socijalističke Republike Srbije, 1963).

Narednim ustavnim aktom iz 1974. godine, zagarantovano je pravo na rad i predviđene su obaveze tzv. društvene zajednice u obezbeđivanju i podsticanju uslova za rad, i to naročito onih koji nisu sposobni za rad, kao i pravo na materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti. Regulacija problematike koja pripada oblasti socijalne sigurnosti postala je obimnija, stvarajući osnov širokih prava u oblastima zdravstvene zaštite, podrške i pomoći vojnim invalidima, majkama sa decom, licima nesposobnim za rad i porodicama sa decom. Uporedo sa razvijanjem samog samoupravnog sistema socijalne sigurnosti, „u sve oblasti društvenog života inkorporirana su izvesna načela i norme usmerene ka ostvarivanju socijalne sigurnosti ljudi“ (Lakićević, 1991: 357).

Promene društvenog konteksta, tj. državnog uređenja s početka devedesetih, nisu unele značajnije izmene u koncept socijalne sigurnosti. Prema Ustavu Srbije iz 1990. godine, socijalna sigurnost i dalje je ekstenzivno definisana, dodate su i neke nove dimenzije,

bez napuštanja starih. Zaštita majki i dece, posebna zaštita porodice i pravo svih na zdravstvenu zaštitu (čl. 28-30, Ustav Republike Srbije, 1990), zajedno sa pravom na rad, pripadali su onim pravima koja su garantovana i u periodu koji je prethodio. Odredbe o obaveznom socijalnom osiguranju, takođe, predstavljale su kontinuitet sa periodom socijalizma, a eksplicitno je utvrđeno da „Republika Srbija uređuje i obezbeđuje [...] 6. sistem u oblastima zdravstva, socijalne zaštite, boračke i invalidske zaštite, društvene brige o deci i omladini, obrazovanju [...]“ (čl. 72, Ustav Republike Srbije, 1990).

Trenutno važeći Ustav, usvojen 2006. godine, ne predstavlja diskontinuitet, kada su u pitanju garantovanje prava na rad i posebna zaštita porodice i njenih članova. Pored zdravstvene zaštite za sve i socijalnog obezbeđenja za zaposlene, predviđeno je i da „građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva“ (čl. 69, Ustav Republike Srbije, 2006). Dodata je i odredba prema kojoj se država stara o „ekonomskoj sigurnosti penzionera“ (čl. 70, Ustav Republike Srbije, 2006). Ova prava predstavljala su osnov za donošenje zakonskih akata, kojima se regulišu, između ostalog, oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja, osiguranja u slučaju nezaposlenosti, socijalne zaštite i pomoći porodicama sa decom u Srbiji.

## **2.2 Programi savremenih sistema socijalne sigurnosti**

Dvadeseti vek suštinski je izmenio prirodu obaveze između pojedinaca i kolektiviteta kojima oni pripadaju, odnosno “nametnuo je obavezu vladi da interveniše onda kada privatne institucije društva ne funkcionišu odgovarajuće” (Gilbert, Terrell, 2002: 41). U tu svrhu, većina država ustanovila je mreže i sisteme obezbeđivanja zaštite životnog standarda stanovništva od raznovrsnih fluktuacija, tj. posledica izazvanih promenama životnog doba, porodičnih uloga, statusa na tržištu rada, kapaciteta za rad, zdravstvenog stanja, itd. Načini obezbeđivanja socijalne sigurnosti stanovništva su se, od same institucionalizacije socijalnih sistema, značajno razlikovali (Perišić, 2007),<sup>7</sup> ali se

---

<sup>7</sup> Razlog za to je oblikovanje politika socijalne sigurnosti oko institucija koje su u jednom društvu bile dominantne u njenom obezbeđivanju, pre institucionalizovanja sistema. Neke države su svoj sistem socijalnog obezbeđenja organizovale oslanjajući se na državni aparat i velika izdvajanja za socijalne

sistemi socijalne sigurnosti najčešće izjednačavaju sa *obaveznim* socijalnim osiguranjem, a u nekim slučajevima, obuhvataju i šire programe usmerene ka zaštiti siromašnih (Vuković, 2009). Zajednički imenitelj svih programa socijalne sigurnosti su novčane naknade i usluge.<sup>8</sup>

### 2.2.1 Penzijsko osiguranje

U savremenim društvima, u kojima su izraženi procesi demografskog starenja, penzijsko osiguranje jedan je od najznačajnijih delova sistema socijalne sigurnosti, s obzirom na to, da predstavlja bazičan način ostvarivanja socijalne sigurnosti u starosti. Izdaci za javno penzijsko osiguranje, već duži period, predstavljaju značajan deo državnih rashoda i izuzev malih izuzetaka, prisutan je trend njihovog rasta (tabela 1). Pretpostavka je i da uticaj koji na uvećanje troškova ima starenje populacije, kao i smanjenje posledičnog odnosa radno aktivnih i penzionera, mora biti predupređivan razvijanjem različitih alternativa javnom penzijskom sistemu.<sup>9</sup> Snažan politički otpor prema reformama, koji se kreće od dna ka vrhu (od zaposlenih do donosioca odluka), ali i obrnuto, uprkos naraslim pritiscima, poduprt je inercijom sistema i njegovih institucija.

Penzijski sistemi mogu biti:

- javni (kada upravljanje sistemom vrši država ili organi koje ona ovlasti) ili privatni (kada upravljanje fondovima vrše privatne finansijske institucije);
- obavezni (kada država obavezuje osiguranike na uplatu doprinosa) ili dobrovoljni (kada je uplata doprinosa stvar izbora osiguranika);
- sa definisanim davanjima (kada su penzije unapred zadate penzijskom formulom i država garantuje njihovu isplatu) ili sa definisanim doprinosima (kada visina penzija zavisi od visine uplaćivanih doprinosa);

---

transfere. Za druge je karakteristična saradnja između države, radničkih sindikata i poslodavaca. Postoje i one, koje se u najvećoj meri oslanjaju na dobrovoljni rad različitih društvenih organizacija ili na pojedince, npr. srodnike i lokalnu zajednicu, i u kojima izdvajanja za socijalno obezbeđenje ne uživaju visok legitimitet. Na bazi toga nastala su različita "lica blagostanja" (Johnstone, 2003: 18).

<sup>8</sup> Privatne alternative određenim segmentima javnih sistema socijalne sigurnosti, počele su da se razvijaju iz potrebe za obezbeđivanjem prava i viših naknada onima koji su zarađivali povrh propisanih maksimuma.

<sup>9</sup> U pitanju su privatne opcije, koje nisu deo sistema socijalne sigurnosti.

- univerzalni (kada pravo na penzije imaju svi građani) ili zasnovani na osiguranju (kada pravo na penziju imaju osiguranici i članovi njihovih porodica).

*Tabela 1 – Procentualno učešće rashoda po osnovu penzijskog osiguranja u BDP, u državama OECD-a, od 1980. do 2005. godine*

Država	1980.	1985.	1990.	1995.	2000.	2005.
Australija	3,2	3,0	3,4	4,0	4,9	4,4
Austrija	10,1	11,1	11,3	12,3	12,3	12,6
Belgija	5,9	6,3	6,5	7,0	6,9	7,2
Češka Republika	...	...	5,2	6,4	7,7	7,5
Danska	7,0	6,9	7,3	8,4	7,1	7,3
Finska	5,1	7,0	7,0	8,5	7,5	8,5
Francuska	7,6	8,6	9,2	10,6	10,5	10,9
Grčka	4,6	7,2	9,3	9,2	10,1	10,8
Holandija	6,1	5,9	6,3	5,5	5,3	5,5
Irska	4,5	4,7	3,2	2,9	2,6	2,9
Island	...	...	3,4	3,7	3,5	3,8
Italija	7,2	9,0	8,3	9,4	11,2	11,6
Japan	3,1	3,9	4,1	5,3	6,9	8,6
Kanada	2,8	3,4	3,8	4,2	3,9	3,7
Koreja	...	...	0,6	1,1	1,3	1,5
Luksemburg	5,9	5,5	7,6	8,2	6,9	5,2
Mađarska	...	...	...	...	7,6	8,8
Meksiko	...	0,2	0,4	0,6	0,7	1,0
Nemačka	10,0	10,1	9,6	10,4	10,7	11,2
Norveška	5,1	5,5	7,1	7,1	6,5	6,3
Novi Zeland	6,9	7,4	7,2	5,6	4,9	4,2
Poljska	...	...	4,1	7,6	9,7	10,4
Portugalija	3,2	3,4	4,2	6,2	6,9	...
SAD	5,3	5,4	5,2	5,4	5,1	5,3
Slovačka Republika	...	...	...	6,3	6,4	6,2
Španija	4,6	5,8	7,2	8,3	8,2	7,9
Švajcarska	5,4	5,7	5,4	6,5	6,4	6,6
Švedska	7,7	8,2	8,5	9,8	9,2	9,6
Turska	1,3	1,4	2,2	2,9	...	6,4
Ujedinjeno Kralj.	4,2	4,5	4,9	5,6	5,6	6,1

*Izvor: OECD, 2010. (modifikovano).*

Osnovni izvori finansiranja *javnog penzijskog osiguranja* najčešće predstavljaju kombinaciju doprinosa zaposlenih, doprinosa poslodavaca i sredstava države, pri čemu se istorijski, udeo ovih strana u finansiranju menjao. Doprinosi zaposlenih i poslodavaca obračunavaju se kao procentualni iznos zarada, a kriterijumi za određivanje procenta izdvajanja za pojedine vrste prava se razlikuju. Upravljanje sredstvima realizovanim po osnovu doprinosa vrše penzijski fondovi. Javni penzijski fondovi mogu biti izdvojeni, tj. obuhvatati određene posebne sektore zapošljavanja, ali mogu obuhvatati i čitavu populaciju penzionera.



Javni fondovi postoje u tzv. *pay-as-you-go* penzijskim sistemima, tj. sistemima tekućeg finansiranja. Sistemi tekućeg finansiranja, koji se nazivaju i tekući koncept, zasnivaju se na transferu uplata doprinosa sadašnjih zaposlenih, penzionisanoj populaciji. Sadašnjim penzionerima isplaćuju se naknade iz doprinosa sadašnjih radnika, čime oni dobijaju pravo da se njihove penzije finansiraju iz doprinosa onih, koji budu radili, kada se oni penzionišu (Dinkić, 1997). „Uplaćena sredstva doprinosa najčešće se ne zadržavaju na računima penzijskih fondova već se odmah kroz penzijsku nadoknadu isplaćuju penzionerima“ (Rakonjac-Antić, 2008: 16).

Budući najdirektnije uslovljeni odnosom zaposlenih i penzionera (ratio zavisnosti), sistemi tekućeg finansiranja u savremenim uslovima izloženi su nizu izazova.<sup>10</sup> Zbog konstantnog smanjenja broja radno aktivnih u odnosu na broj penzionera, sve je više zemalja u kojima se javljaju deficiti u finansiranju penzijskih nadoknada, što zahteva povećanje stopa doprinosa, produžetak godina radnog staža, kao i godina starosti za odlazak u penziju. Izuzev toga, za finansiranje rashoda često se pribegava i uvođenju specijalnih poreza. Dugoročno, međutim, zbog (gotovo univerzalnog) smanjenja racia zavisnosti, veći broj zemalja opredelio se za penzijske reforme, usled kojih se, izuzev u javnom penzijskom osiguranju, pravo na penziju može ostvariti i kroz penzijsko osiguranje koje finansiraju poslodavci ili zaposleni, putem osnovnih i dopunskih modela, kao i kroz individualno penzijsko osiguranje.

*Dobrovoljno penzijsko osiguranje*<sup>11</sup> omogućuje dodatne prihode u starosti i zasniva se na dobrovoljnoj uplati doprinosa zaposlenih (ili nezaposlenih). Ono može da bude uzajamno (kolektivno), što podrazumeva uplatu doprinosa kako od strane zaposlenih, tako i poslodavaca, ali je mnogo prisutnije privatno penzijsko osiguranje, koje najčešće ima karakteristike premije osiguranja (Rakonjac-Antić, 2008).

Dobrovoljno penzijsko osiguranje zasniva se na *fully funded* sistemu, tj. sistemu kapitalizacije, u kojem se akumulirana sredstva (doprinosi) investiraju (i to u hartije od vrednosti, nepokretnosti i sl). Ovim sredstvima upravljaju brojna, međusobno konkurentna osiguravajuća i investiciona preduzeća, banke itd. U vezi sa dobrovoljnim

---

<sup>10</sup> Sistemi tekućeg finansiranja održivi su u zemljama u kojima je stanovništvo mlado i u kojima je ekonomija u usponu, tj. kada je ratio zavisnosti visok.

<sup>11</sup> Dobrovoljno penzijsko osiguranje ne predstavlja deo javnog sistema socijalne sigurnosti.

penzijskim osiguranjem, govori se i o penzijskim planovima. Značaj ovog vida osiguranja proizilazi iz mogućnosti ostvarivanja višeg nivoa prihoda u starosti, kao i postojanja izvesnih poreskih olakšica, vezanih za uplatu doprinosa.

Osnovno pravo u sistemima penzijskog osiguranja, bez obzira na njihov karakter, je pravo na starosnu penziju. Ostvarivanje ovog prava u vezi je sa određenim uslovima koje je potrebno prethodno ispuniti, a koji se najčešće tiču godina života i dužine staža osiguranja. Zakonodavstvo najvećeg broja zemalja predviđa starosnu granicu u rasponu od 60 do 65 godina života za penzionisanje, kao i radni staž od 30 do 40 godina, za ostvarivanje prava na punu starosnu penziju. Pod uticajem visoke stope nezaposlenosti tokom sedamdesetih i osamdesetih, počela se snižavati starosna granica za odlazak u penziju, kako bi se omogućilo zapošljavanje mladih. Međutim, tokom 1990-ih godina, zabeležen je obrnut proces, tj. podizanje starosne granice za penzionisanje, tako da ona u nekim državama iznosi i do 67 godina. Evidentno je i sve češće izjednačavanje godina za odlazak u penziju za muškarce i žene.<sup>12</sup>

Starosna penzija je, po pravilu, redovno mesečno primanje, čija visina zavisi najčešće od zarada osiguranika. U javnim penzijskim sistemima, obračun penzijske naknade vrši se na osnovu prosečnih primanja osiguranika (u određenom vremenskom periodu ili tokom čitavog radnog veka). Pojedini sistemi u zaradu ubrajaju bruto prihode, dok se u većini slučajeva, kao osnovica uzima neto zarada (Vuković, 2009). Po pravilu, zakonski se utvrđuju najviši i najniži iznosi penzijskih naknada.

Sistemi nacionalnih ili narodnih penzija, tzv. univerzalni sistemi, omogućuju svim licima koja su državljani neke države, da ostvare pravo na starosnu penziju, u jednakom iznosu. Ovako koncipiran sistem ne obezbeđuje viši nivo životnog standarda od osnovne egzistencije, zbog čega se najčešće kombinuje sa dopunskim formama penzijskog osiguranja.

U zemljama u kojima postoji dobrovoljno penzijsko osiguranje, visina penzijske naknade, izuzev uplaćivanih doprinosa, uslovljena je prinosima na investirana sredstva,

---

<sup>12</sup> Godine za odlazak u penziju izjednačene su, na primer, u Norveškoj i Danskoj, gde iznose 67 godina života za oba pola. U Švedskoj, Finskoj, Japanu, Holandiji, Irskoj, SAD, Kanadi, Portugaliji, Španiji i Nemačkoj, pravo na punu starosnu penziju muškarci i žene mogu da ostvare sa 65 godina života, a u Francuskoj sa 60.

tj. stopom kapitalizacije, kao i što zavisi od dužine perioda uplate sredstava. Penzijske naknade su individualizovane, kao i snošenje rizika.

Osim pune starosne penzije, postoji i mogućnost prevremenog penzionisanja i ostvarivanja prava na invalidsku, kao i na porodičnu penziju, ali i na određene nadoknade za izdržavane članove porodice. Pravo na invalidsku penziju ostvaruje se u slučaju gubitka radne sposobnosti, ukoliko je ispunjen uslov koji se tiče minimalnih godina uplate doprinosa. Za sticanje prava na porodičnu penziju, potrebno je ispuniti uslove koji se odnose na (preminulog) osiguranika i na članove porodice.

Socijalna i ekonomska sigurnost korisnika penzijskih naknada uslovljena je i mehanizmom indeksacije penzijskih naknada, tj. podešavanjem njihovog nivoa u skladu sa stopom inflacije, porastom troškova života ili kretanjem zarada.

Tranzicija *pay-as-you-go* sistema u *fully funded* sistem, iako vrlo kompleksna, praktično je neizbežna, ali može dobiti različite forme i opsege, u zavisnosti od faktora nasleđenog stanja, projekcija za budućnost i konačno, vrednosne orijentacije društava. Socijalni trošak reforme je visok, ali svakako niži, od onog koji bi proizvela privatizacija čitavog sistema. U suprotnom je neizbežno uvećanje stopa doprinosa<sup>13</sup> i smanjenje nivoa penzijskih naknada, kojim bi se, dugoročno, postigli slični rezultati do kojih bi dovela iznuđena i užurbana privatizacija. Međutim, da bi bio efikasan, pravičan i administrativno izvodljiv, sistem kapitalizacije zahteva izgradnju izvesnih pretpostavki: konkurentnih tržišta, institucionalnih kapaciteta i sl, a po pitanju rizika tržišnih fluktuacija, koji ugrožava ovako koncipiran sistem, država bi trebalo da nametne odgovarajući zakonodavni okvir i nadzorne ustanove. Istovremeno, danas je tzv. *mono-pillar system* retkost, odnosno penzijski sistemi sastoje se, po pravilu, iz više stubova (*multi-pillar system*), tako da dilema opstanka javnog osiguranja jeste više dilema o nivou do kog će predstavljati izvor sigurnosti populacije, a ne njegovog „monopolskog” funkcionisanja.

---

<sup>13</sup> „Prilično je kontroverzno, da li bi ovo dodatno finansiranje poboljšalo situaciju“ (Barr, 1992: 35). Svakako, povećanje stopa doprinosa predstavlja politički i ekonomski nepovoljnu meru.

### 2.2.2 Zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje

Na zdravstveno stanje stanovništva utiče niz faktora, među kojima i zdravstveni sistem.<sup>14</sup> Specifičnost organizovane delatnosti u oblasti zaštite zdravlja proizilazi iz brojnih razloga i tiče se osetljivosti populacije na problematiku zdravlja i bolesti uopšte i njenog prioriteta: „ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu može biti pitanje života ili smrti i zbog toga je manje podvrgnuto ekonomskoj racionalnosti u odnosu na ostalu potrošnju: zdravlje nema cenu“ (Pestieau, 2006: 116).

I zdravstveni sistemi, kao i penzijski, značajno se razlikuju sa stanovišta organizacije i strukture. Najzastupljenija forma programa zdravstvenog osiguranja je obavezno osiguranje,<sup>15</sup> koje se vezuje za prava po osnovu rada i uplatu doprinosa i koje predstavlja „srednji put“ između tzv. nacionalnih (univerzalnih) i privatnih programa.

*Obavezno zdravstveno osiguranje* finansira se iz doprinosa zaposlenih i poslodavaca, ali i iz budžetskih sredstava i namenskih poreza, kao i na osnovu ličnog učešća osiguranika u pokriću troškova (tzv. participacija). Ovaj sistem je održiv kada troškovi po osiguraniku ne prelaze nivo prosečnih doprinosa.<sup>16</sup> Izdaci za obavezno zdravstveno osiguranje su tokom 1960-ih i 1970-ih godina rasli po izuzetno visokim stopama, nekonzistentnim sa održivim javnim finansiranjem. U kasnijem periodu, sve do kraja 1990-ih, bili su stabilni (iako i dalje visoki), da bi nakon toga opet usledio trend njihovog uvećanja. Uopšteno, nakon penzijskih sistema, najveći „potrošač“ društvenog bogatstva su zdravstveni sistemi. Starenje populacije, rast dohodaka i administrativnih troškova, predstavljaju deo objašnjenja; ali rast zdravstvenih rashoda, drugim delom,

---

<sup>14</sup> „Još 1974. godine, kanadčanin *Marc Lalonde*, ukazao je da na zdravlje utiču: zdravstveni sistem, biološki i genetski faktori, fizička i socijalna životna sredina i stil života“ (Rakonjac-Antić, 2008: 171).

<sup>15</sup> Obavezno zdravstveno osiguranje sve do polovine XX veka, imalo je značajnu ulogu i u zemljama koje su zatim koncipirale sisteme zdravstvene zaštite koji se finansiraju iz poreza (Danska – 1973, Italija – 1978, Portugalija – 1979, Grčka – 1983, Španija – 1986). U nekim zemljama, poput: Finske, Švedske, Ujedinjenog Kraljevstva, Grčke i Portugalije, i dalje određeni delovi zdravstva funkcionišu prema principima karakterističnim za obavezno zdravstveno osiguranje. Izvestan broj zemalja srednje i istočne Evrope je, u periodu tranzicije, tzv. Semaškov model zdravstvene zaštite modifikovao u obavezno zdravstveno osiguranje (Mađarska, Litvanija, Letonija, Estonija, Češka, Slovačka, Poljska).

<sup>16</sup> Po pravilu, najveći deo rashoda odnosi se na usluge lekara i bolnica (po 30%), a zatim za lekove (do 20%) (Busse, Saltman, Dubois, 2004).

proizilazi iz tehničkog napretka.<sup>17</sup> To ima značajne etičke implikacije po poduhvate usmerene u pravcu redukovanja zdravstvenih troškova, sa stanovišta pravičnosti sistema.

*Tabela 2 – Obuhvat populacije javnim zdravstvenim osiguranjem, u državama OECD-a, od 1960. do 2000. <sup>a)</sup> godine*

Država	1960. <sup>b)</sup>	1970. <sup>c)</sup>	1980.	1990. <sup>d)</sup>	2000. <sup>e)</sup>	2001. <sup>f)</sup>
Australija	76,0	85,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Austrija	78,0	91,0	99,0	99,0	99,0	99,0
Belgija	58,0	97,8	99,0	97,3	99,0	99,0
Češka Republika	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Danska	95,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Finska	55,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Francuska	...	95,6	99,1	99,4	99,0	99,0
Grčka	44,0	55,0	88,0	100,0	100,0	100,0
Holandija	71,0	71,0	74,6	73,9	75,6	75,7
Irska	85,0	85,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Island	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italija	87,0	93,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Japan	99,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Kanada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Koreja	...	...	29,8	100,0	100,0	100,0
Luksemburg	90,0	99,6	99,8	98,8	99,0	99,4
Mađarska	...	...	100,0	99,0	100,0	100,0
Meksiko	...	...	...	...	50,0	50,0
Nemačka	85,2	89,2	92,3	88,8	90,9	90,9
Norveška	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Novi Zeland	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Poljska	...	...	...	...	...	...
Portugalija	18,0	40,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SAD	...	...	...	24,5	24,7	25,3
Slovačka Republika	...	...	...	...	...	97,9
Španija	54,0	61,0	83,0	99,0	99,8	99,8
Švajcarska <sup>g)</sup>	74,0	89,0	96,5	99,5	100,0	100,0
Švedska	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Turska	...	26,9	38,4	55,1	66,0	66,0
Ujedinjeno Kralj.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>a)</sup> Udeo populacije koja ima pravo na zdravstvene usluge i naknade u sistemu javnog zdravstvenog osiguranja.

<sup>b)</sup> Podaci se odnose na 1961. godinu za Australiju, Češku Republiku, Grčku, Irsku, Japan i Kanadu.

<sup>c)</sup> Podaci se odnose na 1967. godinu za Holandiju.

<sup>d)</sup> Podaci se odnose na 1993. godinu za Luksemburg.

<sup>e)</sup> Podaci se odnose na 1997. godinu za Italiju, Španiju i Tursku.

<sup>f)</sup> Podaci se odnose na 1997. godinu za Italiju, Španiju i Tursku, a na 2000. godinu za Irsku, Japan, Meksiko, Portugaliju i Švajcarsku.

<sup>g)</sup> U Švajcarskoj je zdravstveno osiguranje obavezno privatno.

Izvor: Docteur, Oxley, 2003.

I činjenica da „ne postoji jedinstveno i jednoznačno merilo učinkovite i delotvorne zdravstvene zaštite, već više parcijalnih merila koja treba kombinovati“ (Zrinščak, 2008: 120) „ide na ruku“ uštedama koje mogu biti diskriminatorne po svojim indirektnim

<sup>17</sup> „Iako je teško precizno identifikovati, ovaj faktor može objasniti čak polovinu ukupne potrošnje tokom poslednjih decenija“ (Docteur, Oxley, 2003: 24).

ishodima. Indikatori, poput: očekivanog trajanja života i stope mortaliteta, nisu dovoljni za uvid u kvalitativne aspekte zdravlja.

Sistemi obaveznog zdravstvenog osiguranja funkcionišu prema principima neprofitabilnosti,<sup>18</sup> solidarnosti, pravičnosti i odgovornosti društva za zdravstveno stanje čitavog stanovništva. Iako su nastali kao programi na koji se pravo ostvaruje po osnovu zaposlenja, s čim u skladu, prvobitno nisu obuhvatali čitavu populaciju, danas je njihov obuhvat, u praksi, gotovo univerzalan (tabela 2). Istovremeno, „neophodno je napomenuti da rad u okviru ovog sistema zdravstvenog osiguranja nije pod jakim nadzorom države“ (Rakonjac-Antić, 2008: 196) i smatra se „alternativnom formom demokratske kontrole paralelne (ako ne i potpuno nezavisne od) državnoj“ (Saltman, 2004: 141).

*Univerzalni tj. nacionalni zdravstveni sistemi*, koji su nastali neznatno kasnije u odnosu na obavezne sisteme osiguranja, odlikuju se centralizovanim planiranjem zaštite zdravlja i javnim obezbeđenjem. Kao i sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, determinisani su principom solidarnosti, ali bez uključenosti osiguranika i poslodavaca u proces upravljanja sistemom osiguranja i funkcionišu kao svi ostali delovi javnog sektora. Zdravstvena zaštita predstavlja pravo svakog građanina, bez obzira na odsustvo neposrednog plaćanja za pružene zdravstvene usluge. Centralizacija omogućuje efikasan nadzor nad rashodima, a sistem se finansira iz poreza, tj. iz opšteg državnog budžeta.<sup>19</sup>

„U izvesnim okolnostima, razlika između pristupa socijalnog osiguranja i nacionalnih sistema, toliko je zamagljena, da šema osiguranja može u praksi biti opisana kao poreska zdravstvena šema“ (Hill, 1996: 100). U pitanju su, na primer, sistemi osiguranja koji dobijaju poreske subvencije i koji predstavljaju izvesne pod-varijante različitih koncepata.

---

<sup>18</sup> Fondovi obaveznog zdravstvenog osiguranja su neprofitni, ali njihov broj, struktura i veličina značajno variraju među zemljama.

<sup>19</sup> Najčešće kritike nacionalnih zdravstvenih sistema kreću se od toga da ne sadrže mehanizme koji bi podsticali efikasnost i kvalitet, do toga da ne reaguju adekvatno na potrebe pacijenata.

*Privatno zdravstveno osiguranje*, koje može da bude u formi dobrovoljnog i obaveznog,<sup>20</sup> zasniva se na sklapanju ugovora o osiguranju sa osiguravajućom kompanijom i ima tri funkcije:

- alternativa obaveznom zdravstvenom osiguranju, tj. korisnici privatnog zdravstvenog osiguranja mogu biti oni koji ne ostvaruju prava u obaveznom zdravstvenom sistemu ili njihovi prihodi prelaze prag predviđen za učešće u obaveznom sistemu;
- dopuna obaveznog zdravstvenog osiguranja i obezbeđenje višeg nivoa zaštite;
- paralela obaveznom zdravstvenom osiguranju, tj. osiguranici obaveznog zdravstvenog osiguranja sklapaju ugovore o privatnom zdravstvenom osiguranju (najčešće postoji u univerzalnim zdravstvenim sistemima).

Pojedinci, a sve češće i njihova preduzeća, sklapaju ugovore o privatnom zdravstvenom osiguranju,<sup>21</sup> u kom ekonomske implikacije imaju dominantan uticaj na donošenje odluka, ali se obezbeđuje sloboda izbora.

Bez obzira na obaveznost, odnosno dobrovoljnost, zdravstvenim osiguranjem se uopšteno obezbeđuje zaštita stanovništva od gubitaka prihoda, uzrokovanih troškovima lečenja usled bolesti. „Ukoliko posmatramo zdravstveno osiguranje kao deo socijalnog osiguranja, možemo konstatovati da u osnovi, ono ima za cilj obezbeđenje pre svega socijalne i ekonomske sigurnosti zaposlenima i članovima njihovih porodica u slučaju bolesti, povreda na radu, ostvarivanja materinstva itd“ (Rakonjac-Antić, 2008: 173).

Jedno od osnovnih i najšire koncipiranih prava u okviru zdravstvenih sistema je pravo na zdravstvenu zaštitu, kojim se predviđaju bolnička i ambulantna zaštita, ali često i preventivne usluge. Ostvarivanje prava na medikamente, kao i na stomatološke usluge, značajno se razlikuje među zemljama. Regulativa koja se odnosi na pravo na novčanu naknadu u slučaju privremene sprečenosti za rad usled bolesti, po pravilu, visinu naknade utvrđuje u skladu sa zaradama osiguranika, kao i što može predviđati dodatak za izdržavane članove porodice. U nekim zemljama, visina naknade smanjuje se tokom

---

<sup>20</sup> Privatno zdravstveno osiguranje dominantno je u SAD (dobrovoljno) i u Švajcarskoj (obavezno).

<sup>21</sup> U tom slučaju, ne radi se o sistemu socijalne sigurnosti.

perioda hospitalizacije ili se ukida tokom prvih nekoliko dana bolovanja, u svrhu destimulisanja kraćih odlazaka na bolovanje (Vuković, 2009). I dok u nekim zdravstvenim sistemima nije ograničeno trajanje pružanja zdravstvene nege, u drugima je utvrđena dužina perioda hospitalizacije o trošku samog sistema. Jedan od novijih trendova u sistemima zdravstvenog osiguranja je uključivanje naknada za dugotrajnu negu.

Kako je „glavna okupacija savremenih industrijskih društava – kontrola troškova za zdravstvenu zaštitu, pronalaženjem pristupa za njihovo kontrolisanje“ (Zrinščak, 2008: 116-117), tako su tokom 1990-ih godina, zdravstveni sistemi u mnogim zemljama reformisani, i to u pravcu uvođenja principa konkurencije i pro-tržišnih politika. Izuzev štednje u obaveznim i nacionalnim zdravstvenim sistemima, racionalizacija broja zaposlenih i sredstava, dobila je svoj puni izraz u privatnim zdravstvenim sistemima.<sup>22</sup> Međutim, iako privatizacija u zdravstvu predstavlja sadašnji, a vrlo verovatno i budući trend, to nije izvesno da će dobiti neograničen prostor, nego da će i dalje biti delimična. Veću pretnju po promenu sadržaja (i kvaliteta) pravičnosti, predstavlja, međutim, proširenje njenog opsega.

### 2.2.3 Osiguranje nezaposlenih

Sistem osiguranja nezaposlenih konstituisan je kao odgovor javnih politika na problem ostanka bez posla i predstavlja „način prevladavanja ličnih i društvenih posledica rizika nezaposlenosti“ (Matković, 2008: 177). Od posleratnog perioda do kraja 1960-ih godina, stope nezaposlenosti u Evropi bile su niske, ali je od 1970-ih, sa manjim kolebanjima (sredinom 1990-ih), prisutna tendencija njihovog rasta. Razlike među zemljama su uočljive – nasuprot skandinavskim državama, Luksemburgu i Austriji, u kojima su bile niže čak nego u SAD, u kontinentalnoj Evropi stope nezaposlenosti značajno su više.

---

<sup>22</sup> Međutim, čak i zdravstveni sistem Sjedinjenih Američkih Država, koji je prototip privatnog (i to dobrovoljnog) zdravstvenog osiguranja, obuhvata elemente karakteristične za javne modele, s obzirom na to da bolnički sistem ratnih vojnih veterana pripada javnom integrisanom modelu, a *Medicare* i *Medicaid* su deo javnog ugovornog modela. Podjednaka kompleksnost odlikuje i druge sisteme, kao što je, na primer, francuski, u kom je obavezno zdravstveno osiguranje dominantno, ali su javne bolnice deo državnog sektora i funkcionišu prema principima karakterističnim za nacionalne zdravstvene sisteme.



Tržište rada predstavlja jedan od faktora (materijalne) sigurnosti pojedinaca i ima višestruke i bliske, ali izuzetno kompleksne veze sa sistemima socijalne sigurnosti. One proizilaze, pre svega, iz sprege između evolucije tržišta rada i država blagostanja i uslovljenosti ekonomskog i socijalnog razvoja, odnosno uticaja koji stanje na tržištu rada ima na finansiranje i oblikovanje socijalnih sistema. Ne iscrpljuju se čak ni time što je većina programa socijalne sigurnosti nastala na osnovu zaposlenja (socijalno osiguranje), odnosno aktivnosti na tržištu rada. Međutim, osim što sami tržišni mehanizmi u periodima krize i stagnacije ne garantuju zaposlenje, oni još manje pružaju zaštitu tokom perioda nezaposlenosti.

Izuzev osiguranja nezaposlenih, i unutar drugih delova sistema socijalne sigurnosti predviđaju se prava za nezaposlene, poput: naknada na koje se prava ostvaruju po osnovu invalidskog osiguranja, prevremenog penzionisanja i socijalne zaštite. Pored sistema socijalne sigurnosti, države često (naročito evropske) zakonski regulišu zaštitu zaposlenja<sup>23</sup> i vode politike uspostavljanja standarda za minimalne zarade. Svrstavanje politike zaposlenosti u socijalnu politiku nije bez prigovora, „budući da se intervencije na tržištu ne sprovode samo u svrhu ostvarivanja socijalne sigurnosti“ (Hill, 1996: 174). S druge strane, u nekim državama, ovi programi ne predstavljaju deo sistema socijalne sigurnosti, već su povezani sa radom službi za zapošljavanje.

Osiguranje nezaposlenih najčešće je obavezno, iako može postojati i u formi dobrovoljnog osiguranja.

*Obavezni programi* osiguranja nezaposlenih najčešće se odnose na sve privredne sektore, a u nekim slučajevima, programima obaveznog osiguranja nisu obuhvaćeni oni koji zarađuje više od propisanih maksimalnih iznosa.

*Dobrovoljni programi* osiguranja odnose se na zaposlene u izvesnim granama privrede, i to u onim „u kojima su radnički sindikati osnovali fondove za nezaposlene“ (SSPTW, 2008: 13). Oni predviđaju obavezno učešće svojih članova, mada su često otvoreni i za druge, koji nisu članovi sindikata.

---

<sup>23</sup> Strogo zakonodavstvo o zaštiti zaposlenja nema pozitivne posledice po kategorije tzv. nisko produktivne radne snage, a koje su naročito izložene riziku od nezaposlenosti (mladi, žene, dugotrajno nezaposleni).

Finansiranje obaveznog sistema osiguranja nezaposlenih vrši se prema principima uplate doprinosa (koji se primenjuju i na javno penzijsko i zdravstveno osiguranje). Po pravilu, stope doprinosa poslodavaca i zaposlenih su izjednačene, ali nije neuobičajeno ni da isključivo poslodavci imaju obavezu uplate doprinosa za osiguranje nezaposlenih. Vrlo često, država učestvuje u finansiranju sa određenim sredstvima, naročito kada je u pitanju ostvarivanje prava na izvesne šire naknade. Izuzev toga, ponekad su iznosi koje država uplaćuje i do dve trećine rashoda za naknade po osnovu osiguranja nezaposlenih (tabela 3). Shodno tome, sistemima osiguranja nezaposlenih administriraju državni organi ili samostalne institucije, kojima obično upravljaju predstavnici zaposlenih, poslodavaca i države.

*Tabela 3 – Procentualno učešće rashoda po osnovu osiguranja za nezaposlene u BDP, u državama OECD-a, od 1980. do 2005. godine*

Država	1980.	1985.	1990.	1995.	2000.	2005.
Australija	0,7	1,2	1,1	1,2	0,9	0,5
Austrija	0,4	0,9	0,9	1,3	0,9	1,1
Belgija	2,4	3,3	2,9	3,2	2,8	3,3
Češka Republika	...	...	...	0,4	0,6	0,6
Danska	4,8	4,2	4,2	4,2	3,0	2,8
Finska	0,6	1,3	1,1	3,9	2,2	2,0
Francuska	0,0	2,3	1,7	1,6	1,5	1,7
Grčka	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
Holandija	1,6	3,3	2,5	2,8	1,3	1,5
Irska	...	3,3	1,7	1,8	0,8	0,9
Island	...	...	0,3	0,7	0,2	0,3
Italija	0,6	1,3	0,6	0,7	0,4	0,5
Japan	0,5	0,4	0,3	0,5	0,6	0,3
Kanada	1,2	1,8	1,9	1,3	0,7	0,6
Koreja	...	...	...	...	0,1	0,2
Luksemburg	0,4	0,8	0,5	0,5	0,4	1,0
Mađarska	...	...	...	0,9	0,7	0,6
Meksiko	...	...	...	...	...	...
Nemačka	0,5	1,0	0,9	1,7	1,5	1,7
Norveška	0,4	0,5	1,1	1,1	0,5	0,5
Novi Zeland	0,5	0,6	1,9	1,1	1,4	0,4
Poljska	...	...	0,0	1,6	0,9	0,5
Portugalija	0,3	0,3	0,3	0,9	0,7	...
SAD	0,7	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3
Slovačka Republika	...	...	...	0,4	0,6	0,3
Španija	2,0	2,7	3,2	3,2	2,0	2,2
Švajcarska	0,1	0,2	0,1	1,1	0,5	0,9
Švedska	0,4	0,9	0,9	2,3	1,4	1,2
Turska	0,4	0,4	0,6	0,7	0,0	0,1
Ujedinjeno Kralj.	1,2	2,1	0,7	0,9	0,3	0,3

*Izvor: OECD, 2010. (modifikovano).*

Ostvarivanje prava po osnovu osiguranja nezaposlenih vezuje se, pre svega, za uzrok ostanka bez posla i za minimalni period uplate doprinosa. S tim u skladu, osiguranik mora ostati bez posla bez svoje volje, a najčešće je predviđeni period prethodnog zaposlenja, odnosno uplate doprinosa, 6 meseci, i to tokom godinu dana koji prethode ostanku bez posla.<sup>24</sup> Osim toga, programi osiguranja nezaposlenih predviđaju i dva dodatna uslova: spremnost za rad i registrovanost kod nadležne službe za zapošljavanje. Ovi zahtevi naročito su od značaja u situaciji u kojoj se sistemi socijalne sigurnosti uopšteno, a naročito programi zaštite nezaposlenih, kritikuju sa argumentacijom o pasiviziranju korisnika novčanih naknada. Iako se u teoriji ističe da pasivna potrošnja može da naškodi zaposlenosti, za razliku od aktivnih mera, koje je podstiču, „ekonometrijski dokazi nisu toliko jednoznačni, kao ova široko prihvaćena pretpostavka“ (Pestieau, 2006: 129). Međutim, programi su, po pravilu, koncipirani tako da „obezbeđuju da se naknade isplaćuju tek onda kada se osiguranik informiše o svim prilikama za zapošljavanje i kada se utvrdi da su one nepodesne“ (SSPTW, 2008: 14). Neprihvatanje podesnog posla,<sup>25</sup> kao i neučestvovanje u programima prekvalifikacije i sl, gotovo bez izuzetaka, vodi ka privremenom ili trajnom obustavljanju isplate naknade.

Naknade u sistemu osiguranja nezaposlenih imaju za cilj kompenzovanje gubitka prihoda izazvanog (nenamernom) nezaposlenošću i mogu se isplaćivati jednokratno ili u mesečnim iznosima.

Iznosi naknada obično se obračunavaju u procentulanom iznosu zarade (kreću se od 40% do 75%) u određenom vremenskom periodu koji je prethodio ostanku bez posla, ali mogu biti i jednakog iznosa za sve (uz prilagođavanje u skladu sa brojem članova domaćinstva i godinama života osiguranika).

Većina zemalja isplaćuje naknade nakon perioda čekanja od nekoliko dana (od 3 do 7), i to iz administrativnih razloga, a pravo se ostvaruje u različitom trajanju, u zavisnosti od godina staža osiguranja.

---

<sup>24</sup> Uslov koji se tiče prethodne zaposlenosti ne postoji u svim slučajevima. Ponekad i studenti, koji nisu bili zaposleni, mogu da ostvare ovo pravo. Na taj način, ova naknada ima za cilj lakšu tranziciju iz sveta škole u svet rada, koja je naročito teška tokom perioda kriza. I inače su mladi nadprosečno izloženi riziku od nezaposlenosti.

<sup>25</sup> Interpretacije „podesnog“ posla značajno se razlikuju u praksi i najčešće se odnose na kompariranje zarade posla koji se nudi sa prethodno ostvarivanom zaradom i/ili osiguranikovim kvalifikacijama.

Naknade za nezaposlene i druga prava na materijalna davanja u sistemu socijalne sigurnosti predstavljaju segment tzv. pasivnih mera na tržištu rada. Njihova učinkovitost predmet je čestih kritika, zbog čega se često dopunjuju različitim „programima stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije, povećavanja profesionalne i prostorne mobilnosti radne snage i podsticanja samozapošljavanja“ (Vuković, 2009: 22), poreskim merama stimulisanja zapošljavanja i sl.

Istovremeno, tendencija (ili više: pritisak) ka transformisanju *welfare* u *workfare* može se prevesti kao zamena pasivnih mera aktivnim. Pasivne mere oličava osiguranje nezaposlenih, ali još više, sistem socijalne pomoći, na koji su nezaposleni upućeni nakon što iscrpe mogućnosti koje su im dostupne po osnovu osiguranja. Za razliku od neoliberalne argumentacije, koja je zagovornik defanzivnih strategija aktiviranja, praćenje posledica *workfare* politika, odnosno efekata ukidanja naknada za nezaposlene i obaveznog zapošljavanja onih koji su prethodno ostvarivali ta prava, ne daje jednoznačne rezultate. Ukidanje prava koja nezaposleni ostvaruju u okviru sistema socijalne sigurnosti i njihovo upućivanje na tržište rada, prema nekim interpretacijama, „u SAD će biti mnogo skuplje u budžetskim resursima, kao i u pritisku na institucije, nego što su zagovornici *workfare* voljni da priznaju“ (Pestieau, 2006: 135). U pitanju je to što prioritet ima dobijanje posla - bez obzira na njegovu trajnost i/ili činjenicu da nivo dohotka koji generiše ne pruža izlazak iz zone siromaštva (Vuković, Perišić, 2008).

Alternativna strategija ofanzivnog aktiviranja ne podrazumeva samo nuđenje zaposlenja, nego i odgovarajući kvalitet zaposlenja i ne oslobađa društvo / državu obaveze generisanja pretpostavki za socijalnu sigurnost.

#### 2.2.4 *Zaštita porodica sa decom*

Promene u strukturi i funkcijama porodice, počev od druge polovine XX veka, i dalje evoluiraju u istom pravcu (opadanje stopa zaključenja brakova) ili su stabilne na visokom nivou (stope razvoda brakova). Udeo porodica sa samohranim roditeljima se uvećava, ali neujednačeno po zemljama – u nekim je njihov broj stabilno visok, a u nekim raste. Opadanje stopa fertiliteta u državama članicama EU, ali i OECD-a, rezultovalo je time da deca mlađa od 15 godina sačinjavaju 17% ukupne populacije EU, a 21% populacije u zemljama OECD-a. Uporedo sa uvećanjem stope viših obrazovnih

postignuća žena, stope učešća na tržištu rada žena sa malom decom značajno su se uvećale (Kammerman, Neuman, Waldfogel, Brooks-Gunn, 2003).

Politika zaštite porodice uopšteno „ima puno zajedničkog s drugim politikama, a njena posebnost je u tome što pri razmatranju te zajedničke problematike zastupa interese porodice, uzimajući u obzir njihove specifične potrebe i položaj. Pri tome država ne sme biti nasilna; svakoj porodici mora omogućiti alternativni izbor načina kako da reši neki svoj problem“ (Stropnik, 1996: 105). Početna, isključivo pronatalitetna orijentacija socijalne politike prema porodicama, dopunjena je novčanom podrškom i mrežom (socijalnih) servisa i usluga. Danas sistemi zaštite porodica sa decom, bilo da su deo sistema socijalne sigurnosti ili da predstavljaju zaseban segment javne politike,<sup>26</sup> imaju za cilj obezbeđivanje dodatnih prihoda porodicama sa decom, tj. kompenzovanje za dodatne finansijske napore tokom odgajanja dece, podsticanje fertiliteta i stopa zapošljavanja žena, kao i usklađivanja profesionalnih i porodičnih obaveza. I drugi delovi sistema socijalne sigurnosti, naročito zdravstvo i socijalna zaštita, imaju značaj za socijalnu sigurnost porodica. Pored toga, finansijska podrška porodicama sa decom obezbeđuje se i kroz poreski sistem, posredstvom različitih poreskih olakšica, s čim u skladu se, prihod ostvaren po osnovu naknada za decu ne obračunava u porešku osnovicu, već se oduzima i ne predstavlja oporezivi deo prihoda.<sup>27</sup>

Izdaci za različite naknade i usluge za porodice sa decom značajno su niži od izdataka za penzijske i zdravstvene sisteme.<sup>28</sup> Uprkos tome, „njihova incidenca na nejednakosti u dohocima i na siromaštvo je prilično impresivna. U tom pogledu, porodične naknade verovatno predstavljaju jedan od najefikasnijih socijalnih programa, sa stanovišta potrošenih sredstava“ (Pestieau, 2006: 137), naročito u Evropskoj uniji. Istovremeno, trend pada izdataka za zaštitu porodica sa decom u vezi je sa opadanjem broja dece u

---

<sup>26</sup> Prema podacima MOR-a iz 1999. godine, samo 88 država imalo je programe porodičnih naknada (za razliku od 167 zemalja, koliko je imalo penzijske naknade; samo je naknadu za nezaposlene imalo manje zemalja od porodičnih naknada, i to 69) (ISSA, 2008).

<sup>27</sup> Španija, Grčka, Švajcarska (izuzev ženevskog kantona) i Island retki su primeri zemalja u kojima se dečji dodaci oporezuju (Stropnik, 1996).

<sup>28</sup> Države OECD-a troše u proseku 2,3% BDP na porodične naknade, iako su razlike među njima uočljive (Francuska, Luksemburg i Ujedinjeno Kraljevstvo troše preko 3,5% BDP, za razliku od Meksika i Koreje, u kojima su izdaci za porodične naknade manji od 1% BDP). Najveći broj zemalja, najveća sredstva utroši za novčane naknade, a manje za usluge ili poreske naknade (izuzeci su Francuska, Danska, Island, Italija, Koreja, Meksiko i Španija, u kojima su izdaci za usluge viši) (OECD, 2008).

ukupnoj populaciji Evrope, koja „sada prolazi kroz 'drugi period demografske tranzicije'; ima najnižu stopu fertiliteta u svetu“ (ISSA, 2008: 5).

*Tabela 4 – Stope siromaštva dece i domaćinstava sa decom, u državama OECD-a, sredinom prve decenije XXI veka*

Država	Siromaštvo u domaćinstvima sa decom i radno sposobnim članom							
	Samohrani roditelj		Oba roditelja			Prema broju dece		
	Zaposlen	Nezaposlen	Nezaposlena	Jedan zaposlen	Dva i više zaposlenih	Jedno	Dvo	Tri i više
Australija	68	6	51	8	1	9	10	11
Austrija	51	11	36	4	3	6	5	6
Belgija	43	10	36	11	3	7	9	11
Češka Republika	71	10	43	9	1	8	6	[...]
Danska	20	4	21	5	0	2	2	4
Finska	46	6	23	9	1	5	3	3
Francuska	46	12	48	12	2	6	7	10
Grčka	84	18	39	22	4	8	13	19
Holandija	62	27	65	12	2	...	...	...
Irska	75	24	55	16	2	12	12	19
Island	23	17	51	29	4	7	6	10
Italija	[...]	16	78	24	1	...	...	...
Japan	60	58	50	11	10	...	...	...
Kanada	89	32	81	22	4	11	13	18
Koreja	29	26	65	10	4	...	...	...
Luksemburg	69	38	27	16	5	7	13	14
Mađarska	44	16	22	6	3	5	6	14
Meksiko	30	34	53	27	11	11	16	26
Nemačka	56	26	47	6	1	13	13	14
Norveška	31	5	29	4	0	4	2	6
Novi Zeland	48	30	47	21	3	...	...	...
Poljska	75	26	51	28	6	15	18	31
Portugalija	[...]	26	53	34	5	10	17	[...]
SAD	92	36	82	27	6	14	15	26
Slovačka Republika	66	24	66	18	2	...	...	...
Španija	78	32	71	23	5	10	16	29
Švajcarska	---22---		---8---			...	...	...
Švedska	18	6	36	14	1	4	3	3
Turska	44	32	28	19	20	...	...	...
Ujedinjeno Kralj.	39	7	36	9	1	4	6	20

Prag siromaštva odnosi se na 50% medijane dohotka. [...] označava previše mali uzorak.

Izvor: OECD, 2010. (modifikovano).

Programi zaštite porodica sa decom značajno se razlikuju među zemljama. Oni obuhvataju porodične naknade („kao redovne novčane naknade porodicama sa decom“ (SSPTW, 2008: 15)), ali i dodatke za školovanje, dečje dodatke, jednokratnu pomoć za novorođenčad, dodatke za odrasle članove porodice itd (SSPTW, 2008) i isplaćuju se

roditeljima (često majkama)<sup>29</sup> ili staraocima dece. Ova heterogenost ima za posledicu različit uticaj na životni standard porodica i dece, a naročito na izloženost dece riziku siromaštva i na njihov izlazak iz siromaštva. Različitost mera politika zaštite porodica sa decom i naknada unutar sistema rezultuje time da je, nakon isplata naknada, siromaštvo dece smanjeno u intervalu od čak 20 procentnih poena u nekim zemljama do samo 5 u drugim<sup>30</sup> (tabela 4) (Kamerman, Neuman, Waldfogel, Brooks-Gunn, 2003).

„Koji je idealan šablon porodičnih naknada u odnosu na godine života, veličinu porodice i dohodak, nije jasno. Javne finansije su zapanjujuće ćutljive po tom pitanju. Glavna pouka koja se može izvući iz postojećeg oskudnog rada je da se porodične naknade ne mogu ograničiti samo na horizontalnu jednakost; one utiču i na vertikalnu redistribuciju u svetu u kom je redistributivno oporezivanje izuzetno ugroženo“ (Pestieu, 2006: 138).

*Obavezni programi* zaštite porodica sa decom omogućuju ostvarivanje prava na naknade po osnovu zaposlenosti, odnosno uplate doprinosa. Po pravilu, doprinose plaćaju isključivo poslodavci ili je udeo zaposlenih u finansiranju nesrazmerno manji u odnosu na udeo poslodavaca. Česte su i intervencije iz državnog budžeta, u slučaju nepostojanja dovoljno sredstava. S tim u skladu, „administriranje porodičnih naknada vrši se putem polu-autonomnih agencija, koje se nalaze pod javnim nadzorom“ (SSPTW, 2008: 16).

Začeci porodične politike, uopšteno, bili su vezani za sistem socijalnog osiguranja, s obzirom na to, da su postojali u formi penzija za udovice. Međutim, kasnije uvedene naknade u sistemima zaštite dece, počele su da menjaju karakter sistema u nekim zemljama i da se transformišu u univerzalna prava.

Nasuprot obaveznim programima, *univerzalni programi* zaštite porodica sa decom su zastupljeniji i predviđaju naknade za sve porodice<sup>31</sup> koje imaju određeni broj dece.

---

<sup>29</sup> Kada se naknade kanališu posredstvom muškaraca, manja je verovatnoća da će žena i deca ostvariti pristup i obrnuto: ostvarivanje prava na naknadu posredstvom majki češće rezultuju time da novac „dopre“ do dece (Perišić, 2010).

<sup>30</sup> Prema rezultatima istraživanja iz 2003. godine, porodične naknade bile su od najvećeg značaja za zaštitu dece od siromaštva u Austriji, Belgiji, Francuskoj, Holandiji i Ujedinjenom Kraljevstvu, nasuprot njihovom minimalnom uticaju u Irskoj, Italiji, Portugaliji, Španiji i Grčkoj. Dodaci za decu imali su značaja naročito u porodicama samohranih roditelja i porodicama sa niskim prihodima (Kamerman, Neuman, Waldfogel, Brooks-Gunn, 2003).

<sup>31</sup> U pitanju su porodice čiji članovi imaju državljanstvo u datim zemljama.

Prava se finansiraju iz budžetskih sredstava, po osnovu uplate poreza, a „porodične naknade administrira državno ministarstvo“ (SSPTW, 2008: 16). Politička nauka i politička ekonomija naglašavaju značaj univerzalnih porodičnih naknada i ovakvih bezuslovnih prava, za podršku (ideji) države blagostanja, iz razloga obuhvata ovih naknada. Istovremeno, koncept univerzalnosti ima i karakter prevencije, odnosno sprečavanja siromaštva u porodicama sa decom.

Pravo na naknade uopšteno, ali i njihova visina, često se diferenciraju u skladu sa brojem dece i ponekad, prihodima porodice. Postoje sistemi u kojima se kao kriterijum za utvrđivanje visine naknade uzima i uzrast deteta. Pre svega, „sama distribucija socijalnih davanja porodicama, kao što su dečji dodaci, može se vršiti na osnovu provere imovinskog stanja ili pak nezavisno od toga, tj. kao potpora svoj deci. U prvom slučaju radi se o preraspodeli po vertikalnoj (od imućnijih ka manje imućnima), a u drugom o preraspodeli po horizontalnoj osnovi (od onih bez dece prema onima s decom)“ (Puljiz, 1994: 240). Pod izvesnim uslovima, u nekim zemljama, samohranost je takođe faktor koji uvećava visinu dodatka, kao i hendikepiranost deteta.

U mnogim zemljama, pravo na dodatke može se ostvariti i za prvo dete, za razliku od zemalja u kojima postoje ograničenja za porodice sa samo jednim detetom i gde se pravo ostvaruje od drugog deteta. Ovakav pristup vuče korene upravo iz politike podsticanja fertiliteta. Ovo pravo ponegde se može ostvarivati do 14 godine života deteta, ali najčešće se vezuje za godine punoletstva deteta ili završetka redovnog školovanja. U slučaju dece sa hendikepima, period ostvarivanja prava često je praktično neograničen.

Visina naknade može biti jednoobrazna, odnosno jednakog iznosa za svu decu, kao i što može biti različitih iznosa za decu različitog reda rođenja. Može se uvećavati, odnosno smanjivati, čime se odražava i svrha sistema, odnosno njegova usmerenost bilo ka socijalnim (pomoć porodicama) ili natalitetnim (stimulisanje rasta populacije) merama. Ako se visina dodatka uvećava sa svakim narednim detetom, onda je sistem davanja izrazito pronatalitetno orijentisan, budući da to uvećanje nema ekonomsko obrazloženje.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> „Apsolutno povećanje troškova domaćinstva manje je pri svakom budućem članu“ (Stropnik, 1996: 109).



Izuzev naknada, sistemi zaštite porodica sa decom predviđaju i usluge, i to u smislu direktnog finansiranja pružaoca usluga u oblasti staranja o deci, pomoći za mlade u institucionalnom smeštaju, različite usluge za porodice, uključujući usluge u različitim socijalnim ustanovama koje se specijalizovano bave radom sa porodicama.

#### 2.2.5 *Socijalna zaštita*

Sistem socijalne zaštite predstavlja drugu, alternativnu liniju podrške starih, bolesnih, invalida, nezaposlenih, lica sa niskim zaradama, dece i onih koji nisu i/ili nisu više obuhvaćeni sistemom socijalnog osiguranja. Za razliku od programa socijalnog osiguranja, koji su se od perioda svog koncipiranja neprekidno širili, socijalna zaštita, koja se finansira iz budžetskih sredstava, ima tendenciju konstantnog sužavanja i gotovo neprekidno se nalazi na udaru, ekonomski, a naročito bihevioralno koncipiranih kritika. Njene „nadležnosti“ i značaj u pojedinim zemljama uslovljeni su karakteristikama čitavog sistema socijalne sigurnosti. Komparativni podaci ukazuju na to, da je u zemljama u kojima postoje univerzalni socijalni sistemi i/ili obuhvatni sistemi socijalnog osiguranja, udeo socijalne zaštite relativno mali. Nasuprot tome, u zemljama sa dominantno liberalnim (rezidualnim) socijalnim karakteristikama, socijalna zaštita ima mnogo širi krug korisnika.

Prava iz sistema socijalne zaštite imaju za cilj ostvarivanje bazične socijalne sigurnosti, što su mnoge države unele u svoje ustave, bilo u formi obaveze garantovanja minimalnog životnog standarda, „pristojnih“ ili uslova života „dostojnih čoveka“, „razumnih“ ili „adekvatnih“ resursa i sl, a u praksi se tiču zaštite od siromaštva. Ove uopštene odrednice, međutim, sadrže niz pretpostavki, čije interpretiranje otkriva vrednosnu pozadinu različitih sistema socijalne zaštite. Utvrđivanje linije siromaštva konceptualizovano je na različite načine: u nekim društvima se kao linija siromaštva propisuje apsolutno, a u nekim relativno siromaštvo. Po pravilu, izuzev zadovoljenja osnovnih životnih potreba, na osnovu kojih se definiše linija siromaštva u manje razvijenim društvima, razvijenija društva siromaštvo posmatraju sa šireg aspekta i uključuju u njega više nivoa (tabela 5). S tim u skladu, i sam sistem socijalne zaštite, uređen odgovarajućom legislativom, obuhvata različita prava iz domena socijalne pomoći i socijalnog staranja.

*Socijalna pomoć* se, najuopštenije, odnosi na ostvarivanje prava na jednokratna i/ili višekratna novčana davanja, i to za troškove života, stanovanja, ogreva i sl.

*Tabela 5 – Stope siromaštva, posle poreza i socijalnih transfera, u državama OECD-a, od sredine 1970-ih do sredine 2000-ih*

Država	50% medijane dohotka						60% medijane dohotka					
	Sredina 1970-ih	Sredina 1980-ih	Oko 1990.	Sredina 1990-ih	Oko 2000.	Sredina 2000-ih	Sredina 1970-ih	Sredina 1980-ih	Oko 1990.	Sredina 1990-ih	Oko 2000.	Sredina 2000-ih
Australija	...	...	...	11,4	12,2	12,4	...	...	...	20,8	21,2	20,3
Austrija	...	6,1	...	7,4	9,3	6,6	...	11,4	...	13,7	15,6	13,4
Belgija	...	14,6	...	10,8	10,4	8,8	...	20,7	...	17,6	17,8	16,2
Češka Republika	...	...	3,2	4,3	4,3	5,8	...	...	8,1	9,9	9,7	11,5
Danska	...	6,0	6,2	4,7	5,1	5,3	...	13,4	13,3	11,5	12,3	12,3
Finska	9,9	5,1	...	4,9	6,4	7,3	15,8	10,7	...	10,8	13,8	14,8
Francuska	...	8,3	7,2	7,5	7,2	7,1	...	15,3	15,4	14,9	14,7	14,1
Grčka	17,8	13,4	...	13,9	13,5	12,6	23,7	19,6	...	21,7	20,5	19,6
Holandija	...	...	...	6,3	6,8	7,7	...	...	...	13,5	13,6	14,4
Irska	...	10,6	...	11,0	15,4	14,8	...	19,5	...	20,7	23,3	23,3
Island	...	...	...	...	...	7,1	...	...	...	...	...	12,3
Italija	...	10,3	10,7	14,2	11,8	11,4	...	16,9	19,1	21,8	19,1	19,7
Japan	...	12,0	...	13,7	15,3	14,9	...	18,0	...	19,8	21,4	20,8
Kanada	14,4	10,7	...	9,5	10,3	12,0	20,1	17,3	...	15,9	17,1	19,0
Koreja	...	...	...	...	...	14,6	...	...	...	...	...	20,8
Luksemburg	...	5,4	...	5,5	5,5	8,1	...	11,5	...	12,4	12,9	13,2
Mađarska	...	...	6,3	7,4	8,2	7,1	...	...	12,9	14,4	14,4	12,3
Meksiko	...	20,7	...	21,7	21,5	18,4	...	27,6	...	27,8	28,0	25,3
Nemačka	...	6,3	6,6	8,5	9,2	11,0	...	12,5	12,5	13,9	14,1	17,2
Norveška	...	6,4	...	7,1	6,3	6,8	...	12,2	...	13,4	12,1	12,4
Novi Zeland	...	6,2	9,0	8,4	9,8	10,8	...	14,2	19,4	15,8	20,5	22,7
Poljska	...	...	...	...	11,2	14,6	...	...	...	...	17,7	20,8
Portugalija	16,2	...	13,8	14,6	13,7	12,9	22,3	...	20,6	22,1	20,6	20,7
SAD	15,4	17,9	18,1	16,7	17,1	17,1	21,2	23,8	24,2	23,8	23,7	23,9
Slovačka Republika	...	...	...	...	...	8,1	...	...	...	...	...	13,7
Španija	...	14,1	10,7	11,8	13,7	14,1	...	20,2	16,3	18,6	21,0	21,0
Švajcarska	...	...	...	...	7,5	8,7	...	...	...	...	13,3	15,2
Švedska	3,8	3,3	3,6	3,7	5,3	5,3	9,3	7,3	8,7	7,9	10,8	11,4
Turska	...	16,4	...	16,2	...	17,5	...	24,3	...	23,4	...	24,3
Ujedinjeno Kralj.	...	...	...	10,9	10,2	8,3	...	...	...	19,5	18,5	15,5

*Izvor: OECD, 2010. (modifikovano).*

*Socijalno staranje* obuhvata socijalne usluge (ili usluge socijalnih radnika), kako institucionalnog, tako i vaninstitucionalnog karaktera, čije su glavne funkcije: „staranje i zaštita dece koja su zlostavljana, zanemarivana, odnosno čija su ponašanja izvan kontrole roditelja i porodice; pomoć u pružanju ili organizaciji staranja i potpore za starije, nesposobne ili bolesne osobe koje ne mogu samostalno živeti (mentalno ograničene osobe, fizički hendikepirana deca i mladi, osobe sa poteškoćama u učenju ili

osobe s hroničnim bolestima kao što je HIV/AIDS i slično); staranje i pomoć onima koji su isključeni iz šireg društva (beskućnici, migranti, izbeglice, osobe sklone nomadizmu)“ (Šućur, 2008: 230).

Veza između komponenti socijalne pomoći i socijalnih usluga, proizilazi iz potrebe za obezbeđivanjem korisnicima određenih sredstava koja predstavljaju egzistencijalni minimum, ali uz savetodavni rad, u svrhu realizovanja principa pomoći do samopomoći ili suprotno tome, kontrolisanja korisnika. Reč je o uslovljavanju prava na novčanu pomoć (koja *de facto* predstavlja vid kontrole), prihvatanjem odgovarajućih drugih formi pomoći (i/ili „pomoći“), koje se mogu označiti socijalnim staranjem. S druge strane, dugoročna efikasnost novčanih naknada, u direktnoj je vezi sa „većim fokusom na razlozima koji se nalaze u osnovi ostvarivanja prava na socijalnu pomoć“ (Cappellari, Jenkins, 2008: 27), što se može postići upravo pružanjem određenih savetodavnih i drugih usluga. Pored toga, prisutni trendovi udela radno sposobnih u ukupnom broju korisnika socijalne pomoći, zahtevaju ulaganje i razvijanje usluga u vezi sa pronalaženjem posla, dodatnim obukama i (re)integracijom na tržište rada. Sve češće zakonodavstvo predviđa obavezivanje korisnika socijalne pomoći, prihvatanjem zaposlenja.

Koncepti socijalne zaštite u praksi razlikuju se sa stanovišta integrisanosti socijalne pomoći i socijalnih usluga.

*Unifikovani model* socijalne zaštite<sup>33</sup> objedinjuje prava na novčane transfere i na socijalne usluge. U zemljama u kojima su naknade i usluge integrisani, socijalni radnici obavljaju poslove vezane za odobravanje prava na tzv. materijalno obezbeđenje, kao i što pružaju odgovarajuće usluge stručnog rada. Vrlo često, ovaj koncept povezan je sa decentralizovanim socijalnim službama na lokalnom nivou.

U *razdvojenom modelu* socijalne zaštite,<sup>34</sup> socijalna pomoć egzistira odvojeno od socijalnih usluga. Po pravilu, sistem pružanja novčanih naknada je centralizovan, za razliku od kompletne decentralizacije socijalnih usluga. Ne retko, za pružanje socijalnih

---

<sup>33</sup> Ovaj koncept prevladuje u skandinavskim i južno-evropskim zemljama.

<sup>34</sup> Najčešće navođeni primer ovog modela je Velika Britanija, ali on postoji i u Nemačkoj, Holandiji, Austriji, Belgiji (Šućur, 2008).

usluga odgovoran je privatni sektor, koji može funkcionisati po principu profitnosti ili neprofitnosti.

Savremeni sistemi socijalne zaštite zasnivaju se na principima supsidijarnosti i personalizacije. Princip supsidijarnosti odnosi se na uslovljenost ostvarivanja prava na socijalnu pomoć i socijalne usluge proverom potreba, a zatim i primanja i imovinskog stanja. Sve češće, radno sposobni korisnici socijalni pomoći u obavezi su da dokažu i spremnost, odnosno motivisanost za rad. Personalizacija naknada i usluga tiče se izrade individualnih planova. Njima se utvrđuju vrste i visina naknada, kao i usluge, u skladu sa individualnim i porodičnim karakteristikama (unutar zakonski zadatih limita).

U većini slučajeva, na nacionalnom nivou definisan je minimalni iznos naknada, koji se utvrđuje u vezi sa linijom siromaštva, potrošnjom domaćinstava ili zaradama, a na kraju i (sve ograničenijim) budžetskim sredstvima.<sup>35</sup> Uopšteno, iznos naknada za socijalnu pomoć (treba da) pokriva osnovne potrebe korisnika. Međutim, veza između visine naknade, stvarnih potreba i egzistencijalnog minimuma nije uvek dosledna. Ponekad se govori i o naknadama za ostvarivanje tzv. socijalnog minimuma, kojima se izuzev zadovoljavanja osnovnih životnih potreba omogućuje participacija u društvenom životu. U praksi postoje i rešenja prema kojima pravo na socijalnu pomoć u svakom konkretnom slučaju predstavlja odluku socijalnog radnika. „Svaki zahtev za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć posmatra se kao različit, zbog čega ne postoji nacionalno utvrđen socijalni minimum. Ovakav sistem proizvodi razlike ne samo u nivou naknada između regiona, već i između opština“ (Adema, 2006: 15). Međutim, uobičajenije je da se lokalnom nivou delegira isplata nacionalno definisanih naknada i često, dodatnih novčanih transfera.

U zemljama u kojima postoji integrisana (nacionalna) šema i u kojima se o naknadama za socijalnu pomoć odlučuje centralizovano, po pravilu, postoji ministarstvo koje se bavi problematikom socijalne pomoći. Suprotno tome, u decentralizovanim sistemima, administrativne strukture izuzetno su kompleksne i obuhvataju niz različitih državnih organa ili agencija.

---

<sup>35</sup> Usklađivanje visine naknada može da bude automatsko, što je ređe slučaj, ali može da se vrši i shodno inflaciji ili kretanju troškova.

Reforme socijalne pomoći kreću se u pravcu sprečavanja dugotrajne zavisnosti od novčanih naknada, s čim u skladu se nameće potreba za vremenskim ograničavanjem prava na materijalna davanja, ali i postavljanjem drugih uslova (najčešće u formi aktivnog traženja posla). Iako prisutan i poželjan sa stanovišta smanjivanja izdataka za socijalnu pomoć i iako ima moćne zagovornike, ovaj trend nije generalizovan. „Uopšteno, izgleda da ima malo znakova o bilo kakvom kretanju ka ograničenom trajanju pomoći, delimično stoga što, uprkos širokoj zabrinutosti za posledice dugotrajne zavisnosti od naknada, pritisci nezaposlenosti i socijalne promene u stvari vode ka dugoročnijem ostvarivanju prava na naknade. U takvim okolnostima, nametanje vremenskih limita stvara rizik od poništavanja svrhe sigurnosne mreže“ (Cappellari, Jenkins, 2008: 48). Komplementaran pravac promena predstavlja uvođenje negativnog poreza na dohodak i osnovnog dohotka.

Segment socijalnih usluga takođe je predmet reformskih nastojanja, koja se odvijaju u kontekstu decentralizacije, deetatizacije, deinstitucionalizacije i privatizacije. Društveni značaj socijalnih usluga proizilazi iz intenziviranja starenja stanovništva, zapošljavanja žena i sl, a u uslovima racionalizacije resursa, ove reforme uopšteno su usmerene u pravcu smanjivanja uloge države i širenja prostora za neprofitne i privatne profitne organizacije.

### **2.3    Pristupi o odnosu države i tržišta kao činioca socijalne sigurnosti**

Različite teorijske orijentacije dvadesetog veka, među kojima i pristupi marksističkih kolektivista, socijalnih reformista, umerenih individualista, umerenih kolektivista i nove desnice, uticale su na razvoj obaveznih, javnih sistema socijalne sigurnosti. Niz varijacija, koje postoje između ovih pravaca, može se identifikovati, između ostalog, i u interpretacijama relacija države (i demokratije) i tržišta (i svojine), kao determinanti socijalne sigurnosti.

#### *2.3.1    Marksistički kolektivism*

Polazeći od pretpostavke o nužnosti tzv. dijalektičkog razvoja društava, marksističkim kolektivismom dominiralo je implicitno uverenje o javnom sistemu socijalne sigurnosti kao instrumentu ostvarivanja ideoloških ciljeva, a ne cilju po sebi. Vizija egalitarnog

društva lišenog svih nedostataka, čiji bi svaki pripadnik podjednako učestvovao u raspodeli dobiti, pretpostavljala je i distribuciju u skladu sa potrebama, što je trebalo da rezultuje eliminisanjem svih oblika društvenih nejednakosti.

Vrednosna orijentacija marksističkog kolektivizma sadržala je ujednačen skup načela, među kojima, pre svih, uverenje da sistem socijalne sigurnosti treba da predstavlja sastavni deo socijalističkih društava, kao praktična manifestacija klasne solidarnosti. Dopunu ovog principa predstavljalo je insistiranje na finansiranju sistema od strane poslodavaca. Nasuprot komunističkom načelu raspodele prema potrebama, socijalistički princip raspodele prema radu, objektivizovan je posredstvom principa uplate doprinosa za socijalno osiguranje. Zvaničnim udruženjima radnika pridavan je veliki udeo u sistemu socijalne sigurnosti, budući da su predstavnici ovog pristupa smatrali da radnički sindikati i unije treba da doprinose podsticanju radne discipline i produktivnosti, kao i uspostavljanju direktne veze između visine socijalnih naknada i dužine uplate doprinosa za socijalno osiguranje.

### 2.3.2 *Socijalni reformizam*

Izvorišta socijalnog reformizma, koji objedinjuje više socijalno-političkih škola, potiču iz romantizma, humanizma i funkcionalizma. Preuzimajući ideje o dostojanstvu i pravima pojedinaca, humanističke etičke principe i potrebu za održanjem društava i njihovoj stabilnosti, ideologija socijalnog reformizma „korišćena je u liberalnim demokratijama kao opravdanje za odstranjivanje onoga što je Freud opisivao kao 'društvene izvore našeg nezadovoljstva', primenom državne intervencije“ (Dixon, Hyde, 2001: 7). Prema teorijskim postavkama socijalnog reformizma, državnim intervencijama unapređuju se i socijalna kohezija, integracija i inkluzija, a njihov posledični uticaj bilo je stvaranje država blagostanja. Država blagostanja, smatrano je među teoretičarima ove orijentacije, garantuje svim građanima odgovarajući životni standard, zbog čega udeo države u obezbeđivanju socijalne sigurnosti i mora biti znatan.

Prvi princip socijalnog reformizma, kada je socijalna sigurnost u pitanju, je da pravo na socijalnu sigurnost imaju svi građani. S tim u skladu, javni sistem socijalne sigurnosti treba da počiva na univerzalizmu, a ne na uslovljenosti prava prethodnom zaposlenošću i nivoom i dužinom uplate doprinosa i motivisanošću za rad uopšte. Princip univerzalnosti

primenjuje se i na nivo socijalnih naknada, koje treba da budu jednakog iznosa za sve građane. Uloga tržišta je, prema ovoj koncepciji, dovođena u vezu sa realizovanjem tzv. ekonomskog dohotka, koji će se (re)distribuisati u društvu, a u domenu obezbeđivanja socijalne sigurnosti svedena je na minimalni udeo tzv. regulisanog tržišta.

### 2.3.3 Umereni individualizam

Pristup umerenog individualizma doveo je najuopštenije u pitanje kapacitete država da garantuju socijalnu sigurnost, i to u kontekstu brojnih problema sa kojima se one evidentno suočavaju u oblasti javnih politika u savremenim uslovima. Ne smatrajući da individuama i tržištu treba prepustiti sav „prostor“ u oblasti obezbeđivanja socijalne sigurnosti, ova orijentacija objedinila je dve različite pozicije. Prvo je konstituisan *autoritarni umereni individualizam*, tokom 1980-ih godina, kao reakcija na tada očigledan predstojeći raspad socijalističkih društava i njihovih ideologija. Početkom 1990-ih, nastao je i drugi pravac, *liberalno-demokratski umereni individualizam*, usled uočavanja trenda uvećanja rashoda za sisteme socijalne sigurnosti.

Prema prvoj varijanti umerenog individualizma, koja je preuzela brojne vrednosti ideologije marksističkog kolektivizma, socijalna sigurnost predstavlja pravo svakog čoveka, zbog čega sistem kojim će se ono garantovati, treba da bude sastavni deo i post-socijalističkih društava. Prenos odgovornosti sa države na individue, treba da bude, prema mišljenju teoretičara ove orijentacije, samo ograničen, a tržište u tu svrhu treba da bude regulisano (a ne potpuno slobodno). Državne delatnosti trebalo bi u potpunosti da budu usmerene ka tzv. gubitnicima tranzicije, tj. stanovništvu koje je najviše izloženo socijalnim rizicima. Osnovni izazov stoga, predstavlja rekonstruisanje prethodnog socijalističkog sistema socijalne sigurnosti, koji je sa ekonomskog aspekta neodrživ, ali na takav način, da se očuva sigurnosna mreža, kakva je prethodno postojala. Na praktičnom nivou, autoritarni umereni individualisti zalagali su se za uvođenje principa uplate doprinosa od strane zaposlenih, proveru dohodaka i prihoda kao osnova za ostvarivanje prava, a zatim i uvođenje principa, koji bi ostvarivanje prava na naknade, uslovili prihvatanjem zaposlenja.

Predstavnici liberalno-demokratskog umerenog individualizma su se, uporedo sa prihvatanjem osnovnih vrednosti socijalnog reformizma (pre svega principa o

ostvarivanju socijalne kohezije u društvu), zalagali za „usklađivanje socijalnih prava sa individualnim odgovornostima“ (Dixon, Hyde, 2001: 10). Uprkos opredeljenju za opstajanjem uloge države u obezbeđivanju socijalne sigurnosti, isključivi naglasak na kolektivnim socijalnim pravima smatrali su neodrživim. Razlog za to, pronalazili su u nužnosti za afirmisanjem obaveza individua, poput obaveze za ostvarivanjem odgovarajućeg nivoa sigurnosti posredstvom zaposlenja na tržištu. S tim u skladu, sistem socijalne sigurnosti treba da predstavlja kombinaciju (i partnerstvo) privatnog i državnog, pri čemu javni sistem treba da bude usmeren ka onima koji nisu u stanju, na druge načine, da zadovolje potrebu za socijalnom sigurnošću. Nasuprot tome, sposobni za rad treba da budu podstaknuti da se zaposle, i to, između ostalog, sistemom kazni za neizvršavanje obaveza, kako bi se eliminisale mogućnosti za podsticanje zavisnosti od države i da bi se afirmisala etika samopomoći. Značaj tržišta kod liberalno-demokratskih umerenih individualista je naglašeniji, ali i dalje umeren.

#### *2.3.4 Umereni kolektivizam*

Prema stanovištu umerenog kolektivizma, država treba da obezbedi odgovarajući makro-ekonomski okvir za razvoj privrede i podizanje stope zaposlenosti, čime bi se smanjila dugotrajna zavisnost od naknada u sistemu socijalne sigurnosti, kao i što „dozvoljavaju, pa čak i preporučuju, izvesne državne mere u pravcu redistribucije prihoda“ (Nedović, 1995: 12). Istovremeno, država treba da garantuje i podstiče pojedince na individualne izbore, kada su u pitanju načini obezbeđivanja socijalne sigurnosti; to se postiže garantovanjem uslova za funkcionisanje konkurentnih, ali regulisanih privatnih planova socijalnog osiguranja, u onim oblastima socijalne sigurnosti, u kojima je to izvodljivo. Međutim, ovoj orijentaciji nije strano uviđanje (i kritika) određenih problema, povezanih sa ovakvim uređenjem sistema socijalne sigurnosti – u prvom redu rizika nedostatka ili nepotpunosti informacija, neadekvatnih izbora i sl. Privatne inicijative treba da predstavljaju važnu dopunu državnih programa, koji bi garantovali samo osnovni, minimalni nivo socijalne sigurnosti svim građanima. Istovremeno, ostvarivanje prava u javnom sistemu treba da bude povezano sa ispunjavanjem odgovarajućih uslova, među kojima je najznačajniji prihvatanje zaposlenja. Konačno, umereni kolektivisti zalagali su se za veće učešće privatnih organizacija u administriranju socijalnih naknada, usled pretpostavke o njihovom efikasnijem radu, u odnosu na državne.



Osnovna pretpostavka umerenog kolektivismu je da mere i politike država treba da predstavljaju podršku individualnoj i porodičnoj odgovornosti i da podstiču ulogu tržišta u obezbeđivanju socijalne sigurnosti. Osnovni izazov, pri tome, predstavlja koncipiranje državnog sistema socijalne sigurnosti, kojim bi se onemogućilo kreiranje kulture zavisnosti od socijalnih naknada i podstakla etika samopomoći, tj. oslanjanje individua na sopstvene snage. Privatna inicijativa, istovremeno, treba da bude maksimizirana, a obavezni sistem socijalne sigurnosti tržišno posredovan, kako bi u najvećoj meri bio u javnom interesu.

### 2.3.5 *Nova desnica*

„Krajem 1970-ih afirmisale su se, a negde i zavladale, ideje koje predstavljaju obnavljanje, ali ne i doslovno ponavljanje klasičnih 'desnih' ideja liberalizma i konzervativizma. U tom smislu se uobičajilo govoriti o 'novoj' desnici, 'neo' liberalizmu i 'neo' konzervativizmu“ (Nedović, 1995: 173). Stanovišta nove desnice počivaju na idejama o tržišnoj dominaciji i individualnim odgovornostima u obezbeđivanju socijalne sigurnosti, odbacivanju državnih intervencija, kojima se sputavaju slobode i dovoljnosti slobodnog tržišta. Delatnosti države blagostanja su, prema njihovom mišljenju, „skupe, rasipničke, birokratske, centralizujuće i neefikasne; njima se širi moć države o trošku individualnih sloboda i izbora; zavisni se stavljaju u povoljniji položaj na račun produktivnih [...] čime se, konačno, slabi stvaranje blagostanja, a novac oduzima od onih koji su ga zaradili“ (Beresford, 2005: 467).

Povlačenje države iz oblasti socijalne sigurnosti trebalo bi koncipirati suštinskim menjanjem njene pozicije (u pravcu rezidualizma) i proširenjem domena tržišno orijentisanih socijalnih usluga. Podsticanjem odgovornosti individua za sopstvenu socijalnu sigurnost, obezbeđivanje dohotka nalazilo bi se u domenu individualnih inicijativa. Uvođenjem kriterijuma provere dohotka i imovine, obezbedila bi se usmerenost naknada ka onima, kojima je državna pomoć najpotrebnija i koji ne mogu da se oslone na sopstvene ili na porodične kapacitete, što zapravo predstavlja oslanjanje na neformalne mreže u obezbeđivanju socijalne sigurnosti. Nova desnica afirmisala je i koncept opravdano i neopravdano siromašnih. Podrazumevajući pod opravdano siromašnima, one koji iz objektivnih razloga nisu u mogućnosti da se zaposle (invaliditet, starost i sl), smatrali su da je nužno usmeriti sankcije ka neopravdano

siromašnima (sposobnima za rad), u prvom redu, vremenskim ograničavanjem prava na socijalne naknade. Konačno, nivo naknada, prema mišljenju predstavnika ove teorije, treba da bude restriktivan i da se kreće ispod nivoa minimalnih zarada, kako bi delovao podsticajno na zapošljavanje i stigmatizovao korisnike naknada.

## **2.4 Javno i privatno osiguranje u praksi - argumentacija za i protiv**

Dosadašnja praksa razvoja socijalnih sistema, a još više evolucija socijalnih rizika, nedvosmisleno je ukazala na to, da dilema država ili tržište nije realna - održiva je samo kombinacija državnih i tržišnih mehanizama. Prirodu sistema opredeljuje dominacija jednog faktora u odnosu na drugi, odnosno granice između državnih i tržišnih „nadležnosti.” Pri tome, po pravilu, država ima važnu ulogu u svim društvima, ali ona je može u izvesnoj meri „prepustiti” tržištu. Obe opcije imaju svoje zagovornike, a akteri, odnosno pružaoci usluga u socijalnoj sferi (načelno označeni kao državni i privatni) ne moraju biti samo u konkurentnim odnosima, nego i u odnosima saradnje. Tako su do skora dominantno državni sistemi socijalne sigurnosti, izloženi nizu reformskih poduhvata, ali se nivoi i oblasti njihove „marketizacije” značajno razlikuju. Oni se kreću od privatizacije oblasti rizika i upravljanja zaštitom od rizika, sve do njihovog finansiranja i rezultuju važnim razlikama među društvima, po pitanju značaja koji država ili tržište imaju u obezbeđivanju socijalne sigurnosti.

Sam termin socijalna sigurnost implicira javno obezbeđenje, a njegovo značenje podrazumeva značajnu uključenost državnih delatnosti. Razmatrajući načine ostvarivanja različitih aspekata sigurnosti (koji se mogu podvesti pod pojam socijalne sigurnosti) pre pojave javnih sistema, klasični ekonomisti zaključili su da „tržišno opredeljivanje distribucije dohodaka treba da predstavlja normu” (Hill, 1996: 7). Nasuprot tome, istorijska i antropološka saznanja upućuju na postojanje drugih faktora socijalne sigurnosti, tj. „briga o ‘pravičnim’ naknadama za ekonomske aktivnosti i odgovarajuće nivoje resursa, koji bi omogućili individuama zadovoljavanje ‘potreba’ i ‘obaveza’ postoji i pre tržišta” (Hill, 1996: 7). U pitanju je značaj koji je u početku zajednica imala u procesima „prelivanja” dohodaka, a koji je kasnije preuzela nacionalna država itd. U svim periodima, kao najvažnija, i po pravilu, prva institucija transfera dohotka, opstala je porodica (kada postoji, kada veze unutar porodice nisu pokidane i kada je u mogućnosti da obavlja tu funkciju).

Činjenica je da su unutar (savremenih) društava razvijeni brojni, kako tržišni, tako i netržišni mehanizmi za obezbeđivanje socijalne sigurnosti, kao i da se tokom vremena njihov značaj menjao. Nesporno je da se metode i ciljevi tržišnih i netržišnih mehanizama u ostvarivanju sigurnosti suštinski razlikuju.

Tradicionalni argumenti za državne aktivnosti u obezbeđivanju socijalne sigurnosti su nesavršenosti tržišta i redistribucija (Barr, 1992; Hill, 1996; Spicker, 2000; Cousins, 2005; Pestieau, 2006).<sup>36</sup>

*(Ne)savršenost tržišta*<sup>37</sup> - Tržište se može posmatrati dvojako: kao tržište u ekonomskom smislu i kao „niz nezavisnih aktera [...] poput dobrotvornih, uzajamnih ili neprofitnih organizacija, čak i profitnih organizacija [...] koje mogu zadržati neke aspiracije ili orijentisanost dobrovoljnog sektora” (Spicker, 2000: 97).

Kao ekonomskoj kategoriji, svi pripadnici jednog društva nemaju pristup tržištu, iz različitih (dobrovoljnih ili prinudnih) razloga, što rezultuje njihovom nemogućnošću realizovanja dohotka, kao pretpostavke minimuma socijalne sigurnosti. Istovremeno, izuzev toga što ne „nudi” svima i pod istim uslovima učešće, ni sama uključenost na tržište nije dovoljan uslov socijalne sigurnosti – sve više se, naročito u savremenim uslovima, govori o onima koji su siromašni iako rade, s obzirom da obavljaju nisko plaćene poslove (tzv. *working poor*). Načelno, tržišta su diskriminatorna i prema onima koji su manje produktivni (hendikepirani, žene i sl), tj. manje je verovatno da će voditi ka jednakim ishodima. „U vezi sa tim, tržišni procesi alociraju različite nivoe nagrade za različite aktivnosti i sposobnosti što, ponovo, može dovesti do velikih razlika u nivou dohodaka” (Goudswaard, Caminada, 2009: 2). Povrh toga što onemogućuje realizovanje (dovoljnog) dohotka onima koji nisu (adekvatno) uključeni, tržište deluje diskriminatorno na taj način što zatim onemogućuje zadovoljavanje socijalnih potreba onima koji (paradoksalno) nemaju sredstva.

---

<sup>36</sup> Ni ovi argumenti nisu „imuni“ na sve prigovore.

<sup>37</sup> Uobičajeni primeri situacija u kojima je tržište inferiorno u odnosu na državu su: socijalni rizici, moralne opasnosti i negativna selekcija (Pestieau, 2006).

I za modifikovano tržište vezuje se niz nedostataka, kada je u pitanju ostvarivanje socijalne sigurnosti: u prvom redu, spontanost i nestalnost, a zatim i selektivnost rada dobrovoljnih organizacija. U tom kontekstu država preuzima izvesno „snošenje” rizika na sebe i zadržava pravo prisile, kao i što interveniše, da bi izmenila prvobitnu, tržišno zasnovanu distribuciju dohodaka i bogatstva i posledično blagostanja. U tom kontekstu, politika javnog obezbeđivanja sigurnosti, koriguje tržišno funkcionisanje.

Kontra-argumentacija tezi o nesavršenosti tržišta sadržana je u tome da „(treba povesti) debatu, da li javno obezbeđenje predstavlja poboljšanje ili ne. Neki ekonomisti bi mogli dokazivati da postoje slučajevi u kojima je javno osiguranje inferiornije u odnosu na privatno osiguranje, čak i ono koje ne funkcioniše dobro. To su slučajevi u kojima su ‘ne-tržišne nesavršenosti’ koje proizilaze iz javnog obezbeđenja osiguranja mnogo ozbiljnije od nesavršenosti privatnog tržišta, koje treba da razreši” (Pestieau, 2006: 96). Međutim, i dalje iz toga ne proizilazi da je socijalna sigurnost koju obezbeđuju politička tržišta (tj. država) nužno neefikasnija u odnosu na konvencionalna tržišta. „Kao što tržišta mogu da budu efikasna ili neefikasna, tako mogu i države” (Hill, 1996: 23) Zagovaranje tržišnih inicijativa i na najmanji znak problema u funkcionisanju javnih sistema podjednako je pogrešno, kao i tvrdnja o nezaobilaznoj neefikasnosti javnog sektora.

*(Re)distribucija* – Modifikovanje „startnih pozicija“ ima za cilj pozitivnu diskriminaciju, koja podrazumeva primenu nejednakih (različitih) kriterijuma, u svrhu kreiranja (izvesne) posledične jednakosti. U pitanju je princip jednakosti posmatran sa stanovišta proporcionalnosti i u tom smislu, „nejednakosti moraju biti opravdane izvesnim relevantnim kriterijumima [...] kada utiču na uzroke nepovoljnih situacija“ (Spicker, 2000: 114).

Redistribucija ima dve dimenzije: horizontalnu i vertikalnu. Horizontalna redistribucija obuhvata redistribuiranje sredstava tokom različitih etapa životnog ciklusa (od zaposlenih, tj. radno aktivnih ka starima). Vertikalna redistribucija unosi promene u distribuciju dohodaka i (trebalo bi da) menja socijalni status (od bogatih ka siromašnima).

Relevantni statistički podaci za države OECD-a upućuju na nedvosmisleni pozitivnu vezu između izdataka za javne socijalne sisteme i redistribucije dohodaka. Privatni, tržišno zasnovani sistemi, pokazuju slabu, ali statistički značajnu, negativnu vezu sa nivoom redistribucije. „U zemljama u kojima je veći deo ukupnih socijalnih izdataka namenjen privatnim šemama, redistribucija dohodaka je niža. Zaključili smo da odabir između relativne težine javnog i privatnog obezbeđenja socijalne sigurnosti utiče na redistributivni uticaj države blagostanja“ (Goudswaard, Caminada, 2009: 1).

Tabela 6 – Izdaci za javno i privatno osiguranje, kao procenat BDP, u državama OECD-a, od 1990. do 2005. godine

Država	1990.			1995.			2000.			2005.		
	Javno osiguranje	Obavezno privatno	Dobrovoljno privatno	Javno osiguranje	Obavezno privatno	Dobrovoljno privatno	Javno osiguranje	Obavezno privatno	Dobrovoljno privatno	Javno osiguranje	Obavezno privatno	Dobrovoljno privatno
Australija	13,6	0,0	0,9	16,6	1,8	2,7	17,8	1,8	3,6	17,1	1,1	2,6
Austrija	23,9	1,2	1,1	26,5	1,1	1,0	26,4	0,9	1,0	27,2	0,9	1,0
Belgija	24,9	0,0	1,6	26,2	0,0	2,1	25,3	0,0	2,4	26,4	0,0	4,5
Češka Republika	16,0	...	...	18,2	...	0,1	19,8	0,3	0,1	19,5	0,2	0,1
Danska	25,1	0,5	1,6	28,9	0,5	1,9	25,8	0,3	2,1	27,1	0,2	2,4
Finska	24,2	...	1,1	30,9	...	1,3	24,3	...	1,2	26,1	...	1,1
Francuska	25,1	0,2	1,7	28,6	0,2	1,8	27,9	0,3	2,1	29,2	0,4	2,6
Grčka	16,5	...	2,1	17,3	...	1,9	19,2	...	2,3	20,5	...	1,7
Holandija	25,6	0,4	5,6	23,8	0,7	6,1	19,8	0,8	6,6	20,9	0,7	7,6
Irska	14,9	...	1,6	15,7	...	1,7	13,6	...	1,3	16,7	...	1,3
Island	13,7	1,4	1,4	15,2	1,3	2,2	15,3	1,4	2,8	16,9	1,5	3,4
Italija	20,0	3,4	0,5	19,9	3,7	0,4	23,3	1,7	0,4	25,0	1,5	0,6
Japan	11,4	0,3	...	14,3	0,4	0,0	16,5	0,7	3,1	18,6	0,5	2,5
Kanada	18,1	...	3,3	18,9	...	4,4	16,5	...	5,0	16,5	...	5,5
Koreja	2,9	0,3	0,1	3,3	0,3	2,0	5,0	0,8	2,1	6,9	0,6	1,8
Luksemburg	19,1	...	...	20,8	...	...	19,7	...	0,1	23,2	0,2	0,9
Mađarska	...	...	...	...	...	...	20,2	...	0,0	22,5	...	0,1
Meksiko	3,6	...	0,1	4,7	...	0,1	5,8	...	0,1	7,4	...	0,2
Nemačka	22,3	1,6	1,5	26,5	1,5	1,6	26,2	1,3	1,7	26,7	1,1	1,9
Norveška	22,3	1,1	0,7	23,3	0,9	0,8	21,3	1,3	0,8	21,6	1,3	0,8
Novi Zeland	21,8	...	0,2	18,9	...	0,5	19,4	...	0,5	18,5	...	0,4
Poljska	14,9	...	...	22,6	...	...	20,5	...	...	21,0	...	0,0
Portugalija	12,9	0,2	0,7	17,0	0,3	0,8	19,6	0,4	1,1	...	...	...
SAD	13,4	0,5	7,1	15,3	0,5	7,9	14,5	0,4	8,8	15,9	0,3	9,8
Slovačka Republika	...	...	...	18,6	0,2	0,4	17,9	0,2	0,6	16,6	0,2	0,8
Španija	19,9	...	0,2	21,4	...	0,3	20,3	...	0,3	21,2	...	0,5
Švajcarska	13,4	4,3	1,0	17,5	6,3	1,3	17,9	7,1	1,2	20,3	7,3	1,1
Švedska	30,2	...	1,2	32,1	0,3	2,1	28,5	0,5	2,2	29,4	0,4	2,4
Turska	7,6	...	...	7,5	...	...	...	...	...	13,7	...	...
Ujedinjeno Kraljevstvo	17,0	0,3	4,8	20,2	0,6	6,1	19,2	0,7	7,1	21,3	0,8	6,3

Izvor: OECD, 2010. (modifikovano).

Međutim, otpor javnosti prema redistributivnim politikama, poduprt gubitkom kredibiliteta države<sup>38</sup> i njenih institucija, u situaciji izraženih fiskalnih ograničenja i uvećanih nejednakosti, nalazi se u uzročno-posledičnoj vezi i sa problemima u funkcionisanju javnih sistema socijalne sigurnosti, a naročito socijalnog osiguranja. Iako su javni sistemi socijalne sigurnosti dominantno zastupljeni u odnosu na privatno osiguranje, sa stanovišta trendova izdataka, čini se da javno osiguranje sa izvesnim kolebanjima, opstaje na postojećim nivoima (koji su visoki), dok se privatno osiguranje širi, ali izuzetno sporo (tabela 6).

*Starenje i nezaposlenost* - Izvan argumenata ideološke (ne)poželjnosti, dva objektivna trenda utiču na ravnotežu privatnog i javnog sektora i zahtevaju veće angažovanje javnog sistema. To su uvećanje broja starih i visoke stope nezaposlenosti. Oni najviše utiču na penzijsko osiguranje i osiguranje nezaposlenih, ali su od velikog značaja i za zdravstveno osiguranje, s obzirom da uvećanje broja starih zahteva znatnije ulaganje u brigu o njihovom zdravlju, kao i eventualno izdvajanje sistema dugotrajne nege. Socijalna zaštita je, takođe, na udaru ovih rizika, s obzirom da se ovaj deo sistema tiče onih koji nikada nisu bili zaposleni ili nisu bili zaposleni dovoljno dugo da bi ostvarili prava na naknade i na usluge po drugom osnovu. Dodatno, ovi trendovi su faktor neizvesnosti, sa stanovišta funkcionisanja javnih sistema: kako ih se većina bazira na uplati doprinosa, čija se baza smanjuje, kako zbog starenja, tako i zbog nezaposlenosti, sve je manji priliv sredstva za njihovo finansiranje.

Sa ekonomskog stanovišta, uplata doprinosa opterećuje zarade, tj. uvećava troškove i smanjuje konkurentne prednosti. Ovaj argument, koji je bez značaja u zatvorenim ekonomijama, ima naročitu težinu u eri globalizacije, tzv. „socijalnog dampinga” i fiskalne kompeticije. On je bliži stanovištu o potrebi za eliminisanjem elemenata redistribucije i čak (intergeneracijske) solidarnosti i opredeljivanju za privatne šeme, čije rizike smatra podesnijim i moralnijim. Percepcija podesnosti u sprezi je sa individualizacijom, tj. izborima i sopstvenoj odgovornosti.

---

<sup>38</sup> Iako nije u potpunosti ilustrativno: raskid zemalja srednje i istočne Evrope sa socijalizmom, ogledao se i u uvođenju brojnih tržišnih mehanizama u socijalne sisteme. „U bivšem SSSR-u, tranzicija iz komunizma u tržište, koja je trebalo da donese novi prosperitet, umesto toga dovela je do pada dohodaka i životnog standarda za čitavih sedamdeset procenata“ (Stiglitz, 2006: ix).

*(Ne)savršenost države* - Javni sektor ne može da reši sve probleme do kojih dovodi tržišno orijentisano, tj. privatno osiguranje, a otvorenost ekonomija sa svojim posledicama limitira „darežljivost” naknada. „Nije potpuno izvesno da javno obezbeđenje, ili pre socijalna sigurnost, može da ostvari svoja dva tradicionalna cilja: osiguranje i zaštitu. Takva dualnost ciljeva nije stvarala probleme u prošlosti. Danas, mnoge zemlje ne mogu sebi da priušte da obezbeđuju osiguranje i da se, u isto vreme, staraju o siromašnima” (Pestieau, 2006: 100).

Ponekad ova dva cilja nisu ni komplementarna. Iako su u literaturi zastupljena stanovišta o mogućnostima poveravanja izvesnih aspekata osiguranja tržišnim mehanizmima, preovlađuju shvatanja prema kojima pomoć (zaštitu siromašnih) i redistribuciju može da obezbedi isključivo država.

„Državu blagostanja opravdava ne samo postizanje redistributivnih ciljeva koji mogu (ili ne moraju) postojati, nego i to što obavlja poslove koje bi privatna tržišta iz tehničkih razloga obavljala neefikasno ili ne bi uopšte. Ključni argument [...] je da privatno osiguranje ne može da pokrije rizike poput nezaposlenosti, inflacije i važne zdravstvene rizike” (Barr, 1992: 19), tj. postoje rizici za koje se, sasvim izvesno, neće pojaviti tržišna opcija, odnosno rešenje.<sup>39</sup>

Međutim, čak i samo načelno, u praksi mogu nastati izvesne deformacije u formi političke (partijske) „kombinatorike” i birokratizacije. Naime, „najveći deo transfera bogatih, dobija srednja klasa kroz svoja izborna prava birača u sredini ili u svojstvu interesnih grupa” (Barr, 1992: 21). U pitanju je i posvećenost države opstanku srednje klase, kao i što se interesne grupe siromašnih po pravilu teško organizuju i nemaju potrebnu „prohodnost” u političkom životu. Njihovoj nevidljivosti doprinosi i borba za opstanak, za razliku od onih koji su ostali bez posla, ali su ostvarili pravo na novčane naknade po osnovu osiguranja nezaposlenih ili na otpremnine i prema kojima su, u svrhu dobijanja političke podrške, države usmeravale svoje zaštitne mehanizme.

---

<sup>39</sup> “Umesto da popuštamo pred nastojanjima usmerenim ka privatizaciji nekih režima – što je manje efikasna i skuplja formula – bolje bi bilo štititi i poboljšati postojeću socijalnu sigurnost; razvijati je u zemljama u kojima je ona još uvijek nerazvijena; isticati da je socijalna sigurnost, ostvarujući humane i socijalne ciljeve, nositeljica ekonomskih dobiti” (Euzéby, 1997: 401).

Ekonomija veličina, koja govori u prilog državnom upravljanju i administriranju sistemima, s obzirom na to, da su oni i inače skupi, može se naći u „zamci“ birokratizacije (nedovoljne javnosti u radu itd). Slabljenje tržišta kapitala i štednje, ali i nepostojanje izbora kod korisnika, takođe su deo argumentacije o nesavršenosti državnog obezbeđivanja socijalne sigurnosti. Međutim, iako se privatizacijom (delova) javnih sistema, socijalni transferi uklanjaju iz državne potrošnje, ona dugoročno može biti skuplja: nepredviđanjem minimuma zaštite za sve i usmeravanjem stanovništva prema privatnim opcijama, u slučaju njihovog propadanja, država će morati da obezbedi (dohodovnu i drugu) zaštitu onima, koji se nađu ispod praga siromaštva.

### **3 Socijalna (ne)sigurnost u uslovima krize**

#### **3.1 Efekti finansijske i ekonomske krize**

Procesi globalizacije i stepen integrisanosti svetskih privreda pogodovali su izvozu finansijske i ekonomske krize iz Sjedinjenih Američkih Država u čitav, kako razvijeni, tako i nerazvijeni svet. Na taj način, i ona sama postala je globalna, po manifestacijama, ali ne i ishodom, dubini i dužini trajanja. Još jednom, klub bogatih pokazao se kao otporniji na njene efekte i investirao u različite pakete stimulativnih ekonomskih mera, za razliku od siromašnih (tzv. zemalja u razvoju). One se neuporedivo sporije oporavljaju od finansijskog i ekonomskog šoka, koji je bez presedana u odnosu na čitav posleratni period, uprkos tzv. cikličnim poremećajima tržišta. Države su, po pravilu, u skladu sa svojim mogućnostima (najčešće: ograničenjima) reagovala protekcionistički,<sup>40</sup> ali ne sve u istoj meri. Izuzev strogo ekonomskih aspekata protekcionističkih mera (poput: povećanja carina, subvencija za domaće proizvođače itd), brojne restriktivne mere, direktno ili indirektno usmerile su, između ostalog, ka radnicima migrantima.<sup>41</sup> Istovremeno, razvijenije zemlje zadržale su za sebe pravo da učestvuju na deregulisanim tržištima zemalja u razvoju, uskraćujući to pravo drugima.

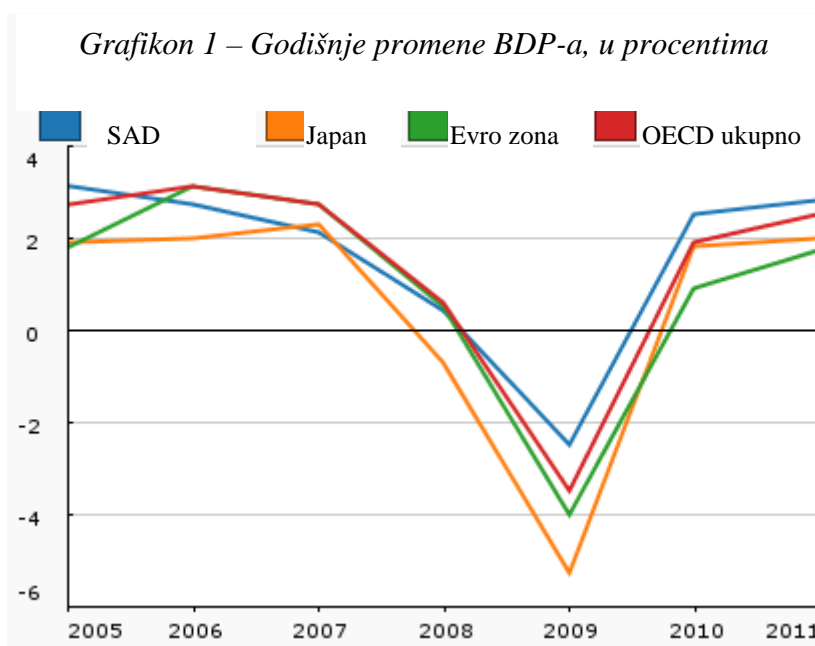
---

<sup>40</sup> Teorija argumentovano dokazuje da su greške prošlih reakcija na krize bile, između ostalog, protekcionističke mere.

<sup>41</sup> Tako se, na primer, u državama članicama Evropske unije, u periodu od 2007. do 2009. godine, broj radnika migranata skoro prepolovio i sa početnih 7% radne snage smanjio na 4% (European Commission, 2009c). Evropska unija i inače, često se percipira „tvrđavom“ u evropskim državama koje joj ne pripadaju, a koje bi volele da „vide“ sebe kao članice.



Izvorište, a zatim i prvi kanal širenja krize, na samom kraju 2007. godine, bilo je finansijsko tržište, odnosno bankarski sektor.<sup>42</sup> Usledilo je njeno intenziviranje tokom 2008. godine i proširenje na realnu ekonomiju, „prvo na proizvodnju i građevinarstvo, ali nakon toga i na domaćinstva i na kompanije koje imaju širu potrošnju“ (Arandarenko, Jorgoni, Stubbs, 2009: 17). Efekti su se kretali u opsegu od gotovo univerzalnog pada BDP-a tokom 2007. do 2009. godine (grafikon 1) i smanjenja nivoa investicija i potražnje, do pada broja zaposlenih, kao i rasta stope nezaposlenih (tabela 7), a posledično i siromašnih. Tako se, na primer, od 27 država članica Evropske unije, krajem 2008. godine, čak 18 nalazilo u recesiji ili ulazilo u recesiju. U istom periodu, stopa ekonomskog rasta u SAD opala je na 1,1%, u poređenju sa 2,0% u 2007. i 2,8% u 2006. godini. U Japanu je stopa rasta u 2008. godini bila negativna i iznosila -0,7%, nasuprot stopi rasta od 2,3% u 2007. godini (European Commission, 2009b).<sup>43</sup>



*Izvor: OECD, 2010.*

Tokom 2008. i 2009. godine, statistika je realistično upućivala na značajno opadanje ukupnih ekonomskih aktivnosti i na uvećano (finansijsko i regulatorno) oslanjanje

<sup>42</sup> „Štaviše, karakter globalizacije i način na koji se ona odvija je upravo omogućio SAD izvoz svojih toksičnih hipoteka u svet. Da ih druge države nisu otkupljivale u razmerama u kojima su to činile, ekonomska situacija u SAD bi bila neuporedivo teža“ (Stiglitz, 2009: 92).

<sup>43</sup> Razlika je postojala u brzini opadanja ekonomskih aktivnosti. Naime, u SAD su tokom dve godine koje su prethodile krizi, stope ekonomskog rasta snižavane, za razliku od EU, gde je ekonomski rast naglo opao krajem 2008. godine.

ekonomija na državne mehanizme. Međutim, zemlje uopšteno nisu bile pošteđene loših prognoza ni za narednu, 2010. godinu.<sup>44</sup> U tom periodu, konstatovano je da su „mogući različiti scenariji, počev od optimističnog scenarija 'kompletnog oporavka' do verodostojnijeg 'permanentnog gubitka nivoa' potencijalnih ishoda i pesimističnog scenarija 'kontinuiranog uvećanja gubitaka' potencijalnih rezultata“ (European Commission, 2009a: 4).

*Tabela 7 – Karakteristike tržišta rada*

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.*	2011.*
<i>Zaposlenost</i>	Procentualna izmena u odnosu na prethodni period, sezonski prilagođena prema godišnjim stopama					
SAD	1,9	1,1	-0,5	-3,6	-0,5	1,7
Japan	0,4	0,5	-0,4	-1,8	-0,9	0,0
Evro zona	1,6	1,8	1,0	-1,6	-1,1	-0,1
OECD	1,7	1,5	0,7	-2,0	-0,6	0,9
<i>Radna snaga</i>						
SAD	1,4	1,1	0,8	0,0	0,3	0,8
Japan	0,1	0,2	-0,3	-0,5	-0,5	-0,1
Evro zona	0,9	0,9	1,1	0,4	0,2	0,2
OECD	1,2	1,0	1,0	0,4	0,2	0,6
<i>Stopa nezaposlenosti</i>	Kao procenat radne snage					
SAD	4,6	4,6	5,8	9,2	9,9	9,1
Japan	4,1	3,9	4,0	5,2	5,6	5,4
Evro zona	8,3	7,5	7,5	9,4	10,6	10,8
OECD	6,0	5,6	5,9	8,2	9,0	8,8

\* prognoze

Izvor: OECD, 2010.

Podaci za 2010. godinu uputili su na oporavak ekonomija, ali neravnomerno i uz velike gubitke: „bruto dug većine država OECD-a mogao bi biti veći od njihovog BDP-a do 2011. godine“ (Economic Outlook, 2010: \_). U većini zemalja, kod kojih su ekonomski indikatori ukazali na postepeni izlazak iz krize tokom 2010. godine, državne mere i paketi imali su značajnu ulogu u tome (Kina, SAD).<sup>45</sup> Izostalo je, međutim, snižavanje stopa nezaposlenosti, koje se prema procenama OECD-a očekivalo tek od 2011. godine (Economic Outlook, 2010). Spor oporavak tržišta rada, „sa značajnim vremenskim zakašnjenjem u poređenju sa oporavkom drugih ključnih makroekonomskih varijabli“ (Arandarenko, Jorgoni, Stubbs, 2009: 38) je i empirijski verifikovan.

<sup>44</sup> Evropska komisija je 2008. godine predviđala izuzetno slab rast BDP-a tokom 2009. godine (0,1%) u zemljama evro zone (konkretno u Francuskoj, Nemačkoj, Italiji), a čak negativan u Ujedinjenom Kraljevstvu (-1,0%), Irskoj i Španiji.

<sup>45</sup> Procene rasta BDP-a za SAD i Kinu veće su od procena rasta BDP-a za evropske zemlje.

### 3.2 Socijalni aspekti krize

Dva najveća socijalna izazova sa kojima se suočavaju svetska društva, potencirana krizom, su *nezaposlenost* i *siromaštvo*.

Siromaštvo se može proučavati sa različitih aspekata, a najčešće se govori o apsolutnom i relativnom siromaštvu. Objašnjenju ove problematike doprinose i koncepti ruralnog i urbanog siromaštva, objektivnog i subjektivnog, primarnog i sekundarnog, tzv. novog itd, a koncept socijalne isključenosti predstavlja njegovu izuzetno značajnu dopunu, s obzirom na to, da unosi nove aspekte u problematiku siromaštva. I nezaposlenost se, takođe, proučava sa različitih aspekata: kao registrovana i kao prikrivena, kao anketna i sl, ali je veza između siromaštva i nezaposlenosti, po pravilu, direktna. Nemogućnost zapošljavanja i ostvarivanja materijalne sigurnosti vodi ka siromaštvu, koje u svim definicijama nezaobilazno podrazumeva odsustvo dohotka. U sadejstvu, ova dva trenda imaju dugoročne negativne implikacije po ekonomski i socijalni razvoj.

I pre nastupanja krize, stope nezaposlenosti i siromaštva varirale su prema svetskim regionima,<sup>46</sup> ali ih je kriza univerzalno probudila.

Prema podacima Eurostata, tokom 2008. godine, stopa nezaposlenosti u EU iznosila je 7%,<sup>47</sup> po čemu nije bilo uočljive razlike u odnosu na period koji je neposredno prethodio godini ekonomske krize. Međutim, 2008. godina označila je prekid perioda pada stopa nezaposlenosti u EU, koji je postojao od 2005. godine. Trend sličan evropskom

---

<sup>46</sup> Primena različitih pristupa u proučavanju siromaštva i nezaposlenosti, kao i različitih, međusobno neusklađenih načina i metodologija merenja, otežava poređenja u socijalnoj politici. To se, međutim, ne odnosi podjednako na sve svetske regione: statistika za zemlje unutar EU je usklađena i kompariranje se vrši jednostavno, kao i što su podaci ažurni, obuhvatni i dostupni (isto se odnosi i na statistiku država OECD-a). Istovremeno, međunarodne organizacije poput Svetske banke, Ujedinjenih nacija i dr. prezentuju ujednačene podatke.

Na svetskom nivou, globalno, „pet posto najbogatijih pojedinaca na svetu prima približno jednu trećinu ukupnog prihoda (iskazanog u PPP dolarima), dok se u ruke deset posto najimućnijih sliva pola ukupnog svetskog dohotka (dakle, preostalih 90 posto stanovnika planete prima drugu polovinu svetskog dohotka) Pet (odnosno deset) posto najsiromašnijih prima 0,2 (odnosno 0,7) posto ukupnog svetskog dohotka. To znači da je odnos između prosečnog dohotka pet posto najbogatijih i pet posto najsiromašnijih ljudi na svetu 165 prema 1. Najimućnijih pet posto zaradi za 48 časova koliko isto toliko najsiromašnijih ljudi zaradi u toke cele jedne godine (Milanović, 2007: 50).

<sup>47</sup> U državama članica EU, u 2008. godini, najviša stopa nezaposlenosti evidentirana je u Španiji (11,3%) i u Slovačkoj (9,5%). Stopa nezaposlenosti iznad proseka bila je i u Mađarskoj, Francuskoj, Portugaliji, Grčkoj, Litvaniji, Nemačkoj i Poljskoj. Nasuprot tome, stope nezaposlenosti ispod 4% evidentirane su u Holandiji, Danskoj, Austriji i Kipru (European Commission, 2009b).

zabeležen je i u Japanu, gde se stopa nezaposlenosti u 2008. godini, uvećala samo marginalno, i to na 4%. U SAD je, međutim, 2008. godine došlo do uvećanja stope nezaposlenosti od 1,2% u odnosu na prethodnu godinu i ona je iznosila 5,8%.

Prvobitna veza između marginalnih uvećanja stopa nezaposlenosti ili njihovog stagniranja (a ne uvećanja), karakteristična za zemlje EU i Japan u 2008. godini, potvrdila je tezu o odsustvu momentalne koorelacije između uvećanja stopa nezaposlenosti i „udara“ krize i ukazala na to da „zaposlenost reaguje na ekonomske uslove sa izvesnim zakašnjenjem“ (European Commission, 2009b: 11). Ograničenost prvobitnog uticaja krize na ove ekonomije proizašla je i iz prilagođavanja novonastalim okolnostima, u smislu uvođenja fleksibilnih radnih obrazaca – privremene obustave rada, skraćivanja radnog vremena i radne nedelje itd.

*Tabela 8 – Stope nezaposlenosti*

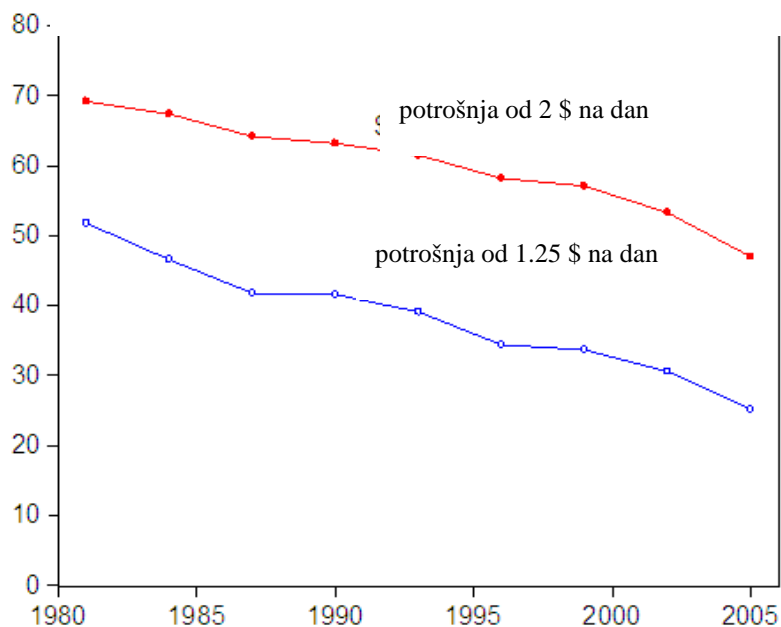
	Mart 2009.	Maj 2009.	Jul 2009.	Septembar 2009.	Novembar 2009.	Januar 2010.
EU (15)	9,1	9,3	9,5	9,7	9,8	9,9
EU (25)	8,7	9,0	9,2	9,4	9,5	9,6
EU (27)	8,5	8,8	9,1	9,3	9,4	9,5
Japan	4,8	5,1	5,6	5,3	5,3	4,9
SAD	8,6	9,4	9,4	9,8	10,0	9,7

*Izvor: Eurostat, 2010. (modifikovano).*

Međutim, u periodu koji je usledio, došlo je do značajnih uvećanja stopa nezaposlenosti (tabela 8). U oktobru 2009. godine, stopa nezaposlenosti u SAD bila je najviša od početka 1980-ih i iznosila 10,1%. I u drugim zemljama zabeležila je slične procenete, vraćajući trendove nezaposlenosti koji su postojali decenijama ranije. Stope nezaposlenosti registrovane 2009. godine, bile su tek prolazne, a ne konačne i predviđano je njihovo dalje uvećanje. Prema procenama Evropske komisije iz 2009. godine, stopa nezaposlenosti je u državama članicama EU trebalo da iznosi blizu 11% do kraja 2010. godine. Ovakve prognoze ozbiljno su dovele u pitanje i ugrozile napredak koji je u oblasti zapošljavanja prethodno postignut u EU: u godinama rasta evropske ekonomije, koje su prethodile krizi, stopa zaposlenosti, sa prosekom od oko 68% radne snage, približavala se cilju proklamovanom u Lisabonu (70%), i to ponajviše po osnovu povećanja stopa zaposlenosti žena, a poslednjih godina i starijih radnika (European Commission, 2009c).

„Socio-ekonomske grupe sa relativno nestabilnim ugovorima (tj. ugovorima o povremenom zaposlenju i samostalno zaposleni) i oni sa niskim i srednjim kvalifikacijama, podneli su najveći teret recesije do sada. Značajno uvećanje nezaposlenosti registrovano je među zanatlijama i onima koji su prethodno bili zaposleni u primarnim zanimanjima, u velikoj meri radeći u uslugama“ (European Commission, 2009c: 36). U strukturi lica najviše pogođenih rizikom gubitka posla, muškarci su zauzeli dominantno mesto, što proizilazi iz sektora privrede na koje je kriza najviše uticala. U pitanju su oblast građevinarstva, auto industrije, transporta i sl, u kojima su muškarci dominantno zastupljeni. Međutim, bar kad je EU u pitanju, zaključak da su radna mesta na kojima su zaposlene žene sigurnija, bio bi pogrešan. Iako su one manje zaposlene u sektorima koje je kriza najviše zahvatila, od prvog kvartala 2009. godine, po prvi put nakon 2005, registrovano je opadanje stope zaposlenosti žena. Dodatno, mladi, čije su stope nezaposlenosti i inače iznad proseka, takođe više i češće ostaju bez posla tokom krize. Podaci o stopama nezaposlenosti u Španiji (20%) i Estoniji (18,6%), nasuprot Nemačkoj (6,9%) i Austriji (3,8%) (Liddle, Diamond, 2010) upućuju na velike regionalne razlike unutar same EU.

*Grafikon 2 – Stope siromaštva (% populacije ispod linije siromaštva)*



*Izvor: Shaohua, Ravallion (2008).*

Stope siromaštva su, u periodu koji je neposredno prethodio krizi, bile u opadanju (na svetskom nivou, u celini), iako po stopi od 1% godišnje (grafikon 2). Prema procenama Svetske banke, sa izvesnošću se moglo tvrditi da bi se taj trend nastavio, da nije nastupila kriza.

U nedostatku podataka o stopi i broju siromašnih nakon 2008. godine, značajan orijentir predstavljali su generalizovani proračuni Svetske banke o uticaju krize na svetsko siromaštvo, u skladu sa kojima se prema kriterijumu potrošnje od \$1,25 na dan, broj siromašnih uvećao za dodatnih 53 miliona nakon 2009. godine, odnosno za 64 miliona, ukoliko se uzme u obzir kriterijum potrošnje od \$2 na dan (Shaohua, Ravallion, 2008). Istovremeno, nisu sve zemlje ravnomerno izložene uvećanju siromaštva, a čak 40 označeno je kao izuzetno vulnerabilno,<sup>48</sup> dok je manje od jedne desetina zemalja relativno slabo izloženo siromaštvu (World Bank, 2009).

Kalkulacije Međunarodnog monetarnog fonda uputile su na maksimalno uvećanje indeksa bede (*misery index*)<sup>49</sup> u 2010. godini, kao posledice podizanja stopa nezaposlenosti i inflatornih trendova, kada će „realni sektor, na koji je uticaj finansijske krize zakasnio, direktno pretrpeti posledice krize“ (Štiblar, 2009: 10).

Izuzetak, kada je u pitanju nedostupnost podataka, ne predstavljaju ni države članice EU: „noviji detaljni statistički podaci o uticaju krize na siromaštvo i socijalnu isključenost, i dalje upadljivo nedostaju u većini država, a vrlo mali broj država članica uložio je napore u sistematsko praćenje ovog uticaja“ (Frazer, Marlier, 2011: 2). Međutim, na porast broja siromašnih u EU ukazali su (posredno) podaci o uvećanju broja korisnika socijalne pomoći i usluga (naročito uvećanje broja zahteva za forme jednokratne pomoći). Na taj način, potvrđeno je da je u EU, u kojoj je za većinu država članica, 2010. godina počela da predstavlja izlazak iz krize, uticaj krize na siromaštvo bio izraženiji 2010, nego 2009. godine.

---

<sup>48</sup> Najviše stope siromaštva su u zemljama sub-saharske Afrike (World Bank, 2009).

<sup>49</sup> Indeks bede (MI) predstavlja zbir inflacije i nezaposlenosti (Štiblar, 2009).

### 3.3 Uvećana nesigurnost i mogući socijalno-politički odgovori

Dohodovna nesigurnost nije jedina posledica nezaposlenosti; to je i isključenost, do koje vodi gubitak relacija sa tržištem rada, kao i različitih mreža koje se stvaraju na osnovu zaposlenosti. Od ne manjeg značaja je i nemogućnost ostvarivanja prava na rad i aspekt koji se odnosi na čovekovu potrebu da radi. Fleksibilne forme radnog odnosa su, tokom krize, dovele do smanjenja zarada i takođe su forma nesigurnosti, ali ne i potpune depriviranosti i oskudice. U okolnostima nemogućnosti samostalnog ostvarivanja dohotka na tržištu, obezbeđivanje „minimalnih socijalnih naknada i penzija, promovisanje aktivne uključenosti i obezbeđivanje adekvatne socijalne pomoći i prilika za socijalnu participaciju“ (Arandarenko, Jorgoni, Stubbs, 2009: 47) koje se i inače prenosi na sisteme socijalne sigurnosti, dovodi do toga da „postojeće mreže socijalne sigurnosti ublažuju socijalni uticaj ekonomskog pada“ (European Commission, 2009c: 71). U prilog tome je i konstatacija iz Zajedničkog izveštaja o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj uključenosti za 2010. godinu, o ulozi sistema socijalne sigurnosti u „ograničavanju ekonomskog i socijalnog uticaja“ (European Commission, 2010: 1) krize.

Paradoksalno, specifični ekonomski i politički činioци, bliski socijalnom neoliberalnom fundamentalizmu erodirali su ovu zaštitnu funkciju sistema socijalne sigurnosti. „U periodima kada nacionalna ekonomija prolazi kroz teške trenutke, troškovi socijalne zaštite, kao i izdvajanja za potrebe finansiranja različitih beneficija za slučaj nezaposlenosti bi trebalo automatski da budu u porastu, kako bi potpomogli oporavak ekonomije. [...] kada su u pitanju [...] neke razvijene zemlje, jedna od žalosnih činjenica koja je odlikovala reformske procese tokom proteklih godina, jeste da su ovi automatski stabilizatori značajno oslabljeni“ (Stiglitz, 2009: 95-96).

Stoga, kriza predstavlja dobar kontekst za pronalaženje prave ravnoteže između državnih i tržišnih odgovornosti i ponovno „iscrtavanje“ granica između državnih i tržišnih intervencija. Ona je ukazala na ozbiljne nedostatke tzv. samoregulišućeg tržišta i nekontrolisane deregulacije, a posredno i na nedostatke u situacijama u kojima tržište „upravlja“ socijalnim sistemima. „Verovanje u mitsku moć tržišta i 'novu' ekonomiju pokazalo se neosnovano“ (Čekerevac, 2009: 108). Odgovor na pitanje da li je ekonomska kriza okončala period liberalizma (i šta, eventualno, posle liberalizma)

zavisiće ponovo od dominantne vrednosne orijentacije vodećih političkih i ekonomskih aktera, čiji je *background*, međutim, vrlo blizak idejama slobode, individualizma i nejednakosti.

„Uticaj krize uslovljen je socijalnim kontekstom svakog društva. Socijalne politike i politike na tržištu rada su suštinski deo svake reakcije na krizu, u kontekstu zaštite najugroženijih, reagovanja na nove rizike i obezbeđivanja odskočne daske za održiv život za one koji su direktno pogođeni ekonomskim padom. Sama kriza, naravno, ograničava kako fiskalni prostor, tako i administrativni kapacitet za predlaganje širokih, pravovremenih i efikasnih promena socijalne politike. Međutim, kriza često stvara veću svest o značaju socijalnih politika i politika na tržištu rada, kao i što može da stvori konsenzus za inkluzivnije politike, prilagođenije novim rizicima i prilikama“ (Arandarenko, Jorgoni, Stubbs, 2009: 19).

Uslovljenost uticaja krize, između ostalog, (ne)uspešnošću socijalno-političkih mera, zahteva ispravno, empirijsko utvrđivanje načina na koje kriza utiče na sisteme socijalne sigurnosti, jer uslovljava „izlazne“ strategije, ali često se temelji na *ad hoc* pretpostavkama. Razlog za to proizilazi i iz nepostojanja ažurnih podataka, koji realistično prikazuju aktuelno stanje. Njega je, međutim, u periodu krize, s obzirom da se karakteriše čestim promenama i velikim turbulencijama, teško „zahvatiti“, ali je važno sa stanovišta trendova i „magnitudo“. U mnogim državama, uticaj krize prati se sa stanovišta ekonomije i zapošljavanja, ali ne i sa stanovišta siromaštva i socijalne isključenosti.

Efekti krize na sisteme socijalne sigurnosti višestruko su nepovoljni i njihove negativne manifestacije su brojne. Pre svega, finansijska ograničenja, koja su postojala i pre njenog nastupanja, dodatno su dobila na težini. Socijalni transferi su i prethodno (ne)opravdano smatrani previše izdašnim i traženi su načini za njihovo smanjenje. U realnim vrednostima, pad bruto društvenih proizvoda doveo je do smanjenja izdataka za naknade i druga prava, što se između ostalog, odnosi na univerzalne sisteme socijalne sigurnosti, koji se finansiraju iz poreza. Osetljivi su i oni sistemi koji se zasnivaju na uplati doprinosa, s obzirom na to da je došlo do sužavanja baze zaposlenih, čime je smanjen priliv sredstava u fondove osiguranja, uz uvećanje broja nezaposlenih, što je povećalo broj tražioca naknada i prava.



U Saopštenju Evropske komisije za Prolećni Evropski savet 2009. godine *Driving European Recovery*, kao neke od naročito podesnih anti-kriznih mera preporučene su:

- jačanje politika aktiviranja na tržištu rada, uz obezbeđivanje adekvatne dohodovne potpore onima koji su najviše ugroženi krizom, „uz najbolje moguće korišćenje naknada iz sistema socijalne sigurnosti, u skladu sa principom fleksigurnosti“ (European Commission, 2009c: 72). Kao jedan od sastavnih elemenata ove mere, preporučeno je i razmatranje mogućnosti privremenog produžavanja nezaposlenima prava na naknade po osnovu osiguranja nezaposlenih i/ili ostvarivanje prava na minimalni dohodak za sve;
- ulaganje u prekvalifikaciju i dokvalifikaciju naročito onih koji su zaposleni u sektorima ugroženim krizom, mladih i onih koji su prevremeno napustili školu, s obzirom na to, da bi odsustvo adekvatnih politika za prekvalifikovanje moglo erodirati ljudski kapital i pretvoriti sadašnju nezaposlenost u dugotrajnu;
- integrisanje mera koje imaju za cilj korigovanje zakonodavstva kojim se štiti zaposlenost, unutar koncepta fleksigurnosti, kako bi se smanjila segmentiranost na tržištu rada i poboljšalo njihovo funkcionisanje (European Commission, 2009c).

U praksi, ekonomski pristupi u gotovo svim državama članicama EU, karakterišu se merama usmerenim ka očuvanju stabilnosti bankarskog sistema, podsticanju likvidnosti na finansijskom tržištu i smanjenju nacionalnih deficita. Socijalno-politički pristupi pokazali su veći stepen diverzifikovanosti, ali se sve države oslanjaju na kombinacije različitih instrumenata, a ne samo na pojedinačne.

U svrhu minimiziranja stopa nezaposlenosti, mnoge zemlje uvele su tzv. državno sponzorisanu šemu, kojima je omogućeno poslodavcima da radnicima isplate neumanjene lične dohotke, uprkos smanjenju broja radnih sati. Na taj način, zaposleni su zadržali isti nivo dohotka, a poslodavcima je država isplatila razliku u zaradama. Podaci o uspehu ovih mera variraju. „Za sada, pokazalo se da su ove šeme efikasne [...] Međutim, može se desiti da u kompanijama postoji preveliki broj zaposlenih, i stoga, da

bi ostale efikasne, ove kratkoročne mere moraju biti dopunjene merama koje podržavaju zapošljavanje i olakšavanje tranzicija na tržištu rada“ (European Commission, 2009c: 38). Pretpostavka je da je uvećana fleksibilnost, zajedno sa ustupcima u pogledu nominalnih plata, u zamenu za stabilnost zaposlenja u nekim oblastima, sprečila ili možda samo odložila značajnije osipanje radne snage. Da to kasnije ne bi dovelo do masovnih otpuštanja, nakon prolaska krize, potrebno je koncipirati dodatne mere, usmerene u pravcu otvaranja realnih radnih mesta.

U najvećem broju država, mere su dominantno usmerene ka investiranju u prekvalifikovanje nezaposlenih i jačanje aktivnih strategija zapošljavanja. Čak sedamnaest država članica, opredelilo se za osnaživanje sektora zapošljavanja putem snižavanja troškova radne snage, a samo jedna manje za podsticanje fleksibilnih formi rada.

Dodatno, poreski sistem i sistem socijalnih naknada često prikriveno ili nenameravano stimulišu na nezapošljavanje. Stoga bi održivu opciju predstavljalo reformisanje poreskog sistema, u smislu izuzimanja najnižih zarada od oporezivanja. Komplementarno sa tim, redefinisane uslova za ostvarivanje prava na socijalne naknade trebalo bi da ide u pravcu smanjivanja zavisnosti od naknada. U teoriji, ovakve reforme treba da omoguće da se isplati rad, a ne dobijanje naknada. Međutim, problem je što kriza zatvara opcije za zapošljavanje, a visoki standardi (u oblasti radnog zakonodavstva i uopšteno jaki sindikati) i poznata zaštićenost zaposlenih, bar u najvećem delu Evrope, uz nisku zaštićenost nezaposlenih ili onih koji rade u sivoj zoni, čini zapošljavanje novih radnika neprivlačnom opcijom za poslodavce.

Reformisanje sistema invalidskog osiguranja i prevremenog penzionisanja i podizanje starosne granice za odlazak u penziju, sastavni je deo mera usmerenih ka uvećanju ponude starijih radnika, ali i onemogućavanja prekomernog uvećanja sredstava za penzijske naknade. Njihov deo je i uvećanje produktivnog sektora zdravstva. Budući da zdravstveni sistemi i šeme dugotrajne zaštite predstavljaju oko 8% BDP-a u EU i da su izuzetno zavisni od javnog funkcionisanja, efikasne politike imale bi velike makroekonomske efekte. „Bolja vrednost za novac u zdravstvenoj zaštiti i smanjene nejednakosti u zdravstvu, mogli bi se dobiti jačanjem primarne zaštite, fokusiranjem na prevenciju i promovisanje zdravlja, kao i kroz bolju koordinaciju i racionalnu upotrebu

resursa. Povrh toga, pametne reforme, kojima se promovišu preventivne mere i specifične zdravstvene tehnologije, mogu doprineti i stimulisanju ponude radne snage, na taj način što bi se pomoglo populaciji da ostane zdrava i produktivnija, tokom dužeg perioda“ (Koopman, Székely, 2009: 9).

Podsticajne državne mere, koje su inicijalno uvedene, od 2010. godine počele su da ustupaju mesto merama otvorene štednje (mada ne univerzalno).

Opređeljivanje za zamrzavanje iznosa penzijskih naknada, usled nedostatka sredstava za njihovu isplatu, dovelo je u pitanje dohodovnu i socijalnu sigurnost u starosti, a sužavanje paketa beneficija na koje se može besplatno ostvariti pravo u sistemu zdravstvenog osiguranja, tiče se najdirektnije prava korisnika na zdravlje. Tome se mogu dodati i rezovi u zdravstvu, poput: smanjenja finansiranja, redukovanja broja zaposlenih, opadanja dostupnosti usluga i produženja lista čekanja. U sklopu štednje, kriza je donela i prenošenje troškova i odgovornosti sa države na pojedince, odnosno njihove porodice, u oblasti zdravstva, ali i podrške deci i uopšteno staranja o nemoćnim članovima, čime je ostala na „udaru“ oslabljena neformalna podrška. U kontekstu redukcije prava i nivoa naknada, javile su se bojazni o disproportionalno većem uticaju krize na siromašne i socijalno isključene, odnosno o tome da će oni biti najizloženiji krizi. „Uopšteno, uticaj krize je teži na one koji su izloženi siromaštvu i socijalnoj isključenosti, a smanjenje naknada i usluga, može uvećati njihov rizik od dugotrajne isključenosti“ (Frazer, Marlier, 2011: 8).

Smanjenje prihoda domaćinstava, s druge strane, ne čini privatno socijalno osiguranje održivom alternativom. Dodatno, istraživanja uticaja krize na sistem penzijskog osiguranja, pokazala su da su privatni programi izuzetno vulnerabilni tokom krize.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> „Najveći gubitak vrednosti privatnih penzionih fondova imali su fondovi u Irskoj (37,5%), ali su investicije izgubile četvrtinu vrednosti u Australiji i SAD“ (Vuković, 2011: 85).

## **II DEO**

# **SADRŽAJ I TOKOVI PROMENA U SOCIJALNIM SISTEMIMA**

# 1 Novi postulati o odnosu države i tržišta

## 1.1 Država u uslovima globalizovane privrede

Globalizacija je jedna od glavnih odrednica savremenih društvenih tokova i preobražaja.<sup>51</sup> „Globalizacione promene nude novi kontekst u kom se dešavaju ekonomski, socijalni i ljudski razvoj u 1990-im. One predstavljaju ne samo nove spoljne pritiske prema kojima se društva moraju prilagoditi, već isto tako nove domaće izazove i potrebe kojima moraju odgovoriti“ (Čekerevac, 1998: 45). Njene posledice su dalekosežne – „globalizacija, taj središnji planetarni proces u osvit novog milenijuma, preoblikuje sve čega se dotakne, iz temelja menja i prirodu države, suvereniteta i međunarodnog (Vestfalskog) poretka” (Pečujlić, 2002: 83).

U literaturi o globalizaciji u društvenim naukama, dva stanovišta široko su suprotstavljena. Prema jednom, hiperglobalističkom, uticaj globalizacije predstavlja realnu pretnju, istorijsku neizbežnost, čiji su dometi nedovoljno proučeni. Prema drugom, skeptičkom shvatanju, globalizacija je mit, koji koriste neo-liberali, da bi koncipirali nacionalne politike koje ograničavaju javnu potrošnju i koje podstiču slobodna tržišta. U praksi, neo-liberalno stanovište o globalizaciji, počelo je da se širi i na socijal-demokrate, preteći da ugrozi postulate države blagostanja.

Zbog višedimenzionalnosti faktora i fuzije promena u svim sferama savremenih društava, izazovi prilikom razdvajanja uticaja globalizacije, u odnosu na druge uticaje, izuzetno su veliki, kao i što zahtevaju kompleksniji pristup i stvaraju mešovitu sliku. I dok se vode debate o tome, u kojoj meri su temelji blagostanja ugroženi globalizacijom *per se*, nesumnjivo je da je liberalna retorika, kojoj su male grupacije zemalja uspele u potpunosti da odole i da ne promene svoj kurs u socijalnoj politici ka deregulaciji, tzv. „trusno tlo” (Ellisson, 2006: 10). „Epohalnu promenu predstavlja velika promena ravnoteže: opadanje moći nacionalne buržoazije i nekada moćne radničke klase, tih promotera ‘države blagostanja’ i uspon ‘neoliberalne’ elite, aktera turboglobalizacije”

---

<sup>51</sup> To, međutim, ne znači da je globalizacija fenomen savremenog perioda, ali se njene forme manifestuju na drugačije načine, u odnosu na prošlost. „Nedavna istraživanja svetskih sistema dovode u pitanje stav da je globalizacija pojava koja pripada samo modernom dobu. Postojanje svetskih religija i trgovačkih puteva u srednjem veku ohrabрили su stanovište da je globalizacija proces koji ima dugu istoriju“ (Pečujlić, 2002: 27).

(Pečujlić, 2002: 99). U takvom, liberalnom okruženju (determinizmu), kojem pogoduju (objektivni) rizici globalizacije, kreiranje alternativnih socijalno-političkih pristupa postalo je značajno otežano. Stoga je u „podtekstu” globalizacije, sadržana i dilema: država ili tržište.

Nemogućnost predstavljanja čvrstih dokaza, kvantifikovanja koristi i troškova globalizacije i promena politika, ostavlja veliki prostor mitovima i retorici, naročito u političkom životu. Tako je „socijalni identitet” postao skup i bezvredan za novu svetsku elitu i našao se u oblasti ušteda. Logika, prema kojoj nema alternative liberalizmu u socijalnoj sferi, brzo je „prevela” socijalnu sigurnost u isključivi trošak. „Lutvak, direktor američkog Instituta za menadžment i autor zapažene studije o ‘turbokapitalizmu’ zaključio: Ono što advokati ‘slobodnog tržišta’ (neoliberalizma) slave, propovedaju i zahtevaju jeste privatno preduzetništvo potpuno slobodno od državne regulacije, od cenkanja sa moćnim sindikatima i sentimentalne brige za sudbinu zaposlenih i lokalnih zajednica, slobodno od carinskih barijera, kontrole nad stranim investicijama i visokih poreza. Oni obećavaju dinamičniju ekonomiju koja će stvarati novo bogatstvo, ali ne kažu ni reči o raspodeli bogatstva, starog ili novog. Ekonomska efikasnost će se zasigurno povećati. Ali šta je sa socijalnom neefikasnošću, koja se javlja u mnogim oblicima, od osiromašenja do nestabilnosti porodice i povećanja kriminaliteta” (Pečujlić, 2002: 110).

Često zastupano shvatanje o maksimalnom redukovanju socijalnih naknada u sistemima socijalne sigurnosti, pod dejstvom globalizacije, empirijski nije potvrđeno. Njegova umerenija varijanta o nametanju brojnih ograničenja nacionalnim vladama i sužavanju njihove suverenosti, što utiče nepovoljno na uvećanje nivoa socijalnih naknada, ima veću empirijsku težinu, iako nije potkrepljena njena univerzalna primenljivost (Pestieau, 2006).

Vrednosno kvalifikovanje dualizama, kakve globalizacija proizvodi, značajno se razlikuje, u zavisnosti od premisa koje različiti autori zastupaju i ishoda kojima teže. Oni se kreću u okviru stavova o globalizaciji kao:

- faktoru snižavanja socijalnih standarda na minimum;

- podsticaju tzv. „kompenzatornih“ socijalnih transfera;
- neutralnom činiocu socijalnih funkcija država;
- prepreci za sprovođenje nacionalnih socijalnih politika;
- procesu koji utiče na socijalne funkcije u manjoj meri od demografskih promena i promena u strukturi porodice;
- uticaju koji je uslovljen institucionalnim kapacitetima različitih država;
- determinanti konvergencije socijalnih politika (Perišić, 2008a).

Neke od ovih teza osporavaju njen legitimitet, a neke ga potkrepljuju. “Velike promene i veliki pokreti nikada nisu i bez protivurečnosti. Jednostavno zato što ih razni ljudi ili društveni slojevi različito doživljavaju. Jednima takve promene ideološki odgovaraju ili oni u njima ekonomski dobijaju. U slučaju drugih je upravo suprotno: oni ih ideološki odbijaju ili u njima ekonomski gube” (Milanović, 2007: 5).

Tempo i stepen globalizacije nisu uniformni - države koje predstavljaju epicentar globalizacije (SAD, stare države članice Evropske unije) imaju povoljniji položaj u njenim tokovima i preobražajima u odnosu na države na periferiji promena (aktivne/pasivne).<sup>52</sup> Time se stvara mogućnost (i/ili pretnja) da usled početnih nejednakosti, njihov razvoj u budućnosti, takođe, ima elemente nejednakosti, uz podsticanje komparativnih prednosti razvijenih i uz produbljivanje socijalnih deficita u drugim državama, koje su izvan kruga (ekonomsko) privilegovanih.<sup>53</sup> Razlog za to, sadržan je u afirmisanju ekonomsko razvijenih, ne toliko postulatima globalizacije,

---

<sup>52</sup> „Stanovništvo bogatih zemalja globalizaciju vidi kao neumoljivu zloćudnu silu koja otima od njih dobro plaćene poslove i šalje ih u daleke zemlje; u zemljama u razvoju uvreženo je mišljenje da globalizacija nameće etiku egocentričnog potrošača na talasu korumpirane privatizacije i uništavanja životne sredine. Elita smatra svoje protivnike praznoglavim populistima; s druge strane, eliti se zamera da zanemaruje potrebe običnih ljudi.

Globalizacija je, poput boga Janusa, oduvek imala dva lica. Nekima se otkrivala kao neograničeni napredak i bogatstvo, dok su je drugi videli samo kao bezdušnog diva koji se poigrava njihovim životima“ (Milanović, 2007: 17).

<sup>53</sup> I u razvijenim zemljama postoje razlike između manje i više razvijenih delova.

koliko njihovom primenom u praksi, koja zahteva značajne modifikacije.<sup>54</sup> „Napredne industrijske zemlje u stvari su stvorile globalni trgovinski režim i potpomogle svoje specijalne korporativne i finansijske interese, a naškodile najsiromašnijim zemljama sveta” (Stiglitz, 2006: xii).

Globalizacija suštinski menja koncept nacionalne suverenosti u oblasti različitih državnih politika, utičući na kapacitete država da autonomnim merama regulišu izvesne sfere delatnosti. Naročito su osetljive politike zapošljavanja, politike tržišta rada i socijalne sigurnosti, koje su značajno reformisane tokom vremena, u kontekstu širih društvenih transformacija. „Dok je nekada postojao čitav spektar ekonomskih strategija i politika, idući od strogih planskih privreda, kao što je sovjetska, do liberalnog kapitalizma američkog tipa, a uključujući i jugoslovensko samoupravljanje, nemačku participaciju, francusko planiranje ili dalekoistočni državni kapitalizam, u Globalizaciji II skoro da više i nema velikih razlika u ekonomskim politikama različitih zemalja” (Milanović, 2007: 13).

Globalizacija je, stvaranjem otvorenih ekonomija i fleksibilnih tržišta rada, uvođenjem kvalitativnih novina u postojeće procese ekonomskih i socijalnih promena, gotovo u potpunosti poništila mogućnost država da kejnzijanskim merama pune zaposlenosti rešavaju problem siromaštva. Istovremeno, ona je privilegovala visoko obrazovane i mobilne, a lica sa niskim kvalifikacijama izložila dodatnim socijalnim rizicima. Izuzev smanjenja potrebe za njihovim radom, ona promovisanjem jačanja slobodnih tržišta (što zahteva, između ostalog, i smanjivanje socijalne uloge države), urušava mogućnosti njihovog socijalnog zaštićivanja. U uslovima promenjene strukture zapošljavanja, globalizacija je u praksi, otežala nacionalnim državama kreiranje kompenzatornih mehanizama podsticanja socijalne kohezije. „Povrh toga, praksa liberalizacije međunarodne ekonomije, u mnogim zemljama (naročito u SAD i Ujedinjenom Kraljevstvu) praćena je snažnim ideološkim favorizovanjem – retoričkim, ako ne uvek i praktičnim – redukovanja domaće uloge države u obezbeđivanju blagostanja. Prapatno insistiranje na slobodnim tržištima i malo vladi, stvorilo je asimetrije u

---

<sup>54</sup> „Naravno, nema magičnih rešenja. Ali, potrebno je uneti niz promena – u politike, u ekonomske institucije, u pravila igre i u umove ljudi – koje bi održale obećanje da se pomogne u tome da globalizacija bolje funkcioniše, naročito za zemlje u razvoju [...] Nasumične izmene, koje se sprovode brzo uoči krize, možda nisu najbolji način reformisanja globalnog ekonomskog sistema” (Stiglitz, 2006: xi).



odnosu između globalne ekonomije i nacionalne države, koja je oslabila posleratni kejnzijanski ukorenjeni liberalni kompromis“ (Higgott, 2000: 5).

Posleratni konsenzus u Evropi, nasuprot SAD, o ulozi države u modifikovanju ekonomskih efekata (iako se „upliv“ državnih delatnosti značajno razlikovao i u evropskim zemljama), omogućio je orijentisanost ekonomskog razvoja ka ostvarivanju socijalne sigurnosti stanovništva. Na taj način, država „socijalne pravde“ mogla se smatrati legitimnim teretom s obzirom na svoju ulogu u nacionalnoj integraciji<sup>55</sup> i izgradnji društava socijalne sigurnosti. Međutim, liberalizam predstavlja kvalitativno drugačije stanovište o odnosu države, tržišta i pojedinca, isticanjem značaja tržišta. Slobodna tržišta, praćena odsustvom kompenzatornih socijalnih mera, vode ka urušavanju visokih socijalnih standarda. Zajedno sa sužavanjem suverenosti (ili manevarskog prostora za sprovođenje autonomnih delatnosti) država u socijalnoj politici, slabljenje socijalnih veza između i unutar društvenih grupa predstavlja potencijalno, jednu od najnepovoljnijih posledica globalizacije, odnosno zahteva stvaranje novih mehanizama društvene solidarnosti.

U kontekstu u kom globalizacija predstavlja negaciju nacionalne države (s čim u vezi se govori o odumiranju nacionalnih država), problematika socijalne sigurnosti naročito je ranjiva, s obzirom na to da su nacionalne države garant socijalne sigurnosti. Socijalna sigurnost na globalnom nivou ne postoji, niti postoje naznake njenog izvesnog koncipiranja, tako da će se nametnuti pitanje socijalne politike u eri globalizacije.<sup>56</sup> Istovremeno, elite koje su postojale u periodu pre globalizacije bile su najvećim delom nacionalne i zainteresovane za racionalne izbore u ekonomiji, uz obezbeđivanje socijalne sigurnosti za (nacionalno) stanovništvo. Nova svetska elita više se ne bira po nacionalnom ključu, nju sačinjavaju vrhunski svetski moćnici, prema ekonomskim i finansijskim, kao i političkim merilima. To su predsednici velikih multinacionalnih kompanija i banaka, lideri G-8 i međunarodne institucije, poput: MMF-a, Svetske banke, NATO-a, Saveta bezbednosti OUN, koji su, rukovođeni imperativom konkurentnosti, zainteresovani za profitabilnost poslovanja.

---

<sup>55</sup> U pitanju je tzv. etnička solidarnost.

<sup>56</sup> U tom kontekstu, ni Evropska unija koja je više izuzetak nego pravilo, nema jedinstvenu (harmonizovanu) socijalnu politiku. Od kraja devedesetih, od značaja za pojedine oblasti socijalne politike i socijalne sigurnosti, je Otvoreni metod koordinacije.

Značajan aspekt uočavanja posledica globalizacije po socijalnu politiku i sisteme socijalne sigurnosti, predstavlja i njena sprega sa poreskim sistemima nacionalnih država. S obzirom na ekonomske prednosti zapošljavanja nisko plaćene radne snage, vrši se transfer kapitala i poreska sredstva se sporije prikupljaju. Na taj način smanjuju se i resursi za redistribuciju, budući da su ingerencije država u podizanju poreskih stopa sve ograničenije i da dolazi do pooštavanja uslova za ostvarivanje odgovarajućih socijalnih prava. Ovaj trend mogao bi naročito negativno da se odrazi na prava po osnovu socijalne pomoći, bar dvojako. S jedne strane, segment populacije (gubitnika globalizacije) bi se uvećao, dok bi se raspoloživa sredstva za distribuciju naknada smanjila. Međutim, novčana davanja predstavljaju samo jednu dimenziju ovog problema. Drugu, podjednako značajnu, Evropska unija prepoznala je kao socijalnu isključenost, ali ona zahteva koncentrisanije napore u praksi, koji bi bili usmereni ka integrisanju svih članova jednog društva u njegovo funkcionisanje i izgradnju, kako bi ekonomske koristi globalizacije bile ravnomernije (re)distribuirane.

## **1.2 Dekomodifikacija u socijalnim modelima**

*Dekomodifikacija* predstavlja “stepen do kog su pojedinci ili porodice u stanju da ostvare socijalno prihvatljiv životni standard, nezavisno od svog učešća na tržištu” (Esping-Andersen, 1990: 37). Ona implicira aktivnosti države u obezbeđivanju odgovarajućeg nivoa socijalne sigurnosti, s obzirom na to, da postoji samo u onim društvima u kojima lica imaju prava na odgovarajuće usluge i u kojima njihova egzistencija nije u potpunosti determinisana postignućem na tržištu.

Sama dekomodifikacija nije imala isti značaj u periodu pre i nakon industrijalizacije. U vremenu sporadičnog oslanjanja stanovništva na industrijski dohodak, odnosno pre kapitalizma, ona nije figurisala kao dominantan faktor sigurnosti pojedinca u društvu. Međutim, industrijalizacija i urbanizacija usloveli su zavisnost socijalne sigurnosti isključivo od realizovanog dohotka i naglasili značaj države blagostanja i njenih institucija u sprečavanju tržišnih nestabilnosti. Stoga je *dekomodifikacija stepen do kog socijalni sistemi mogu da predstavljaju faktor liberalizacije pojedinca u odnosu na ekonomsku uslovljenost egzistencije tržištem*. Zavisnost radnika od tržišta ili komodifikacija ima značajne socijalno-političke posledice. S jedne strane, ona negira i solidarnost. Nasuprot tome, dekomodifikacija osnažuje radnike, a slabi poslodavce.

Dimenzija dekomodifikacije u različitim stepenima inkorporirana je u savremene sisteme socijalne sigurnosti i/ili socijalne modele (Perišić, 2007).

*Problematika socijalnog modela*<sup>57</sup> uopšteno obuhvata, osim tematike socijalne politike, i celovitu socijalnu konstrukciju i poredak, odnosno sistem socijalne sigurnosti (u sadejstvu sa faktorima političkog i ekonomskog sistema) dve ili više različitih država, distinktnih u odnosu na socijalne karakteristike grupisanja drugih država (Perišić, 2008a). Modelima rezidualnog i institucionalnog obezbeđivanja socijalne sigurnosti, koje su uočili *Harold Wilensky* i *Charles Lebeaux* tokom 1960-ih godina, *Richard Titmuss* dodao je treći, industrijski model ostvarivanja rezultata. Njegov klasifikatorni okvir, postavljen za 1970-e, razvio je *Gøsta Esping-Andersen*, identifikujući tzv. režime blagostanja, i to liberalni, korporativni i socijal-demokratski. Dodavanjem četvrtog i petog modela ovoj klasifikaciji, kasniji teoretičari<sup>58</sup> doveli su u pitanje podelu na tri sveta blagostanja.

„Jednodimenzionalne“ nacije ne postoje, a svaka zemlja, uprkos pripadnosti određenom modelu, predstavlja mešavinu različitih sistema, vrlo često protivurečnih,<sup>59</sup> kao i što u svim režimima postoji i javno i privatno (i državno i tržišno) u socijalnoj sferi. Uprkos sličnim uticajima, koji su u najčvršćoj sprezi sa procesima integracije i globalizacije, komparativna politička ekonomija pruža ubedljive dokaze o postojanju uočljivih različitosti između nacionalnih reakcija. Osobnosti vrednosne, strukturalne i institucionalne konstrukcije socijalnog poretka među državama su značajne i govore u prilog autonomne egzistencije različitih socijalnih modela, ukazujući na neodrživost tvrdnje o pukoj varijaciji istog (socijalnog) imenitelja.

---

<sup>57</sup> Teorijskom klasifikovanju savremenih socijalnih država, nije pridavan podjednak značaj u stručnoj i naučnoj literaturi. Jedno od stanovišta je i mišljenje *Petera Baldwina*, prema kom je klasifikacija najniži oblik intelektualnog nastojanja, koji se može uporediti sa radom statističara ili knjigovođa. S druge strane, vrednost tipologija, *Will Arts* i *John Gelissen* evaluirali su u kontekstu (ne)razvijenosti nauke koja ih generiše. Smatrali su da su tipologije plodonosne samo za empirijsku nauku koja se tek razvija, što se odnosi upravo na komparativnu makrosociologiju država blagostanja. Međutim, grupisanje socijalnih država, (može da) predstavlja korisne teorijske smernice, u kontekstu postojanja izuzetnog mnoštva podataka za izučavanje.

<sup>58</sup> Neki među njima su: *Sven Bislev* i *Hening Hansen*; *Stephen Leibfreid*; *Maurizio Ferrera*; *Walter Korpi* i *Joakim Palme*; *Giuliano Bonoli*; *Francis Castles* i *Deborah Mitchell*.

<sup>59</sup> Velika Britanija, na primer, pripada ideološki i organizaciono liberalnom socijalnom modelu, ali poseduje i dalje nacionalnu zdravstvenu zaštitu i službu, nespojivu sa liberalnim postulatima. Skandinavske zemlje su socijalno-demokratski orijentisane, ali su izvesni elementi njihovih socijalnih sistema liberalni.

*Ukrštanje teorijskih premisa o socijalnim modelima iz Esping-Andersenove klasifikacije<sup>60</sup> sa podacima o (de)komodifikaciji, ukazuje na vezu između izloženosti problemima nezaposlenosti i siromaštva i „miksa“ tržišnih i državnih elemenata u obezbeđivanju socijalne sigurnosti.*

*Liberalni model* (Velika Britanija, Irska, Sjedinjene Američke Države, Australija, Novi Zeland) zasniva se na socijalnoj pomoći. Siromašno stanovništvo upućeno je na državnu pomoć, a ostale društvene grupacije, isključivo na tržište. U ovom modelu, privatne i tržišne alternative imaju prioritet u odnosu na državne intervencije. Osnov ostvarivanja prava u sistemu socijalne pomoći, do skora u potpunosti uslovljen proverom dohotka i imovine, ubrzano se transformiše u prihvatanje ponuđenog zaposlenja. U poređenju sa državama koje pripadaju drugim socijalnim modelima, države liberalne orijentacije realizovale su više stope zaposlenosti, ali su više (i/ili u porastu) i nejednakosti u dohocima i stope siromaštva u njima.

*Korporativni model* (Nemačka, Austrija, Švajcarska, Francuska, Japan) počiva na principima korporativizma i solidarnosti unutar kompanija i industrijskih odnosa uopšteno, kao i na državnom socijalnom osiguranju, uz potiskivanje opcija privatnog osiguranja. Princip socijalnog osiguranja privileguje poslodavce i sindikate, a ne građane uopšteno, što je karakteristično za socijal-demokratski model. Problem podizanja nivoa zaposlenosti najizraženiji je u korporativnom modelu. Dosledno bizmarkovskom duhu obezbeđivanja socijalne sigurnosti posredstvom principa muškog hranitelja, države korporativnog modela započele su sa rešavanjem problema nezaposlenosti još 1980-ih, uvođenjem odredbi o prevremenom penzionisanju i faktičkom podsticanju zapošljavanja produktivnije radne snage (što je imalo za posledicu formiranje tzv. rizičnih grupa čije su stope nezaposlenosti kontinuirano rasle – u pitanju su naročito mladi i žene). „Glavne prepreke za rast poslova u privatnom sektoru su u visokim naknadama za rad – koje su u velikoj meri kreirane vrlo visokim fiksnim troškovima radne snage. U isto vreme, zapošljavanje u javnom sektoru ugroženo je finansijskim opterećenjem izdržavanja velikog segmenta neaktivne populacije“ (Hemerijck, 2002: 186). Početkom 1990-ih

---

<sup>60</sup> Opredeljivanje za Esping-Andersenovu klasifikaciju i posledično izostavljanje drugih modela u glavnom delu ovog prikaza (konkretno: mediteranskog i istočno-evropskog) motivisano je pomeranjem isključivog fokusa sa evropskih zemalja i proširivanjem interesa i na druge zemlje.

godina, ukazala se neodrživost pasivnih politika na tržištu rada, sa stanovišta, između ostalog, njihove dugoročne finansijske neisplativosti.

*Socijal-demokratski model* (Švedska, Finska, Danska) odlikuje se univerzalnim javnim programima, usmerenim ka jačanju integracije stanovništva i redistribuciji sredstava. Osnov sistema su aktivne socijalne politike i usmerenost ka obezbeđivanju socijalne sigurnosti za sve građane, bez obzira na njihov radni status. Dugo vremena su zemlje socijal-demokratskog modela uspevale da zadrže visoke stope zaposlenosti (delimično zahvaljujući i opsežnom javnom sektoru kao poslodavcu) i niske stope siromaštva (u čemu je značajnu ulogu imao i obavezni sistem socijalne sigurnosti, koji je komparativno posmatrano, najizdašniji). Ova ravnoteža u velikoj meri predstavljala je rezultat i posledicu aktivnih socijalnih politika. Međutim, i u zemljama ovog modela, sredinom 1990-ih, pojavili su se problemi u vidu stagniranja ekonomskog rasta i stopa zaposlenosti, naročito u javnom sektoru. Stoga je njegova održivost u budućnosti, predmet brojnih rasprava. Razvijanje privatnog sektora kao poslodavca, kako bi se kompenzovao gubitak radnih mesta u javnom, vodilo bi ka većim nejednakostima, odnosno potencijalnom žrtvovanju egalitarnosti, zarad obezbeđivanja rasta i zaposlenosti.

### **1.3 „Treći put“ i nova uloga države**

Doktrina trećeg puta u socijalnoj sigurnosti izvedena je iz sinteze politika liberalizma i socijal-demokratije i nalazi se „između neoliberalnog konzervativizma – koji se odlikuje isključivim fokusom na tržišne sile – i statičnih političkih pristupa 'stare' evropske levice“ (Schröter, 2004: 2). Prema *Anthony Giddensu*, koji se uopšteno smatra utemeljivačem teorije trećeg puta, ova nova „filozofija“ ne nalazi se između, nego *izvan* levice i desnice. Ovo negiranje „središnje“ pozicije, zapravo upućuje na specifičnost karakteristika pristupa trećeg puta, kao selektivnog skupa elemenata desnice i levice, s obzirom na to, da njihova fuzija rezultuje drugačijim ishodima od onih koji bi se mogli očekivati „prostim sabiranjem,“ naročito pod pretpostavkom o njihovoj (tradicionalnoj) dijametralnoj suprotstavljenosti.

Društveni kontekst u kom je nastao pristup trećeg puta odlikovao se značajnim razlikama u odnosu na prethodne periode rasta i re-pozicioniranjem uloga različitih

državnih politika u tome. „Krizna koja je 1980–ih godina zahvatila gotovo čitav zapadni svet, nije bila samo finansijske prirode - bila je to kriza institucija i mogućnosti realizacije postojećih socijalnih programa, ali sa mnogo kompleksnijim i dugoročnim posledicama. Istovremeno, fundamentalna ekonomska i socijalna prava, koja su građani decenijama uživali, postala su predmet ozbiljnih preispitivanja. Treći put je predstavljao pokušaj savremenih socijal-demokratija da iskuju novo političko opredeljenje koje će odgovarati uslovima nove, globalizovane ekonomije, ali ipak ostati verno ciljevima egalitarizma i socijalne kohezije. On nije predstavljao jednostavan kontinuitet sa prethodnim konzervativnim nasleđem, ali ni povratak sveobuhvatnoj, centralizovanoj i redistributivnoj državi blagostanja“ (Perišić, Vidojević, 2009: 667).

Treći put, čija su načela za praksu *Tonny Blair* i *Gerhard Schröder* formulisali i usaglasili u dokumentu *Europe: The Third Way / Die Neue Mitte* iz 1999. godine,<sup>61</sup> predstavljao je pokušaj stvaranja globalne/svetske politike. Međutim, „verovatno bi bilo pravedeno reći, da je Treći put primljen prilično hladno u najvećem delu Evrope“ (Esping-Andersen, 2002: 5). Sa stanovišta vrednosti, kombinacija neoliberalizma i socijal-demokratije u trećem putu, prisutna u uvodnom delu ovog dokumenta, nije bez protivurečnosti. Deklarativno zalaganje za „bezvremenske vrednosti“ (Blair, Schröder, 1999: \_) – i to pravičnost i socijalnu pravdu, slobodu i jednakost prilika, solidarnost i odgovornost prema drugima, na nivou socijalne prakse, predstavlja nedorečen stav, podložan tumačenjima i mogućnostima relativizovanja, naročito u političkim debatama sa neizbežnim ideološkim kontroverzama.

Neuporedivo jasnija smernica iskazana je kroz nastojanje „da primenimo naše politike u novom ekonomskom okviru, modernizovanom za današnjicu, u kojoj vlada daje sve od sebe da podrži preduzeće, ali nikada sa ubeđenjem da ona može biti zamena za preduzeće. Suštinska funkcija tržišta mora biti dopunjena i poboljšana političkom akcijom, a ne ugrožena njom. Mi podržavamo tržišnu ekonomiju, a ne tržišno društvo“ (Blair, Schröder, 1999: \_). Na taj način, trećim putem nagovešteno je da država treba da promeni svoj udeo u politikama i aktivnostima, kroz svojevrsno povlačenje, a ne dominiranje društvenim životom.

---

<sup>61</sup> „Budući da Treći put ne predstavlja zvaničnu politiku bilo koje zvanične vlade ili međunarodnog organa, teže je identifikovati koherentan tekstualni korpus, koji predstavlja njegove detaljne ciljeve i zadatke, ali – iako je opisan kao neprecizan, intelektualno plitak i politički nepromišljen – ovaj dokument je prilično specifičan po pitanju ciljeva blagostanja“ (Cousins, 2005: 216).

Ova formulacija iz uvoda, dodatno je ojačana u prvom delu („Učenje iz iskustva“), posredstvom tvrdnji o preopterećenosti rada visokim troškovima države blagostanja; previsokim nivoima socijalnih transfera, koji su manje ili više dostigli svoj maksimum; uplitanjem aktivnosti države u sve sfere društvenog života i njegovim posledičnim birokratizovanjem; preteranim prenošenjem individualnih odgovornosti na državu; kao i precenjivanjem uloge države u obezbeđivanju rasta ekonomije i otvaranja radnih mesta. I u preostalim delovima proglašenja<sup>62</sup> prisutna je intencija ograničavanja državnih delatnosti i njihovih ingerencija i stvaranja tzv. minimalnih vlada i suzdržanih država, po ugledu na Ameriku, Japan i azijske zmajevе (Kregar, 2000). U tom kontekstu, treći put „podseća“ na liberalno motivisanu kritiku države blagostanja.

Dodatno „liberalizam se prelama u trećem putu, kroz težnju za održavanjem minimalnih standarda, kao i kroz prevashodnu usmerenost ka redukovanju siromaštva, što sačinjava najznačajniju socijalno-političku delatnost. Istovremeno, karakteriše se i potrebom da sistemi socijalne sigurnosti treba da stvore nove prilike, podsticanjem inicijativa i spremnosti korisnika da se suoče sa novim izazovima. U tome suštinsku ulogu ima ulaganje u ljudski kapital, kroz *life-long learning* (učenje tokom čitavog života). Smanjivanje stope poreza i doprinosa naročito se odnosi na lica sa niskim zaradama, uporedo sa uvođenjem ciljanih programa za integrisanje dugoročno nezaposlenih i kategorija stanovništva koje su višestruko izložene različitim socijalnim rizicima“ (Perišić, 2008b: 223).

Ovaj dokument ukazao je umnogome na dileme koje mogu postojati u miksu liberalizma i socijal-demokratije, još na prvi pogled. Nekada su razlike između trećeg puta i liberalizma samo „nijansirane“ i čini se da se liberalnom pravcu pripisuje superiornost, nasuprot socijal-demokratskom.

S jedne strane, „već i same formulacije čine se svetogrđem prema klasičnim socijal-demokratskim političkim načelima i politikama“ (Kregar, 2000: \_). Bar „stara“ socijal-demokratija bila je okupljena oko principa redistribucije i obezbeđivanja pristojnog

---

<sup>62</sup> II – Novi programi za promenjene realnosti; III – Nova agenda ponude i potražnje za levicu; IV – Aktivna politika levice na tržištu rada; V – Koordinacija politika u Evropi.

životnog standarda, koje treći put ne zastupa. Iako su njegovi principi i opservacije mnogo bliži liberalnom stanovištu, on ipak ne predstavlja ni reprizu neoliberalnog *laissez-faire*. To je, između ostalog, vidljivo kroz tvrdnju: „naš cilj je da modernizujemo državu blagostanja, a ne da je razmontiramo“ (Blair, Schröder, 1999: \_). „U skladu sa temeljnim opredeljenjem 'trećeg puta' aktivna država blagostanja ima značajniju ulogu od minimalističkih funkcija u neoliberalnim učenjima“ (Vuković, 2008: 22).

Empirijski utvrđeno izbegavanje (ili nemogućnost) redukovanja sektora socijalnih službi i usluga u nekim evropskim zemljama u neskladu je sa proklamovanim „radikalnim modernizovanjem javnog sektora i reformom javnih službi“ (Blair, Schröder, 1999: \_), ali je dosledno principu solidarnosti, koji je takođe jedan od principa manifesta trećeg puta.

Na teškoće implementacije trećeg puta u praksu (upravo: „modernizacije države blagostanja“), u svetlu kompleksne (i naizgled nespojive) teorije, ukazale su brojne dileme. Neki paradoksi pristupa idu u prilog paradoksima same prakse, odnosno širim društvenim promenama, čije su ideološke promene samo jedan deo. Međutim, neusklađenost izvesnih ciljeva međusobno, a zatim i ciljeva i instrumenata za njihovo postizanje, rezultovalo je značajnim odstupanjima. „Kada se iz maglovite retorike pređe na izvestan stepen konkretnosti, čini se da nudi vrlo malu inovaciju ili, alternativno tome, ono što nudi, pokazuje se kao problematično [...] Za severno evropske socijal-demokrate, njegov akcenat na aktiviranju i jačanju kapaciteta individua izgleda da je staro odelo. Sa mešovitim rezultatima, to je ono što Danci, a naročito Šveđani, rade decenijama. Kao što mnogi kritičari sugerišu, Treći put je možda nešto više od vrlo zakasnelog britanskog otkrića nordijske socijalne demokratije“ (Esping-Andersen, 2002: 5).

U praksi, nacionalne adaptacije politike trećeg puta (nove demokrate u Sjedinjenim Američkim Državama, novi laburisti u Velikoj Britaniji, novi put u Nemačkoj) ukazale su na njegovu konceptualnu varijabilnost. Pre svega, i same Nemačka i Ujedinjeno Kraljevstvo, čiji su predstavnici potpisali ovaj dokument, primenjuju različite socijalne politike u svojim (izraženo različitim) sistemima socijalne sigurnosti.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Ilustrativne su razlike kada je u pitanju vođenje politika usmerenih ka problematici nezaposlenosti: „Veliki društveni i politički problem, nezaposlenost, rešava se sasvim različitim strategijama. Francuski



## 1.4 Od pasivne ka aktivnoj socijalnoj politici

### 1.4.1 Stanovišta o aktiviranju – aktuelnost i kontroverze

Transformacija pasivnih socijalnih politika u aktivne, najuopštenije podrazumeva promenu sa fokusa na obavezama države prema njenim građanima ka obavezama građana i njihovom doslednijem angažovanju, kao preduslovu za ostvarivanje određenih prava. U nauci o socijalnoj politici se, vrlo često, ova promena označava kao prelazak države blagostanja (*welfare*) u državu rada (*workfare*) i/ili kao „transformacija fordističko-kejnzijske države blagostanja u šumpetarijanski model rada“ (Heikkilä, 1999: 6).

„Razvoj države blagostanja od njenog nastanka sredinom XIX veka kretao se od 'zaštitne' ka 'aktivirajućoj' ulozi“ (Vuković, 2008: 18). U tzv. zaštitničkoj državi blagostanja, osiguranje nezaposlenih bilo je obuhvatno strukturisano i obezbeđivalo visok stepen sigurnosti u slučaju ostanka bez posla. Istovremeno, zaštita od rizika siromaštva garantovana je neposredno unutar sistema socijalne pomoći, a posredno i kroz druge delove sistema socijalne sigurnosti.

Osnovni prigovor pasivnim socijalnim politikama dolazi iz pravca tzv. zamke siromaštva, zamke nezaposlenosti i/ili zamke zavisnosti. On se u najvećoj meri odnosi na odsustvo finansijskih podsticaja za zapošljavanje i rad kod korisnika novčanih naknada. Ovu problematiku najteže je rešiti u onim okolnostima u kojima zapošljavanje obezbeđuje vrlo nisku ili gotovo nikakvu prednost (uvećanje dohotka) u odnosu na ostvarivanje prava na naknade.<sup>64</sup> Kao rezultat toga, stope nezaposlenosti rastu, kao i stope siromaštva, s obzirom da ova situacija postoji, po pravilu, kod lica sa niskim nivoom kvalifikacija. Niske stope zaposlenosti imaju višestruko nepovoljne posledice po makro-ekonomiju, po sisteme socijalne pomoći i po same pojedince i njihova domaćinstva.

---

socijalisti predlažu 35-satnu radnu nedelju, što će smanjiti nezaposlenost, ali povećati trošak poslovanja, nemački socijalisti nisu spremni dirati stečeni nivo socijalnih prava i radije predlažu smanjenje kamatnih stopa radi podsticanja ekonomije (O. Lafontaine). 'Umesto smanjenja proračuna, više socijalnih programa i davanja. Umesto redukovanja pomoći za nezaposlenost, oni smanjuju broj radnih sati. Evropa ne sledi američki treći put. Ide svojim putem – i to će izazvati probleme Sjedinjenim Državama' (Duth)<sup>64</sup> (Kregar, 2000: \_).

<sup>64</sup> Slično se odnosi i na one situacije u kojima lica eventualno ostvaruju izvesne prihode koji, međutim, nisu registrovani (na sivom tržištu).

Nasuprot tome, emancipacija korisnika naknada, u smislu njihovog zapošljavanja „promoviše tri cilja: prvo, (re)integriranje ljudi u društvo i tokove života, a time i smanjenje nezaposlenosti i isključenosti; drugo, smanjenje troškova za socijalnu sigurnost; i treće, obrazovanje kvalifikovane i motivisane radne snage za tržište rada. Da bi se to uradilo, pretpostavljena destimulacija za zapošljavanje, koja rezultuje iz visokih efektivnih marginalnih poreskih stopa i darežljivih socijalnih naknada, smatra se preprekom čije je uklanjanje od najvećeg značaja“ (Heikkilä, 1999: 10). Zajednička pozadina ovih promena je podsticanje na rad. „Politika izdašnih socijalnih davanja i neadekvatna lična angažovanost, preoblikovana je merama obavezne integracije korisnika u tržište rada“ (Vuković, 2008: 17).

Istraživanja u socijalnoj politici pokazuju da zapošljavanje ne vodi automatski ka snižavanju stopa nezaposlenosti i siromaštva. Na snižavanje nezaposlenosti, izuzev podsticanja zapošljavanja, utiču i drugi faktori; odnosno, „pozitivan uticaj uvećanja stope zaposlenosti na stopu nezaposlenosti značajno umanjuje istovremeno uvećanje stope participacije radne snage“ (de Beer, 2007: 382), tako da rast stopa zaposlenosti ne rezultuje *a priori* snižavanjem nezaposlenosti. Istovremeno, on empirijski ne vodi sam po sebi ka snižavanju stopa siromaštva (brojni su primeri u kojima je stopa siromaštva porasla, uprkos rastu stopa zaposlenosti). Po pravilu, zapošljavaju se oni koji već žive u domaćinstvima sa zaposlenim članom, nasuprot tome, da se retko zapošljavaju lica iz tzv. siromašnih domaćinstava.

Koncept aktivirajuće države suštinski je drugačiji (tabela 9) u odnosu na zaštitničku državu, a neki autori su, u tom kontekstu, (ne)opravdano iskazali bojazan o „povratku u (savremeni) oblik milosrđa“ (Geldof, 1999: 14).

U pojmovnom smislu, aktivne politike nisu (u potpunosti) inovativan pristup u socijalnoj politici. Početkom 1970-ih godina, socijalna politika i socijalno planiranje u Poljskoj<sup>65</sup> razvijani su unutar koncepta tzv. nove aktivne socijalne politike i „posmatraju se kao važan stimulanjski ekonomskog rasta“ (Čekerevac, 2005: 26). Aktiviranje je tokom 1980-ih godina u praksi bilo zastupljeno u okviru socijalnih profesija (pre svega socijalnog

---

<sup>65</sup> Ovaj koncept razvoja aktivne socijalne politike u Poljskoj vezuje se za Rosnera (Čekerevac, 2005).

rada), i to u kontekstu pristupa osnaživanja klijenata i oslanjanja na njihove potencijale. Principi aktiviranja primenjivani su na rad sa licima sa invaliditetom, najviše u nordijskim zemljama, na rad u obrazovanju odraslih i u promovisanju zdravlja, kao i u radnoj terapiji. Budući da je njihov cilj prevashodno bila emancipacija korisnika, oni bi se mogli označiti stimulativnim. Devedesetih, kada je usvojen element disciplinovanja, motivisan budžetskim uštedama, načinjena je kvalitativna razlika u odnosu na prethodni period.

*Tabela 9 - Promena ciljeva i uzora države blagostanja*

Socijalno-politički ciljevi i uzori	Zaštitnička država	Aktivna država
Socijalna politika uopšte	- zbrinjavanje, odnosno zaštita - preaktivna - kompenzatorna	- aktiviranje, lična odgovornost - preventivna - osposobljavajuća
Sloboda	... od materijalne nužde ... od prinude na rad - dekomodifikacija	... od birokratije blagostanja ... prema ličnom upravljanju - (minimalna ) sigurnost - (re)komodifikacija
Jednakost	... materijalnih uslova života - preraspodela prihoda	... mogućnosti socijalnog učešća (tržište rada i obrazovanje)
Socijalna prava	Univerzalna zakonska prava na standardizovana materijalna davanja i davanja na osnovu statusa	Pravo učešća; uslovljena i individualizovana davanja (uslov; zajedničko stvaranje usluga); davanja na osnovu ugovora
Koncepcija države i upravljanja	- planirajuća država - odgovornost da se ispuni zadatak - direktivno hijerarhijski	- kooperativna država - posrednik i inicijator - sklona dijalogu

*Izvor: Dingeldey (2003), navedeno prema Vuković (2008) (modifikovano).*

Aktivne politike ne mogu se izdvojiti iz društvenog konteksta i perioda u kom su korišćene. Začeci aktivnih mera na tržištu rada sežu do 1950-ih i 1960-ih godina, kada su one imale za cilj unapređenje ljudskog kapitala. U ovom periodu ubrzanog razvoja ekonomije, koja je zahtevala određene nove i napredne veštine zaposlenih, programi sticanja znanja, obuke i prekvalifikacija počeli su šire da se primenjuje. Sedamdesete godine, takođe, karakterisale su se aktivnim merama, ali drugačije prirode. Masovna nezaposlenost uslovljena naftnom krizom promenila je karakter aktivnih mera, koje su tada dominantno dobile formu pronalaženja posla i podsticanja na rad.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> U *Osnovama i okvirima dugoročne socijalne politike Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (aneks Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije usvojen 1983. godine)*, kao jedna od mera usmerenih ka rešavanju problema nezaposlenosti, koncipirana je mera „elastičnih oblika zapošljavanja“ (Lakićević, 1991: 451).

U onom značenju koje im se danas pridaje, a koje je uslovalo njihovo intenzivno (a ponekad i isključivo) korišćenje, aktivne politike *de facto* vezuju se za poslednju deceniju prethodnog i prvu deceniju ovog veka. U prvom redu, u pitanju su zahtevi globalizacije i kompetitivne globalne ekonomije, kao i ograničenja do kojih su oni doveli. Krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, nezaposlenost je počela da se prevodi u dugotrajnu (čak i vrlo dugotrajnu), da ispoljava strukturnu prirodu i da se vezuje naročito za lica sa niskim obrazovanim kvalifikacijama. Troškovi visokih stopa nezaposlenosti, počeli su da predstavljaju veliko opterećenje za državne budžete i da, što neposredno, a što posredno, troše veliki deo BDP-a. Na teorijskom planu, pojavile su se i ojačale nove vrednosne orijentacije, čija je tzv. *key word* postala aktiviranje. Međutim, one nisu jednoznačne i postoje različite „varijante“ koncepta aktiviranja.<sup>67</sup>

„Aktivne mere na tržištu rada su različitog porekla i forme. U Švedskoj su aktivne mere počele da se razvijaju još 1950-ih godina sa ciljem da poboljšaju odnos između ponude i potražnje radne snage u privredi koja se menjala neverovatnom brzinom [...] Na suprotnom kraju kontinuuma, pojam 'aktivne' se može upotrebljavati kako bi se opisao pristup koji je razvijen u zemljama engleskog govornog područja u kojima su se kombinovale podsticajne mere prilikom traženja posla, vremensko ograničenje socijalnih beneficija, revizija i redukcija visine socijalnih davanja i primena sankcija u slučaju nepoštovanja propisanih pravila [...] Kao što mnogi istraživači ističu, aktivne mere na tržištu rada predstavljaju posebno ambivalentno područje socijalne politike“ (Bonoli, 2011: 93).

Danas se aktiviranje definiše u tzv. užem i u širem smislu. U *užem* smislu, aktiviranje predstavlja afirmativne, ne-materijalne mogućnosti, poput: obuke, obrazovanja i sl, za koje se nezaposleni mogu opredeliti na osnovu slobodne volje i sopstvenog izbora. Osnovne metode ovako shvaćenog aktiviranja su individualizovano vođenje i savetovanje i ono može obuhvatiti i finansijske podsticaje. U *širem* značenju, aktiviranje obuhvata, osim ne-materijalnih prava i restriktivnu stranu, „pod nazivom: aktiviranje sa

---

<sup>67</sup> „Kada je prvi put upotrebljen tokom Niksonove administracije, 1969. godine, predstavljao je izrazito pozitivnu alternativu pasivnom obezbeđivanju materijalnih naknada. Ideja menjanja neuslovljenih naknada, zahtevima za zapošljavanje (za neke), umnogome je prihvaćena u javnosti, u većini zemalja. Na primer, u Norveškoj, jednim istraživanjem utvrđeno je da je 98% populacije podržalo ideju da mladi korisnici socijalne pomoći rade, u zamenu za naknade koje dobijaju (Flaa i Lødemal, 1993) ~~Min~~, ovaj termin postao je politički ozloglašen u svim zemljama, obuhvaćenim ovde (Shragge, 1997). U Evropi, reč *workfare* koriste kreatori politike da bi objasnili šta nove politike *nisu*. Samo politička desnica u SAD i dalje koristi ovaj termin za opis politika koje zastupa“ (Koch, Stephan, Walwei, 2005: 6-7).

sankcijama“ (Heikkilä, 1999: 8). Ono se odnosi na učestvovanje u „socijalno vrednovanim aktivnostima uopštenije“ (Hvinden, 1999: 28)

Dva programa na koje nezaobilazno utiče transformacija pasivnih mera u aktivne i u najvećem obimu menja njihovu prirodu, su socijalna pomoć i politike zapošljavanja. Aktiviranje u *socijalnoj pomoći* ili politici podrške dohodaka, usmereno je ka zapošljavanju korisnika novčanih naknada u sistemima socijalne zaštite. Najčešće navođeni primeri ove politike vezuju se za socijalnu pomoć u Francuskoj i Belgiji. U *politici zapošljavanja*, mere aktiviranja obuhvataju različite kombinacije naknada i zapošljavanja, u zavisnosti od čega mogu biti manje ili više striktno.<sup>68</sup>

*Koristi i nedostaci* primene aktivnih socijalnih politika po društvo i po pojedinca zavise od prihvaćenog koncepta aktiviranja.

Načelno, država se može izložiti izvesnim rizicima njihovim uvođenjem, koji su podjednako finansijski i politički. Finansijski, primena aktivnih socijalnih mera bar kratkoročno zahteva značajnija ulaganja. Primer za to su nordijske zemlje, koje komparativno najveći procenat BDP ulažu u aktivne mere na tržištu rada. Politički rizici odnose se na otpor građana prema sužavanju i uslovljavanju prava, a objektivno, može se desiti i da ne budu (uspešno) sprovedene, na osnovu teze o inerciji institucija.

I individue mogu biti višestruko „deprivirane“ uvođenjem aktivnih mera. Problem nezaposlenosti, koji se shodno principima koncepta aktiviranja individualizuje, može potisnuti pravu prirodu nezaposlenosti u društvu i zapravo okriviti nezaposlenog za nemogućnost generisanja dohotka, bez obaveze društva da rešava taj problem strukturisanim politikama. Učestvovanje u programima sticanja dodatnih kvalifikacija, u prvom trenutku, onemogućuje pojedince da učestvuju na tržištu rada, ali dugoročno ima pozitivne posledice. Konačno, ukidanje prava na materijalna davanja, motivisano „primoravanjem“ na zapošljavanje, vodi ka smanjanju ili nepostojanju dohotka kod nezaposlenog.

---

<sup>68</sup> Striktnije mere postoje u okolnostima u kojima se ostvarivanje prava na naknadu uslovljava zapošljavanjem i u najvećoj meri ne odnosi se na evropske zemlje. U Evropi su dominantni zahtevi za obavljanjem povremenih poslova, u svrhu ostvarivanja prava na naknade, po pravilu, uz individualizovano savetovanje.

„Široko govoreći, obrazloženje za politike aktiviranja formulirano je sa stanovišta uzimanja u obzir pojedinaca ili sa stanovišta interesa društva u celini [...] Tvrdi se da su mere aktiviranja u interesu podjednako individualnih učesnika i društva“ (Hvinden, 1999: 30). Koristi po pojedince tiču se najpre podizanja nivoa njihovih kompetencija, a samim tim i verovatnoće za zapošljavanje. S tim u vezi je i eliminisanje negativnih efekata nezaposlenosti, kao i „obezbeđivanje osećaja značenja i doprinosenja društvu, umesto prihvatanja uloge 'pasivnog korisnika socijalnih naknada'“ (Hvinden, 1999: 31). Država, s druge strane, podiže kvalifikovanost i fleksibilnost svoje radne snage, omogućuje ekonomsku (re)integraciju nezaposlenih, a dugoročno smanjuje pritisak na budžet.

#### 1.4.2 Modeli aktiviranja

Pristupe aktiviranja moguće je klasifikovati na različite, podjednako prihvatljive načine:

- *sa stanovišta prisustva / odsustva materijalne naknade, mogu biti materijalni i ne-materijalni;*
- *sa stanovišta afirmativnosti / restriktivnosti mera i (ne)postojanja sankcija, mogu biti pozitivni i negativni;*
- *sa stanovišta stepena lične slobode, tj. izbora njihovog prihvatanja, mogu biti dobrovoljni i obligatorni.*

Oni se mogu obuhvatno proučavati i unutar konteksta Esping-Andersenove teorije režima, i to kao defanzivni i ofanzivni, kako ih je klasifikovao *Jacob Torfing*.

*Defanzivne strategije aktiviranja* motivisane su potrebom za ograničavanjem budžetskih sredstava, odnosno smanjenjem državnih rashoda, shodno čemu se i socijalna prava „sužavaju.“ Stoga se one prvenstveno odlikuju usmeravanjem prava na materijalnu (novčanu) socijalnu pomoć ka onima koji su apsolutno siromašni i koji nisu u mogućnosti da obezbede osnovna sredstva potrebna za održavanje sopstvene egzistencije (i to na osnovu zvanično utvrđene linije siromaštva). Svrha aktivnih mera je integrisanje korisnika socijalne pomoći na tržište rada. Ovu strategiju *Leademel &*

*Trickey* označili su kao *work first* („prvo posao“), s obzirom da prioritet ima dobijanje posla. Dosledno tome, prioritet aktivne politike je „okončavanje zavisnosti od socijalnih naknada i borba protiv pronevera (identifikovanje onih koji primaju naknade, a sposobni su za rad)“ (Eransus, 2003: 4) i ona je u skladu sa tzv. *workfare* modelom.

*Workfare* strategija aktiviranja karakteristična je za liberalni socijalni režim. Socijalno-političke mere prevashodno su u funkciji podsticanja na zapošljavanje, i to unapređenja inicijativa pojedinaca da se zaposle, pružanjem informacija o slobodnim radnim mestima, mada i kratkoročnim ulaganjem u programe prekvalifikacije, dokvalifikacije i obuke uopšteno. Izvan socijalno-političkog konteksta, individue su stimulisane na rad, između ostalog i poreskom politikom. Karakterističan trend razvoja, koji nije bez posledica na socijalnu politiku, je to što „vrlo često, za individuu, konvencionalni posao na tržištu predstavlja uobičajeni način ostvarivanja prava na zaštitu (privatnu i društvenu) od rizika, a rad sistematski zamenjuje pomoć“ (Barbier, 2004: 7). Principi aktivne socijalne politike, na sličnim, defanzivnim osnovama, proširili su se i na lica sa invaliditetom, ali i na penzionere.

*Ofanzivne strategije aktiviranja* usmerene su ka borbi protiv nezaposlenosti i socijalne isključenosti. Nasuprot defanzivnim strategijama, socijalni izdaci se uvećavaju, budući da su motivisani poboljšanjem životne situacije korisnika socijalnih naknada, u svrhu podsticanja njihovog integrisanja na tržište rada. Komplementarno sa tim, aktivna socijalna politika predstavlja i segment javnog ulaganja u otvaranje novih radnih mesta. „Ovo je primer strategije koju razvijaju zemlje koje se tradicionalno nazivaju *welfare* modelom, u kojem država ima odlučujuću ulogu u strategiji aktiviranja, kao agent koji generiše zaposlenje“ (Eransus, 2003: 5). Ofanzivne strategije su faktor razvoja društva, jer ne predstavljaju samo izdatak, nego dugoročnu investiciju.

*Welfare* strategija aktiviranja, karakteristična je za zemlje socijal-demokratskog režima. Države socijal-demokratskog režima odlikuju se dugom tradicijom programa stručnog osposobljavanja, kao i akcentovanjem aktivnih mera zapošljavanja.<sup>69</sup> „Aktiviranje se odnosi na sve građane, na relativno egalitaran način, a 'pregovaranje' između zahteva

---

<sup>69</sup> Aktivnu politiku na tržištu rada čine javno investiranje u servise za zapošljavanje, naknade za preseljenje u svrhu zapošljavanja, obuka za posao, privremeno zapošljavanje u javnom sektoru i subsidiarno zaposlenje u privatnim ili javnim kompanijama (Stephens, 1995).

individua i društva, izgleda mnogo uravnoteženije“ (Barbier, 2004: 7). *Laedmal & Trickey* su ovu strategiju stoga označili kao strategiju *enhancing human resources* („unapređenja ljudskih resursa“).

Komparativna istraživanja govore u prilog postojanja i trećeg idealnog tipa aktiviranja, koji, međutim, nije dosledno istražen. Shodno činjenici da se zemlje trećeg, kontinentalnog socijalnog režima, međusobno najviše razlikuju (u odnosu na razlike između zemalja unutar ostalih modela), to su i strategije aktiviranja u njima najmanje međusobno homogene (Vuković, Perišić, 2008).

Pre svega, budući da se uopšteno zasnivaju na ostvarivanju socijalnih prava po osnovu zaposlenosti, odnosno uplate doprinosa, nadoknade u zemljama kontinentalnog režima su u snažnoj sprezi sa participacijom na tržištu rada. Međutim, i ovde postoje razlike, sa stanovišta jačine izraženosti ovog zahteva. „Ova tendencija bila je manje prisutna u snažnim bizmarkovskim režimima blagostanja, kao što je Nemačka, ali u Francuskoj – vodiču republikanske tradicije – funkcija skorašnjih programa 'socijalne integracije' bila je popunjavanje praznina, koje je često ostavljao sistem socijalne sigurnosti, koji se bazira na uplati doprinosa za socijalno osiguranje“ (Dean, 2004: 191).

Jedan od karakterističnih primera strategije aktiviranja, usmerene ka socijalnoj integraciji, predstavljaju aktivne politike u Francuskoj, uvedene u sprezi sa reformom tržišta rada. Izmene regulative u oblasti osiguranja za nezaposlene, započete 1992. godine u Francuskoj, primarno su bile usmerene ka vremenskom ograničenju isplate naknada za nezaposlene i podsticanju nezaposlenih da prihvate zaposlenje. Istovremeno, uvedena je minimalna naknada za socijalnu integraciju, što je podržala i liberalna i socijal-demokratska opcija u političkom životu; prvi su u njoj videli instrument podsticanja inicijativa za zapošljavanje, a drugi način promovisanja socijalnih prava isključenih i marginalizovanih pojedinaca i grupa.

Najznačajniji segment reforme bilo je uvođenje negativnog poreza na dohodak 2001. godine,<sup>70</sup> što je praćeno obezbeđivanjem prava na personalnu evaluaciju i podršku

---

<sup>70</sup> Naime, postalo je očigledno da izvesna lica, koja su zaposlena na nisko plaćenim poslovima, ne ostvaruju pravo na RMI (minimalni dohodak za socijalno uključivanje), te da u suštini, nisu motivisana da se zaposle. „U stvari, lice koje je 2000. godine, zarađivalo 442 EUR, tj. 0,5 SMIC, gubi svoje pravo na



(PAP) licima koja traže posao. Iako je sugerisano da se i ovaj program uslovi prihvatanjem zaposlenja, nakon intervencije države 2000. godine, utvrđeno je da se naknada za nezaposlene ne može suspendovati, kada korisnik odbije posao koji je ispod njegovih kvalifikacija, niti kada odbije da učestvuje u PAP. Istovremeno, program personalne evaluacije i podrške sprovodi državna Agencija za zapošljavanje.

Neke karakteristike politike aktiviranja u Francuskoj, kao i u ostalim zemljama korporativnog režima, idu u prilog ofanzivnim, a neke defanzivnim strategijama. Na primer, uvođenje naknade za socijalnu integraciju slično je postojećim pravima u Danskoj i Švedskoj, „iako je u Francuskoj sprovedeno manje uspešno“ (Barbier, 2003: 11). Nasuprot tome, reforme su se kretale u pravcu toga, da država postane poslednje, a ne prvo utočište za zaposlenje. Međutim, za razliku od aktiviranja individua u liberalnom režimu, ono se pre svega odnosi na aktiviranje potražnje za radnom snagom. Neke mere imale su i protivurečne efekte. Obezbeđivanje socijalne sigurnosti korisnicima socijalne pomoći (mada i siromašnih uopšteno) bilo je „ugroženo, ako ne i suprotno, istovremenom potrebom da se zaštite prava koja uživaju oni koji su sada zaposleni, ali primarni cilj je stvaranje mogućnosti za zapošljavanje; da se prikaže, ali ne i nužno da se garantuje *pravo na rad*“ (Dean, 2004: 191).

Stoga, ne postoji saglasnost o tome, da li se korporativni režim odlikuje zasebnim, autonomnim aktivnim pristupom ili on predstavlja kombinaciju postojećih. Slično se odnosi i na mediteranske zemlje EU, kao i na tzv. nove države članice.

## **2 Neoliberalna učenja i praksa**

### **2.1 Pristup Svetske banke**

Problematika socijalne politike dugo vremena predstavljala je značajnu, ali tek posrednu programsku oblast Svetske banke, razvijanu kao (jednu od) komponenti infrastrukturnih

---

RMI (350 EUR nakon odbijanja naknade za smeštaj). Budući da RMI omogućuje dobijanje naknada u robu, naročito za decu, prednost zapošljavanja je u stvari vrlo niska, ako uopšte i postoji“ (Mandin, Palier, 2003: 47). Stoga je predloženo da država subvencionira izvesnu naknadu licima koja ostvaruju nizak dohodak, kako ne bi bila u suštini deprivirana u odnosu na korisnike RMI.

ulaganja i podsticaja u makro-ekonomiji. Tokom poslednje tri decenije, međutim, socijalno-politički sadržaji postali su nezaobilazan deo agende Svetske banke (tabela 10), i to naročito kroz prizmu sistema socijalne sigurnosti. „Tri osnovne niti socijalne politike mogu se opaziti u radu Svetske banke [...] Dve od njih su dobro ustanovljene (socijalna sigurnost i socijalna pomoć), dok je pretpostavljeni treći element (socijalni razvoj) novijeg porekla“ (Hall, 2007: 152).

*Tabela 10 – Socijalne politike Svetske banke*

Socijalna pomoć	Socijalna sigurnost	Socijalni razvoj
<p>I Humani razvoj</p> <p>1. Obrazovanje 2. Zdravstvo 3. Hrana 4. Stanovništvo</p>	<p>I Humani razvoj</p> <p>1. Sigurnosne mreže 2. Socijalno osiguranje 3. Tržišta rada 4. Vulnerabilne grupe 5. Upravljanje socijalnim rizicima</p>	<p>I Mreža za održiv razvoj</p> <p>1. Participacija i učešće civilnog društva 2. Socijalni kapital 3. Razvoj u zajednici 4. Sprečavanje i rešavanje konflikata 5. Socijalna odgovornost 6. Mladi 7. Socijalna analiza</p>
	<p>II Socijalna i ekološka zaštita</p>	<p>II Smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje</p> <p>1. Osnaživanje 2. Socijalni kapital 3. Pol</p>

*Izvor: Hall (2007) (modifikovano).*

Brojni nacionalni penzijski i zdravstveni sistemi, a naročito socijalna pomoć, postali su predmet (često: kontroverznih) reformi, sprovedenih posredstvom projekata Banke ili njenih sektorskih zajmova. To se manje odnosi na razvijene, a neuporedivo više na zemlje u razvoju – Latinsku Ameriku, Afriku i bivše socijalističke zemlje Evrope. Tako je na primer, Banka bila „uspešna“ u sprovođenju reformi u zemljama u tranziciji, u „kojima je bila kreator, inicijator i aktivni učesnik menjanja sistema socijalne sigurnosti u pravcu neoliberalizma“ (Perišić, 2008b: 222), ali ne i u državama članicama EU 15. Upravo iz razloga konstantnih budžetskih deficita, zemlje u tranziciji, budući uslovljene finansijskom zavisnošću, po pravilu nisu uspevale do kraja da izbalansiraju kratkoročne i dugoročne koristi i nedostatke ponuđenih „rešenja.“ Zbog toga, kao i zbog primene jednoobraznih pristupa („od gore“), reforme su često predstavljale jasan diskontinuitet sa

dotadašnjim razvojem sistema, a rezultati su bivali neujednačeni.<sup>71</sup> Pokazalo se da je koncept upravljanja socijalnim rizicima, koji „obuhvata procenjivanje najpodesnije strategije upravljanja rizicima (prevencije, smanjenja i borbe) i mehanizama (neformalni, tržišni i javni) u svakoj datoj situaciji“ (Cousins, 2005: 212), manje podesan za zemlje u kojima su javni sistemi socijalne sigurnosti razvijeni, kao i da je od većeg značaja za socijalne sisteme čija je tradicija kraća i čiji obuhvat nije veliki.

Orijentacija ka siromašnima i uopšteno ka programima pružanja usluga i naknada siromašnima, može se pratiti još u delatnostima Svetske banke od 1968. godine. Međutim, usled izostajanja očekivanih rezultata sprovedenih programa, tokom 1980-ih godina, „naglasak na direktnom redukovanju siromaštva kroz socijalne investicije privremeno je nestao, kako je uloga privatnog sektora uvećavana, a ekonomski rast ponovo postajao prioritetan“ (Hall, 2007: 154). Od tog perioda, borba protiv siromaštva počela je da se inkorporira u druge, srodne politike, a u prvom redu u obrazovnu i zdravstvenu, koje su posmatrane kao oblasti od značaja za prevenciju siromaštva i za obezbeđivanje visokih stopa povraćaja na ulaganja.

Početak 1990-ih, Banka se suočavala sa rešavanjem problema apsolutnog siromaštva i stvaranja tzv. sigurnosnih mreža, kao i što je zagovarala podsticanje produktivnosti siromašnih, posredstvom obezbeđivanja bazičnih socijalnih usluga. Deceniju kasnije, argumentovala je da decentralizacija socijalnih usluga pomaže siromašnima, da mehanizmi socijalnog osiguranja i targetirani transferi nude zaštitu od socijalnih rizika, a sigurnosne mreže postale su uslovljene proverom dohotka i imovine. Ovakva (trajna) vrednosna evolucija rezultat je dominantne uloge Banke u svojstvu promotera Vašingtonskog konsenzusa. Na globalnom nivou, Svetska banka percipira se često kao najistaknutiji zastupnik liberalnih stanovišta o socijalnom poretku, i to zbog vođenja konzervativnih ekonomskih politika.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> „Ali, uverio sam se da napredne industrijske zemlje, preko međunarodnih organizacija, poput Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Svetske trgovinske organizacije (STO) i Svetske banke, nisu samo radile sve što su mogle da bi pomogle ovim zemljama [u razvoju], nego su im ponekad otežavale život. MMF-ovi programi jasno su otežali situaciju u južno azijskoj krizi, a šok terapija koju su oni izazvali u bivšem Sovjetskom Savezu i njegovim satelitima, imala je značajnu ulogu u neuspesima tranzicije“ (Stiglitz, 2006: ix-x).

<sup>72</sup> U pitanju su različiti scenariji privatizacije i deregulacije socijalne sigurnosti. Jednim delom, ovakva orijentacija objašnjiva je i strukturom eksperata Banke, u kojoj dominiraju ekonomisti, što je u skladu sa politikom koju Banka vodi.

Uvođenje participacije u *zdravstvo i obrazovanje*, kao deo predloženog paketa Banke, usmerenog ka smanjivanju budžetskih troškova, pokazalo se kao kontraproduktivno, s obzirom na ograničavanje mogućnosti siromašnih da ostvare prava uslovljena participiranjem u njihovim rashodima.

Tip *penzijske* reforme, koji podrazumeva postojanje tri stuba: prvi obavezan *PAYG* stub, drugi obavezan kapitalizovani stub kojim se upravlja na privatnoj osnovi i treći, dobrovoljni kapitalizovani stub kojim se, takođe, upravlja na privatnoj bazi,<sup>73</sup> potekao je iz Svetske banke. Dosledno ovom konceptu, penzijski sistemi reformisani su u više pravaca, i to u 68 zemalja u periodu od 1984. do 2004. godine (Hall, 2007). Kao jedna od najznačajnijih prednosti ovog pristupa navedena je diverzifikacija rizika, ali pokazalo se da taj argument nije u potpunosti neoboriv. „U svetlu visokih troškova, niskih povraćaja i ograničenog obuhvata, čak i sama Banka ovaj eksperiment smatra neuspešnim“ (Hall, 2007: 156). Praksa je, naime, ponudila obilje dokaza u prilog nezaštićenosti siromašnih starih ovakvim pristupom, i njegovu nemoć, kada su u pitanju oni koji nisu obuhvaćeni sistemom državnih penzija, a posledično i tome da isključivo rukovođenje kriterijumima finansijske održivosti nije u funkciji borbe protiv siromaštva.

Podsticanje fleksibilnosti tržišta rada, održavanje niskih minimalnih zarada i čvršće uslovljavanje visine naknada uplaćivanim doprinosima, predstavljalo je deo reformskih poduhvata Banke u oblasti *osiguranja nezaposlenih i politika na tržištu rada*, u kontekstu socijalnog investiranja. Međutim, upravo iz razloga neo-liberalne obojenosti ovih mera, Banka je često kritikovana, sa stanovišta produblјivanja već postojećih ekonomskih i socijalnih nejednakosti u društvima i na tržištima na kojima je na taj način intervenisala. Do toga je dovelo davanje prednosti zahtevima za (većom) fleksibilnošću u odnosu na socijalno-političke ciljeve.

---

<sup>73</sup> Prema konceptu Svetske banke:

- I stub javnog penzijskog osiguranja obezbedio bi minimalnu penziju za sve građane sa minimalnim doprinosima i imao bi svrhu ublažavanja siromaštva i redistribucije dohotka starima;
- II stub podsticao bi štednju i omogućivao kanalisanje ušteđevina prema tržištu kapitala;
- III stub bio bi orijentisan prema onima koji žele da obezbede dodatna sredstva u starosti.

## 2.2 Američke reforme sistema

Dominantno obeležje programa socijalne pomoći u Sjedinjenim Američkim Državama je pragmatičnost. Nastali kao reakcija na određene probleme, a ne kao njihova prevencija, s čim u skladu ih karakteriše odsustvo sistematskih intervencija i fragmentisanost, oni su izraženo decentralizovani. Neki su donošeni gotovo u potpunosti samo za jednu od država, a drugi za nekoliko njih, i dalje se ne odnoseći na državu na federalnom nivou. I dok kritičari programa socijalne pomoći argumentuju zavisnost korisnika i generacijsko reprodukovanje siromaštva, dotle njihovi zagovornici ističu da je nivo naknada nedovoljan za život korisnika. Ne manje značajni, budući kompleksna mešavina sažaljenja i odbojnosti, stavovi javnog mnjenja prema socijalnoj pomoći, iskazani u formi strogih i često ambivalentnih pretpostavki i stereotipa o njihovim korisnicima, proizvode sa svoje strane simbolične posledice i uslovljavaju dalju evoluciju čitavog ovog koncepta.

*Zakon o usaglašavanju ličnih odgovornosti i radnih mogućnosti (Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act - PRWORA)* iz 1996. godine percipira se uopšteno početkom reforme američkog sistema socijalne pomoći. Činjenica je, međutim, da su i pre ovog zakona, činjeni pokušaji da se koncipira i praktikuje nov odnos države, još liberalnijeg karaktera prema korisnicima novčanih naknada. Većina pristupa reformisanju „ovog kontroverznog i najmanje razumljivog segmenta socijalne sigurnosti u SAD“ (Karger, 2002: 272), od 1970-ih godina, usmerena je ka uvođenju obaveze zapošljavanja za korisnike socijalne pomoći, čime je započet trend suštinskog transformisanja politike socijalne pomoći u politiku rada i zapošljavanja.

Strategija zapošljavanja korisnika novčanih naknada datira iz programa predsednika *Cartera* i *Reagana* i bila je osnov za donošenje *Zakona o pomoći porodicama (Family Support Act - FSA)*, usvojenog 1988. godine i smatranog prvom značajnom promenom u sistemu socijalne pomoći u SAD (Karger, 2002). U skladu sa odredbama *FSA*, više od 40 američkih država pristupilo je preoblikovanju Programa pomoći porodicama sa izdržavanom decom (*Aid to Families with Dependant Children - AFDC*). Klauzula o tzv. „napuštanju“ sistema, kao probna strategija, dobila je tada restriktivan ili stimulativan oblik, u zavisnosti od karaktera i posledica po korisnike socijalne pomoći.

Restriktivnim izmenama pooštreni su uslovi za ostvarivanje prava na novčane naknade, a korisnici su sankcionisani za neispunjavanje zakonskih odredbi. Njima je predviđeno:

- vremensko ograničavanje isplate materijalnih naknada;
- postavljanje zahteva za zapošljavanje u strožijoj formi;
- uslovljavanje ostvarivanja prava na naknade pohađanjem škole ili postizanjem određenog uspeha u školi;
- kooreliranje visine naknada sa brojem dece;
- nepostojanje prestupničkog dosijea, kao uslova za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć.

Alternativno tome, stimulatívne izmene bile su podsticajnog karaktera - one su obezbeđivale lakši pristup naknadama, a korisnici su zadržavali pravo da istovremeno rade i primaju socijalnu pomoć. Odredbama iz ove grupe predviđeno je:

- da uvećanje zarade ne dovodi *a priori* do nemogućnosti ostvarivanja prava na socijalnu pomoć;
- da uslovi, koje porodice sa jednim nezaposlenim roditeljem treba da ispune, da bi primale socijalnu pomoć, budu fleksibilniji;
- uvećanje visine limitiranog dohotka kao jednog od kriterijuma za primanje socijalne pomoći;
- produžetak trajanja „prelazne“ zdravstvene i dečije zaštite.

Međutim, „implementacija tzv. ‘mekih’ mera tokom reformi iz 1962, 1967. i 1988. godine i naponi da se kroz intenzivan socijalni rad sa korisnicima pomoći, njihovo dobrovoljno učestvovanje u programima obuke za posao ili jednostavno uklanjanjem barijera prilikom zapošljavanja, korisnici uključe na tržište rada, pokazao se kao pretenciozan, a na kraju i posve neuspešan. Izrada i primena rigoroznijih ‘tvrdih’ mera,

smatrala se nužnom i neizbežnom“ (Vidojević, 2008: 165). Na prethodni program reforme sistema socijalne sigurnosti, predsednik *Clinton* stavio je veto, upravo usled njegove nedovoljne delotvornosti u ostvarivanju cilja podsticanja korisnika socijalne pomoći na pronalaženje zaposlenja.

Radikalnom reformom sistema, koju je označilo donošenje *PRWORA*,<sup>74</sup> pooštreni su zahtevi za zapošljavanje. Načelno je predviđena, naime, iako uz izvesne izuzetke, obaveza korisnika socijalne pomoći da se zaposle nakon dve godine ostvarivanja prava na novčane naknade. Istovremeno, uvedena su vrlo kompleksna pravila kojima se determinišu, koje se delatnosti mogu smatrati zaposlenjem.<sup>75</sup>

Korisnici socijalne pomoći uslovljeni su obavezama:

- zapošljavanja;
- obavljanja pripravnčkog staža;
- obavljanja stručne obuke u trajanju od 12 meseci, prekvalifikacije i/ili dokvalifikacije;
- pružanja usluga nege dece korisnicima socijalne pomoći koji se zaposle.

Propisano je i da se, u svakoj saveznoj državi ponaosob, u godini u kojoj je zakon donet, četvrtina od ukupnog broja porodica - primaoca socijalne pomoći uključi na tržište rada (ASPE, 2001). U petogodišnjem periodu nakon donošenja zakona, zaključno sa 2002. godinom, planirano je progresivno uvećanje ovog procenta, sa ciljem da 50% od ukupnog broja porodica obuhvaćenih socijalnom pomoći, participira u programima

---

<sup>74</sup> *PRWORA* je uneo suštinski novu dimenziju u sistem socijalne pomoći SAD, ukidanjem *AFDC*, *JOBS* programa (programa za zapošljavanje i obuku primaoca *AFDC*-a) i Programa kratkoročne pomoći i naknada za porodice u izvesnom stanju socijalne potrebe (*EA*), a kreiranjem subvencija za obezbeđivanje vremenski ograničene novčane pomoći porodicama. Umesto ukinutih programa, uvedena je Privremena pomoć porodicama u stanju socijalne potrebe (*TANF*).

<sup>75</sup> Uopšteno, korisnici socijalne pomoći zaista moraju obavljati izvestan subvencionisan ili nesubvencionisan posao. Okolnosti u kojima se smatra da edukacija (izuzev u slučaju maloletnih roditelja), obuka ili traženje posla mogu biti zamena za zaposlenje, postale su ograničene. Izvesna olakšica se sastoji u tome da se za 20% od ukupnog broja lica koja primaju socijalnu pomoć, može smatrati da su preuzeli radnu obavezu, time što su na stručnoj obuci ili prekvalifikaciji, kao i statusom maloletnog roditelja, koji je redovan učenik srednje škole.

zapošljavanja. Uvedeno je i vremensko ograničenje, prema kom porodice, koje su primaoci socijalne pomoći pet godina uzastopno (ili kraće - u zavisnosti od mogućnosti koju savezna država pruža), neće moći da primaju novčane naknade (PRWORA, 1996).

Okolnosti u kojima nije predviđeno sankcionisanje korisnika socijalne pomoći za neprihvatanje zaposlenja ograničene su na:

- samohrane roditelje čija su deca mlađa od 6 godina, a koji ne mogu da obezbede lice koje će voditi računa o detetu i
- samohrane roditelje čija deca nisu napunila 12 meseci (PRWORA, 1996).

Predviđeno je i zapošljavanje većeg broja majki, kao i što je ustanovljeno da porodice žena, koje su primaoci socijalne pomoći, i dalje budu obuhvaćene sistemom zdravstvene zaštite, uključujući najmanje jednu godinu prelaznog *Medicaida*, nakon što se zaposle i na taj način prestanu da budu korisnici socijalne pomoći.

Od država je zahtevano da oforme inicijalnu procenu osposobljenosti i kvalifikacija korisnika socijalne pomoći, u kojoj bi bilo identifikovano obrazovanje, stručna osposobljenost i poslovi koje bi lice, shodno tome, moglo da obavlja. U vezi sa uočljivom karakteristikom ovog zakona, koji sadrži jake zahteve za zapošljavanjem svojih korisnika, administracija je iskazala strah povodom realnih pretpostavki povezanih sa obezbeđivanjem dovoljnog broja radnih mesta. Naročito je ta zabrinutost bila izražena u pogledu uticaja reforme sistema na ruralna područja i područja malih lokalnih zajednica, budući da su ova manja tržišta u manjoj meri sposobna da apsorbuju upliv korisnika socijalne pomoći, u odnosu na gradska.

### **2.3 Podsticaji na rad i zapošljavanje**

U periodu koji je usledio nakon usvajanja zakona kojim je reformisan sistem socijalne pomoći, države su preduzele različite mere, koje se „mogu klasifikovati u četiri grupe:

- transformacija postojećeg sistema kroz afirmisanje ‘prvo posao’ (*work first*) principa, gde se u cilju promovisanja zapošljavanja podstiče aktivno traženje



posla, kao i obuka za isti, dok se, do tada vrlo aktuelni, programi profesionalnog usavršavanja i obrazovanja stavljaju u drugi plan;

- nastojanje da se kroz modifikaciju postojećih propisa kreiraju takve okolnosti u kojima će se 'rad isplatiti' (*to make work pay*). Mera za koju se smatralo da će delovati posebno podsticajno i koja je svoju primenu (uz izvesne varijacije) našla u gotovo svim državama, jeste povećavanje visine iznosa koji korisnici mogu zaraditi, a i dalje koristiti neke od beneficija iz sistema socijalne zaštite;
- sankcije su drastično pooštrene i čitav niz novih mera je usvojen, kako bi se aktuelnim, a i potencijalnim korisnicima, poslala jasna poruka o privremenosti *welfare* i poželjnosti rada / zapošljavanja;
- aktivnosti koje su za cilj imale informisanje svih zainteresovanih strana (socijalnih radnika, korisnika, potencijalnih korisnika, ...) o implikacijama novog zakonodavstva (Assessing the New Federalism: Eight Years Later, 2005: 10)“ (Vidojević, 2008: 166-167).

Politički akteri, Republikanci i Demokrate, su pet godina kasnije, reformu proglasili uspešnom (Karger, 2002). Obe strane ukazivale su na smanjenje broja korisnika socijalne pomoći nakon sprovođenja novog zakona.

Međutim, osim što isključivo kvantitativni indikatori nisu dovoljni za sticanje kompletnih uvida, broj korisnika socijalne pomoći beležio je trend smanjenja i pre stupanja ovog zakona na snagu. U petogodišnjem vremenskom periodu, i to od 1993. do 1998. godine, broj korisnika socijalne pomoći je, na nacionalnom nivou, smanjen za oko 33% (ASPE, 2001). Prema podacima za period od 1994. do 2000. godine, došlo je i do većeg smanjenja broja korisnika socijalne pomoći, i to za čitavih 59%: u 1994. godini, broj korisnika iznosio je 14,2 miliona, a u 2000. godini 5,8 miliona (ASPE, 2001).

Zapošljavanje korisnika socijalne pomoći može se pripisati ili povezati sa dva faktora: reformom sistema socijalne pomoći koja je inicirana *PRWORA*-om i snažnim ekonomskim rastom. Dok su ekonomske prilike po regionima varirale, američka privreda pokazivala je neprekidan rast i „zapravo je *PRWORA* implementiran tokom

najdužeg *booma* u posleratnom periodu“ (Boushey, 2001: 1). Od 1993. do 1999. godine, stopa nezaposlenosti smanjena je sa 7,3% na 4,3%. Studija ASPE procenjuje da se u intervalu od 1993. do 1996. godine, između 26% i 36% smanjenja korisnika socijalne pomoći može pripisati privrednoj ekspanziji, a u potonjem intervalu, od 1996. godine do 1998. godine, između 8% i 10% (ASPE, 2001).

Smatra se i da je nekoliko drugih faktora doprinelo uvećanju procenta zapošljavanja onih članova društva koji su tradicionalno sačinjavali krug korisnika socijalne pomoći. Među njima bili su najznačajniji:

- proširenje kreditiranja poreza na zarađeni dohodak (*EITC - Earned Income Tax Credit*), kao programa smanjenja poreza za zaposlene porodice sa niskim dohotokom, početkom i u prvoj polovini 1990-ih, što je podstaklo neke korisnike socijalne pomoći da se zaposle;
- uvećanje minimalne zagarantovane zarade;
- efekat recesije iz perioda do 1993. godine - kada je ekonomija počela da se oporavlja, i to upravo 1993, poslodavci su počeli da traže više radne snage.

Istraživanje efekata reforme socijalne pomoći koje je *Urban Institute* objavio kasnije, 2005. godine, sprovedeno na uzorku od po 100.000 porodica u tri perioda – 1997, 1999. i 2002. godine, ukazalo je takođe na smanjenje broja korisnika socijalne pomoći (i to sa četiri na dva miliona). Međutim, pre svega, jednostavnim pooštavanjem uslova, sama reforma dovela je do pada broja korisnika.

„Skoro 30% onih koji su napustili sistem socijalne pomoći, tokom istraživanja ponovo su postali njegovi korisnici. Povrh toga, značajan deo korisnika koji su napustili sistem (20%) nije radio, nije živeo sa partnerom koji je zaposlen, niti je ostvarivao pravo na invalidsku naknadu. Konačno, trećina do polovine suočavala se sa ozbiljnim problemima u kupovini hrane za svoju porodicu, a od prilike svaki peti imao je problema u plaćanju troškova stanovanja“ (Loprest, 1999: 5).

Većina korisnika pronašla je zaposlenje, ali se među njima stvorila oštra segregacija, i to sa stanovišta održivosti zaposlenja i mogućnosti za ostvarivanje prihoda dovoljnih za zadovoljavanje životnih potreba. Jednu grupaciju predstavljali su korisnici koji su se zaposlili posredstvom državnih programa zapošljavanja, ali čije su kvalifikacije bile komparativno najviše i za koje je postojala velika vjerojatnost da će se zaposliti i bez intervencije države. Nasuprot tome, visok procenat korisnika zaposlio se na poslovima kojima je obezbeđena zarada tek nešto iznad minimalne nadnice. Na kraju, nije zanemarljivo učešće onih koji nisu uspjeli da se zaposle ili da zadrže zaposlenje, a čiji je položaj neuporedivo najteži, iz razloga vremenske ograničenosti mogućnosti ostvarivanja prava na beneficije (Blank, 2002). Na taj način, problematika zapošljavanja korisnika socijalne pomoći ukazala je na fenomen tzv. sekundarnog tržišta rada. Za razliku od primarnog tržišta rada, koje se odlučuje dobro plaćenim i sigurnim radnim mestima, sekundarno tržište rada nudi kratkotrajne i slabo plaćene poslove, koji ne obezbeđuju izlazak iz zone siromaštva.<sup>76</sup>

Konačno, sve do kraja 2007. godine i početka svetske ekonomske krize, nisu bili poznati efekti reforme socijalne pomoći tokom recesije ekonomije. Tada se pokazalo da je sprovođenje reforme u uslovima jake nacionalne ekonomije „maskiralo“ neke efekte samog reformskog zakona, kao i da nisu svi bili od podjednakog značaja za smanjenje siromaštva, „čija je stopa porasla na 13,2% (najviši nivo nakon 1997. godine), a medijana prihoda domaćinstava opala je za 3,6%, nakon usklađivanja sa inflacijom (dostižući najnižu tačku nakon 1997)“ (Pavetti, Rosenbaum, 2010: 6). Najbolji odgovor na krizu i najveći učinak po smanjenje siromaštva imali su programi bonova za hranu (*FSP – Food Stamp Program*), za razliku od programa materijalnih davanja. „Na nacionalnom nivou, ukupan broj porodica sa decom koje primaju materijalnu pomoć uvećao se samo za 10% od početka recesije. Međutim, varijacije među državama su značajne [...] Od kreiranja *TANF*, države su se fokusirale na smanjenje broja korisnika iz različitih razloga – fiskalnih, ideoloških i kao javna mera efikasnog učinka; čak i tokom postojeće ekonomske krize, sporo se udaljuju od naglaska na tome [...] Države su nastavile da nameću radne zahteve čak i tokom krize. Mnoge su olakšale uslove za bonove za hranu i *Medicaid*, ali nisu ta poboljšanja proširila na *TANF*; druge nastavljaju

---

<sup>76</sup> Uprkos opadanju opšte stope siromaštva, došlo je do njenog rasta kod zaposlenih porodica, naročito samohranih majki.

aktivno da obeshrabruju potencijalne korisnike *TANF*-a“ (Pavetti, Rosenbaum, 2010: 16).

### **3 Pozitivna praksa socijal-demokratskog modela**

#### **3.1 Reformski procesi i iskustva**

Zajedničke odrednice zemalja, koje pripadaju socijal-demokratskoj orijentaciji: opsežan javni sektor, značajan udeo socijalnih transfera u BDP i visoke poreske stope, uporedo sa javnim politikama čiji su ciljevi visoke stope zaposlenosti i smanjenje nejednakosti, čine ih izuzetno izloženim savremenim izazovima i promenama. Stoga je u različitim teorijskim i javnim polemikama često zastupano stanovište prema kom „u onoj meri u kojoj se postojeći izazovi mogu prevesti u rezanje države blagostanja, nordijske zemlje bile bi najverovatniji kandidati za sprovođenje takvih mera, i to brzo i odlučno“ (Kautto, Kvist, 2002: 191). Ovi trendovi, naročito prisutni od 1990-ih godina, značajno su promenili politički i ekonomski kontekst okruženja skandinavskih zemalja, ali i njih same. Dezintegracija socijalističkog bloka na istoku, početkom poslednje decenije prošlog veka, praćena je intenziviranjem integracije zemalja zapadne Evrope (unutar Evropske unije). Do sredine devedesetih godina, od nordijskih zemalja, samo je Danska bila članica EU. Međutim, 1995. godine i Švedska i Finska opredelile su se za punopravno članstvo u EU. Jedini izuzetak je Norveška koja, iako (i dalje) nije članica, ima bliske odnose sa Unijom. Prihvatanje evropskih „pravila“ otvorilo je brojna pitanja u skandinavskim zemljama i aktuelizovalo bojazni od tzv. socijalnog dampinga i socijalnog turizma, i transformisalo opšte izazove u izvesne specifične za nordijski kontekst. Tako su zahtevi i pritisci globalizacije predstavljali dobar okvir za kritičare „previsokih izdvajanja, previše rigidnog zakonodavstva i nefleksibilnih institucija.“

U isto vreme, na unutrašnjem političkom planu, pozicija socijal-demokratskih vlada u ovim zemljama, prestala je da bude neprikosnoven. Devedesete je karakterisao i pad ekonomskih aktivnosti, što „nigde u zapadnom industrijalizovanom svetu nije bilo vidljivije nego u Finskoj i u Švedskoj. U ovim zemljama, tri uzastopne godine postojao je makroekonomski pad, meren sa stanovišta BDP, a njihove stope nezaposlenosti

uvećale su se skoro petostruko između 1990. i 1993. godine, sa paralelnim padom zaposlenosti. Nezaposlenost je porasla i u Norveškoj, a u mnogim aspektima iskustvo iz Danske tokom 1980-ih godina sada je prošireno i na tri preostale nordijske zemlje“ (Kautto, Kvist, 2002: 191).

Izmena političkih i ekonomskih uslova i okolnosti nije bila bez posledica i na sistem socijalne sigurnosti, pre svega dobijanjem na značaju retorike o rezovima socijalnih naknada i sužavanju socijalnih prava.

*Tabela 11 – Socijalni izdaci per capita prema paritetu kupovne moći u evrima, 2007. godine*

Država	Porodice i deca	Nezaposlenost	Bolest	Starost, invalidnost i članovi porodice preminulog osiguravnika	Naknade za stanovanje	Ostale socijalne naknade	Ukupno
Danska	1 100	474	1 934	4 463	208	221	8 400
Finska	825	551	1 869	3 623	69	158	7 094
Norveška	1 246	128	3 233	4 981	63	265	9 916
Švedska	901	332	2 306	4 973	146	184	8 842
Austrija	852	445	2 180	4 775	32	91	8 375
Belgija	585	962	2 179	4 276	43	191	8 236
Bugarska	117	27	368	812	0	34	1 358
Češka	332	125	1 217	1 872	13	38	3 596
Estonija	264	25	711	1 131	4	13	2 130
Francuska	669	483	2 349	4 039	206	122	7 868
Grčka	344	251	1 568	3 171	113	130	5 576
Holandija	528	376	2 848	4 332	124	558	8 766
Irska	964	507	2 690	2 147	103	134	6 544
Italija	305	115	1 690	4 337	5	13	6 464
Kipar	443	197	1 034	2 065	145	214	4 099
Letonija	169	50	457	827	18	16	1 537
Litvanija	182	39	638	1 191	0	28	2 077
Luksemburg	2 158	635	3 384	6 438	101	277	12 993
Mađarska	437	117	869	1 823	141	25	3 413
Malta	205	98	1 010	2 032	47	70	3 462
Nemačka	809	444	2 281	3 886	174	49	7 642
Poljska	106	53	526	1 661	12	22	2 380
Portugalija	134	225	1 259	2 669	1	54	4 442
Rumunija	177	29	317	764	.	47	1 333
Slovačka	156	94	792	1 345	.	84	2 570
Slovenija	402	106	1 488	2 532	3	108	4 639
Španija	324	630	1 684	2 635	49	70	5 392
Ujedinjeno Kraljevstvo	442	155	2 237	4 006	426	50	7 316

. - podaci ne postoje

Izvor: NOSOSCO, 2010. (modifikovano).

Sadejstvo postojećih i percipiranih izazova i opasnosti,<sup>77</sup> predstavljalo je značajan deo argumentacije u prilog tezi o reformisanju socijalnog sistema socijal-demokratskih zemalja i njegovoj konvergenciji, odnosno približavanju drugim svetskim modelima, što je posledično trebalo da znači njegovo „devalviranje.“ Empirijski podaci, međutim, demantuju ovakva stanovišta i pružaju dokaze o suštinskim razlikama između nordijskih i ostalih evropskih zemalja, i to u ključnim oblastima socijalne politike i socijalne sigurnosti (tabela 11). Upravo se nordijske zemlje i dalje odlikuju komparativno najzastupljenijim politikama redistribucije, najnižim stopama rizika siromaštva i najvišim stopama jednakosti polova. Prevedene u praksu, upravo specifičnosti mehanizama nordijskih država blagostanja garantuju ostvarivanje „starih“ ciljeva univerzalnosti i jednakosti: dispariteti u prihodima, odnosno nejednakosti dohodaka u nordijskim zemljama manje su izraženi nego u drugim. Dodatno, stope siromaštva grupa koje se uobičajeno označavaju ranjivima značajno su niže u poređenju sa ostalim zemljama.

Nordijska iskustva u vođenju aktivnih socijalnih politika poslužila su kao osnov brojnim državama u reformisanju sopstvenih sistema i uvođenju principa aktiviranja korisnika socijalne pomoći. Insistiranje na aktivnim politikama kvalitativno je različito u odnosu na alternativne pristupe aktiviranja i praćeno je najvišim izdacima države za aktivne mere socijalne politike. Istovremeno, sa stanovišta rashoda za pasivne mere na tržištu rada, kao procenta BDP, nordijske zemlje takođe prednjače. Aktivno promovisanje zapošljavanja, i to naročito žena, prihvatila su mnoga evropska društva, kao i zalaganje za razvijeniji sistem staranja o deci, ali i o drugim članovima porodice (starima, invalidima) o kojima se tradicionalno staraju žene.

U tom kontekstu, „nema mnogo dokaza za tezu da je članstvo u EU promenilo nordijske države blagostanja [...] zapravo, na primer, Danska se približila idealnom tipu nordijskog socijalnog modela tokom poslednjih 20 godina. Podjednako, čini se da globalizacija nije negativno uticala na nordijske države blagostanja na fundamentalan način“ (Kautto, Kvist, 2002: 202). Istovremeno, „uprkos nedvosmislenim problemima do kojih je dovela ekonomska internacionalizacija, socijal-demokratske vrednosti države blagostanja i režimi zapošljavanja pokazali su se kao izuzetno otporni“ (Greve, 2007: 43).

---

<sup>77</sup> Realno, najveći unutrašnji izazov predstavljalo je starenje populacije, i to dvojako: sa stanovišta obezbeđivanja sistema dugotrajne zaštite starih i sa stanovišta manjka radne snage.

Konačno, skandinavske zemlje i dalje predstavljaju argumentaciju za to da „visoke poreske stope i visoke zarade ne čine nužno režime blagostanja sa visokim nivoima javnih intervencija, nekonkurentnima u odnosu na druge države blagostanja“ (Greve, 2007: 43). Izuzev objašnjenja iz domena ekonomije, koje se tiče karakteristika izvoznih sektora u ovim zemljama, razlog za to predstavlja i uloga koju ima država, sa stanovišta vrednosti koja se pridaje ljudskom kapitalu, kao i visoke stope aktivnosti radne snage.

Međutim, iako izvesno snižavanje socijalnih standarda (za sada) ne ugrožava dobru pozicioniranost socijal-demokratskih država u odnosu na druge, ono ipak predstavlja nordijsku stvarnost. Činjenica je da su sistemi socijalne pomoći transformisani tako da je nivo socijalne sigurnosti koji garantuju niži, u odnosu na period koji je prethodio 1990-im, a da su se nadležnosti za izvesne socijalne usluge promenile i da je državni sektor počeo da dobija privatnu konkurenciju. Po prvi put su se u ovim društvima pojavile opcije privatnog socijalnog osiguranja, privatne socijalne ustanove i komercijalni socijalni programi. Veličina javnog sektora u socijalnoj sferi, zajedno sa roditeljskim odsustvima, predstavlja jednu od dve glavne oblasti reformi tokom dve poslednje decenije. Izvesne zakonodavne promene otežale su položaj invalida i mladih, ali još uvek nisu takvog nivoa da bi dovele u pitanje fundamentalne socijal-demokratske vrednosti i tradiciju.<sup>78</sup>

### **3.2 Uvažavanje tržišnih zakonitosti**

Ko-egzistencija visokih socijalnih izdataka sa snažnom ekonomijom, predstavlja jedan od tradicionalnih argumenata i uporišta za stav o „izgledima skandinavskih država da su dostigle nepojmljivu kombinaciju socijalne jednakosti i ekonomske efikasnosti“ (Stephens, 1995: 7). Sve do krize s početka 1990-ih,<sup>79</sup> u uslovima niskih stopa nezaposlenosti, sadržaj socijalnih prava u Švedskoj, Norveškoj i Finskoj kontinuirano je širen. Turbulentne 1990-e afirmisale su stanovišta o održivosti i isplativosti, ističući u

---

<sup>78</sup> Promene u sistemu penzijskog osiguranja, takođe, idu u prilog tezi o restrukturisanju nordijske države blagostanja, ali ograničenog obima. Univerzalni penzijski sistemi, u kojima se ostvaruje pravo na penzije jednakog iznosa, već decenijama unazad dopunjeni su penzijskim osiguranjem, koje podrazumeva da visina uplaćivanih doprinosa (između ostalog) determiniše iznos penzijskih naknada. Međutim, izuzev parametarskih promena sistema osiguranja, uvedeni su i obavezni individualni računi, odnosno sistem delimične kapitalizacije.

<sup>79</sup> Danska je u tom periodu predstavljala izuzetak, s obzirom na duboku zahvaćenost ekonomskom krizom.

prvi plan problematiku funkcionisanja javnih finansija i neadekvatnog odnosa aktivnog i izdržavanog stanovništva, kao posledice rasta stopa nezaposlenosti i starenja populacije. U tom kontekstu, tokom poslednje dve decenije, promena modaliteta redistribucije, podsticanje efikasnosti u socijalnoj sferi i reorganizacija sistema socijalne sigurnosti, postali su jedan od pravaca razvoja nordijskih zemalja.

Uvažavanje tržišnih zakonitosti, shvaćeno kao zastupljenost i inkorporiranje tržišnih elemenata u socijalne sisteme, čini nordijski socijalni model heterogenijim, odnosno ustanovljava izvesne razlike između zemalja koje pripadaju ovoj grupaciji. One se najuopštenije izražavaju kroz varijacije u strategijama i reakcijama na ukupne promene, koje se reflektuju na sisteme socijalne sigurnosti.

Međutim, specifičnost tržišnog i državnog miksa u socijal-demokratskim zemljama uopšteno, nasuprot drugim svetskim modelima, jesu *balansirane modifikacije tržišta (rada) državnim aktivnostima*. Pre svega, gotovo svi savremeni izazovi (kako unutrašnji, tako i spoljašnji) bez izuzetka, imaju snažne ekonomske konotacije i efekte na tržište rada.<sup>80</sup> Nordijski kontekst odlikuje ublažavanje tržišnih zakonitosti, i to posredovanjem državnih politika. Povratno, u poređenju sa drugim evropskim tržištima rada, nordijska tržišta rada odlikuje specifična dinamika, koja je omogućena upravo razvijenošću sistema i mreže socijalne sigurnosti i „niskim nivoom konflikta između aktera na tržištu rada“ (Morgen, 2007: 7). Zajedničke odlike nordijskih tržišta jesu otvorenost i razvijanje konkurentnih izvoznih sektora.

Neki od elemenata logike specifičnog prilagođavanja tržišnim kretanjima i kriterijumima su: omogućavanje slobode izbora korisnicima i uvođenje privatnih opcija u socijalni sektor (najzastupljenije je u Danskoj, ali i u Norveškoj), afirmisanje značaja dobrovoljnog sektora (pre svega u oblasti dugotrajne zaštite, i to u Finskoj), unošenje ograničenog opsega elemenata privatizacije (na primer u penzijsko osiguranje u Švedskoj) itd.

---

<sup>80</sup> Privredna kretanja predstavljaju varijablu od najvećeg značaja za socijalne sisteme, naročito za one koji se finansiraju iz budžetskih resursa.



Primer dobre prakse uvažavanja tržišnih zakonitosti, i to u međunarodnim okvirima, predstavlja *danski model fleksigurnosti*.<sup>81</sup> „Prema mnogim međunarodnim posmatračima, izgleda da je Danska kreirala jedinstvenu kombinaciju stabilnog ekonomskog rasta i socijalnog blagostanja od sredine 1990-ih, u trenutku u kom su liberali polemisali da klasični skandinavski model postaje zastareo i da nije više u stanju da odgovori zahtevima fleksibilnosti i strukturne promene koja proizilazi iz tehnološkog napretka i sve jače međunarodne konkurencije“ (Madsen, 2005: 8). Njega karakteriše tzv. „zlatni trougao“ regulative u oblasti tržišta rada, sistema socijalne sigurnosti i politika na tržištu rada:

- nizak nivo zaštite zaposlenja,
- obuhvatna podrška nezaposlenima,
- aktivne politike na tržištu rada (Madsen, 2005).

Ovakva, umnogome specifična kombinacija tržišnih i javnih elemenata, obezbedila je da se fleksibilnost tržišta ne pripisuje isključivo liberalnim režimima i uputila na realnost postojanja opsežnog javnog sektora (sa razgranatim socijalnim mrežama) i konkurentnosti u ekonomiji u isto vreme.

Brojne studije pokazale su da nizak nivo zaštite zaposlenja,<sup>82</sup> i sa njom povezana visoka stopa mobilnosti radne snage, doprinose „pronalaženju rešenja za ponovno zapošljavanje većine nezaposlenih na nova radna mesta. Oni koji postanu dugotrajno nezaposleni upućeni su na ciljne grupe za aktivne politike na tržištu rada“ (Madsen, 2005: 40). Podrška nezaposlenima, u formi novčanih naknada, je deo socijalnog sistema.

---

<sup>81</sup> Činioci koncepta fleksigurnosti: fleksibilnost i sigurnost, donekle su oprečni; ali, više od toga, oni su multidimenzionalni, tako da se u izvesnim aspektima „preklapaju.“ Prema *Atkinsonovom* modelu, fleksibilnost egzistira u formama: fleksibilnosti broja zaposlenih, fleksibilnosti radnog vremena, funkcionalnoj fleksibilnosti i fleksibilnosti zarada. Sigurnost se ispoljava kao sigurnost zaposlenja uopšteno, sigurnost ostanka na radnom mestu, sigurnost prihoda i sigurnost u situacijama različitih rizika i različitih životnih perioda (Madsen, 2005).

<sup>82</sup> Koreni labavije regulative u oblasti zakonodavstva kojima se štiti zaposlenje u Danskoj su duboki i sežu sve do tzv. Septembarskog kompromisa između socijalnih partnera 1899. godine.

Međutim, izvan kvantitativnih pokazatelja, danski koncept pokazuje značajne varijacije u odnosu na druge zemlje nordijskog modela. One proizilaze i iz toga što se danska ekonomija razlikuje od strukture ekonomije drugih nordijskih zemalja.<sup>83</sup>

Najizraženiju razliku predstavlja upravo zakonodavstvo kojim se štiti zaposlenje - u komparativnom istraživanju sprovedenom za države OECD-a, Norveška i Švedska kotiraju se visoko po pitanju zakonske zaštite zaposlenja, a Finska tek prosečno, ali i dalje značajno više u odnosu na Dansku (koja je bliska liberalnoj orijentaciji). Međutim, agregatni pokazatelj prikriva različitost stepena liberalizacije zakonodavstva u određenim sektorima (u kojima je relativno visok i u Danskoj).

Sistem materijalnih davanja, koji sačinjavaju naknade po osnovu socijalnog osiguranja i socijalne pomoći, značajno je povoljnije koncipiran po korisnike u Danskoj, čime je ublažen efekat niskog nivoa zaštite zaposlenja. Obuhvat nezaposlenih naknadama po osnovu osiguranja, u Danskoj iznosi 79%, za razliku od Švedske (64%), Norveške (60%) i Finske (42%). Istovremeno, stopa zamene najviša je u Danskoj, kao i trajanje isplate naknade koje iznosi 48 meseci, nasuprot 28 meseci u Švedskoj i po 24 u Norveškoj i Finskoj.

Element aktivne politike na tržištu rada, izražen posredstvom procenta izdataka za aktivne mere u BDP i broju korisnika aktivnih mera, pokazuje da Danska ubedljivo izdvaja najveći procenat BDP za aktivne mere i najveći iznos po nezaposlenom. Iza nje sledi Švedska, a Norveška i Finska bliže su evropskom proseku, nego dvema zemljama sa kojima se klasifikuju u nordijski model.

Odstupanja karakteristična za održavanje niskih stopa nezaposlenosti, ukazuju na različite načine ostvarivanja sprege države blagostanja i ekonomije. Ali, u isto vreme, nedvosmisleno upućuju na to da je i u savremenim uslovima ova veza (ili: njeni ishodi) opstala blisko u skladu sa socijal-demokratskim načelima.

---

<sup>83</sup> „Činjenica da se danska industrijska struktura i ekonomija razlikuju od drugih nordijskih zemalja, objašnjava zašto se danski režim blagostanja i modela zapošljavanja/rasta razlikuju“ (Stephens, 1995: 12).

Postoje jasne naznake da će kombinovanje državnih i tržišnih odgovornosti u budućnosti, više nego sada, i to integrisanjem tržišnih principa u prethodno potpuno državno regulisan sistem, predstavljati trend razvoja u *sektoru socijalnih usluga*.

Trenutno, on je najzastupljeniji u Finskoj, u kojoj socijalne usluge tradicionalno pružaju državne ustanove, ali se udeo privatnog sektora stabilno širi. „U okviru nacionalnog projekta razvoja socijalnog sektora, postavlja se pitanje, koja bi korist mogla biti od komercijalizovanih usluga naspram usluga uopšteno i naspram nacionalne ekonomije. Postoje tri potencijalne koristi od tržišno zasnovanog sistema: poboljšanje kvaliteta, povećana mogućnost izbora klijenata, te smanjenje troškova, a postoje i dva temeljna kriterijuma za funkcionisanje tog sistema: solventnost korisnika, te njihova sposobnost da sagledaju vlastiti interes. Dve grupe klijenata zadovoljavaju oba kriterijuma: to su porodice kojima su potrebne dnevne usluge nege za svoju decu, i starije osobe s različitim uobičajenim potrebama“ (Juntunen, Hamalainen, 2003: 196). Ovaj trend prisutan je i u oblastima rezidencijalne nege o deci, pomoći u kući, kao i staranja o zavisnicima. Zajednički mehanizam je da lokalne zajednice, koje su odgovorne za pružanje ovih usluga, zaključuju ugovore sa privatnim agencijama, preduzećima ili neprofitnim organizacijama, prilagođavajući se na taj način promenama i novim zahtevima. Uzroci tome nalaze se u potrebi za podsticanjem efikasnosti sistema socijalnih usluga, uz smanjivanje rashoda.<sup>84</sup>

### **3.3 Uloga i odgovornosti države**

Podjednako u (različitim) teorijskim pristupima i u socijalnoj praksi, država predstavlja nezaobilaznu odrednicu socijalno-demokratskog modela. U tzv. „državama sa čvrstom kontrolom i komandom“ (u koje se ubrajaju skandinavske zemlje), država je odlučujući faktor u oblastima upravljanja (Vuković, 2011). „Skandinavski model blagostanja je jedinstven na međunarodnoj sceni po svom naglasku na državnom stubu“ (Esping-Andersen, 2002: 13). Različitost značaja i/ili značenja, kao i terminologije koja se koristi s tim u vezi, uslovljeni su ideološkim polazištima, tako da se interpretacije uloge i domena odgovornosti države u socijalno-demokratskom modelu, kreću od stanovišta o

---

<sup>84</sup> „U Švedskoj i Danskoj, na primer, dogodio se redak paradoks. Socijal-demokrate, koje kontrolišu vlast, opravdavaju reformisanje socijalnih usluga na temelju toga da se pomoć usmerava ka onima koji imaju najveću potrebu za podrškom. Liberali, nasuprot tome, oponiraju targetiranju, zbog njegovog lošeg dejstva na blagostanje građana koji sačinjavaju srednju klasu, koji često glasaju za liberalne partije (Cox, 2006: 5).

etatizmu do stanovišta o socijalizaciji. Nezavisno od vrednosnog konteksta, dominantna zasnovanost socijalnog poretka na državnim (nasuprot tržišnim i porodičnim) mehanizmima, rezultovala je time da je osnov ostvarivanja (socijalnih) prava - princip građanstva. Posledično, skandinavske socijalne države diferencirale su se u odnosu na druge, po osnovu državnih intervencija, i to u prilog svih građana (Puljiz, 1997).

Zasnovanost zaštite starih, invalida, bolesnih i nezaposlenih, jednim delom, na principu građanstva, omogućuje univerzalan obuhvat stanovništva: tako su, na primer, penzijskim sistemom omogućene penzijske naknade u jednakom iznosu za sve stare. Pored reformi penzijskog sistema, promene u drugim šemama socijalne sigurnosti tokom 1990-ih, išle su u pravcu uvođenja (i širenja) privatne sfere u obezbeđivanju socijalnih rizika. Međutim, one nisu dovele do potiskivanja položaja države u regulisanju socijalne sigurnosti, a same promene sprovedene su bez uvećanja stopa siromaštva i nejednakosti u dohocima.

„Cilj državne socijalne politike je obezbeđivanje potreba stanovništva. Stoga je ona širokog obuhvata i sastoji se od 'segmenata socijalne sigurnosti, socijalnih usluga, zdravstva, obrazovanja i obuke, socijalnog stanovanja, zapošljavanja itd' (Kautto, Heikkila, Hvinden, Marklund, Ploug, 1999: 284). Uticaj države na sva pomenuta područja vrlo je jak. Zapravo, država predstavlja dominantnu socijalnu instituciju u obezbeđivanju socijalne sigurnosti“ (Perišić, 2006: 145). Obuhvatnost sistema socijalne sigurnosti tiče se pokrivenosti svih oblasti (tradicionalnih) socijalnih rizika državnim mrežama, dok brojni dokazi govore u prilog tzv. „dobre opremljenosti“ ovako ustanovljenih šema i u odnosu na nove socijalne rizike. Na makro-nivou, to proizilazi iz nedramatične promene sistema socijal-demokratskih vrednosti (u prvom redu: solidarnosti i univerzalizma), uprkos njihovim moćnim zagovornicima. Na mikro-nivou, u pitanju je intenzivnost socijalnih servisa u poređenju sa novčanim naknadama (tabela 12), što pogoduje suočavanju sa rizicima svojstvenim socijalnoj isključenosti.

Nordijski socijalni sistemi odlikuju se i izuzetno visokim stepenom decentralizovanosti usluga i kompleksnosti struktura propisa, čime takođe dominantna pozicija države nije dovedena u pitanje. Razlog za to nalazi se, između ostalog, i u tome, što su glavni mehanizmi finansiranja socijalnih izdataka porezi. Direktno finansiranje novčanih naknada u sistemu socijalne sigurnosti iz javnih izvora (tj. resursa države, oblasti ili

lokalnih zajednica) iznosi oko 49% u Danskoj, dok se direktno finansiranje usluga iz javnih izvora kreće od približno 89% u Finskoj i u Norveškoj do 99,8% u Danskoj (Nielsen, 2003).

*Tabela 12 – Socijalni izdaci prema vrsti i nameni, kao % BDP, 2008. godine*

	Danska	Finska	Norveška	Švedska
<i>Porodice i deca</i>				
Novčane naknade	1,5	1,5	1,3	1,5
Usluge	2,3	1,4	1,5	1,5
Ukupno	3,8	2,9	2,7	3,0
<i>Nezaposleni</i>				
Novčane naknade	1,3	1,6	0,2	0,7
Usluge	0,1	0,2	0,2	0,2
Ukupno	1,4	1,8	0,4	0,9
<i>Bolest</i>				
Novčane naknade	1,1	1,1	2,4	1,3
Usluge	5,7	5,7	7,1	6,2
Ukupno	6,7	6,9	9,5	7,5
<i>Starost</i>				
Novčane naknade	9,3	7,8	4,9	9,1
Usluge	1,8	1,0	1,8	2,4
Ukupno	11,1	8,9	6,6	11,5
<i>Invalidnost</i>				
Novčane naknade	3,0	2,3	3,3	2,3
Usluge	1,4	1,0	0,5	2,0
Ukupno	4,4	3,2	3,8	4,3
<i>Članovi porodice umrlog osiguranika</i>				
Novčane naknade	0,0	0,9	0,3	0,6
Usluge	0,0	0,0	0,0	0,0
Ukupno	0,0	0,9	0,3	0,6
<i>Prestacije za stanovanje</i>				
Novčane naknade				
Usluge				
Ukupno	0,7	0,4	0,1	0,5
<i>Ostale socijalne naknade</i>				
Novčane naknade	0,5	0,3	0,2	0,3
Usluge	0,2	0,3	0,4	0,3
Ukupno	0,7	0,6	0,6	0,6
<i>Novčane naknade, ukupno</i>	16,7	15,5	12,5	15,7
<i>Usluge, ukupno</i>	12,2	10,1	11,6	13,1
<i>Socijalni izdaci, ukupno</i>	28,9	25,6	24,0	28,8

*Izvor: NOSOSCO (2010) (modifikovano).*

Prema indikatoru ukupnih opštih vladinih izdataka, koji su u periodu od 2000. do 2009. godine u zemljama Evropske unije u proseku iznosili 50,7% BDP, nordijske zemlje nalaze se na „vrhu tabele:“ njima pripadaju prve tri pozicije, čime su u grupaciji deset država članica u kojima su izdaci bili iznad evropskog. Tako su 2009. godine u Danskoj iznosili 58,7% BDP, u Finskoj 56,1% BDP, a u Švedskoj 55,8% BDP (Eurostat, 2010).

U Norveškoj, koja je članica EFTA-e, ovi izdaci iznosili su 45,8% BDP. Istovremeno, potrošnja vlade po stanovniku u ovim zemljama bila je značajno viša u odnosu na evropski prosek, ali su najviši i ukupni opšti vladini prihodi po osnovu poreza – na prvom mestu je Danska sa 55,8% BDP, a zatim Švedska sa 55,7% (Eurostat, 2010), pri čemu je 90% prihoda u njima ostvareno po osnovu poreza.<sup>85</sup>

Ovakva visoka potrošnja proizilazi iz svojstva poslodavca socijal-demokratske države, koje pripada, ako ne najznačajnijoj, onda jednoj od najznačajnijih tradicionalnih uloga i odgovornosti skandinavskih država. Još sredinom 1970-ih godina, zaposlenost u oblastima zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite iznosila je u proseku 15,4% radno aktivne populacije.<sup>86</sup> Kasniji rast zaposlenosti u ovim sektorima, takođe, bio je po višim stopama u odnosu na zemlje drugačijih socijalnih osnova. Tako je, na primer, 1995. godine, od ukupnog broja zaposlenih Švedskoj, 31,7% bilo zaposleno u javnom sektoru (i to bez javnih preduzeća) (Lindbom, 2001). Institucionalizacija države u poslodavca „prvog utočišta“ imala je dodatne pozitivne posledice, naročito na položaj žena, s obzirom na njihovu dominantnu zastupljenost u ovim sektorima,<sup>87</sup> dovodeći do toga da su stope siromaštva žena u ovim zemljama komparativno najniže.

### 3.4 Pojedinac i porodica

„Intervencije“ nordijske države u sferi porodičnog života, usmerene su u pravcu ostvarivanja „dva cilja: kao prvo - osnaživanja porodica (oslobodanjem od obaveza) i kao drugo - težnje ka većoj nezavisnosti pojedinaca“ (Esping-Andersen, 2002: 13). Ova dva „pravca delovanja,“ koja predstavljaju i osnov koncepta državne politike u ovoj oblasti, međusobno su komplementarna i ostvarivanje jednog, podstiče i omogućuje i ostvarivanje drugog. Razvijena mreža usluga za porodicu, koja podrazumeva servise za decu, stare i invalide, predstavlja osnovni način njene instrumentalizacije.

Sistem zaštite i zbrinjavanja tzv. zavisnih članova porodice utiče podsticajno na usklađivanje porodičnih i profesionalnih uloga, naročito žena. Zajedno sa materijalnim

---

<sup>85</sup> Osim toga, socijalni doprinosi imali su najveći udeo u poreskim prihodima.

<sup>86</sup> Ovaj procenat naročito je visok u komparativnoj perspektivi: u zemljama kontinentalne Evrope iznosio je 5,1%, a u anglo-saksonskom svetu 6,1% (Lindbom, 2001).

<sup>87</sup> Negativne reperkusije, međutim, nisu bile izbegnute: vremenom je dominantnost žena u javnom sektoru počela da označava pad njihovih zarada u odnosu na privatni, u kom su dominantno zaposleni muškarci.

naknadama, on ima ključnu ulogu u mobilisanju i socijalnom uključivanju porodica (i naročito, ali ne isključivo, njihove roditeljske uloge). To posledično ima pozitivne efekte na stope zaposlenosti žena, kao i njihove izloženosti riziku siromaštva. Visoko učešće žena na tržištu rada, poslužilo je kao osnov za teorijsko svrstavanje socijal-demokratija u model tzv. dva hranitelja, tj. meki model muškog hranitelja. U praksi, reč je o tome da dobro organizovan državni sistem naknada i zbrinjavanja omogućuje zapošljavanje oba partnera (ali ga i zahteva). „Ekstenzivna i velikodušna podrška plaćenim roditeljskim odsustvima, individualna prava očeva, zajedno sa velikodušnim i brojnim javnim aranžmanima za dnevno zbrinjavanje dece, smatraju se jednim od glavnih objektivnih faktora razvoja modela dvostrukog hranitelja u nordijskim zemljama, gde žene i muškarci dele plaćeni i neplaćeni rad (Leira, 2006). Politička argumentacija za velikodušna plaćena roditeljska odsustva i usluge dnevne nege u ovim zemljama je, shodno tome, zasnovana na obezbeđivanju da oba roditelja imaju mogućnost da rade i da se brinu o deci, kao i na promovisanju blagostanja i razvoja dece“ (Eydal, Rostgaard, 2011: 161-162).

Udeo žena u radnoj snazi u nordijskim zemljama je visok, kako u realnim procentima, tako i komparativno: stopa zaposlenosti žena u njima, najviša je u Norveškoj (73,3%); slede Danska (71,7%) i Švedska (70,3%), dok je u Finskoj ona niža i iznosi 66,9%<sup>88</sup> (Eurostat, 2011).

Značajno, takođe komparativno visoko, je i učešće samohranih roditelja (posebno samohranih majki) u strukturi domaćinstava, kao i što su proširene porodice gotovo neprisutne.<sup>89</sup> Učešće porodica samohranih roditelja sa maloletnom decom je iznad proseka EU25 (koji iznosi 3,1%) – ono je u Danskoj 4,8%, u Švedskoj 4,2%, a u Finskoj 3,4% i nalazi se odmah ispod proseka za Irsku (7,1%) i Ujedinjeno Kraljevstvo (5,8%) u kojima je najviše. Prosečan broj članova domaćinstva u ovim zemljama kreće se od 2,7 koliko je u Danskoj do 2,9 u Finskoj. Iako su u ovim zemljama najzastupljenije porodice sa jednim i sa dva deteta, nakon Irske, Belgije i Holandije, nordijske porodice imaju najveći broj dece: broj porodica sa troje dece iznosi 12,5% u Danskoj, 12,8% u Švedskoj i 13,5% u Finskoj. I procenat dece koja žive sa jednim roditeljem je iznad proseka EU25

---

<sup>88</sup> U sve četiri zemlje, stopa zaposlenosti muškaraca viša je od stope zaposlenosti žena (Norveška – 77,3%, Danska – 75,8%, Švedska – 75,1%, Finska – 69,4%) (Eurostat, 2011).

<sup>89</sup> Stari žive dominantno u jednočlanim domaćinstvima, odnosno sami ili sa partnerom koji takođe pripada starima.

(14,1%): u Finskoj on je samo neznatno iznad i iznosi 14,4%, ali je u Švedskoj (17,6%) i u Danskoj (17,9%) značajno viši (Iacovou, Skew, 2010).

Ustanovljen je i razvijen i sistem mera za naknadu gubitka zarade usled trudnoće (porođaja i usvojenja).<sup>90</sup> U Danskoj, iznos tzv. materinske naknade je fiksna, tj. univerzalan, za razliku od Norveške i Finske, gde je uslovljen visinom zarade i obračunava se u procentualnom iznosu. Dužina isplate naknade kreće se od 3,5 meseca (u Danskoj) do 1 godine (u Finskoj), odnosno 13 meseci (u Norveškoj). Sve tri zemlje predviđaju i očinsku naknadu. U Finskoj, ona se ostvaruje u trajanju od 18 dana (i može se produžiti dodatnih 12 dana), a postoji i roditeljska naknada, na koju jedan od roditelja može da ostvari pravo u trajanju od 158 dana nakon prestanka isplate materinske naknade. U Norveškoj i u Danskoj, očevi ostvaruju pravo na jedan deo materinske naknade.

U Švedskoj je i sam termin „materinske naknade“ izostavljen i preveden u neutralan: roditeljska naknada za rođenje deteta. Nju sačinjavaju dva dela: prvi, koji se isplaćuje tokom 13 meseci u iznosu od 80% od zarade<sup>91</sup> i drugi, koji se isplaćuje u fiksnom iznosu u trajanju od 3 meseca. Ukoliko se oba roditelja staraju o detetu, svaki dobija naknadu u trajanju od najmanje 60 dana (SSPTW, Europe: 2010).

Pravo na roditeljsko odsustvo, osim majki, imaju i očevi. Ove tzv. očinske kvote uvedene su tokom 1990-ih godina u Norveškoj, Finskoj i Švedskoj i predstavljaju „individualno, neprenosivo pravo očeva na određeni broj nedelja roditeljskog odsustva, na osnovu principa 'uzmi ili ostavi' da bi se očevi podstakli na odlazak na odsustvo“ (Eydal, Rostgaard, 2011: 165)

Istovremeno, pravo na odsustvo roditelja radi nege deteta u Norveškoj, na primer, omogućuje roditeljima da odsustvuju u toku određenog broja dana godišnje u zavisnosti od broja dece. Predviđa se, međutim, i da samohrani roditelj ima pravo na dvostruko duže odsustvo. Meru dodatne podrške samohranim roditeljima predstavlja isplata naknade za izdržavanje deteta od strane države, u slučaju izostanka plaćanja od strane

---

<sup>90</sup> U svim nordijskim državama, predviđene su naknade za novorođenčad, kao i naknade koje se isplaćuju po osnovu usvojenja deteta.

<sup>91</sup> Izuzetak predstavljaju roditelji sa niskim prihodima ili bez prihoda, koji dobijaju fiksna iznosa naknade.



roditelja koji ne živi s detetom. Sve četiri zemlje predviđaju i posebne dodatne naknade za samohrane roditelje.

Sistem dnevnog zbrinjavanja dece, takođe, predstavlja jednu od uopštenih karakteristika ovih zemalja, i to u formi javnih ustanova. Javne ustanove za zbrinjavanje dece konceptualizuju i promovišu politiku jednakih šansi za svu decu, bez obzira na socijalni, ekonomski i obrazovni položaj njihovih porodica, a istraživanja u nordijskim zemljama govore u prilog bolje integracije dece sa invaliditetom i dece migranata koja su pohađala ove ustanove, u odnosu na one koji su boravili kod kuće. Istovremeno, u sve četiri zemlje, uvedeno je i zakonsko pravo na zbrinjavanje dece u javnim ustanovama,<sup>92</sup> koje se ostvaruje nakon isteka roditeljskog odsustva.

Obuhvat dece javnim ustanovama za zbrinjavanje pokazuje značajne razlike među nordijskim zemljama. Pre svega, najviši obuhvat dece uzrasta do jedne godine je u Danskoj (i iznosi 17%); razlike su najuočljivije prilikom poređenja stopa obuhvata dece uzrasta od 1-3 godine (u Danskoj – 90%, u Norveškoj – 70%, u Švedskoj – 75%, u Finskoj 42%). S druge strane, stope obuvata deca uzrasta od 3-4 godine u Danskoj, Norveškoj i Švedskoj iznose oko 95%, nasuprot tek 73% u Finskoj.

Drugu, ravnopravnu formu zbrinjavanja dece, predstavlja njihov boravak u kući, izvan ambijenta javnih ustanova. Uporedo sa uvođenjem očinskih kvota, odnosno zastupanja stavova o pravu roditelja da odluče, ko treba da se stara o detetu neposredno nakon njegovog rođenja, vođena je debata i o slobodi izbora u načinima zbrinjavanja deteta nakon isteka roditeljskog odsustva. Tako je boravak u kući, kao alternativa javnim ustanovama, tokom vremena počeo da omogućuje i ostvarivanje prava na određene novčane naknade. Uopšteno, u pitanju je pravo na naknadu koja se isplaćuje roditeljima one dece, koja ne pohađaju javne ustanove za zbrinjavanje. Pre svega, period uvođenja ovog prava izuzetno je razuđen: u Finskoj, ovo pravo uvedeno je 1985. godine, a u Švedskoj tek 2009. i to prema opštinskom principu. Istovremeno, u Finskoj i Norveškoj, ovo pravo mogu da ostvare svi roditelji, a u Danskoj samo oni koji se nalaze van tržišta rada, dok u Švedskoj roditelji koji su korisnici socijalne pomoći ne mogu da ga ostvare.

---

<sup>92</sup> Ovo pravo prvo je uvedeno u Švedskoj, i to 1985. godine, a zatim i u Finskoj (2000), Danskoj (1998) i Norveškoj (2009).

Međutim, iznos ove naknade je nizak, budući da se kreće oko 12% prosečne zarade, dok je viši samo u Danskoj (gde iznosi 25% prosečne zarade).

Istraživanja ukazuju na to, da majke i dalje ipak koriste najveći deo odsustva za staranje o deci, kao i da roditelji sa niskim prihodima koriste kraća odsustva. Srednji sloj koristi u većoj meri očinske kvote, a gotovinske naknade za staranje o deci u kući najviše koriste majke, kao i migrantska populacija.

Pravo na dečiji dodatak ostvaruje se na principu univerzalnosti. U Danskoj i u Norveškoj, ovo pravo imaju sva deca sa zakonskim prebivalištem do 18. godine života. U Finskoj je isplata porodičnog dodatka kraća godinu dana u odnosu na Dansku i Norvešku, a u Švedskoj za dve godine.<sup>93</sup> Regulatorna rešenja razlikuju se i kada je u pitanju iznos dodatka: u Danskoj je uslovljen godinama života deteta, u Finskoj i u Švedskoj brojem dece u porodici, dok je u Norveškoj istog iznosa za svu decu (SSPTW, Europe, 2010).

## **4 Evropski socijalni režimi**

### **4.1 Raznolikost pristupa i rešenja**

Socijalni „mikrokosmos“ EU izuzetno je diverzifikovan. On egzistira u širokom rasponu od liberalnog favorizovanja individualizma i tržišta, do solidarističkih pristupa o socijalnom građanstvu i obezbeđivanju jednakih uslova za sve. Podjednako tradicionalne socijalne ostavštine Unije predstavljaju i konzervativni pristupi u kontinentalnoj Evropi, u čijem su središtu model muškog hranitelja i socijalno hrišćanstvo, kao i adaptacija korporativnih načela na specifične socijalne okolnosti na Mediteranu. Konačno, izgradnju socijalističkih društava u Evropi pratilo je koncipiranje ništa manje grandioznog socijalnog projekta, a godine tranzicije u njima, predstavljale su preispitivanja polaznih postavki sistema i pokušaje njihovog specifičnog prilagođavanja socijalnim vrednostima Evropske unije.

---

<sup>93</sup> Predviđa se produžetak starosne granice za decu koja su na školovanju.

Različitość između socijalnih poredaka na evropskom prostoru datira od samog nastanka, odnosno institucionalizovanja država blagostanja. Od tada, pa do danas, osnovnu ravan razlikovanja u socijalnoj sferi predstavlja orijentisanost, odnosno oblikovanje institucija i strukturisanje socijalnih prava prema državi i/ili tržištu. U zavisnosti od dominacije jednog od ova dva faktora, njihove kombinacije, zajedno sa ulogom koju porodice (ne)formalno imaju, nastale su socijalne države zasnovane na (bez)uslovnom ostvarivanju socijalnih prava, odnosno kriterijumi koje je potrebno ispuniti za ostvarivanje socijalne sigurnosti, značajno se međusobno razlikuju.

Uopšteno, u svim državama EU, tržišta predstavljaju izvor socijalne sigurnosti za najveći deo stanovništva, koje je radno sposobno i radno aktivno. Izvor blagostanja predstavljaju i porodice, čija je uloga kako dohodovna, tako i servisna. Konačno, u svima njima postoje državni programi zaštite i osiguranja od rizika, čija je ekstenzivnost, međutim, izuzetno različita.

Kombinacija vrednosnih, političkih, ekonomskih (ali i drugih) faktora, ustanovljava razlike u dizajnu socijalnih sistema država članica, i to na nekoliko ravni:

- pristup pravima, naknadama i uslugama: po osnovu državljanstva, zaposlenosti, provere dohodaka, a zatim i privatnih ugovora;
- odnos socijalnih naknada i usluga: dominantnost naknada nad uslugama i/ili obrnuto;
- nivo naknada: minimalan, oko praga socijalne sigurnosti, relativno visok, visok; istog iznosa za sve, uslovljen prihodima, zaradom, doprinosima;
- karakter usluga: intitucionalne, vaninstitucionalne (u zajednici), u naturi; pružaoci usluga mogu biti državne ustanove, privatni sektor, nevladine organizacije, crkva;
- izvor finansiranja: porezi, doprinosi, participacija korisnika;
- upravljanje programima: država (sa različitim stepenom učešća različitih nivoa vlasti), socijalni partneri i privatni sektor.

U skladu sa tim, one se najuopštenije grupišu kao:

*Anglo-saksonske države članice* (Velika Britanija, Irska), koje se oslanjaju u najvećoj meri na tržišne mehanizme, razvijaju privatne programe osiguranja, a ulogu porodice i naročito države minimiziraju, svrstavajući ih u red rezidualnih aktera. Sistem mera državne pomoći je, po pravilu, poslednja preostala alternativa, a iznosi državnih naknada kreću se oko praga linije siromaštva.

*Kontinentalne države članice* (Nemačka, Austrija, Francuska), podstiču socijalnu odgovornost porodice i lokalne zajednice. U njima se uloge tržišta i države specifično prelamaju na taj način, što su programi socijalnog osiguranja dostupni onima koji su aktivni na tržištu (i članovima njihovih porodica), a programi socijalne zaštite, onima koji su isključeni sa tržišta.

*Severne države članice* (Švedska, Finska, Danska) polaze od premise o nestabilnosti tržišnih i porodičnih mehanizama, kao i reprodukcija ne-egalitarnih ishoda, u skladu sa čim razvijaju održivu državnu alternativu. U njima su zapravo, državni programi dominantni, a tržište i porodica predstavljaju alternativne načine obezbeđivanja socijalne sigurnosti, tj. „i porodica i tržište su 'dodaci'“ (Pestieu, 2006: 48).

*Države članice sa juga EU* (Španija, Portugalija, Grčka, Italija) u izvesnim segmentima reprodukuju neo-liberalnu logiku oslanjanja na funkcionisanje tržišta, dok u nekim drugim aspektima slede principe univerzalnog obuhvata stanovništva (zdravstvo). One razvijaju i programe socijalnog osiguranja, ali je u njima porodica, odnosno porodična solidarnost, ipak osnovni generator blagostanja.

Konačno, *države istočne i srednje Evrope u EU* (Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka) su tokom perioda tranzicije, svoje do tada kompletno podržavljene, paternalističke socijalne sisteme, počele da transformišu u pravcu neo-liberalne agende. Ova transformacija nije završena, ali naznake balansiranijeg odnosa tržišnih i državnih odgovornosti ugrožene su značajno, kako ideološkim nesuglasticama, tako i finansijskim ograničenjima.

Uprkos različitim načinima ostvarivanja ciljeva, sami ciljevi „izgleda da su prilično slični svugde: ekspanzija masovnog obrazovanja, kao instrumenta za jednake mogućnosti i za okončanje nasleđenih privilegija; obezbeđivanje sigurnosti dohodaka kao načina ujednačavanja uslova života i eliminisanje socijalnih rizika, kroz sve životne cikluse“ (Esping-Andersen, 2002: 2). Međutim, razlike u elementima sistema socijalne sigurnosti ustanovljavaju značajne razlike u nivoima postignuća, tj. efektima socijalnih mera i programa. Oni su i prepreka za konvergenciju višeg stepena. Ubedljivo objašnjenje za nerealnost scenarija konvergencije daje i neo-institucionalizam – relativno bliska veza između *path dependency* i inercije politika, rezultuje efektom zaključanosti, „gde je izbore iz prošlosti teško preokrenuti“ (Hemerijck, 2002: 186).

Za sada je i sam teorijski osnov o nad-nacionalnim obrascima socijalne solidarnosti ograničen. Ujednačavanje socijalnih sistema u jedinstven, unifikovan poredak u EU nije moguće iz najmanje tri razloga: „(1) prostor komunitarne politike zapošljavanja i socijalne politike već su zauzele snažno ukorenjene nacionalne politike (Leibfried and Pierson, 1996; 2000); (2) donosioci odluka na nacionalnom nivou uopšteno nisu voljni da prenesu kompetencije iz socijalne i politike zapošljavanja na institucije EU; (3) vrlo je verovatno da se države članice suočavaju sa sličnim izazovima, ali je 'đavo u detaljima'. U ovom slučaju, detalji obuhvataju ne samo legatne politike, nego i značajnu institucionalnu različitost“ (Hemerijck, 2002: 206). Socijalne politike predstavljaju jednu od (preostalih) oblasti suverenosti država članica EU i socijalne reforme će se i dalje odvijati na nacionalnom nivou, što će biti faktor opstajanja razlika između socijalnih sistema nacionalnih država.

#### **4.2 Koordinacija nacionalnih modela**

Slogan EU o „ujedinjenosti u različitostima“ primenljiv je na specifičan način i na diverzitet brojnih dimenzija nacionalnih sistema socijalne sigurnosti: bez obzira koliko labav i širok, Evropska unija je okvir povezanosti evropskih država blagostanja.

Podsticaji za evropsku debatu o zajedničkim i/ili koordinisanim naporima u pravcu suočavanja sa zajedničkim (socijalnim) izazovima, egzistirali su paralelno sa brojnim preprekama za veću povezanost socijalnih politika. Od početka evropskih integracija, socijalna politika kotirala se nisko u prevashodno ekonomsko-finansijskoj agendi

evropskih zajednica, u kojoj je problematika približavanja politika blagostanja prepuštena spontanizmu. Sama socijalna politika, kao i usklađivanje različitih mera u socijalnoj sferi, počeli su da „osvajaju prostor“ po usvajanju Jedinog evropskog akta (1986) i donošenju Povelje o osnovnim socijalnim pravima radnika (1989), ali i dalje fragmentarno.

Kreiranju instrumenata koordinacije nacionalnih socijalnih sistema, doprinelo je to što su devedesete, koje su nakon toga usledile, postale period podizanja svesti o potrebi, kako je sama Unija navela, „modernizacije“ sistema socijalne sigurnosti. Ova zajednička potreba (iako izražena u različitim stepenima) pružila je mogućnost osmišljavanja zajedničke strategije promena. Primarno nacionalni karakter socijalnih izazova, nije (bio) lišen i komunitarne konotacije, a Unija je često predstavljala krivca za nepopularne mere u nacionalnim debatama.<sup>94</sup>

Tako su, tek Ugovorom iz Amsterdama (1997), četrdeset godina nakon potpisivanja Rimskog ugovora, uvedene pretpostavke za koordinaciju nacionalnih politika, i to prvo u oblasti zapošljavanja – Evropska strategija zapošljavanja, koja je projektovana krajem 1997. godine u Luksemburgu, označila je početak primene koordinisanih politika država članica EU. Na Evropskom savetu u Lisabonu 2000. godine, one su proširene na oblasti socijalne uključenosti i osavremenjavanja sistema socijalne sigurnosti, a zatim i penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite, posredstvom primene Otvorenog metoda koordinacije (OMK) (tabela 13). Period koji je usledio nakon uvođenja OMK, označio je *de facto* značajniji stepen koordinacije i/ili evropeizacije nacionalnih socijalnih politika, iako u različitom stepenu, u zavisnosti od konkretnih oblasti.

„Socijalne oblasti u kojima se odvijaju OMK procesi, locirane su na presek evropskih i nacionalnih politika“ (Heidenreich, Bischoff, 2008: 505), a koordinacija sistema socijalne sigurnosti odvija se uz uvažavanje nacionalnih kompetencija. Njen izuzetno značajan dodatak predstavlja uspostavljanje zajedničkog okvira, na komunitarnom nivou, unutar kog se vode nacionalne socijalne politike. Pri tome, „Vladine kompetencije ostaju kompletno nacionalne, ali više nisu međusobno izolovane“ (Hemerijck, 2002: 210). Idealno, OMK bi trebalo da omogući usklađenost ishoda

---

<sup>94</sup> Ova veza, na primer, pokazala se kasnije i u formi odbijanja Francuske da usvoji Ugovorni ustav.

socijalnih politika država članica EU, ali podjednako važno i usklađenost same socijalne politike sa politikom zapošljavanja.

*Normativni okvir* OMK definisan je posredstvom utvrđivanja smernica za Uniju, u kombinaciji sa specifičnim vremenskim rasporedima za postizanje ciljeva na kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom osnovu; ustanovljavanja, tamo gde je podesno, kvantitativnih i kvalitativnih indikatora i standarda, prilagođenih potrebama različitih država članica i sektora; prevođenja ovih evropskih smernica u nacionalne i regionalne politike, postavljanjem specifičnih zadataka; periodičnog praćenja, evaluacije i pregleda od strane kolega (*peer review*), organizovanih kao procesa uzajamnog učenja (Lisbon European Council, 2000).

Posledično, logika (primene) OMK u praksi, polazi od zajedničkih, na komunitarnom nivou utvrđenih procedura i smernica, čija implementacija na nacionalnom nivou podrazumeva i zahteva brojna prilagođavanja; indikatori i standardi predstavljaju unifikovan okvir za poređenje ishoda politika, među kojima su razlike i dalje prisutne, ali uz usmerenost ka zajednički definisanim ciljevima; najbolje prakse predstavljaju „inspiraciju za nacionalne politike“ (Hemerijck, 2002: 210). Razmena iskustava između država, koja je u vezi sa učenjem, upućuje, zajedno sa svim ostalim odlikama OMK, na to, da on suštinski predstavlja *proces*, a ne datost, kao i što se svrstava u tzv. *soft* (meke) procedure.

Međutim, sama normativna dimenzija OMK nije unifikovana (i opravdano se može govoriti o OMK u pluralu) (tabela 13). Najčvršći osnov, imaju smernice za (ekonomsku politiku i) politiku zapošljavanja, dok u ostalim politikama (na primer socijalne uključenosti) nisu utvrđene smernice, već samo opšte ciljne oblasti. Konzistentnost zajedničkih indikatora takođe je nepotpuna; na primer, nacionalne države i dalje nisu postigle dogovor o indikatorima praćenja politika koje se odnose na penzijske sisteme, za razliku od zapošljavanja i socijalne uključenosti, za koje je uspostavljen niz indikatora. Razlikuje se i specifičnost i razrađenost preporuka – preporuke za politike zapošljavanja konkretizovane su za svaku državu članicu ponaosob, ali za ostale politike u kojima se primenjuje OMK, nisu. Evaluacija aktivnosti i inicijativa dokumentuje se u izveštajima, čiji broj i učestalost značajno variraju u različitim oblastima politika. U

politikama zapošljavanja i socijalne uključenosti, postoji obaveza sačinjavanja nacionalnih akcionih planova,<sup>95</sup> a u nekim drugim samo opštih izveštaja.

*Tabela 13 – Koordinacija nacionalnih politika zapošljavanja, socijalne uključenosti, penzija, zdravstva i dugotrajne zaštite*

Oblasti politika	Zapošljavanje	Socijalna uključenost	Penzije	Zdravstvo i dugotrajna zaštita
Ugovorni osnov	Čl. 125-130 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 145-150 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje IX Zaposlenost	Čl. 136, 137 i 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 151, 153 i 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X Socijalna politika	Čl. 140 i 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 156 i 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X Socijalna politika	Čl. 144 Sporazuma o Evropskoj zajednici / Čl. 160 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje X Socijalna politika i čl. 168 Sporazuma iz Lisabona, Poglavlje XIV Javno zdravlje
Komiteti	Komiteo za zapošljavanje	Komiteo za socijalnu sigurnost	Komiteo za socijalnu sigurnost i Komiteo za zapošljavanje	Komiteo za socijalnu sigurnost i Komiteo za zapošljavanje
Predlog o primeni koordinacije	1997. godine	2000. godine	2001. godine	2004. godine
Ciljevi	Podsticanje mogućnosti zapošljavanja, preduzetništva, prilagodljivosti i jednakih mogućnosti	Učešće u zapošljavanju i pristup svih resursima, pravima, proizvodima i uslugama; sprečavanje rizika isključenosti; pomoć najvulnerabilnijima i mobilizovanje svih relevantnih organa	Adekvatnost penzija, finansijska održivost i modernizacija penzijskih sistema	Pristupačnost i kvalitet usluga, finansijska održivost sistema

Pored normativa, konceptualizovanje OMK podrazumeva ustanovljavanje odgovarajućeg *institucionalnog okvira*, odnosno „infrastrukture“ koju sačinjavaju nacionalne i evropske institucije za koordinaciju. U socijalnim politikama, najznačajnije nadležnosti, kada su komunitarni organi u pitanju, ima Komisija, koja predlaže smernice

<sup>95</sup> Od 2005. godine koncipiraju se Programi nacionalnih reformi.



i sačinjava preporuke, a zatim i Savet. U prilog zatvorenosti OMK na komunitarnom nivou je i stanovište: „Značajni segmenti koordinacije obavljaju se u birokratskim, visoko profesionalizovanim, nedemokratski legitimisanim i politički teško kontrolisanim komitetima u kojima se odluke donose ili čak između službenika Komisije i Saveta“ (Heidenreich, Bischoff, 2008: 502). Izvan organa koji imaju status glavnih, nezaobilazno mesto zauzimaju Komitet za zapošljavanje i Komitet za socijalnu sigurnost, u kojima se najčešće odvijaju procesi pregovaranja u vezi sa OMK.

S druge strane, „duh“ OMK zahteva što širu participaciju što većeg broja aktera na nacionalnom nivou, tako da je intencija komunitarnih kreatora politika da oni potiču ne samo iz zvaničnih, vladinih domena, nego i sindikata, nevladinog sektora itd. Nije sigurno koliko je ispunjen ovaj cilj, s obzirom na to, da se u osvrtima na uspešnost primene OMK, često apostrofira upravo faktička isključenost i uzak domet uticaja određenih grupacija.<sup>96</sup>

Oblasti uspešne primene OMK, što znači: višeg stepena koordinacije nacionalnih politika, su zapošljavanje i socijalna uključenost. Nasuprot tome, penzije su oblast u kojima koordinacija tek zadobija svoje mesto, odnosno: traže se specifičniji načini zajedničkog pristupa, dok su zdravstvo i dugotrajna zaštita minimalno koordinisani na nivou EU.

Koordinacija nacionalnih politika zapošljavanja odvijala se na nekoliko nivoa. Kao prvo, u samo kreiranje nacionalnih politika zapošljavanja, uvedene su brojne proceduralne inovacije u mnogim državama EU (naročito u Britaniji, Francuskoj, Portugaliji, Švedskoj, Belgiji). U nekim državama (Austriji, Nemačkoj, Italiji i Švedskoj), socijalni partneri dobili su više prostora prilikom koncipiranja nacionalnih akcionih planova. Istovremeno, došlo je i do izvesnih suštinskih promena u politikama: opažena je zajednička preorijentacija nacionalnih politika zapošljavanja ka preventivnim pristupima i aktivnim merama na tržištima rada, jednakom tretmanu polova, doživotnom učenju, boljoj usklađenosti politika zapošljavanja sa merama u oblasti obrazovanja i obuke, kao i ukidanju prava na prevremeno penzionisanje u nekim državama. Činjenica je, međutim,

---

<sup>96</sup> Na pitanje o tome, kome će biti poveren zadatak koordinatora koordinacije, kako na komunitarnom, tako i na nacionalnim nivoima, ne može se dati konačan odgovor. Verovatno je da će to, s jedne strane biti Komisija, a s druge nacionalni među-ministarski organi (Heidenreich, Bischoff, 2008).

i da su debatama o nezaposlenosti i problemima na tržištu rada, dominirale nacionalne (a ne komunitarne) teme, tako da su brojne nacionalne orijentacije opstale.

Komparativni izveštaj Komisije o stvarnom uticaju OMK na koordinisanje politika zapošljavanja, pokazuje takođe mešovite rezultate. Pre svega, identifikovana je grupa skandinavskih zemalja, zajedno sa Holandijom i Ujedinjenim Kraljevstvom, u kojima politika zapošljavanja i inače značajno korespondira sa evropskim (komunitarnim) principima, i na koje je uticaj OMK irelevantan. Nasuprot tome, u zemljama koje tradicionalno pripadaju jakoj korporativnoj tradiciji (konkretno u Nemačkoj, Francuskoj i Belgiji), kao i u Portugaliji i u Grčkoj, reforme politike zapošljavanja, bile su pod značajnim uticajem Evropske strategije zapošljavanja. Upravo su u ovim zemljama sačinjeni značajni pomaci ka preorijentaciji politika na tržištu rada u pravcu evropskih smernica. Iako se jasno uočava jaz između evropskog obrasca i njihovih dosadašnjih oprobanih reakcija, one su pokušale da stvore „inkluzivnije, fleksibilnije i individualizovanije strukture zapošljavanja.“ Istovremeno, naglašavanje specifičnosti položaja žena, starijih radnika, mladih i lica sa nižim kvalifikacijama na tržištu rada, imalo je značajne konotacije u svim državama članicama EU, prevodjenjem evropskih smernica i ciljeva u specifične nacionalne. U vezi sa tim, od ne manjeg značaja je i konvergencija percepcija, orijentacija i tumačenja, kao i opšteg pristupa podizanju stopa zaposlenosti, pod uticajem komunitarnog koncepta.

### **4.3 Politika socijalne uključenosti**

Period nakon Lisabonskog Evropskog saveta iz 2000. godine, označio je razvoj nove ere socijalnih politika EU i u EU, i to sa naglaskom na zaštiti naranjivijih grupa stanovništva. U pitanju su politike zaštite siromašnih, koje su, međutim, od prve decenije XXI veka, dobile karakter koncentrisanih mera, prava i usluga, usmerenih ka višestrukim dimenzijama siromaštva. Tome je doprinela promena „slike“ siromaštva u državama članicama, i to na najmanje dva nivoa:

- pojava novih formi siromaštva: za razliku od, na primer, siromaštva kod starih tokom sedamdesetih, početkom devedesetih omasovilo se siromaštvo u starosnoj kategoriji onih koji bi trebalo da budu radno aktivni, naročito mladih, koji nisu imali nikakvo zaposlenje ili su duži kontinuirani period izvan tržišta rada i sl.

- snažnija povezanost više faktora rizika kod većeg broja stanovnika.

„Termini 'polarizacija', 'dualizacija' i 'marginalizacija' ušli su u vokabular analitičara siromaštva, za opisivanje sve većeg jaza između onih koji su bili u mogućnosti da ostvare koristi od socijalnih i ekonomskih sistema i onih koji su bili isključeni iz njih. Ovi termini signalizovali su uvećanje jaza između zaposlenih, na koje se primenjuje darežljivo socijalno osiguranje i nezaposlenih, između urbane i ruralne populacije, centra i periferije, sposobnih za rad i lica sa invaliditetom, muškaraca i žena. Identifikovane su kategorije lica koje žive na marginama društva i koje zahtevaju posebnu pomoć: dugotrajno nezaposleni, samohrani roditelji, migranti i izbeglice i de-privilegovani koji žive u urbanim i ruralnim oblastima“ (Hantrais, 2007: 195). Same politike prvo su proširene, tako da obuhvate delatnosti usmerene ka smanjivanju ne samo siromaštva (tj. dohodovne dimenzije), nego i (socijalne) isključenosti, a istovremeno i preimenovane u politike socijalne kohezije.<sup>97</sup> Konačno, 2004. godine, u Zajedničkom izveštaju o socijalnoj uključenosti, definisani su i sami pojmovi siromaštva, socijalne isključenosti i socijalne uključenosti, koje Unija i njene države članice koriste:

- *siromaštvo* se odnosi na nepostojanje dohodaka i resursa, koji se smatraju adekvatnima, prihvatljivima i uobičajenima u jednom društvu, u kombinaciji sa marginalizovanjem;
- *socijalna isključenost* se odnosi na nemogućnost pristupa i učestvovanja u društvu, kao posledica nepostojanja bazičnih kompetencija, diskriminacije i sl;
- *socijalna uključenost* predstavlja „proces koji obezbeđuje da oni, koji su pod rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti, dobiju mogućnosti i resurse da učestvuju u potpunosti u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu i da uživaju u životnom standardu i blagostanju, koji se smatraju uobičajenima u

---

<sup>97</sup> Zajedno sa kreiranjem radnih mesta i ekonomskim rastom, socijalna kohezija pozicionirana je kao jedan od tri cilja razvoja u Lisabonskoj strategiji. Prve modifikacije strategije iz 2003. godine, do kojih je došlo usled nezadovoljstva ostvarenim napretkom i potrebe za boljim usmeravanjem procesa, nisu ugrozile socijalnu dimenziju: „protivno željama nekih aktera u procesu – naročito ekonomski orijentisanih aktera (koji su koncentrisani oko Generalne Direkcije Evropske komisije za Ekonomske i finansijske poslove (DG ECFIN), Saveta ECFIN i EU Komiteta za ekonomsku politiku) – socijalni Lisabon je preživeo“ (Daly, 2010: 148).

društvu u kom žive, obezbeđuje da više učestvuju u donošenju odluka koje utiču na njihove živote i da imaju pristup osnovnim pravima“ (European Commission, 2004: 2).

Najuopštenije, socijalna isključenost predstavlja širi pojam, koji obuhvata i aspekt siromaštva, koje može biti kako uzrok, tako i posledica socijalne isključenosti. Istovremeno, bez obzira na to, koliko se siromaštvo posmatralo kao višedimenzionalna pojava, ono se više odnosi na distribuciju i redistribuciju, odnosno odsustvo resursa; nasuprot tome, socijalna isključenost tiče se neadekvatne participacije individua i domaćinstava u društvu i njihove neodgovarajuće integracije, usled nemogućnosti ostvarivanja određenih socijalnih prava, što na kraju rezultuje raskidanjem veza između individue i društva.

Jedno (od četiri) područja politike socijalne uključenosti, u kojima se odvijaju najintenzivnije delatnosti, jeste *aktivno uključivanje* na tržište rada, i to naročito dugotrajno nezaposlenih. Kao instrumenti aktivnog uključivanja, predviđeni su pružanje adekvatne materijalne pomoći, stvaranje inkluzivnih tržišta rada i pristup kvalitetnim javnim službama. Preporukom o aktivnoj inkluziji utvrđeni su principi i smernice za kreiranje i/ili rekonceptualizovanje nacionalnih politika socijalne uključenosti. „Preporuka Komisije poziva na sveobuhvatne i koordinisane politike i zahteva od država članica da osiguraju sveobuhvatno učešće u razvoju, implementaciji i evaluaciji postojećih strategija svih socijalnih partnera, nevladinih organizacija, pružaoca usluga, kao i onih koji su pogođeni siromaštvom i socijalnom isključenošću“ (Maucher, 2011: 45).

*Dostupnost socijalnih prava i usluga* predstavlja ravnopravnu pretpostavku za socijalno uključivanje i razvijano je kao samostalna (druga) oblast politike socijalne uključenosti. Ona predstavlja i koncept, koji je inkorporan u sve druge oblasti politike uključenosti. *Zaštita dece* i *zaštita beskućnika* su područja politika usmerena prema specifičnim grupama pod izuzetno visokim rizikom. Fokus na decu i na beskućnike proistekao je iz njihovog izuzetno nepovoljnog položaja i višestrukih prepreka za izlazak iz siromaštva. Kod dece, u pitanju su nepovoljni efekti obrazaca dugotrajnog življenja u siromaštvu i njegovo generacijsko reprodukovanje, a kod beskućnika izražena je tzv. ekstremna marginalizovanost.

U prvom petogodišnjem periodu nakon usvajanja Lisabonske strategije (2000-2005), premise politika i mere socijalne uključenosti (tabela 13) definisane su izuzetno ekstenzivno i ticale su se kako prevencije, tako i pristupa svih pravima, resursima, uslugama, a naročito onih koji su najranjiviji, uz angažovanje svih relevantnih organa i nivoa vlasti. U ovom periodu, „orijentacija je pre svega bila socijal-demokratska: željeni evropski model naglašavao je socijalna prava i shvatao 'zajednicu' tako da ljudi u njoj jesu ili treba da budu ekonomski, socijalno i politički uključeni“ (Daly, 2010: 149). U periodu koji je usledio (2005-2010), sprovedene su promene, koji nisu zadržale fokus na socijalnoj koheziji, već su je stavili „u službu“ rasta i zapošljavanja. Stoga se promena osnova aktivnosti u politici socijalne uključenosti, odrazila kroz njeno sužavanje. Do tada usvojeni koncept (prema kom je socijalna uključenost smatrana ishodom koncentrisanih aktivnosti), potisnut je shvatanjima bliskijim ekonomiji. U skladu sa njima, socijalna uključenost realizovala bi se kao rezultat ostvarenja ciljeva u oblasti zapošljavanja i rasta, a zatim i reformi socijalnih modela. Ovo posredno ostvarivanje ciljeva socijalne uključenosti (preko ostvarivanja ekonomskih), praćeno je većim naglaskom politike uključenosti na onima koji su najviše izloženi siromaštvu i na učešću na tržištu rada uopšteno.

U borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, Otvoreni metod koordinacije predstavlja odgovor Unije na problematiku heterogenosti nacionalnih socijalnih infrastruktura, tradicionalno korišćenih za predupređivanje ovih rizika. Proširenje na istok, dodatno je otežalo sprovođenje ujednačenog pristupa, usled specifičnosti tranzicionih sistema novih država članica u odnosu na EU15, ali i razlika unutar njih.

Uvođenje OMK u politiku socijalne uključenosti, doprinelo je ustanovljavanju zajedničkih, međusobno uporedivih kriterijuma i indikatora, za dobijanje pouzdanih podataka, kao polazišta odgovarajućih (koordinisanih) mera. Na Evropskom savetu u Laekenu, već 2001. godine, usvojen je prvi izveštaj o socijalnoj uključenosti u Evropskoj uniji, koji je sačinjen na osnovu nacionalnih izveštaja koncipiranih korišćenjem nacionalno specifičnih indikatora. Tada je postignut i dogovor o 18 zajedničkih indikatora za praćenje socijalne isključenost i siromaštva, koji su zatim revidirani, da bi 2006. godine, Komitet za socijalnu sigurnost utvrdio 11 primarnih,

osam sekundarnih i 11 tzv. „kontekstualnih“ indikatora.<sup>98</sup> Glavni indikator: rizik siromaštva, predstavlja procenat lica koja žive u domaćinstvima, čiji je dohodak niži od 60% ujednačene nacionalne medijane dohodaka.

Primena OMK u oblasti socijalne uključenosti odvija se u dve faze:

- prvu sačinjava proces prihvatanja nacionalnih planova i njihovog evaluiranja od strane Komisije i Komiteta za socijalnu sigurnost, a
- drugu akcioni program, koji ima za cilj podsticanje saradnje između država članica u politici socijalne uključenosti.

Predviđeno je da nacionalni akcioni planovi za socijalno uključivanje imaju suštinsku ulogu u strategiji podizanja nivoa socijalne uključenosti na nacionalnom nivou, budući da oni prilagođavaju zajedničke ciljeve Unije specifičnim okolnostima u državama članicama, odnosno sprovode odgovarajuće nacionalne politike, uvažavajući specifičnosti i diversifikovanost nacionalnih sistema socijalne zaštite i socijalnih politika uopšte, kao i inicijalnog stanja, kada su siromaštvo i socijalna isključenost u pitanju. Da bi se olakšalo korišćenje izveštaja (i učenje iz njih) utvrđen je i zajednički obrazac planova (Perišić, 2007). Na osnovu izveštaja država članica, usvaja se Zajednički izveštaj o socijalnoj uključenosti, koji se sastoji iz tri dela: prvi se odnosi na EU u celini, drugi na pojedinačne nacionalne akcione planove, a treći na korišćene indikatore i primere dobre prakse.

Procene uticaja (i kvaliteta) Nacionalnih akcionih planova i Nacionalnih strateških izveštaja o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj uključenosti, kreću se u širokom rasponu od krajnje pozitivnih do krajnje negativnih. U prilog neadekvatnim ocenama su one koje

---

<sup>98</sup> Primarni su 1. udeo osoba s niskim dohotkom (definisano na nivou EU); 2. distribucija dohotka; 3. dugotrajnost življenja sa niskim dohotkom; 4. dohodovni jaz u odnosu na medijanu niskog dohotka; 5. regionalna kohezija; 6. stopa dugotrajne nezaposlenosti; 7. osobe koje žive u domaćinstvu bez zaposlenih članova; 8. osobe koje pre vremena napuste obrazovanje; 9. očekivano trajanje života u trenutku rođenja; 10. samopercepcija zdravlja. Sekundarni su: 1. disperzija osoba oko praga siromaštva; 2. udeo osoba s niskim dohotkom u odnosu na određeni vremenski period; 3. udeo osoba s niskim dohotkom pre socijalnih transfera; 4. *Gini* koeficijent; 5. dugotrajnost življenja sa niskim dohotkom (50% medijane dohotka); 6. udeo dugotrajne nezaposlenosti; 7. stopa izuzetno dugotrajne nezaposlenosti; 8. osobe niskog obrazovnog profila (European Commission, 2004).

smatraju da ova dokumenta predstavljaju samo izveštaje, prikaze stanja, a ne strategije nacionalnih država (jedan od primera je i Švedska, čiji je „NAP/uključivanje ’izveštaj za Brisel’ o postojećim aktivnostima“ (Vanhercke, 2010: 121)) i da je samo mali broj država izvršio stvarnu procenu svojih politika socijalne uključenosti u njima. Nasuprot tome, postoje shvatanja prema kojima su NAP izazvali promene u nacionalnim reakcijama na probleme socijalne isključenosti.

## **III DEO**

### **SOCIJALNA SIGURNOST U SRBIJI**



# 1 Ekonomski okvir i ishodi

## 1.1 Period „blokirane” transformacije

Za većinu zemalja centralne i istočne Evrope, početak devedesetih označio je trenutani prekid sa socijalizmom i početak radikalnih političkih, ekonomskih i socijalnih reformi. „Kraj hladnog rata otvorio je nove prilike i uklonio stare prepreke. Značaj tržišne ekonomije sada je prepoznat, a smrt komunizma označila je da vlade sada mogu da se okrenu od ideoloških bitki ka popravljajući problema kapitalizma“ (Stiglitz, 2006: xi-xii). Srbija je u tom pogledu predstavljala izuzetak: usled specifičnog spleta ekonomskih i socijalnih nedaća, do kojih su doveli konflikti u političkoj sferi, devedesete su postale svedočanstvo sunovrata srpskog društva. Politički, ekonomski i socijalni problemi, koji su se deset godina, gotovo bez prekida produbljavali, zahtevali su kontinuirano različite interventne mere. One su, međutim, dugo nakon uvođenja, opstajale i poprimale sistemski karakter, iako to nije bila njihova namena i iako *de facto* nisu doprinosile rešavanju problema. Svi oni onemogućavali su i/ili otežavali kreiranje jednog konstatnog i konzistentnog projekta razvoja.

Stoga se prvih deset godina tranzicije u Srbiji najčešće označava „blokiranom“ i/ili zadržanom, a ne istinskom transformacijom, čiji se početak uobičajeno pozicionira u period nakon petooktobarskih promena 2000. godine. Do tog trenutka, u kom je „de-blokirana“ tranzicija u Srbiji započela, bivše socijalističke zemlje već su bile daleko odmakle na svom putu sprovođenja reformi i preležale brojne teške „bolesti“ tranzicije, koje su Srbiji tek predstojale. Paradoksalno, pred sam kraj 1980-ih, uprkos nedvosmislenom postojanju brojnih problema koji su vukli korene iz socijalizma (jedinopartijski sistem, neefikasna i prezadužena privreda, ogroman višak zaposlenih i sl), Srbija je imala brojne prednosti u odnosu na druge socijalističke zemlje. One su se kretale od njene političke otvorenosti i nepostojanja prepreka za kretanje građana, do ekonomskih pogodnosti koje je Srbiji pružao poseban tretman u SEV-u i specijalan status u EZ.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> „Na kraju 80-ih jugoslovenska privreda je bila daleko ispred privrede ostalih istočno-evropskih suseda. Jugoslavija je bila zemlja 'bogatih komunista,' otvorena za saradnju sa svetom, za razliku od ostalih socijalističkih zemalja. U to doba, Jugoslavija je bila prvi kandidat za bezbolnu tranziciju u tržišnu privredu i građansko društvo“ (Popović, 1998: 277-278).

Međutim, „prva generacija“ reformi u Srbiji odvijala se unutar konteksta izrazito nepovoljnih trendova:

- u *političkoj* sferi: raspad države (1991), etnički sukobi i građanski rat (koji su potrajali sve do sklapanja Dejtonskog sporazuma 1995), sankcije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (već od 1991. godine, a zatim i 1992. i 1998) i bombardovanje (1999. godine); na spoljno-političkom planu, Savezna Republika Jugoslavija, čiji je Srbija bila konstitutivni element, postala je jedina evropska država bez članstva u Ujedinjenim nacijama, Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju, Međunarodnom monetarnom fondu, kao i drugim međunarodnim organizacijama; bila je i jedna od retkih država u Evropi, koja nije pripadala Savetu Evrope, a jedina bez ikakvih odnosa sa Evropskom unijom;
- u *ekonomskoj* sferi: makroekonomska nestabilnost i neefikasnost, oštar pad BDP, dohotka po stanovniku i sveukupnih ekonomskih aktivnosti, visok spoljnotrgovinski deficit i ukupan javni dug, izuzetno niske stope stvarne radne aktivnosti, visoke stope (pokrivena i otvorena) nezaposlenosti, omasovljenje rada u sivoj zoni, hiperinflacija;<sup>100</sup>
- u *socijalnoj* sferi: uvećane društvene nejednakosti, pad životnog standarda i rašireno siromaštvo, veliki upliv izbeglica i interno raseljenih lica.

Politički život, u kojem je glavno mesto zauzimala Socijalistička partija Srbije, dominirao je svim ostalim oblastima života, ali nigde posledice nisu bile toliko pogubne, koliko u ekonomiji. Ideološka pretpostavka o sveprisutnosti kontrolišuće države u ekonomiji, ostala je gotovo nepromenjena u odnosu na period socijalizma, ali zadobila je „maskiranu“ formu, uz ignorisanje svake potrebe za eliminisanjem prekomernog državnog intervencionizma. Iluziju tranzicije pružalo je kontrolisano uvođenje izvesnih tržišnih elemenata, dok je sistem suštinski razgrađen u pravcu polu-legalne politički / partijski kontrolisane ekonomije.

---

<sup>100</sup> Inflacija je 1993. godine u Srbiji bila rekordna. Posle januara 1994, kada je naglo presečena, „merena indeksom cena na malo, zadržala se na nuli“ (Šuković, 2002: 60). Međutim, u narednom periodu, došlo je do značajnog uvećanja inflacije (1997 – 18%, 1998 – 30%, 1999 – 42%). Konačno, 2000. godine, inflacija je iznosila 106,7% (Šuković, 2002).

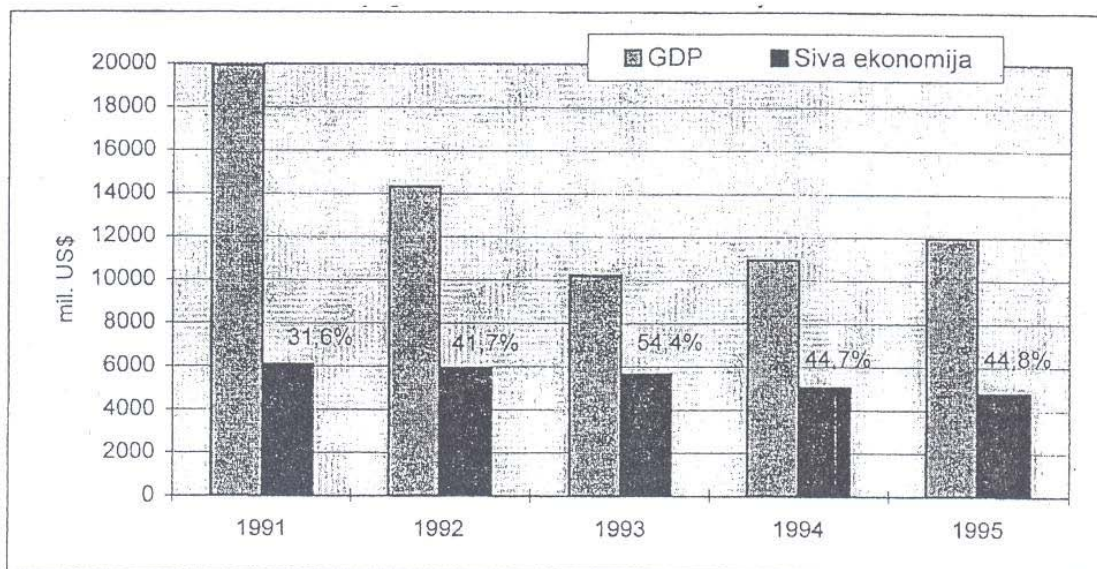
Proces transformacije državne i/ili društvene svojine u privatnu, praćen je brojnim polemikama o prednostima i nedostacima različitih, do tada komparativno primenjenih modela promena. Međutim, izuzev nemogućnosti postizanja dogovora o optimalnom modelu privatizacije, i samoj privatizaciji prišlo se sa oklevanjem, da bi već nakon 1994. godine, ona faktički bila prekinuta. Čak i takva privatizacija ograničenog opsega, obilovala je kontroverzama, a izostali su i stvaranje uslova za fer tržišno funkcionisanje i konkurenciju i izgradnja propratnog stabilnog zakonodavnog i institucionalnog okvira. To je imalo za posledicu stvaranje uskog kruga privilegovanih, sa nejasnim izvorima kapitala i armije tzv. gubitnika tranzicije. Sama država nastavila je da učestvuje u tržišnoj igri i da subvencionise određene aktere, vođenjem diskriminatorne politike poslovanja prema drugima. Tada se stvorila čvrsta povezanost između privrede i države, koja je brzo rezultovala monopolima i korupcijom.

Problematika sive ekonomije tokom devedesetih pokazala se vrlo teško iskorenjivom. Razlozi za to bili su vrlo raznovrsni i uslovljeni različitim kontekstima funkcionisanja (sive) ekonomije. Brojna legalna društvena i privatna preduzeća jedan deo svojih delatnosti obavljala su na crno. Tako su, na primer, preduzeća često koristila stranu valutu kao platežno sredstvo (najčešće nemačke marke), čime nisu učestvovala u zvaničnom platnom prometu, niti su plaćala porez na te transakcije. Ove delatnosti, koje su imale karakter raširene prakse, kao i neplaćanje doprinosa za socijalno osiguranje zaposlenih, država je tolerisala, kako bi sprečila socijalne potrese. U tome je naročito značajnu ulogu imala zabrana otpuštanja radnika tokom perioda sankcija; ona, međutim, nije sprečila da nezaposlenost dostigne izuzetno visoke nivoe, a dovela je do dodatnog smanjenja i inače niskih zarada i njihovom isplatom sa višemesečnim kašnjenjem. To je doprinelo širenju sive ekonomije, stvaranjem paralelnog tržišta rada.

Najveći obim sive ekonomije u odnosu na društveni proizvod, evidentiran je tokom 1993. godine, kada je iznosio čak 54,4% (grafikon 3). Nakon toga, njen obim počeo je da se smanjuje, ali je i dalje opstajao na izuzetno visokom nivou, kako nominalno, tako i realno. Njegovu specifičnost predstavljao je visok stepen angažovanosti onih koji su bili formalno zaposleni. „Ova kategorija lica činila je 60,5% učesnika u sivoj ekonomiji [...] Skoro svaki četvrti zaposleni u formalnom sektoru je angažovan na neformalnom tržištu rada. Oni su prinuđeni da se bave dodatnim aktivnostima radi preživljavanja zbog

nedovoljnosti prihoda iz redovnog posla (posebno zaposleni u društvenom sektoru), uz istovremeno čuvanje radnog mesta i socijalne sigurnosti“ (Stojanović, 1998: 53). Za nezaposlene i penzionere, angažovanje na sivom tržištu predstavljalo je jedini i/ili značajan izvor dodatnih prihoda.

*Grafikon 3 – Obim sive ekonomije i zvaničnog društvenog proizvoda*



*Izvor: Popović (1998).*

Ne samo po pitanju zadržavanja svih „zaposlenih,“ nego i u brojnim drugim sferama, donet je niz administrativnih odluka i ograničenja, kao i što su uvedene i/ili zadržane rigidne birokratizovane strukture, u suprotnosti sa duhom tržišnog privređivanja. „Donete su brojne zakonske mere kojima se praktično zaustavlja započeta svojinska transformacija i sputava proces stvaranja bazičnih institucija neophodnih za ukupnu reformu društva [...] Bankarski sistem je u velikoj meri zagašen regulativom koja mu ostavlja malo prostora za slobodno poslovanje. Banke dalje u privrednom lancu nameću ograničenja preduzećima, tako što dodelu kredita vezuju za proces otpuštanja tehnološkog viška radnika, a preduzećima je zapravo praktično onemogućeno da takva otpuštanja realizuju [...] S druge strane, ponovo je u opticaju teza da radnici treba da aktivno participiraju u procesu odlučivanja u preduzećima (ili preciznije rečeno da 'samoupravljaju'), jer se 'radi o pitanjima koja su za njih od egzistencijalnog značaja'“ (Stojanović, 2005: 50). Ove nefleksibilne mere bile su usmerene ka zaustavljanju tranzicionih procesa, koji se nisu ni odvijali do kraja, i kupovini socijalnog mira. Tako su devedesete ocrtale jednu paradoksalnu situaciju: nakon početnog euforičnog odbacivanja

svih socijalističkih vrednosti *a priori*, u društvenim stavovima socijalizam je ponovo počeo pozitivno da se doživljava. Strategija promena (ili bolje: njeno nepostojanje) rezultovala je izuzetno lošim ishodom, koji su zatim pripisani tržišnom funkcionisanju. Čini se, međutim, da stvarno tržište nije ni bilo stvoreno, te da to što je „privreda funkcionisala uz brojna formalna i neformalna ograničenja, otvara slobodan prostor za različite 'mutne' i kriminalne akcije“ (Stojanović, 2005: 51).

Dejstvo višegodišnjih sankcija, koje su tokom godina pooštavane, zajedno sa neadekvatnim društvenim merama i programima, stvorilo je „godine ubrzanog propadanja i hiperinflacije, kada je javna potrošnja činila gotovo dve trećine društvenog proizvoda, industrija stajala [...] Svoju najnižu tačku (ne računajući vreme bombardovanja 1999. godine), industrijska proizvodnja dostigla je na prelazu iz 1993. u 1994. godinu, kada je svedena na svega 30% obima koji je imala u 1989. godini. Posle toga, uočavaju se dva kratka perioda uspona, nakon uvođenja Programa monetarne rekonstrukcije (1994) i ukidanja sankcija Saveta bezbednosti 1996. godine. Od sredine 1998. godine, privreda je u recesiji, a industrijska proizvodnja opada“ (Vuković, 2009: 76).

Kao posledica toga, socijalna odrednica devedesetih bilo je izuzetno rašireno siromaštvo. Prema podacima iz Izveštaja o humanom razvoju za 1997. godinu, realne zarade opale su još 1991. i 1992. godine, da bi 1993. prosečna realna zarada iznosila tek 15% zarade zaposlenih iz 1989. godine. Krajem 1993. godine, ona se kretala oko 10 nemačkih maraka mesečno (Teokarević, 1998). Već u prvoj polovini naredne, 1994. godine, oko jedne trećine stanovništva (35,6%) nije moglo da zadovolji osnovne životne potrebe, a još jedna trećina stanovništva nalazila se oko linije siromaštva (Pošarac, 1995). Socijalne razlike u tom periodu, bile su objektivno izuzetno raširene, i bez uzimanja u obzir niskog *Gini* koeficijenta tokom socijalizma. „Tada je, prema jednom istraživanju, deset odsto najbogatijih pripadnika društva raspolagalo sa 37 odsto nacionalnog dohotka, dok je deset odsto najsiromašnijih imalo samo 1,6 odsto nacionalnog dohotka. Posle zaustavljanja hiperinflacije i delimičnog stabilizovanja ekonomskih prilika, u 1994. godini dolazi i do nešto povoljnije raspodele društvenog bogatstva, odnosno do blagog smanjivanja socijalnih razlika. Deset odsto najbogatijih je u ovoj godini raspolagalo sa 27,3 odsto nacionalnog dohotka, a deset odsto najsiromašnijih sa 2,6 odsto nacionalnog

dohotka. I pored manjih promena u potonjim godinama, ovakav obrazac raspodele društvenog bogatstva uglavnom postoji i danas“ (Teokarević, 1998: 337).

Eksterna getoizacija Srbije, kojoj su naročito doprinele sankcije, sa raširenim siromaštvom, u situaciji nepronalazaženja načina za izgradnju i istinsko funkcionisanje demokratskih institucija u *de facto* autokratskom društvu, koegzistirali su sa bezperspektivnošću. Sve to predstavljalo je uverljive razloge za emigraciju velikog broja mladih i obrazovanih (tzv. *brain drain*). Pored ogromnog gubitka ljudskog kapitala, dodatno intenziviranog neposredno pre i nakon bombardovanja i tehnološke nerazvijenosti, infrastrukturnim uništavanjem ispisane su poslednje stranice dvadesetog veka u Srbiji. A „demokratska transformacija je teško izvodljiva u društvu koje je doživelo nacionalni, socijalni, ekonomski i međunarodni debakl najvećih razmera, gde je na delu kumulacija višestrukih negativnih ishoda“ (Nakarada, 1998: 51).

## **1.2 Tranzicione promene i efekti**

Septembarski izborni poraz 2000. godine, koji je partija na vlasti priznala tek nakon masovnog protesta građana, označio je početak demokratizacije ili „demokratizacije“ (u zavisnosti od tumača promena) društva u Srbiji. Usledile su brojne mere i programi, čiji se reformski karakter ne može osporiti, ali ne i intenzitet (a ponekad i pravac). One su se odvijale na dva koloseka (Arandarenko, Golicin, 2006): tzv. kriznom – usmerenom ka rešavanju urgentnih problema i dugoročnijem – usmerenom ka uvođenju sistemskih rešenja. U zavisnosti od oblasti, promene su bile dosledne i planske ili, suprotno tome, obeležene izvesnim kolebanjima i zastojećima. Njihovi efekti često su (bili) protivurečni, a ponekad i nenameravani. Osim onih koje su doprinosile rešavanju problema, brojne su otvorile nove probleme ili produbile one koji su postojali otvoreno i/ili prikriveno tokom 1990-ih godina.

Značaj odluka donetih u prvom periodu, neposredno nakon promene vlasti, ne može se preneglasiti, kao ni mnogo godina kasnije iskazani stav jednog dela javnog mnjenja o osećaju da je neposredno nakon 5. oktobra propuštena šansa za suštinskom reformom. Tokom prvog srednjoročnog perioda „fragilne“ transformacije, u kom je trebalo tek zasnovati brojne institucije i mehanizme ili je trebalo učiniti da one profunkcionišu, promene u društvu bile su uslovljene promenama samih peto-oktobarskih vlada,

naročito njihovih lidera. Liderske pozicije, kao i personalna rešenja, na nešto nižim (ministarskim) položajima, po pravilu, presudno su determinisale brojne „zahvate“ u svim društvenim domenima.

Vremenska distanca od deset godina od početka „de-blokirane“ tranzicije, svedoči o uslovnoj podeli ovog perioda, na osnovu konzistentnosti promena, na tri faze: u prvoj, koja je trajala od 2000. do 2002. godine, reforme su bile naročito intenzivne; tokom 2003. i 2004. godine, one su donekle stopirane, preispitivane i osporavane, da bi od 2005. godine ponovo dobile zamah (tabela 14).<sup>101</sup>

*Tabela 14 – Razvojna ocena tranzicionih efekata Srbije od 2001. do 2009. godine*

Indikatori	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Privredni rast <sup>1</sup>	+	+	+	+++	++	++	+++	++	-
Nezaposlenost <sup>2</sup>	---	---	---	--	---	---	--	--	--
Životni standard <sup>3</sup>	+	+++	++	++	+	++	+++	+	-
Industrijski rast <sup>4</sup>	+	+	-	+++	+	++	++	+	-
Investicije <sup>5</sup>	-	-	+	+	+	++	++	+	+
Velika privatizacija i restrukturisanje <sup>6</sup>	--	--	+-	--	++	--	--	--	-
Konkurentnost <sup>7</sup>	-	-	-	-	-	+	+	-	-
Jedinični troškovi rada <sup>8</sup>	---	---	--	-	-	-	--	+	+
Inflacija <sup>9</sup>	--	-	+	-	--	+	-	+	+
Strane direktne investicije <sup>10</sup>	--	-	+	-	+	+++	++	++	+
Spoljni dug <sup>11</sup>	---	--	--	-	--	--	--	--	--
Deficit tekućeg računa <sup>12</sup>	-	--	-	--	-	--	---	---	-
Fiskalni deficit/suficit <sup>13</sup>	-	-	-	+	+	-	-	-	-

<sup>1</sup> Rast BDP: + manji od 5%, ++ 5-7%, +++ veći od 7%, - pad  
<sup>2</sup> Stopa nezaposlenosti: --- veća od 20%, -- 15-20%  
<sup>3</sup> Zarade, realni rast: +++ iznad 20%, ++ 10-20%, + do 10%, - bez rasta  
<sup>4</sup> Industrijski rast: - negativan, + pozitivan do 3%, ++ 3-5%, +++ preko 5%  
<sup>5</sup> Investicije u osnovna sredstva (% BDP): - ispod 15%, + 15-20%, ++ 20-25%  
<sup>6</sup> Velika privatizacija i restrukturisanje (EBRD indikator): - bez promena, + rast, ++ rast veći od 1  
<sup>7</sup> Politika konkurentnosti (EBRD indikator): - bez promena, + rast, ++ rast veći od 1  
<sup>8</sup> Jedinični troškovi rada: --- dvocifren rast, -- rast 5-10%, - rast do 5%, + negativan rast (pad)  
<sup>9</sup> Inflacija: -- iznad 15%, - 10-15%, + ispod 10%  
<sup>10</sup> SDI neto: - ispod 1 mlrd \$, + 1-2 mlrd \$, ++ 2-3 mlrd \$, +++ iznad 3 mlrd \$  
<sup>11</sup> Spoljni dug (% BDP): - do 60% BDP, -- 60-80% BDP, --- veći od 80% BDP  
<sup>12</sup> Deficit tekućeg računa: --- veći od 15% BDP, -- 10-15% BDP, - ispod 10% BDP  
<sup>13</sup> Fiskalni deficit/suficit: - deficit, + suficit

Izvor: RZR, 2010.

Od samog početka, unutar „koalicije za promene“ postojala je izvesna polarizacija između stranaka koje su je sačinjavale. Tokom vremena, sve jasnije, profilisala su se dva bloka, predvođena dvema najuticajnijim partijama u zemlji. Zatečeno ekonomsko stanje predstavljalo je okvir u kom se agenda jednog dela političkih partija uverljivo prevodila u relativizovani liberalni koncept, a drugog dela u pseudo-paternalistički. Tako je jedna opcija zagovarala brze i korenite (ekonomske i druge) reforme, uz ukidanje privilegija i

<sup>101</sup> Krajem 2008. godine Srbija je zahvaćena svetskom finansijskom i ekonomskom krizom.

stvaranje minimalne mreže sigurnosti, a druga sporije, gradualne promene, uz sužavanje izvesnih prava. Kontinuitet prve opcije na vlasti prekinut je tokom 2004. i 2005. godine, ali to ipak nije značajno promenilo tok prethodno iniciranih reformi: „vlada pod vođstvom DSS-a ipak se suočila sa kontinuitetom i kohezionim impulsima kao rezultatima jake inercije ili faktora institucionalnog nasleđa, jednostavno u formi ranije pripremljenih zakonskih predloga, usvojenih reformskih strategija, preuzetih međunarodnih obaveza“ (Arandarenko, Golicin, 2006: 258).

Ukidanje svih sankcija i povratak u Ujedinjene nacije i druge međunarodne organizacije i institucije (između ostalog u Međunarodni monetarni fond i Svetsku banku), predstavljalo je jedan od prvih ishoda reformskog kursa novog režima. U senci ovog rezultata na međunarodnom planu, prvobitno su zanemareni, da bi tokom vremena počeli da predstavljaju sve veće opterećenje, neki stari/novi problemi: uređenje odnosa sa Crnom Gorom, status Kosova i Metohije, isporučenje Haških optuženika. U međuvremenu su odnosi sa Evropskom unijom doživljavali naizmenično uspehe i velike padove, a brojni „rezovi,“ naročito u sferi socijalnih prava, predstavljali su alibi za nepopularna rešenja koja je vlast sprovodila – „orijentacija ka EU često se koristila za pravdanje problema izazvanih pogrešnim potezima vlasti“ (Vuković, 2009: 77).

Uticao međunarodnih finansijskih institucija, tokom godina, pokazao se kao realno prevelik, i to ponovo u sferi socijalne sigurnosti – s obzirom na prezaduženost Srbije, potpisivanje brojnih kreditnih sporazuma zahtevalo je usaglašavanje sa striktnim zahtevima (koji su između ostalog vodili ka poošttravanju brojnih uslova u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, prava na naknade i sl).

### **1.3 Reforme u ekonomiji**

U tranzicionom periodu od 2001. do 2008. godine, makroekonomska kretanja i rezultati rezimirani su u Izveštaju o razvoju na naredni način: „privreda je ostvarila snažan privredni rast, uspostavljena je makroekonomska stabilnost, sprovedena je liberalizacija cena i spoljne trgovine, ostvaren je značajan napredak u reformi poreskog sistema, tržišta rada i socijalnog sektora, u sprovođenju strukturnih reformi, posebno u oblasti privatizacije preduzeća i konsolidacije i privatizacije bankarskog sektora. Osnovni ciljevi ekonomske politike bili su održavanje makroekonomske stabilnosti, uz



istovremeno ostvarivanje visoke stope privrednog rasta. Ostvaren je značajan pomak u zaokruživanju stimulativnog ambijenta za poslovanje. Sprovedenjem privrednih reformi, povećana je pravna sigurnost privrednih subjekata i poboljšani uslovi poslovanja. Tranzicioni rast se, pre svega, bazirao na domaćoj agregatnoj tražnji, odnosno na stranim kreditnim sredstvima i značajnom prilivu stranih direktnih investicija. Postignuti su značajni rezultati u pogledu privrednog rasta, uz postepeno redukovanje nivoa inflacije, uz porast deficita javnih finansija, spoljnotrgovinskog deficita i deficita tekućeg računa“ (RZR, 2010: 18) (tabela 15).

*Tabela 15 – Makroekonomska kretanja od 2001. do 2009. godine*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
BDP, mlrd Eur	12,8	16,0	17,3	19,0	20,3	23,3	28,8	33,4	30,9
BDP, realan rast u %	5,6	3,9	2,4	8,3	5,6	5,2	6,9	5,5	-3,0
Inflacija	40,7	14,8	7,8	13,7	17,7	6,6	10,1	6,8	6,6
Kurs RSD/Eur - prosek prihoda	59,78	60,68	65,05	72,57	82,92	84,16	79,98	81,44	93,96
Deficit tekućeg računa, % BDP	-,25	-8,2	-7,2	-11,9	-8,9	-13,3	-15,6	-17,1	-5,7
Strane direktne investicije, % BDP	1,4	3,1	6,9	4,1	6,1	14,1	6,2	5,3	4,4
Rezerve NBS, mlrd Eur	1,33	2,19	2,84	3,12	4,94	9,08	9,64	8,16	10,6
Budžetski deficit, % BDP	-0,5	-2,6	-2,7	0,7	1,0	-1,6	-1,9	-2,5	-4,1
Javni dug, % BDP	102,2	69,5	64,3	53,3	50,2	36,2	29,4	25,6	31,3
Spoljni dug, % BDP	98,3	67,2	62,3	54,3	64,2	63,3	60,2	64,5	74,1
Privatni spoljni dug, % BDP	18,3	14,5	14,4	17,0	26,3	36,0	39,5	45,6	50,6

*Izvor: RZR, 2010.*

Prve ekonomske mere sadržane su u konsolidovanju nacionalne valute, revidiranju rada Narodne banke i poslovnih banaka, kao i ukidanju brojnih prepreka u spoljnoj i unutrašnjoj trgovini. One su sprovedene u sprezi sa legislativnim i institucionalnim promenama u domenima položaja i funkcija Narodne banke i spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja. Njihova uloga bila je, između ostalog, i bolje ekonomsko i političko pozicioniranje Srbije, i to sa stanovišta poboljšanja izgleda za direktne strane investicije, čijem je privlačenju (i sigurnosti) u prvim godinama 2000-ih pridavan veliki značaj. Započeta je i fiskalna reforma, uvođenjem novog poreskog paketa, uz pooštravanje kontrole naplate poreza.

Realni rast *bruto društvenog proizvoda* kretao se po stopi od 5,6% godišnje, što je rezultovalo povećanjem BDP po glavi stanovnika sa 1.170 evra 2001. na 4.651 evro 2008. godine. Uprkos tome, uporedni podaci govorili su u prilog zaostajanja Srbije, kada je u pitanju indikator BDP: „Mađarska sa 35% više stanovnika ostvaruje tri puta veći BDP od Srbije, Rumunija sa tri puta više stanovnika četiri puta veći obim ekonomije, Hrvatska sa 40% stanovnika manje ima oko 40% veći BDP, a Slovenija sa 3,7 puta

manje stanovnika oko 10% veći BDP od Srbije“ (RZR, 2009: 5) i prikrivali činjenicu o njegovoj izuzetno niskoj početnoj poziciji.

Dinamičnom rastu BDP najviše je doprineo sektor usluga, i to 3,4% tokom perioda od 2001. do 2008. godine (za razliku od poljoprivrede sa 0,3% i industrije sa 0,2%). U istom periodu, stopa rasta sektora usluga bila je najviša (6,6%), za razliku od stopa rasta poljoprivrede (2,3%) i naročito industrije (1%) (RZR, 2010). Karakteristike predtranzicione privrede, poput: tehničke i tehnološke zaostalosti, proizvodnje nekvalitetnih proizvoda i usluga, nepostojanja standarda kvaliteta, visokih uvoza i niskih izvoza, velikih viškova radne snage, nelikvidnosti i odsustva investicija, svakako su razlog tome, uprkos procesima restrukturisanja i privatizacije. Sam udeo privatnog sektora u stvaranju društvenog proizvoda značajno se uvećao. Deset godina nakon početka tranzicije (tačnije u februaru 2010. godine), privatizacija nekadašnjih društvenih preduzeća privedena je kraju i privatizovano je ukupno 2.460 preduzeća,<sup>102</sup> dok privatizacija javnog sektora tek predstoji.

Iako su ciljevi reformi bili i stvaranje moderne tržišne privrede integrisane u evropske i svetske ekonomske tokove, brojne odrednice srpske privrede ne govore u prilog usklađenosti sa svetskim standardima. U pitanju je, između ostalog, i visok udeo poljoprivrede (u poređenju sa prosekom EU), kao i gotovo zanemarljiva izmena prethodno postojeće privredne strukture u Srbiji, nakon sprovedene privatizacije. Istovremeno, prema pokazateljima razvoja društva zasnovanog na znanju, uprkos očiglednim pomacima, Srbija zaostaje za prosekom EU i nekih zemalja u okruženju.

Liberalizacija cena, koja je sprovedena nakon 2000. godine, atipična za devedesete, u prvom trenutku, dovela je do naglog rasta cena, i to pogotovu onih proizvoda čije su cene prethodno (relativno) mirovale<sup>103</sup> iz političkih razloga (pre svega hrane, energenata i komunalnih usluga). To je prvobitno uticalo na povećanje nivoa *inflacije*, ali je promena fiskalne i monetarne politike, uz stabilan kurs, doprinela dugoročno njenom smanjenju sa 40,7% koliko je iznosila 2001. godine na 6,8% 2008. godine, kao i bazne

---

<sup>102</sup> Ni u ovoj fazi tranzicije nisu izbegnute brojne zamke nepravilne privatizacije, tako da su mnoge predmet brojnih sporenja, a nezadovoljstvo radnika najčešće je izražavano štrajkovima.

<sup>103</sup> Mirovanje cena imalo je za posledicu konstantnu nestašicu određenih proizvoda tokom 1990-ih.

inflacije sa 20,8% (2001) na 10,1% (2008). U istom periodu, regulisane cene smanjene su sa 60,8% na 3,8% (RZR, 2010).

*Tabela 16 – Stopa nezaposlenosti u Srbiji, od 2000. do 2009. godine*

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	April 2008. <sup>104</sup>	Oktobar 2008.	2009.
Stopa nezaposlenosti (ukupna)	12,09	12,23	13,28	14,63	18,50	20,80	20,90	18,1	13,3	14,0	15,6
Stopa nezaposlenosti (15-64 godine)	13,26	13,36	14,47	16,00	19,53	21,83	21,56	18,8	14,0	14,7	16,4

*Izvor: RZS, 2010.*

Među problemima koji tokom tranzicije nisu rešeni (poput: visokog i rastućeg spoljnog duga, visokog deficita tekućeg računa platnog bilansa, visokog učešća javnih rashoda u BDP),<sup>105</sup> bili su i smanjenje zaposlenosti, i to po stopi od 0,6% godišnje i povećanje nezaposlenosti, po stopi od 1,6% godišnje, kao i uopštene karakteristike tržišta rada u Srbiji.

Smanjenje zaposlenosti u državnim preduzećima iznosilo je godišnje 2,7% i nije moglo biti kompenzovano rastom stope zaposlenosti od 7,9% u privatnom sektoru (zbog skromne početne cifre). Istovremeno, u oblasti zaposlenosti, 2001. godina nasledila je tzv. punu zaposlenost iz perioda socijalističkog samoupravljanja, kao i ogromnu masu onih koji su *de facto* predstavljali tehnološki višak, ali nisu bili otpušteni tokom devedesetih. Dodatno, stopa nezaposlenosti povećavala se iz godine u godinu – od 2001. do 2008. godine uvećala se za 13,5% ili 97.751 lica (RZR, 2010) (tabela 16). Razlog tome, između ostalog, bili su i restrukturisanje i privatizacija preduzeća, kao i liberalizacija zakonodavstva o otpuštanju radnika. Jedan od prvih zakona koji su izmenjeni bio je zakon kojim se regulišu rad i radni odnosi, na osnovu kog su značajno ojačane funkcije i proširena prava upravljača, nasuprot zaposlenima.

<sup>104</sup> Do 2008. godine, Ankete o radnoj snazi sprovedene su jednom godišnje. Zbog sprovođenja probne Ankete o radnoj snazi u aprilu 2008. godine, postoje polu-godišnji podaci za 2008. godinu. Pri sprovođenju Ankete o radnoj snazi za 2004. godinu, izvršeno je usklađivanje metodologije sa najnovijim preporukama i definicijama Međunarodne organizacije rada i EUROSTAT-a, čime je obezbeđen najvažniji izvor za međunarodno poređenje podataka Republike Srbije sa drugim zemljama u ovoj oblasti.

<sup>105</sup> U periodu od 2001. do 2008. godine, obim ekonomije uvećan je za 53%, ali i dalje je iznosio 80% nivoa iz 1990. godine (RZR, 2010).

Tržište rada odlikuje se i neusklađenošću između raspoloživih poslova i kvalifikacija postojećih kod lica koja su registrovana kao nezaposlena, visokom strukturnom i dugoročnom nezaposlenošću, visokom stopom nezaposlenosti mladih, visokom nezaposlenošću lica sa osnovnoškolskim i srednješkoljskim kvalifikacijama, velikim regionalnim razlikama i sl.

Prema izveštaju o tranziciji Evropske banke za rekonstrukciju i razvoj (EBRD) iz 2009. godine, Srbija je sa ocenom 2,89 nastavila trend rasta prosečne ocene svojih tranzicionih indikatora. Uprkos tome, ona zauzima tek 21-22 mesto od 29 društava u tranziciji (iza Srbije, pozicionirani su Azerbejdžan, Belorusija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Tadžihistan, Turkmenistan i Uzbekistan) (RZR, 2010). Međutim, indikatori EBRD odnose se samo na ekonomsku dimenziju tranzicije, odnosno na strukturne i institucionalne reforme i poboljšanje makroekonomskih performansi. Oni zanemaruju druge sfere društvenog razvoja, kao i što se u ekonomiji fokusiraju, strogo uzevši, samo na pet oblasti reformi (preduzeća, tržišta, trgovinu, finansijske institucije i infrastrukturu).

## **1.4 Uticaj svetske ekonomske krize**

### *1.4.1 Negativni aspekti i izlazne strategije*

(Zvanične i nezvanične) prognoze o uticaju svetske ekonomske i finansijske krize na Srbiju kretale su se u izuzetno širokom rasponu, uključujući i one koje su u potpunosti negirale zavisnost Srbije od ekonomskih trendova u svetu. Međutim, realna uslovljenost privrednog rasta zemlje prilivom inostranog kapitala rezultovala je usporavanjem, a zatim i prekidom rasta BDP u četvrtom kvartalu 2008. godine. Iako različitom dinamikom u različitim sektorima privrede (industrija, građevinarstvo i trgovina zabeležili su najveći pad, nasuprot saobraćaju, telekomunikacijama i finansijskom posredovanju), ovaj trend nastavio se i tokom 2009. godine: u prvoj polovini 2009, međutim, pad je bio oštar i izražen, da bi se u drugoj polovini stabilizovao, ali je BDP ostao na nižem nivou, u odnosu na period pre nastupanja krize. Godina se, na taj način, završila sa padom BDP od -3% (tabela 15).

Direktne strane investicije su se pod uticajem krize, ali i drugih faktora, poput: strukturnih slabosti privrede i gotovo okončane privatizacije, snačajno smanjile u 2009. godini. Iznoseći svega 1,4 milijarde evra (RZR, 2010), one su se gotovo prepolovile u odnosu na prethodnu, 2008. godinu. Štednja u bankama, takođe, značajno je smanjena, dok se učešće javnog duga krajem 2009. popelo na 31,3% BDP, a spolnog na 74,2% BDP (RZR, 2010). Trend rasta zarada sa svega 0,2% izuzetno je redukovan. Stopa zaposlenosti smanjena je za 5,5% u odnosu na prethodnu godinu, a broj lica koja traže posao povećan za 13,5% u istom periodu, dok je stopa nezaposlenosti u 2009. godini iznosila 16,6% (RZR, 2010).

Uopšteno smanjenje ekonomskih aktivnosti i posledično pogoršanje fiskalne pozicije Srbije, dovelo je i do smanjenja budžetskih prihoda, čiji ogroman deo i inače predstavljaju ukupni javni rashodi, zahtevajući brojne anti-krizne mere. Već u decembru 2008. godine, Vlada je usvojila dokument *Ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbije, sa okvirnim programom mera za ublažavanje efekata ekonomske krize*. U njemu je predviđena izvesna kombinacija restriktivnih i podsticajnih mera (usmerenih ka državi, privredi i stanovništvu), kao posledica potrebe za smanjenjem rashoda, uz stimulisanje izvozno orijentisane privrede i stranih ulaganja, štednje itd.

U prva tri meseca 2009. godine, koncipirani su različiti paketi ekonomskih mera, i to: smanjenja rizika i troškova poslovanja u sektoru finansija, podsticanja kreditiranja i intenziviranja javnih investicija. Podizanje iznosa garantovanih depozita u bankama, praćeno je promovisanjem njihovih kreditnih aktivnosti, u svrhu redukovanja (efekata) recesije i podsticanja domaće potražnje. „Najvažnije mere za finansijsku stabilnost bile su podizanje garantovanog nivoa štednih depozita na 50.000 evra, privremeno izuzimanje od oporezivanja u 2009. porezom na prihode od kapitala po osnovu kamate na devizne štednje i druge depozite građana i poreza na kapitalne dobitke po osnovu prihoda od prenosa uz naknadu hartija od vrednosti i udela u imovini pravnih lica“ (Vlada RS, 2010b: 5-6). Osim subvencija, uslovi kreditiranja malih i srednjih preduzeća su poboljšani, a donet je i Akcioni plan o izgradnji putnog i železničkog koridora X.

Tokom marta 2009. godine, započeti su i pregovori sa MMF-om o reviziji kreditnog aranžmana, u čijem fokusu se nalazilo pokrivanje budžetskog deficita. Vlada je iznela i

predlog o uvođenju tzv. solidarnog poreza, kojim bi bili obuhvaćeni svi prihodi preko 12.000 dinara. Brojne kritike od strane sindikata, poslodavca, penzionera i javnosti uopšteno o disproportionalnom podnošenju tereta krize osujetili su njegovo usvajanje. „Iako je uvećanje poreske stope na zarade sa 12% na 20% bilo predmet pregovora sa MMF-om, kritika stručnjaka i negativna reakcija javnosti rezultovali su izostavljanjem ovih mera“ (Vuković, Perišić, 2009: 25). Neposredno nakon toga, u maju je iznos kreditnog aranžmana dogovorenog sa MMF-om uvećan, i to sa 402,5 miliona evra na 2,87 milijardi evra (RZR, 2010).

U međuvremenu, početkom aprila 2009. godine donet je *Plan Vlade za ekonomsku stabilnost Srbije* kojim su promovisani jeftinija državna administracija, socijalna odgovornost države i zaštita standarda građana, podsticanje privrednih aktivnosti i zapošljavanja, kao i infrastrukturna ulaganja. Najveću oblast ušteda trebalo je da predstavlja nastavak reforme državne uprave, i to u pravcu smanjivanja rashoda državnih organa (uključujući i plate zaposlenih), kao i zabrane zapošljavanja novih zaposlenih u organima državne uprave. Predviđene su i mere podsticajnih kredita za privredu, ali i domaćinstva, koje su sredinom godine dodatno ojačane. Aktivne mere zapošljavanja obuhvatile su podršku zapošljavanju pripravnika i programe javnih radova, naročito u nerazvijenim područjima, stimulativne mere za poslodavce za zapošljavanje nezaposlenih i sl.

Usledilo je formiranje Budžetskog fonda za rešavanje problema prouzrokovanih negativnim efektima svetske ekonomske krize, s zatim i usvajanje *Plana socijalne sigurnosti*<sup>106</sup> koji se prevashodno usmerio ka zaposlenima i naročito otklanjanju prepreka sa kojima se oni suočavaju sa stanovišta nemogućnosti ostvarivanja zakonom garantovanih prava. Ovim programom predviđena je uplata doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za zaposlene čiji poslodavci nisu izmirili ovu obavezu u periodu od 2005. do 2009, zajedno sa povezivanjem penzijskog staža, uplata doprinosa za zdravstveno osiguranje za 2009. godinu, jednokratna novčana pomoć za zaposlene sa najnižim prihodima, reprogramiranje neplaćenih obaveza za električnu energiju za socijalno najugroženije zaposlene itd.

---

<sup>106</sup> *Plan socijalne sigurnosti* usvojen je u avgustu 2009. godine.

Uprkos usvojenim programima i predviđenim merama, fiskalna politika tokom čitave 2009. godine odražavala je snažan uticaj krize, a rebalans budžeta usmeravan je ka povećanju javnih prihoda. Odustajanje od uvođenja poreza kompenzovano je zamrzavanjem plata (u javnoj administraciji i službama) i penzija, tako da je udeo javnih rashoda u BDP sa 43,6% bio manji u odnosu na 2008. godinu (za 0,6%). Uporedo sa tim, povećalo se učešće deficita u BDP. Sve to rezultovalo je snižavanjem životnog standarda – prosečna neto zarada 2009. godine iznosila je 338 evra (za razliku od 400 evra 2008. godine). U odnosu na prosek neto zarada, koji u EU27 iznosi 1.300 evra (RZR, 2010), Srbija se kotira izuzetno nisko.

U 2010. godini, došlo je do blagog privrednog oporavka, ali nastavljene su aktivnosti fiskalnog prilagođavanja, a usvojena je i regulativa kojom se utvrđuje maksimalan broj zaposlenih u republičkoj administraciji, u cilju njegovog smanjenja. Usvajanje fiskalnih pravila u oktobru, imalo je za cilj srednjoročno obezbeđivanje održivosti javnih finansija, da bi u decembru došlo i do prvog odmrzavanja zarada u javnom sektoru. Podaci sa kraja 2010. godine, ukazali su na povećanu ukupnu zaduženost, kako privrede, tako i građana,<sup>107</sup> kao i na uvećanje udela nenaplativih kredita, smanjenje prihoda po osnovu privatizacije i međunarodne konkurentnosti srpske privrede. Njene karakteristike ostale su neusklađene sa ekonomijom EU: tako je u 2010. godini udeo poljoprivrede u strukturi bruto dodate vrednosti iznosio 12% (nasuprot 1,8% proseka EU27), iako je uticao na to da smanjenje BDP ne bude veće. Varijacije stope inflacije bile su značajne, da bi u decembru dostigla visokih 10,6%. Planirano smanjivanje budžetskog deficita od 4% tokom 2010. godine u ovakvim uslovima pokazalo se kao neizvodljivo, tako da je usvojeno njegovo uvećanje na 4,8% BDP (Vlada RS, 2011a).

#### *1.4.2 Socijalna sigurnost i razvoj – zvanične prognoze i preporuke*

Vladine projekcije razvoja u periodu nakon 2010. godine, predviđaju rast BDP po stopi od 3,0% 2011. godine do 4,5% 2013. godine. Međutim, predviđene su izvesne nužne pretpostavke (odnosno rizici) takvog rasta: pokretanje značajnijeg razvoja i ulaganja u industriju, uz osnaživanje ekonomske politike koja bi to omogućila. Istovremeno, očekuje se i realni rast lične potrošnje, realni pad državne potrošnje, naročito uz rast investicija u fiksni kapital, kao i rast izvoza. Predviđen je i rast zaposlenosti od oko 3,6%

---

<sup>107</sup> Zaduženost po stanovniku iznosila je 749 evra u decembru 2010. godine (Vlada RS, 2010a).

kumulativno, zajedno sa rastom zarada, koji bi pratio rast produktivnosti rada (Vlada RS, 2010b).

*Tabela 17 – Regionalno okruženje (osnovni ekonomski indikatori)*

		2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Rast BDP, u %	Bugarska	-5,0	0,0	2,0	4,0	4,0
	Rumunija	-7,1	-1,9	1,5	4,4	4,2
	Bosna i Hercegovina	-3,1	0,5	3,0	5,0	5,3
	Crna Gora	-5,7	-1,8	4,5	5,5	5,0
	Mađarska	-6,3	0,6	2,0	3,0	3,0
	Hrvatska	-5,8	-1,5	1,6	2,5	3,0
	Makedonija	-0,8	1,2	3,0	4,5	4,0
	Srbija	-3,1	1,5	3,0	4,0	4,5
Inflacija, kraj perioda, u %	Bugarska	1,6	2,7	3,0	3,0	3,0
	Rumunija	4,7	7,9	3,0	3,0	3,0
	Bosna i Hercegovina	0,0	3,3	2,0	2,5	2,5
	Crna Gora	3,4	0,6	1,0	1,3	1,5
	Mađarska	5,6	3,5	3,3	3,0	3,0
	Hrvatska	1,9	2,5	2,8	2,8	3,0
	Makedonija	-1,6	2,0	3,0	3,0	3,0
	Srbija	6,6	10,6	5,8	4,2	4,0
Saldo tekućeg računa, u %	Bugarska	-9,5	-3,0	-3,1	-3,5	-3,7
	Rumunija	-4,5	-5,1	-5,4	-5,1	-5,0
	Bosna i Hercegovina	-6,9	-5,5	-5,5	-5,2	-5,3
	Crna Gora	-30,3	-17,0	-12,0	-10,0	-9,0
	Mađarska	0,2	0,5	0,7	-0,7	-0,9
	Hrvatska	-5,3	-3,8	-4,7	-5,0	-5,6
	Makedonija	-7,2	-3,9	-4,4	-3,8	-3,8
	Srbija	-7,6	-9,3	-8,2	-8,0	-7,6
Stopa nezaposlenosti, u %	Bugarska	6,8	8,3	7,6	6,6	5,7
	Rumunija	6,3	7,2	7,1	6,5	5,8
	Bosna i Hercegovina	24,1	27,2	23,0	21,0	20,1
	Crna Gora	11,2	12,2	11,5	11,3	11,1
	Mađarska	10,1	10,8	10,3	9,3	8,7
	Hrvatska	9,2	9,5	9,0	8,5	8,0
	Makedonija	33,0	32,0	31,0	30,0	29,0
	Srbija	17,4	20,2	20,0	19,4	18,8
Bruto dug države, u % BDP	Bugarska	16,1	18,2	21,1	24,0	26,1
	Rumunija	29,9	35,5	37,7	37,3	36,3
	Bosna i Hercegovina	35,4	39,1	43,0	39,7	34,5
	Crna Gora	38,2	43,5	49,4	52,9	55,4
	Mađarska	78,3	78,4	78,8	79,4	80,5
	Hrvatska	35,4	40,0	42,6	44,0	44,9
	Makedonija	23,5	24,9	25,4	25,0	24,8
	Srbija	36,0	41,8	40,1	39,6	37,5

Izvor: Vlada RS, 2010b.

Uporedo sa vrlo značajnim preduslovima koje je potrebno ispuniti da bi se prognoze realizovale, komparativna perspektiva ukazuje na skromnu poziciju Srbije, kada su u pitanju MMF-ove prognoze rasta i razvoja u periodu od 2011-2013. Osnovni ekonomski indikatori ukazuju na relativno uporedive procenete rasta BDP u Srbiji i zemljama iz regiona, na komparativno najvišu stopu inflacije, na najviši nivo deficita tekućeg računa



(ne računajući Crnu Goru), na izuzetno visoke (ali ne i najviše) stope nezaposlenosti, kao i velike udele bruto duga u BDP (čak i u najnižem iznosu iz 2013. godine) (tabela 17).

Konstatacija iz prvog Vladinog strateškog dokumenta usmerenog ka predupređivanju krize o „punom afirmisanju socijalnog karaktera države (ali u skladu sa stvarnim mogućnostima države)“ (Vlada RS, 2008: 7), uputila je na planiranje i posledično sprovođenje mera štednje u sistemu socijalne sigurnosti. Podaci o merama smanjenja rashoda za socijalnu sigurnost, posmatrani u kontekstu pogoršanja stanja na tržištu rada, smanjenja nivoa zarada i povećanja troškova života, upućuju na izvesno i dalje snižavanje životnog standarda porodica u Srbiji.

Dodatno, prema postojećim projekcijama iz *Revidiranog memoranduma o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. godinu sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu*, planirano je smanjenje rashoda za 2,5 procentna poena BDP za tzv. socijalnu zaštitu u periodu do 2013. godine, kao i značajno smanjenje učešća rashoda za, između ostalog, zdravstvo i obrazovanje (tabela 18). Uopšteno smanjenje ovog dela rashoda trebalo bi da se realizuje u rasponu od 17,6% BDP (2011. godine) do 16,6% BDP (2012. godine) i konačno 15,9% BDP (2013. godine) (Vlada RS, 2010b).

Najveću stavku u okviru socijalnih transfera predstavljaju penzije, čije je usklađivanje tokom 2011. i 2012. godine sa rastom plata u državnom sektoru, dogovoreno sa MMF-om. U periodu od 2013-2015. predviđeno je njihovo usklađivanje sa potrošačkim cenama, uz uvećanje za deo realnog rasta BDP, u slučaju da on iznosi preko 4%. S druge strane, usklađivanje visine ostalih socijalnih davanja, prepušteno je postojećim zakonskim propisima i prognoziranim promenama broja korisnika.

Sistem socijalne sigurnosti označen je kao jedna od prioritarnih oblasti srednjoročnih državnih reformi. U tom kontekstu, dugoročna finansijska neodrživost pripisana penzijskom sistemu uočena je kao njegov osnovni nedostatak. Kao poželjni pravci penzijskih reformi smatraju se ograničavanje mogućnosti za prevremeno penzionisanje, smanjivanje iznosa penzijskih naknada za one koji se prevremeno penzionišu, podizanje starosne granice za odlazak u penziju i bolje administriranje naknadama. Problematika zdravstvenog sistema takođe se pozicionira u sferu finansija, a povećanje efikasnosti

primarne i sekundarne zdravstvene zaštite proizašlo bi, smatra se, iz promene sistema plaćanja. Reforme u sistemu socijalne i dečije zaštite predviđaju eksplicitno povećanje iznosa naknada, i to socijalne pomoći i dečijih dodataka. „Povećaće se nivo rashoda za programe socijalne pomoći sa ciljem smanjenja siromaštva, rasta stanovništva i pomoći ugroženim socijalnim grupama“ (Vlada RS, 2010b: 66).

*Tabela 18 – Funkcionalna klasifikacija rashoda konsolidovanog sektora države, u % BDP*

Javna potrošnja	Ostvarena		Projektovana			
	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Socijalna zaštita	16,8	18,1	17,9	17,3	16,5	15,6
Opšte javne usluge	4,3	3,8	4,4	4,2	4,1	3,9
Obrana	2,3	2,3	2,1	2,1	2,2	2,4
Javni red i bezbednost	2,3	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0
Ekonomski poslovi	6,3	5,4	5,6	5,2	5,0	4,6
Zaštita životne sredine	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Poslovi stanovanja i zajednice	1,6	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5
Zdravstvo	5,9	5,9	5,9	5,6	5,3	5,1
Rekreacija, sport, kultura, vere	1,0	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
Obrazovanje	3,9	3,7	3,2	3,4	3,3	3,1
Ukupno	44,6	44,0	44,0	42,3	41,2	39,3

*Izvor: Vlada RS, 2011a.*

U istom vremenskom roku, predviđeno je i vođenje aktivne politike zapošljavanja, usmerene ka predupređivanju negativnih efekata krize, uklanjanje prepreka za zapošljavanje teže zapošljivih lica, jačanje institucija na tržištu rada, uz smanjenje regionalnih razlika i rada na crno, promovisanje jednakog položaja žena i muškaraca na tržištu rada, kao i uopštenog razvoja ljudskih resursa.

## **2 Strateški pravci penzionih reformi**

### **2.1 Izazovi demografskih trendova**

Predstavljajući jedan segment opšteg trenda starenja svetske (i naročito evropske) populacije, demografske promene u Srbiji su, u dužem vremenskom periodu unazad,

višestruko nepovoljne, između ostalog (ali ne i isključivo) sa stanovišta sistema penzijskog osiguranja. One predstavljaju jedan od najznačajnijih unutrašnjih pritisaka za njegovo redizajniranje i jedan od najsnažnijih argumenata za sprovođenje brojnih reformi.

Pre svega, trend rasta broja stanovnika Srbije prekinut je prvi put u XX veku u desetogodišnjem popisnom periodu od 1991. godine (kada je u Srbiji živelo 9.779.991 stanovnika) do 2002. godine (7.498.001 stanovnika).<sup>108</sup> Od tada prisutne stope negativnog prirodnog priraštaja, uvećavaju se sa -24.684 (odnosno -3,3 na 1.000 stanovnika) na -33.701 (-4,6). Depopulaciju Srbije u ovom periodu ublažila je migracija – prema popisu iz 2002. godine registrovano je 379.135 izbeglih lica, koji su predstavljali 5,1% ukupnog stanovništva Srbije (RZS, 2011a).

Međutim, migracije u zemlju u ovom periodu nisu imale pozitivan uticaj i na promenu prosečne starosti stanovništva, s obzirom na to, da je starosni sastav populacije izbeglih i interno raseljenih lica odgovarao starosnom sastavu domaćeg stanovništva. Nasuprot tome, u migracijama iz zemlje dominiralo je mlađe sredovečno stanovništvo.<sup>109</sup> U kombinaciji sa niskim fertilitetom, demografske promene rezultovale su prosečnom starošću stanovništva Srbije od 41,2 godine. Stoga se „za populaciju Srbije može reći da spada u stare populacije“ (Radivojević, 2006: 249), a proces starenja naročito je intenzivan poslednjih godina, i to kod oba pola. Trendovi stalnog smanjenja udela mlade starosne grupe u ukupnoj populaciji, odnosno uvećanja udela populacije starih<sup>110</sup> rezultovali su time da je udeo starih u 2010. godini veći od udela mladih u ukupnom broju stanovnika Srbije. Istovremeno, stanovništvo visoke starosti (80 i više godina) iznosi 1,9% ukupne domaće populacije, a unutar populacije preko 60 godina starosti – 8,6% (RZS, 2011a).

---

<sup>108</sup> Popis iz 2002. godine sproveden je prema donekle izmenjenoj metodologiji u odnosu na popis iz 1991. godine, tako da je podatke za 1991. potrebno preračunati u svrhu uporedivosti.

<sup>109</sup> Problemi u privlačenju mladih emigranata da se vrate u zemlju, izuzetno su veliki, a do nedavno nije ni postojala nikakva državna strategija u tom pravcu. „Prema procenama pojedinih autora, izvan Srbije i država u regionu (bivše republike SFRJ) danas živi između 2,2 miliona (Grečić i Lopušina, 1994) i 3,1 milion srpskih emigranata, što uključuje i drugu i treću generaciju migranata srpskog porekla sa vrlo ograničenim vezama sa svojom 'domovinom'“ (Nikitović, 2010: 98).

<sup>110</sup> Od 1953. do 2002. godine, udeo mladih smanjio se dvostruko, a udeo starih uvećao se za 2,5 puta.

Tabela 19 – Ukupno stanovništvo i kretanje stope demografske zavisnosti

	Varijanta srednjeg fertiliteta			Varijanta visokog fertiliteta			Varijanta niskog fertiliteta		
	2010.	2050.	promena	2010.	2050.	promena	2010.	2050.	promena
Ukupno stanovništvo (u hiljadama)	7428	6591	-837	744	7168	-279	7394	5732	-1662
% ukupnog stanovništva									
Mladi (15 do 24)	12,1	11,2	-0,9	12,1	12,2	0,1	12,2	8,9	-3,3
Stari (65+)	16,9	23,2	6,3	16,9	21,3	4,5	16,9	26,7	9,8
Stanovništvo radnog uzrasta (15-64)	67,6	61,1	-6,5	67,5	59,9	-7,6	67,9	62,4	-5,5
Stopa demografske zavisnosti starijeg stanovništva (65+/15-64)x100	24,9	37,9	13	24,9	35,6	10,7	24,9	42,7	17,8
Udeo starijih radnika u stanovništvu radnog uzrasta ((55-64)/(15-64))x100	20,9	21,6	0,7	20,9	20,3	-0,6	20,9	24,3	3,5
Jako stari kao procenat starijih (80+/65+)x100	22,3	26,4	4,0	22,3	26,4	4,0	22,3	26,4	4,0

Izvor: RZS, 2011b.

Izuzev uvećanja populacije kod koje je iskazana potreba za dugotrajnom zaštitom i negom, uvećava se i deo populacije sa uvećanom potrebom za sveukupnom zdravstvenom zaštitom, kao i broj korisnika penzijskih naknada, koji je u 2009. godini iznosio 1.324.338. Očekivana dužina života, kako muškaraca, tako i žena, takođe pokazuje tendenciju porasta (71,1 godina za muškarce i 76,4 za žene).

Indeks starenja stanovništva<sup>111</sup> od 108,6 ukazuje na opadanje radnog kontingenta populacije u Srbiji, a udeo radno sposobnog stanovništva iznosi 67,68% (RZS, 2011a). Istovremeno, u populaciji radno aktivnih najzastupljenija je starosna grupa od 40 do 50 godina starosti (Radivojević, 2006), dok je starenje najizraženije kod radne snage u poljoprivredi.<sup>112</sup> Izuzev potencijalnog problema nedostatka radne snage (uprkos visokoj

<sup>111</sup> Odnos starog (preko 60 godina starosti) i mladog (do 19 godina starosti) stanovništva.

<sup>112</sup> Starenje je izraženo i u gradskim, i u seoskim sredinama, a zatim i kod stanovništva svih nacionalnosti (Radivojević, 2006).

stopi nezaposlenosti), sistem tekućeg finansiranja penzijskog osiguranja suočenim je sa suštinskim izazovom nedovoljnog priliva sredstava.

Potenciranje na uvažavanju transformacije starosne strukture stanovništva Srbije, dobiće na dodatnom značaju u budućnosti. Problematika vezana za stare, u kontekstu njihove socijalne sigurnosti, prema postojećim varijantama projekcija preneće se i na period do 2050. godine, do kada se očekuje dalje starenje stanovništva Srbije (tabela 19) (a sasvim izvesno i nakon toga). „Stanovništvo Srbije će demografski stariti ukoliko se ostvari ma koja kombinacija pretpostavki na kojima se baziraju varijante projekcija. Razlike po varijantama ispoljile bi se jedino u brzini procesa starenja“ (RZS, 2011b: 9). Prema varijanti srednjeg fertiliteta, udeo osoba starosti preko 65 godina porašće sa 16,9% koliko iznosi 2010. godine na 23,2% u 2050. godini. Sve varijante prognoziraju smanjenje udela radno sposobnog stanovništva (i to od 5,5% do 7,6% u zavisnosti od varijante), kao i uvećanje udela starijih radnika u stanovništvu radnog uzrasta, ali i udela lica preko 80 godina starosti u populaciji starih.<sup>113</sup> Usled porasta udela starijeg stanovništva i pada udela stanovništva radnog uzrasta, očekuje se i pogoršanje koeficijenta zavisnosti. Njegova vrednost povećaće se, prema varijanti srednjeg fertiliteta, za 13% do 2050. godine (sa 24,9% u 2010. na 37,9% u 2050. godini) (RZS, 2011b).

## **2.2 Parametarske promene penzijskog osiguranja**

Problemi u funkcionisanju penzijskog sistema tokom osamdesetih ispoljili su se prevashodno u sferi finansiranja penzijskih naknada. U deceniji koja je usledila, problematika finansiranja dodatno je produbljena, a penzijski sistem predstavljao je „rešenje“ za višak zaposlenih i brojne druge izazove. Promenama u ovom periodu, značajno su liberalizovani uslovi za prevremeno penzionisanje, čime je nerealno proširen krug korisnika prava, što je stvorilo dodatni finansijski pritisak. Uvećanju broja invalidskih penzionera, konkretno, doprinele su i široko rasprostranjene prakse korupcije. Postojanje ekstenzivno proklamovanih prava, za čije realizovanje su sredstva konstantno bila deficitna, rezultovalo je protivurečnom situacijom: iako je odnos prosečne penzije i neto plate bio visok, penzije su bile niske, da bi se čak formirao i tzv.

---

<sup>113</sup> Poslednje dve prognoze isključene su samo u varijanti visokog fertiliteta.

„veliki dug“<sup>114</sup> prema penzionerima; one su konstantno obezvređivane visokom inflacijom, a povremeno su konvertovane i u bonove za struju.

Suštinske parametarske reforme sistema započete su 2001. godine, kada je preduzet jedan od prvih koraka u pravcu obezbeđivanja redovne isplate zaostalih penzijskih naknada (dug države prema penzionerima<sup>115</sup> isplaćivan je iz sredstava dobijenih po osnovu međunarodne pomoći). Uravnoteženje prava u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja sa iskazanom potrebom „smanjenja fiskalnog opterećenja privrede i doprinošenja fiskalnoj stabilnosti zemlje“ (European Commission, 2008: 110), vodilo je ka pooštavanju brojnih zakonskih uslova. Iako se odustalo od izjednačavanja starosne granica za penzionisanje za žene i muškarce, ona je 2001. godine podignuta jednokratno za oba pola (sa 55 na 58 godina za žene i sa 60 na 63 za muškarce), kao i minimalna starosna granica za penzionisanje (sa 50 na 53 godine života). Usklađivanje iznosa penzijskih naknada sa zaradama, ustupilo je mesto tzv. Švajcarskoj formuli, u skladu sa kojom je započeto usklađivanje penzija ne samo sa promenama zarada, nego i troškova života. Konačno, stopa doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje smanjena je sa 32% na 19,6%.

Efekti podizanja starosne granice na smanjenje državnog deficita bili su umereni, a Švajcarska formula nije sprečila rast penzija: „veoma brz rast realnih zarada tokom sledećih godina povukao je i povećanje penzija, a bez obzira na Švajcarsku formulu koja je trebalo da ih uspori i koja ih je usporila u odnosu na zarade, ali su zarade rasle brže od BDP-a“ (Mijatović, 2008: 86). Smanjenje stopa doprinosa imalo je uticaja na njihovo redovnije uplaćivanje, ali pokazalo se da je uplata nedostajuće razlike Fondu, veliko opterećenje za budžet.

Kasnije reforme, a između ostalog i 2003. godine, predstavljale su u manjoj ili u većoj meri, nastavak pravca tzv. „povećanja pravednosti sistema.“ Tako su eliminisane kategorije invalidnosti i uvedeno je pravilo kompletnog gubitka sposobnosti za rad. Ukinuta je i mera utvrđivanja visine penzija na osnovu deset godina najpovoljnijih po osiguranika i uvedena nova, u skladu sa kojom se uzimaju u obzir zarade ostvarivane

---

<sup>114</sup> U pitanju je zaostajanje isplata penzija u iznosu od 2,5 mesečne penzije i 23 mesečne penzije prema poljoprivrednim penzionerima.

<sup>115</sup> Istovremeno su isplaćeni i zaostali dečiji dodaci, materijalna pomoć itd.

tokom čitavog radnog veka. Obuhvat prihoda na koje se uplaćuje obavezno penzijsko osiguranje je proširen, dok je osiguranje poljoprivrednika suženo na samo jednog člana domaćinstva, uz davanje olakšica za uplatu zaostalih doprinosa.

U periodu do 2005, kada su sprovedene nove reforme, problem finansijske održivosti penzijskog sistema i dalje je opstajao. „Deficit u Fondu zaposlenih nije smanjen; umesto toga, ostao je na izuzetno visokom godišnjem nivou od oko 5% BDP. Istovremeno, status penzionera se pogoršao, pošto je Švajcarska formula dovela do smanjenja prosečne penzije u odnosu na prosečnu zaradu sa oko 71,09% u 2002. na 65,8% u 2005“ (European Commission, 2008: 110). Proširenje obuhvata penzijskog osiguranja obezbedilo je dodatne prihode, ali ne u dovoljnoj meri, dok se efekti mera štednje u prvom periodu još uvek nisu „kapitalizovali.“ Rezultati pooštavanja prava na invalidsku penziju izuzetno su smanjili priliv ove kategorije osiguranika (iako je njihov broj ostao veliki).

Uprkos tome što penzijske reforme nisu bile u potpunosti u skladu sa konceptom Svetske banke, njeni rezultati ipak su poslužili kao osnov stava Banke da su „krupne promene u penzijskom sistemu Srbije, primenjene u dva navrata [...] među najvažnijim dostignućima ukupnog reformskog programa“ (Arandarenko, Golicin, 2006: 270). Međutim, visoki javni troškovi, onemogućili su Srbiju da buduće reforme kreira samostalno. Jedan od uslova MMF-a bilo je ponovno povećanje starosne granice za penzionisanje i menjanje mehanizma usklađivanja penzija. Starosna granica za odlazak u penziju podignuta je gradualno (do 2010. godine) na 60 godina za žene i 65 godina za muškarce. I Švajcarski mehanizam usklađivanja penzija promenjen je gradualno, tako da se do 2009. godine pređe na usklađivanje sa troškovima života. S obzirom da je očekivan pad životnog standarda penzionera po tom osnovu, ugrađen je mehanizam u skladu sa kojim se do kraja 2008. godine, prosečna penzija mora održati na nivou od 60% prosečne zarade.<sup>116</sup>

Pozitivni efekti promena na državne finansije trebalo je da uslede tek nakon 2010. godine, kada stupe na snagu sva predviđena rešenja u celosti, ali, ubrzo su se javila neslaganja sa faktičkim isključivanjem penzionera iz „učešća u plodovima privrednog

---

<sup>116</sup> Tako je, na primer, ovaj odnos pao na 57% tokom 2007. godine, kada je država platila razliku do 60% iz budžeta.

rasta“ (Mijatović, 2008: 88) i zabrinutosti povodom toga. Stoga su u januaru 2008. godine penzije vanredno usklađivane, kao i u oktobru, nakon čega su zamrznute.

Poslednje izmene u penzijskom osiguranju sprovedene su krajem 2010. godine. Jednim delom odnose se na osiguranike sa beneficiranim radnim stažom, za koje se podiže starosna granica za penzionisanje, kao i na produžetak staža za penzionisanje žena sa 35 na 38 godina i podizanje starosne granice za korisnike porodičnih penzija. Drugim, izuzetno značajnim delom, one se odnose na novu promenu načina usklađivanja penzija. Uvedene su i izmene o podizanju najniže penzije za poljoprivredne penzionere, promene u statusu poljoprivrednika i uključivanja vojnih osiguranika u sistem penzijskog i invalidskog osiguranja.

Izmene u pogledu beneficiranog radnog staža predstavljaju povratak na, po korisnike rigidnije, rešenje iz 2003. godine i pretpostavlja se sa sigurnošću da će rezultovati uštedama po sistem. Promena punog staža smanjiće dodatak, koji žene ostvaruju po osnovu staža, sa postojećih 15% na 6% (gradualno, od 2011. do 2019. godine). Istovremeno, podignuta je i starosna granica za tri godine (takođe gradualno, od 2012. do 2017. godine) za udovice (sa 50 na 53 godine života) i za udovce (sa 55 na 58 godina života), kao uslov za ostvarivanje prava na porodičnu penziju.

Oko promene mehanizma usklađivanja penzija bilo je najviše polemika i usvojeno je rešenje prema kom je predviđeno da se „u prve dve godine (2011/2012) penzije usklađuju u procentu koji predstavlja zbir procenta rasta potrošačkih cena u prethodnih 6 meseci i procenta koji predstavlja polovinu realne stope rasta BDP-a u prethodnoj kalendarskoj godini (nalik Švajcarskoj formuli sa BDP-om). Nakon toga, penzije će se usklađivati dva puta godišnje (april i oktobar) sa kretanjem potrošačkih cena“ (Stanić, 2010: 32).<sup>117</sup>

Najniža penzija je 1. januara 2011. godine vanredno usklađena za jedan procentni poen u odnosu na najniže isplaćenu penziju 2010. godine. Predviđeno je i da minimalna penzija ne može biti niža od 27% iznosa prosečne zarade iz prethodne godine. Najniža penzija za poljoprivrednike utvrđena je iznosu od 9.000 dinara.

---

<sup>117</sup> Vezivanje usklađivanja penzijskih iznosa sa kretanjem BDP-a, međutim, povezano je sa brojnim problemima, između ostalog i u vezi sa neažurnošću podataka (Stanić, 2010).



### 2.3 Privatizacija penzijskih fondova

Drugi pravac reformi penzijskog sistema u Srbiji predstavljala je odluka doneta još 2001. godine u konsultacijama sa Svetskom bankom o uvođenju dobrovoljnog privatnog penzijskog osiguranja. Donošenje odluke o uvođenju tzv. trećeg stuba bilo je motivisano upravo predupređivanjem posledica postojeće i projektovane demografske situacije u Srbiji, kao i raspodelom tereta finansiranja penzija.

Dve godine kasnije, u *Strategiji za smanjenje siromaštva*, potvrđena je opredeljenost za uvođenje dobrovoljnog privatnog osiguranja, iznošenjem stanovišta „budući da je u ovom sistemu verovatna veća stopa prinosa nego u sistemu sa tekućim finansiranjem, da je verovatan pozitivan uticaj na nacionalnu štednju, ponudu rada i uključenje u penzijsko osiguranje, privatno fundirano penzijsko osiguranje predstavlja dobru dopunu postojećem javnom sistemu tekućeg finansiranja. Privatno penzijsko osiguranje bilo bi dobrovoljno, pošto takav pristup postavlja manje složene regulacione zahteve od obaveznog“ (Vlada RS, 2003: 116). Istovremeno, obezbeđivanje nadzora nad radom privatnih penzijskih fondova i usklađivanje privatnog penzijskog osiguranja sa razvojem finansijskih tržišta (Vlada RS, 2003) predstavljeno je kao najveća prepreka za adekvatno uređenje i egzistiranje ove oblasti.

Zakonska regulativa, kojom je označeno uvođenje privatnog penzijskog osiguranja u Srbiji, doneta je tek 2005. godine. Ona uređuje problematiku organizovanja i upravljanja dobrovoljnim penzijskim fondovima; rada društava za njihovo upravljanje; nadležnosti kastodi banke i Narodne banke itd. Nedovoljna razvijenost ovog vida osiguranja može se demonstrirati malim brojem aktivnih osiguranika i niskim udelom neto imovine privatnih fondova u domaćem BDP, uprkos njihovom rastu. Razlozi za to su svakako kratak vremenski period od uvođenja dobrovoljnog osiguranja, nizak životni standard i makroekonomska nestabilnost (kriza), a delimično i nedovoljna informisanost građana.

Od 2006. godine, Narodna banka Srbije izdala je devet dozvola za rad dobrovoljnim penzijskim fondovima. Krajem 2008. ukupan broj njihovih članova iznosio je 195.000, ali je tek 66.000 imalo redovne uplate na individualnim računima. Lica od 30-49 godina (60%) i oni preko 53 godine (19%) činili su većinu korisnika fondova, dok je učešće

mlađih od 30 godina iznosilo tek 10%. Najveći deo imovine fondova činila su sredstva na kastodi računu (54%) i ulaganja u državne akcije (34%), od kojih je 60% sredstava bilo u evrima (Vuković, Perišić, 2009).

Međutim, kraj naredne, 2009. godine, označio je izvesno poboljšanje funkcionisanja privatnog penzijskog osiguranja u Srbiji. Neto imovina fondova uvećala se za 66,3% u odnosu na 2008, kao rezultat povećanja iznosa neto uplata osiguranika i profita koji su ostvarili fondovi. Prosečna starost osiguranika bila je 43,3 godine i većina je bila starosti od 30 do 40 godina. Pravo na povlačenje sredstava realizovalo je 19% osiguranika (Vuković, Perišić, 2010).

Podaci za 2010. godinu uputili su na povećanje broja osiguranika za 2,5% u odnosu na 2009. Istovremeno, neto imovina dobrovoljnih penzionih fondova zabeležila je rast za 39,2% u odnosu na prethodnu godinu, takođe kao rezultat povećanih uplata doprinosa i ostvarenih prihoda fondova. Došlo je i do izmene u strukturi imovine fondova, kada je u pitanju valuta: 63,9% ukupne imovine bilo je u dinarima, a 36,1% u evrima (Vuković, Perišić, 2011a).

U međuvremenu, Vlada je u svom anti-kriznom programu predvidela povećanje iznosa uplata u fondove dobrovoljnog penzijskog osiguranja, koji su izuzeti od obaveze plaćanja poreza. Dodatno, kao mera podsticaja za ulaganje u privatne fondove trebalo bi da posluži mogućnost da sredstva uložena u fond služe kao garancija prilikom kupovine prvog stana (Vuković, Perišić, 2011a). Zakonskim izmenama, starosna granica za povlačenje akumuliranih sredstava podignuta je sa 53 godine na 58 godina života, a iznos akumuliranih sredstava koja se mogu jednokratno podići, ograničen je na 30% sredstava na računu.

Uporedo sa sprovođenjem prvih reformi u I stubu i prihvatanjem rešenja o uvođenju III stuba, razmatrana je i opcija II stuba (obaveznog privatnog osiguranja), ali se od toga odustalo (na neodređeno vreme). Obrazloženje donosioca odluka za prihvatanje modela promena u kom ne postoji obavezno privatno osiguranje sadržano je u tome „ovakvim sistemom obezbeđujemo da svi oni koji su plaćali doprinose imaju u starosti neku sigurnost. Ako bi se samo izdvajalo na štedne račune, i te pare investirale od privatnih kompanija, nesigurnost bi bila mnogo veća, jer je, naravno, bez obzira na sve kontrolne

mehanizme i regulaciju, moguće pretpostaviti da bi se jedan broj ovakvih računa ispraznio zbog bankrota ili zbog pogrešnih investicija, što bi značilo da, iako su ljudi izdvajali za starost, ovakav sistem im to ne bi omogućio“ (Matković, 2003: 269). Kao neki od razloga, navedeni su: visoki tranzicioni troškovi, nedovoljno razvijeno finansijsko tržište i nedovoljno ubedljivi argumenti za njegovo uvođenje u drugim zemljama (Mijatović, Hiber, 2008), kao i neadekvatni mehanizmi kontrole i nadzora privatnih fondova (Vuković, 2009).

U međuvremenu je i sama Svetska banka, u čijim debatama je zastupano uvođenje modela sa tri stuba, značajno modifikovala svoj stav o njegovoj podesnosti, naročito za zemlje poput Srbije.<sup>118</sup> „Tako za zemlje u kojima postoji veliki nefundiran *PAYG* sistem sa visokom pokrivenošću populacije i visokim implicitnim penzijskim dugom, kakva je Srbija, više nije sigurno da je dobro preći na drugi, fundirani stub. Za te zemlje, kaže se u izveštaju, ‘neto korist velikog pomaka prema fundiranju ne mora da bude pozitivna’“ (Mijatović, Hiber, 2008: 28-29).

Novija istraživanja u nacionalnim okvirima potkrepljuju ove tvrdnje. U skladu sa njima, u slučaju preusmeravanja 7% doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje (od postojećih 22%) u drugi stub, kao što je uobičajeno rađeno u drugim zemljama u tranziciji, tranzicioni trošak uvođenja II stuba bio bi izuzetno visok i dugo bi se održavao. Tržište akcijama u Srbiji odlikuje se nelikvidnošću, a finansijsko tržište nameće brojna ograničenja institucionalnim investitorima. Mogućnosti ulaganja za fondove, takođe, su ograničene. Smanjenju prinosa, doprinosi neadekvatno regulisan postojeći finansijski okvir, s obzirom na to da privatne penzijske fondove usmerava da ulažu u državne obveznice i depozite po viđenju. „U Srbiji je još uvek teško utvrditi stabilnu stopu prinosa penzionih fondova zbog česte fluktuacije vrednosti investicionih jedinica penzionih fondova (ne uzimajući u obzir trenutnu finansijsku krizu). Troškovi poslovanja fondova su visoki, što značajno umanjuje prinos“ (Stanić, Živković, 2009: 178). Konačno, krize imaju izrazito nepovoljan uticaj na funkcionisanje obaveznog privatnog osiguranja, smanjivanjem kapitala fondova, što suštinski utiče na smanjenje

---

<sup>118</sup> U pitanju je studija Svetske banke *Old Age Income Support in the 21st Century (Dohodovna podrška u kasnijem životnom dobu u 21. veku)* objavljena 2005. godine.

penzijskih naknada za njihove korisnike, usled smanjene akumulacije na njihovim individualnim računima.

## 2.4 Jačanje finansijske održivosti sistema

Osnovni ciljevi penzijskih reformi, definisani su još 2003. godine u *Strategiji za smanjenje siromaštva*, kao: „obezbeđenje stabilnih i dovoljno visokih penzija za sve; stvaranje finansijski održivog penzijskog sistema; povećanje domaće štednje i ubrzanje privrednog razvoja; povećanje pravednosti penzijskog sistema i proširenje mogućnosti izbora od strane penzijskih osiguranika“ (Vlada RS, 2003: 113-114). Izuzev istovremenog prihvatanja principa solidarnosti i principa slobode izbora, kao i uvažavanja suštinskog značaja finansijske efikasnosti penzijskog sistema i njegovog doprinošenja nacionalnoj ekonomiji, ovako definisani ciljevi usklađeni su i sa tendencijama i pravcima reformi, odnosno zahtevima Evropske unije. Dodatno, zakonske i institucionalne reforme penzijskog sistema u prethodnom periodu bile su intenzivne, iako ne uvek sa neprotivurečnim efektima. Izbegavanjem mnogih grešaka prošlosti i uvođenjem brojnih restriktivnih mera, one su iscrpele opcije uštede ali uprkos tome, ciljevi nisu ostvareni.

Tokom godina, pokazalo se da je finansiranje sistema penzijskog osiguranja izazov koji konstantno opstaje. Širi okvir ovog problema je demografski, ali od podjednakog značaja su niske stope ekonomske aktivnosti. U komparativnoj perspektivi, broj zaposlenih koji izdržava postojeći broj penzionera neodrživo je mali. Uvećanju broja korisnika penzijskih naknada doprinela je i politika pune zaposlenosti iz perioda socijalizma, kao i široko korišćena mogućnost prevremenog penzionisanja tokom tranzicije 1990-ih. To je rezultovalo time da je 2007. godine „samo 60% korisnika imalo navršениh 65 i više godina. Od preostalih 40%, 45% prima starosne penzije, 32% invalidske penzije i 23% porodične penzije“ (Svetska banka, 2009: 15). Prema podacima za 2011. godinu, broj korisnika starosne penzije iznosi tek nešto preko polovine ukupnog broja penzionera (53,13%), dok je udeo invalidskih (23,57%) i porodičnih penzionera (23,30%) (Fond PIO, 2011) gotovo identičan međusobno, a zajedno ne razlikuje se značajno od broja korisnika starosnih penzija.

Nedovoljnost sredstava koja se sakupe po osnovu doprinosa za isplatu penzija sadašnjim penzionerima rezultuje deficitima u fondu, što zahteva stalno značajne interventne budžetske mere. Trenutne stope doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje iznose 22%.<sup>119</sup> Smanjivanje nerealan visokih stopa doprinosa za penzijsko osiguranje bilo je motivisano između ostalog i preusmeravanjem tokova sive ekonomije ka regularnoj i povećanju apsolutnih prinosa po osnovu toga. U kombinaciji sa povećanjem realnih zarada u prvim godinama tranzicije, finansijski položaj samog penzijskog sistema postao je time opterećen: „prosečna penzija povećana je za 90% u realnom izrazu u ovom petogodišnjem periodu“ (Mijatović, Hiber, 2008: 14). To je dovelo i do brzog povećanja učešća penzija u društvenom proizvodu, naročito 2003. i 2004, nakon čega je ono opalo, ali i dalje je ostalo na visokom nivou.

Jedna od mera jačanja finansijske održivosti sistema, bilo je i smanjivanje administrativnih troškova, tako da je od januara 2008. godine, izvršena konsolidacija tri prethodno samostalna penzijska fonda. Ona, međutim, nije dovedena do kraja, iako se očekuje njeno brzo kompletiranje, sa izvesnim uštedama po sistem. Fond zaposlenih ima najveći broj osiguranika (oko dva miliona) i najveći broj korisnika (1,3 miliona). Fond samostalnih delatnosti ima 250.000 osiguranika i 60.000 korisnika, dok Fond poljoprivrednika ima izuzetno nizak broj osiguranika i 220.000 korisnika, tako da samo nešto preko 10% rashoda pokriva od prihoda ostvarenih po osnovu uplate doprinosa (Fond PIO, 2011).

Parametarske reforme „donele su olakšanje, ali nisu rešile fundamentalne, dugoročne probleme njegovog funkcionisanja. Još važnije, one promene koje donose najveće uštede sredstava su teško održive na dugi rok, što znači da je poboljšanje finansijske pozicije penzijskog sistema ograničenog trajanja“ (Mijatović, 2008 : 88). Tempo razvoja dobrovoljnog privatnog penzijskog osiguranja ne upućuje na to, da će III stub u bliskoj budućnosti predstavljati značajnu dopunu i/ili supstituciju obaveznog osiguranja, a analiza koristi i nedostataka uvođenja II stuba za sada ukazuje na ozbiljne prepreke za njegovu efikasnost. Upravo suprotno, preusmeravanje dela sredstava iz I stuba ka II, uvećalo bi i inače visok deficit u I stubu.

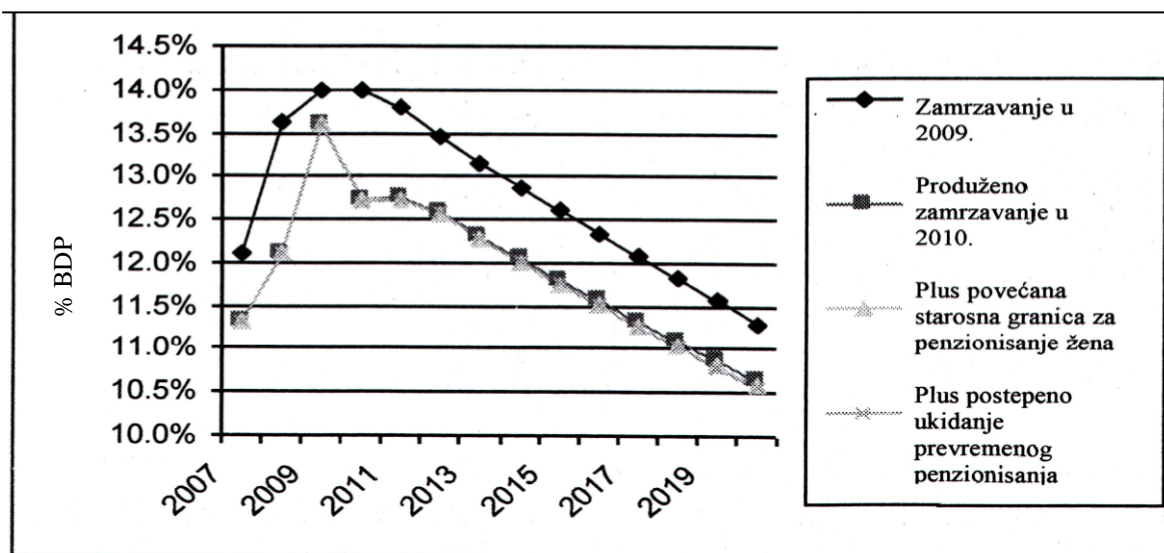
---

<sup>119</sup> One su u međuvremenu, 2004. godine, povećane sa prvobitnih 19,6% na 22%.

Smernice Svetske banke za reformu penzijskog sistema u Srbiji koncipirane su 2009. godine upravo sa stanovišta ušteta po budžet (grafikon 4). One se odnose na:

- zamrzavanje penzija tokom 2009. i 2010. godine, a zatim njihovo indeksiranje prema inflaciji;
- ugrađivanje mehanizama smanjenja penzija za prevremene penzionere;
- ograničavanje broja godina prevremenog odlaska u penziju;
- podizanje starosne granice za penzionisanje žena;
- dalje poboljšanje administriranja (Svetska banka, 2009).

Grafikon 4 – Projektovani trendovi penzijskih troškova



Izvor: Svetska banka, 2009.

Iako bi ove promene dovele do smanjenja udela penzija u BDP do 2020. godine na 10,5% (Svetska banka, 2009), sasvim izvesno smanjile bi dramatično iznos penzijskih naknada ispod nivoa siromaštva i socijalne uključenosti: „od zaposlenih i poslodavaca bi

se tražilo da plaćaju doprinose od 22% plata tokom trajanja radnog veka radi penzije koja bi bila samo 9% prosečne plate. Sistem ne bi obezbeđivao dodatnu vrednost za radnike i ne bi bio dovoljan da spreči siromaštvo u starosti“ (Svetska banka, 2009: 16) Neke od smernica, ali ne sve, a zatim i delimično, inkorporirane su u zakonska rešenja iz 2010. godine i u Vladin anti-krizni paket mera. Na taj način, mogu se očekivati umerenije uštede, dalja kriza finansiranja, ali i relativno održavanje životnog standarda penzionera.

Reforma penzionog sistema u *Post-kriznom modelu ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020* pozicionira se kao jedna od pretpostavki obezbeđenja dugoročne održivosti javnih finansija, što zahteva da udeo penzija u BDP ne prelazi 10%. Najveći uticaj na kratkoročnom i srednjoročnom planu, u tom smislu, prema kreatorima ove studije, imalo bi adekvatno indeksiranje penzija uz pravilo da se minimalni odnos prosečnih penzija i prosečnih zarada ograniči na 50%. Kao dugoročne mere, preporučuju se postepeno izjednačavanje starosne granice za penzionisanje za žene i muškarce (a zatim i njihovo podizanje na 66 ili 67 godina života), uz povećanje preraspodele od bogatijih ka siromašnijim penzionerima (FREN, 2010).

## **2.5 Minimum sigurnosti u starosti**

Izuzev upitne (budućnosti) finansijske održivosti penzijskog sistema, u značajnoj meri prisutni su protivurečni trendovi i u vezi sa visinom prihoda penzionera i njihovom socijalnom sigurnošću. Još veća pretnja po materijalni status postoji kod starih koji nisu ostvarili pravo na penziju. S obzirom da je penzijski sistem koncipiran na Bizmarkovim principima, uz dodatak dobrovoljnog privatnog osiguranja, njegov obuhvat nije univerzalan (tabela 20). Stari koji nisu uplaćivali doprinose (dovoljno dugo), a koji nemaju prihode ili čiji su prihodi ispod nivoa minimalne socijalne sigurnosti, ostvaruju prava na novčane naknade u sistemu socijalne zaštite.

Istraživanje siromaštva starih, urađeno na osnovu podataka iz Ankete o životnom standardu iz 2007. godine (Baronijan, 2009) upućuje na niži indeks siromaštva penzionera (5,5%), u poređenju sa opštom populacijom (6,6%), nasuprot nadprosečnom indeksu siromaštva starih lica uopšteno (9,6%). Poredbeni okvir sa 2002. godinom, upućuje na poboljšanje oba indikatora u 2007. godini: i penzioneri (15,9%) i stara lica

(19,9%) bili su izloženi većem indeksu siromaštva u odnosu na opštu populaciju (14%) 2002. godine, kao i što su sami indeksi bili značajno viši. Tako je unutar trenda smanjenja indeksa siromaštva u društvu, postojao i trend smanjenja indeksa siromaštva penzionera i starih. Pri tome, ovaj trend kod penzionera bio je čak izraženiji nego u opštoj populaciji, za razliku od trenda kod starih, čija je promena bila nešto niža nego unutar opšte populacije. Međutim, ovi podaci, stare uopšteno i dalje svrstavaju u vulnerabilnu kategoriju, a uprkos trendu smanjenju indeksa siromaštva, stanovništvo staro preko 65 godina, koje ne prima penziju, je u 2007. godini tri puta siromašnije u odnosu na ukupnu populaciju.

*Tabela 20 – Pokrivenost starih obaveznim penzijskim osiguranjem*

	65+	65-69	70-74	75-79	80-84	85+
Muškarci	87%	92%	92%	90%	75%	51%
Žene	69%	75%	76%	70%	57%	45%
Ukupno	77%	83%	83%	78%	64%	47%

*Izvor: Vlada RS, 2011b.*

Pol, bračno stanje, mesto življenja (tip naselja, region), vrsta domaćinstva i starost<sup>120</sup> neke su od istraživanih odrednica, koje ustanovljavaju razlike u indeksu siromaštva. Međutim, najznačajnija kategorija razlikovanja jeste upravo po osnovu (ne)ostvarivanja prava na penziju, a zatim i visine i vrste ostvarene penzije. Podaci upućuju na to, da među penzionerima, postoje izvesne naročito ugrožene grupe. Sa stanovišta visine penzije, među primaocima najnižih penzija, dominantno je učešće poljoprivrednih i porodičnih penzionera. Pri tome, indeks siromaštva poljoprivrednih penzionera je 12,0%, a porodičnih 8,1%.<sup>121</sup> Nasuprot tome, tek 6% korisnika starosnih i invalidskih penzija ostvarivali su pravo na minimalne penzije.<sup>122</sup> Istovremeno, indeks siromaštva nepovoljniji je u mešovitim (9,4%), nasuprot jednočlanim domaćinstvima (7,2%), iako je nadprosečan u oba slučaja.

<sup>120</sup> Unutar kategorije starih, stari su klasifikovani prema godinama života.

<sup>121</sup> Invalidski penzioneri imali su najniži rizik siromaštva (tek 3,1%). Visina njihove penzije je faktor koji ne govori u prilog ovog podatka. Međutim, verovatni razlozi tome su dodatno karakteristike invalidskih penzionera: pol (dominantno su muškarci), stepen obrazovanja (najčešće srednja škola), mesto stanovanja (grad) i tip domaćinstva (višečlana) (Baronijan, 2009).

<sup>122</sup> Na porodične penzije ne primenjuje se odredba o minimalnim penzijama, a kada su u pitanju poljoprivredne penzije, ova granica je niža nego kod starosnih i invalidskih.



Ugrađivanje odrednice o najnižem iznosu penzije i njeno vezivanje za određen procenat zarade<sup>123</sup> predstavlja često diskutovano pitanje u javnosti i prvu liniju odbrane od siromaštva kod penzionera. Minimalne starosne i invalidske penzije iznosile su 24% od prosečne zarade u 2010. godini (tabela 21) (Vlada RS, 2011b). Od podjednakog značaja je i mehanizam usklađivanja penzija.

*Tabela 21 – Minimalna penzija i linija siromaštva 2006 – 2011. godine*

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.*	2011.*
Apsolutna linija siromaštva (po potrošačkoj jedinici)	6.621	6.625	7.401	8.022	8.431	8.853
Relativna linija siromaštva (po dohotku)**	7.171	7.747	8.923	9.583	10.206	10.971
Minimalna penzija***	6.878	7.667	9.946	11.088	11.088	11.809
Najniži iznos porodične penzije	4.815	5.367	6.962	7.762	7.762	8.266
Minimalna poljoprivredna penzija	5.171	5.700	7.446	8.385	8.385	9.000

\*\* ne uključuje prihod u naturi

\*\*\* starosna i invalidska penzija iz osiguranja zaposlenih i samostalaca

\* procena (apsolutna linija siromaštva raste koliko i indeks troškova života, a relativna nešto manje od rasta zarada).

Izvor: Vlada RS, 2011b.

Međutim, unutar populacije starih lica uopšteno (čiji je indeks siromaštva 9,6%), stara lica bez penzije naročito su ugrožena, sa indeksom siromaštva od 19,7%. Ovu grupu sačinjavaju dominantno „žene, osobe koje žive u braku, u nešto većem procentu osobe preko 75 godina, sa osnovnom školom i niže, iz ruralnih krajeva. Ove osobe češće od proseka za stara lica žive u višečlanim staračkim domaćinstvima“ (Baronijan, 2009: 139). Kod njih je takođe nadprosečno izražena nepovoljna subjektivna ocena zdravstvenog stanja, nemogućnost pristupa zdravstvenim službama i uslugama, kao i nepokrivenost zdravstvenim osiguranjem. Dodatno, indeks siromaštva kod jednočlanih staračkih domaćinstava je 9,9%, a višečlanih 14,1%. Kod višečlanih staračkih domaćinstava postoji nadprosečna zdravstvena depriviranost, kao i što struktura njihovih rashoda upućuje na dominantnu zastupljenost troškova za ishranu (40% rashoda domaćinstava) i za komunalije (25%) (Baronijan, 2009).

Viši indeks siromaštva kod starih bez penzijskih prihoda naročito će dobiti na značaju u budućnosti. Uprkos deficitnom obuhvatu starih penzijskim osiguranjem, taj broj biće još manji. „Trenutno samo 34% radno aktivnog stanovništva uplaćuje doprinose“ (Svetska

<sup>123</sup> Prema zakonskom rešenju iz 2010. godine, vezano je za 27% prosečne zarade bez poreza i doprinosa (čl. 28).

banka, 2009: 21). Stoga bi jedan od scenarija razvoja penzijskog sistema moglo da bude i uvođenje tzv. nultog stuba ili socijalnih penzija. „Istraživanja (Amity, 2009) pokazuju da najveći broj siromašnih starih (93%) u Srbiji smatra da je neophodno uvođenje socijalnih penzija i da bi njen prosečan iznos bio oko 12.500 dinara“ (Vuković, 2009: 124). Ono je razmatrano, naročito na početku reformskih procesa, ali nije prihvaćeno, između ostalog, i iz razloga visokih materijalnih rashoda.

Kreatori studije *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020* zalažu se za njegovo uvođenje, ali sredinom decenije, pod pretpostavkom da izdaci za penzije padnu ispod 10% BDP. Predlaže se i da njihov obuhvat bude za lica preko 70 godina starosti, koja nemaju prihode i koja raspolažu imovinom do određenog cenzusa, kao i za poljoprivrednike, koji nisu uplaćivali doprinose za penzijsko-invalidsko osiguranje. Istovremeno, njihov iznos bio bi nešto ispod iznosa minimalnih penzija (FREN, 2010). Alternativno tome, Svetska banka predložila je proširenje obuhvata starih socijalnom pomoći (Svetska banka, 2009).

### **3 Zdravstvo – stanje i perspektive razvoja**

#### **3.1 Reforme zdravstvenog sistema**

Kriza zdravstva u Srbiji imala je svoju dugogodišnju evoluciju, koja je započela u prethodnoj, zajedničkoj državi SFRJ, kao i što je „delila“ uzroke sa republikama koje su ulazile u sastav bivše Jugoslavije. Nakon raspada socijalističke države, na početku 1990-ih, zdravstveni sistem Srbije nalazio se već u dubokoj krizi, koja se ispoljavala, pre svega, u raskoraku između normativnog i stvarnog. Nemogućnost ostvarivanja Ustavom i zakonom garantovanih prava, kao i neravnomernost i neujednačenost u razvijenosti i kvalitetu zdravstvenih službi, rezultovali su pogoršanjem zdravstvenog stanja populacije i uopštenim narušavanjem pozitivnog nasleđa socijalizma (principa univerzalnosti i dostupnosti, raširenih usluga javnog zdravlja i sl). I niske zarade zaposlenih u zdravstvenom sektoru, u kombinaciji sa korupcijom i plaćanjima u koverti, trebalo je da predstavljaju dodatni, jasan signal urgentnih potreba za suštinskim reformama. One su, međutim, duboko u 1990-im godinama izostale, a provizioni sistem je opstajao.

Opšta društvena kriza iz 1990-ih dovela je do bukvalnog kolapsa zdravstvenog sistema. Funkcionisanje Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje (RZZO) tokom 1990-ih godina bilo je suočeno sa nizom finansijskih problema, koji su proizilazili iz izuzetno niskih stopa realne naplate doprinosa i obezvređenosti nacionalne valute. Istovremeno, često je potrošnja prikupljenih sredstava bila politički instrumentalizovana i nenamenska.<sup>124</sup> Uvećani troškovi zdravstvene zaštite i nedostatak sredstava u fondovima zdravstvenog osiguranja, zahtevali su lično angažovanje osiguranika u snošenju troškova lečenja i nabavke medikamenata. Na taj način, i inače oslabljena kupovna moć stanovništva, postala je dodatno ugrožena troškovima za zdravstvo.

„Čitava mreža zdravstvenih ustanova značajno je urušena tokom perioda od 1991. do 2000. godine“ (European Commission, 2008: 137). Državne zdravstvene ustanove nisu obezbeđivale ni osnovne higijenske uslove, kao i što nisu postojale pretpostavke za preglede i bolničko lečenje. U jednom trenutku, gotovo da je došlo do kompletne obustave nabavke lekova i medicinskih materijala, a zastarela tehnologija onemogućavla je brojne medicinske zahvate i intervencije. „Stanje se u izvesnoj meri poboljšalo zahvaljujući angažovanju humanitarnih organizacija u obezbeđenju lekova, sanitetskog materijala i higijenskih sredstava“ (Vuković, 2009: 132), ali to nije dugo potrajalo.

Privatna zdravstvena praksa je, nasuprot tome, angažujući „na crno“ lekare, inače zaposlene (ali sa niskim zaradama) u državnom sektoru, omogućavala neuporedivo bolje uslove zdravstvene zaštite. Međutim, kako je privatni sektor postojao u „senci“ državnog, tj. paralelno sa njim i kako nije postignuta integrisanost državnih i privatnih ustanova u zdravstvu, to su se ove usluge u potpunosti plaćale.

Na taj način, stanovništvo je uplaćivalo doprinose za obavezno zdravstveno osiguranje, na koje nije moglo da ostvari pravo, a bilo je prinuđeno i da plaća legalno usluge u privatnoj praksi, a nezvanično („na crno“) i u državnim ustanovama. Ovim problemima naročito su bile pogođene najranjivije kategorije populacije: deca, stari, invalidi, žene, izbeglice i interno raseljena lica. Specifičan problem finansiranja obaveznog

---

<sup>124</sup> „RZZO je uvek bio politički izuzetno značajan zbog visokog budžeta i obrta. O tome najbolje govore zapanjujuće činjenice da tokom 1990-ih za više od 10 godina nije urađena finansijska kontrola poslovanja RZZO-a ili da je 10 od 12 direktora RZZO-a u nekom trenutku bilo u zatvoru!“ (Arandarenko, Golicin, 2006: 270).

zdravstvenog osiguranja, ogledao se i u tome, što brojna preduzeća godinama nisu uplaćivala zdravstvene doprinose za svoje zaposlene i što su prava *de facto* bila preširoko definisana i zahtevala ogromna sredstva.

Eksplicitno formulisana zdravstvena politika dugo vremena nije postojala. Kao posledica toga, izostali su rezultati na polju javnog zdravlja i određenja ciljeva nacionalne politike u skladu sa realnim (finansijskim) mogućnostima i aktuelnim i percipiranim potrebama stanovništva. „Razvoj zdravstvene zaštite tekao je stihijski i uglavnom iznad realnih ekonomskih mogućnosti, u okviru predimenzionisane i neefikasne infrastrukture, zanemarene primarne i prenaplašene sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite, neracionalnog korišćenja kapaciteta, kadrovske hiperprodukcije i drugih problema“ (Vuković, 2009: 134).

Hiper-reformizam koji je karakterisao period društvenih, ekonomskih i socijalnih reformi u pred-tranzicionom periodu jugoslovenskog društva, u izvesnoj meri odnosio se i na pokušaje rešavanja problema u zdravstvu (Vuković, 2005). Sačinjen je pokušaj da se utvrde polazne osnove opredeljenja u reformi zdravstvenog sistema Savezne Republike Jugoslavije sa uporednim pregledom zdravstvenih sistema 1993. godine. Zatim se radilo na predlogu Ministarstva zdravlja Srbije za utvrđivanje *Strategije za uspostavljanje i sprovođenje novog sistema zdravstvenog osiguranja i zdravstva* (1994), realizaciji projekta *Reforma sistema finansiranja zdravstvene zaštite* (1995) i donošenju dokumenata *Ciljevi i mere zdravstvene politike u Srbiji do 2010* (1997) i *Zdravstvena politika Srbije* (2001).

### **3.2 Bolje zdravlje za sve**

Prekretnicu u reformisanju zdravstvenog sistema označilo je definisanje *Zdravstvene politike* i *Vizije zdravstvene zaštite*. Zajedno sa radnom verzijom *Strategije sa akcionim planom reforme sistema zdravstvene zaštite u Republici Srbiji do 2015. godine*, ova dva dokumenta objavljena su 2003. godine u publikaciji Ministarstva zdravlja *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu*. Tek tada, značajno kasnije u odnosu na druge delove sistema socijalne sigurnosti, započele su reforme zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite.

U *Zdravstvenoj politici Srbije*, kao ciljevi razvoja zdravstvene zaštite, navedeni su i detaljnije razrađeni:

- očuvanje i unapređenje zdravstvenog stanja stanovništva;
- pravičan i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti;
- postavljanje korisnika u centar sistema zdravstvene zaštite;
- postizanje finansijske održivosti sistema, uz transparentnost i selektivnu decentralizaciju u oblasti upravljanja resursima i širenja izvora i načina finansiranja;
- poboljšanje efikasnosti i kvaliteta rada uz definisanje posebnih nacionalnih programa u oblasti kadrova, mreže ustanova, tehnologije i medicinskog snabdevanja;
- definisanje uloge privatnog sektora u pružanju zdravstvenih usluga i unapređenje kadrovske baze zdravstvene zaštite (Ministarstvo zdravlja, 2003).

Već i letimičan pregled ovako utvrđenih ciljeva otkriva fokus na (tada) najizraženijim prolemima u zdravstvu. Iz tog razloga je i trebalo da budu determinanta i okvir daljih reformi. Njihovo ostvarivanje, međutim, i dalje je aktuelno, odnosno nije dovršeno, a sporost reformi otvara i nove probleme.

*Zdravstvena politika Srbije* praćena je *Vizijom zdravstvene zaštite u Srbiji*, kojom je definisana vizija razvoja zdravstva posredstvom devet tzv. vodećih principa reformi. *Prvim principom* predviđena je organizacija zdravstvenog sistema „u tri funkcionalna nivoa, da bi se obezbedila prihvatljiva i delotvorna zdravstvena zaštita stanovništvu, pri čemu će se ona obezbeđivati na najnižem mogućem nivou koji ima dovoljnu stručnost i opremljenost“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 21). Zalaganje za funkcionisanje zdravstva na nivou primarne, sekundarne i tercijarne zaštite predstavlja kontinuitet sa dotadašnjim načinom organizacije sistema. Diskontinuitet je, međutim, trebalo da bude načinjen u zdravstvenoj praksi, kada je u pitanju obezbeđivanje zaštite stanovništva na

najprimerenijem nivou. Razlog za to proizilazi iz preobimnog sekundarnog i tercijarnog nivoa nege, uz „preskakanje“ primarnog, što je posledično vodilo i do neracionalnog korišćenja raspoloživih (deficitnih) sredstava.

„Postojanje jednake pristupačnosti za usluge osnovnog sadržaja i obima zdravstvene zaštite (‘paketa’ zdravstvenih usluga) za sve osigurane građane i finansijsko pokriće za ove usluge od strane Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Za ostale građane će se obezbediti finansiranje iz državnog budžeta za ovaj osnovni skup usluga, bez obzira na njihov socijalno-ekonomski status“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 22) predstavlja *drugi princip*. On zahteva odgovarajuću razvijenost mreže zdravstvenih ustanova (pre svega državnih), a s obzirom da se odnosi na osnovne sadržaje, i ovim principom naglašava se značaj primarnog nivoa zaštite. Drugi segment, odnosno pružanje zdravstvene zaštite onima koji *de facto* ne uplaćuju doprinose, u sistemu snažne bizmarkovske orijentacije, predstavlja očuvanje principa solidarnosti, kao legata socijalizma. Budući da su 1990-e bile izuzetno turbulentne, sa izraženim negativnim posledicama, ova solidarnost treba da bude naročito značajna za uvećanu grupaciju onih koji ne ostvaruju prihode.

*Cost-benefit*, tj. odnos troškova i efekata predstavljaće osnov zdravstvenih usluga, dok će „osnovna zdravstvena zaštita koju finansira RZZO, biti dostupna i pružena na efikasan način“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 23) predviđa se *trećim principom*. Uvođenje ekonomskog kriterijuma u strožijoj formi svakako je bilo u vezi sa konstantnim deficitima u zdravstvu tokom decenije koja je prethodila donošenju dokumenta, kao i što je trebalo da predstavlja osnov racionalne potrošnje u zdravstvu. Princip dostupnosti i efikasnosti zdravstvene zaštite, doveden je u vezu sa osnovnim zdravstvenim uslugama, na koje bi se ostvarivalo pravo u okviru zdravstvenog osiguranja.

*Četvrti princip* koji se odnosi na visok prioritet preventivne i primarne zdravstvene zaštite (Ministarstvo zdravlja, 2003) tiče se, istovremeno, i paketa osnovnih zdravstvenih usluga, kao i adekvatnosti nivoa pružanja zdravstvene zaštite (definisano prvim principom). Dominacija sekundarne i tercijarne zaštite u odnosu na primarnu, uporedo sa zanemarenošću preventivnih zdravstvenih delatnosti, izuzev ekonomske neracionalnosti, rezultovala je i urušavanjem ovog nivoa nege, koji je trebalo da predstavlja „čuvara

kapije' za ulaz u sistem zdravstvene zaštite. Postojeći načini upućivanja na više nivoje zaštite moraju biti preispitani i primenjeni u celoj zemlji na taj način, da se institucije na sekundarnom i tercijarnom nivou mogu koncentrisati na pružanje onih usluga, kojima su namenjene“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 24).

Privatni zdravstveni sektor i „povećanje učešća privatnog, profitnog i neprofitnog sektora u pružanje zdravstvene zaštite finansirano od strane RZZO“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 25) regulisano je *petim principom*, u okviru čijeg obrazloženja je navedena i potreba za praćenjem kvaliteta rada privatnih zdravstvenih ustanova. Nije verovatno da će državni sektor izgubiti svoju poziciju dominantnog pružaoca zdravstvenih usluga, između ostalog, i zbog niske kupovne moći stanovništva. Ali, isto tako, sasvim je izvesno da će doći do proširenja udela privatnog zdravstva u oblasti zadovoljenja zdravstvenih potreba stanovništva. Vizijom je predviđeno uključivanje privatnog zdravstvenog sektora u pružanje zdravstvene zaštite (pa čak i izvesnih specifičnih javnozdravstvenih usluga) putem ugovaranja sa RZZO, što bi *de facto* trebalo da ima za posledicu (bolju) integrisanost ova dva, za sada potpuno razdvojena sistema.

Drugi aspekt finansiranja: obezbeđivanje sredstava za funkcionisanje zdravstvenog sistema, uređen je *šestim principom*: „glavni izvor finansiranja će i dalje biti obavezno zdravstveno osiguranje [...] ali će izvori finansiranja biti prošireni razvojem dopunskog osiguranja, bilo profitnog (privatnog) ili neprofitnog“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 26). Ovim principom modifikovan je do tada postojeći sistem zdravstva, i to u svrhu rešavanja problema finansiranja (Vuković, 2009). Međutim, predviđena mogućnost uvođenja dopunskog zdravstvenog osiguranja nije ograničena samo na privatni sektor, nego je ponuđena i RZZO-u, čime su dozvoljeni pluralitet i konkurentnost aktera u zdravstvu.

*Sedim principom* predviđeno je kategorisanje zdravstvenih ustanova, kao osnova, tj. „priprema za decentralizaciju procesa planiranja, upravljanja i pružanja zdravstvenih usluga“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 26). U pitanju je realistično utvrđivanje postojećih kapaciteta i nivoa zaštite koji ostvaruju, razvijanje Plana kojim bi bio određen raspored ustanova prema regionima i oblastima, kao i standardi u svrhu smanjivanja suvišnih kapaciteta. „Uloge korisnika, posrednika u pružanju zdravstvene zaštite i davalaca

zdravstvenih usluga biće jasno definisane i razdvojene“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 26) kao *osmi princip*, takođe je u vezi sa standardizacijom u sektoru zdravstva i utvrđivanjem obaveza i prava svih aktera. Ono je u funkciji obezbeđivanja pravičnosti, efikasnosti i finansijske održivosti sistema.

*Deveti princip* odnosi se na kvalitet usluga i ustanova koji će biti „promovisan, poboljšan, praćen, kontrolisan, na bazi nacionalnog sistema za obezbeđivanje kvaliteta i licenciranje“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 27). Izuzev prava korisnika na određeni kvalitet zdravstvenih usluga, ovim principom predviđena je i njihova zaštita od grešaka koje nastanu u procesu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu. Kao jedan od aspekata unapređenja kvaliteta, predviđeno je i licenciranje zaposlenih u zdravstvu, kao i to, da ne postoje različita merila za pružaoce usluga u državnom, u odnosu na privatni sektor.

### 3.3 Sektorske strategije

Nakon usvajanja dokumenta *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu* usledile su promene u sferi zakonodavstva; zdravstvene reforme postale su deo brojnih multisektorskih strategija, a donete su i različite strategije u samom zdravstvenom sektoru.

Usvajanje najznačajnijih, reformisanih zakona za funkcionisanje sistema, započeto je 2004. godine, donošenjem *Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima*, a naredne godine usvojeni su i *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, *Zakon o zdravstvenom osiguranju* i *Zakon o komorama zdravstvenih radnika*. *Strategija za smanjenje siromaštva* (2003), *Strategija za stare* (2005), *Strategija za mlade* (2008), *Strategija za prevenciju i zaštitu dece od zlostavljanja* (2008), *Strategija održivog razvoja* (2008) i niz drugih, između ostalog, sadrže i zdravstvene komponente. Usmeravanju razvoja zdravstvenog sistema doprinose i *Nacionalna strategija za borbu protiv HIV/AIDS-a* (2005), *Strategija razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji* (2006), *Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja* (2007), *Strategija kontrole duvana* (2007), *Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata* (2009), *Strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji 2009-2013* (2009) i *Strategija javnog zdravlja Republike Srbije* (2009).



*Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata* ima za cilj da smanji „neujednačen kvalitet zdravstvenih usluga; neprihvatljiv nivo variranja u ishodima po zdravlje lečenih pacijenata; neefikasno korišćenje zdravstvenih tehnologija; vreme čekanja na medicinske procedure i intervencije; nezadovoljstvo korisnika pruženim zdravstvenim uslugama; nezadovoljstvo zaposlenih u sistemu zdravstvene zaštite i troškove koji nastaju zbog lošeg kvaliteta.” Uvođenjem „kulture kvaliteta” kao novine u zdravstvenom sistemu, definišu se nove uloge korisnika i pružaoca usluga, i posebna uloga menadžmenta. Oslanjajući se na evropske trendove, kao strateški principi kvalitetne zdravstvene zaštite, navedeni su: usmerenost na korisnika-pacijenta, bezbednost, delotvornost, pravovremenost, efikasnost i pravičnost.

*Strategija javnog zdravlja* definiše nosioce politike i aktivnosti javnog zdravlja, identifikuje dosadašnje i potencijalne probleme u njihovom sprovođenju i utvrđuje principe i preduslove za ostvarivanje ciljeva javnog zdravlja (odgovornost društva i države za zdravlje; svi oblici partnerstva za zdravlje; usmeravanje na populaciju i populacione grupe; orijentacija ka lokalnoj samoupravi; intersektorski i multidisciplinarni rad; i socijalno-ekonomske determinante i faktori rizika). Strategiju prati Akcioni plan za period od 2009. do 2013. godine.

*Strategijom primarne zdravstvene zaštite* se u radnom dokumentu *Bolja primarna zdravstvena zaštita za sve nas – Smernice zdravstvene politike za jačanje sistema primarne zdravstvene zaštite u Srbiji od 2010. do 2015. godine*, polazi od pretpostavke da primarna zdravstvena zaštita „osigurava bolje zdravstvene ishode i pravičniju raspodelu zdravstvenih usluga“ i predviđa da domovi zdravlja budu središnja tačka primarne zdravstvene zaštite. S tim u skladu, predviđeno je jačanje zdravstvenih kapaciteta na lokalnom nivou. Ovaj dokument utvrđuje i pravce zdravstvene politike primarne zdravstvene zaštite, nadovezujući se na strateške ciljeve i vodeće principe iz dokumenta *Zdravlje za sve*, u pokušaju da kreira zaokružen sistem primarne zaštite, usklađen sa već donetim sektorskim strategijama i međunarodnim preporukama. U pitanju je i dosledna primena koncepta izabranog lekara, između ostalog, u svrhu stvaranja pretpostavki za promenu načina finansiranja primarnog sektora.

### 3.4 Efekti i uticaj reformi

Kompleksna evaluacija rezultata primene planiranih i sprovedenih reformskih mera do sada nije izvršena, ali prisutni su parcijalni pristupi, koji omogućuju uvid u pojedine aspekte funkcionisanja zdravstvenog sistema.

Prema oceni Svetske banke<sup>125</sup> „sistem zdravstva u Srbiji beleži značajan napredak u poslednjih 15 godina” (Svetska banka, 2009: 22), koji je u najvećoj meri ostvaren u dve značajne oblasti:

- u upravljanju sistemom - rekonstrukcija nekoliko domova zdravlja, bolnica i klinika; unapređenje stanja i opremljenosti medicinskom opremom i kapaciteta za domaću proizvodnju vakcina; obrazovanje profesionalnih komora; formiranje Nacionalne agencije za kvalitet i akreditaciju;
- u delatnostima koje je sproveo RZZO - u pitanju je, kao najvažnije, razrešenje velikih dugovanja i kašnjenja i preduzimanje koraka ka delimičnoj racionalizaciji sistema (smanjenjem broja postelja<sup>126</sup> i osoblja, povećanjem participacije i smanjenjem korisničkog paketa).

Iz poređenja zdravstvenog sistema Srbije sa državama članicama EU, prema većini indikatora, situacija u Srbiji u potpunosti je uporediva sa stanjem u tzv. „novim“ državama članicama EU i često bolja.

Međutim, „najveći deo reformskih ciljeva nije ostvaren“ (Vuković, 2009: 137). Istraživanja pokazuju da se u praksi pojavljuje niz teškoća u realizovanju zakonom predviđenih prava i da se to direktno odražava na zdravstveno stanje stanovništva.

---

<sup>125</sup> Svetska banka bila je jedan od aktera (pored Evropske unije i Ujedinjenih nacija) reformi zdravstva u Srbiji, uslovljavajući pomoć sektoru energije, reformisanjem zdravstva (Arandarenko, Golicin, 2006).

<sup>126</sup> U Srbiji je 2007. godine bilo ukupno 39.880 bolničkih postelja ili 538,1 na 100.000 stanovnika. Deceniju pre (1997) bilo je više postelja u stacionarnim zdravstvenim ustanovama (47.833) i ovaj broj je smanjen za 17%. U poređenju sa stanjem u drugim evropskim zemljama, Srbija je imala veći broj postelja od Albanije (296,9) i Crne Gore (414,3), ali je zaostajala u odnosu na Češku (838,0), Mađarsku (791,7), Rumuniju (654,3), Bugarsku (622,1) i druge države.

Stopa hospitalizacije beleži konstantan rast poslednjih decenija, ako se izuzme 1999. godina i stanje u periodu bombardovanja. Demografske promene i sve izraženije starenje stanovništva predstavljaju značajan faktor povećane stope bolničkog lečenja starije populacije (IJZ, 2008).

Razlike su vidljive u indikatorima o mogućnostima korišćenja zdravstvenih usluga, raspoloživosti svih vrsta ustanova, nivoa kvaliteta, zadovoljstvu korisnika, kulturoloških i drugih prepreka.

Zdravstvene službe uopšteno su prilično ravnomerno distribuirane, ali u skladu sa usvojenim standardima. Nedostaci su uočljiviji, kada je u pitanju jednakost pruženih usluga. One su po pravilu višeg kvaliteta u većim centrima, nasuprot kvalitetu usluga u manje razvijenim delovima. Neadekvatan obuhvat stanovništva zdravstvenom zaštitom (čak i primarnom), posebno je vidljiv na primeru rizičnih grupa stanovništva.<sup>127</sup>

Izvestan napredak u podizanju kvaliteta je postignut, prevashodno ulaganjem ogromnih sredstava u rekonstrukciju zdravstvenih ustanova i nabavku moderne opreme. Obnovljen je značajan broj bolnica i instituta, i to uglavnom u gradovima u kojima postoje veliki medicinski centri, dok je stanje u ruralnim područjima i dalje loše. Zastarela oprema zamenjena je novom, bez racionalne nabavke, tako da veoma često dolazi do dupliranja kapaciteta u razvijenijim sredinama (Vuković, Perišić, 2009). Nerazvijenost preventivne zaštite predstavlja ozbiljnu prepreku u podizanju nivoa kvaliteta pruženih usluga. Organizacija državnih zdravstvenih službi i njeno funkcionisanje predstavlja nasleđen problem sa stanovišta nejasne podele nivoa zaštite i sistemske neizdiferenciranosti, koji i nakon 20 godina od početka tranzicije, nije rešen. To u praksi dovodi do stvaranja složenih organizacionih celina u kojima je dominantan klinički pristup, dok su promocija zdravlja i preventivne usluge zanemareni. Uočljivo je i odsustvo stvarne kontrole kvaliteta usluga u privatnom sektoru koje dovodi povremeno do velikih propusta.

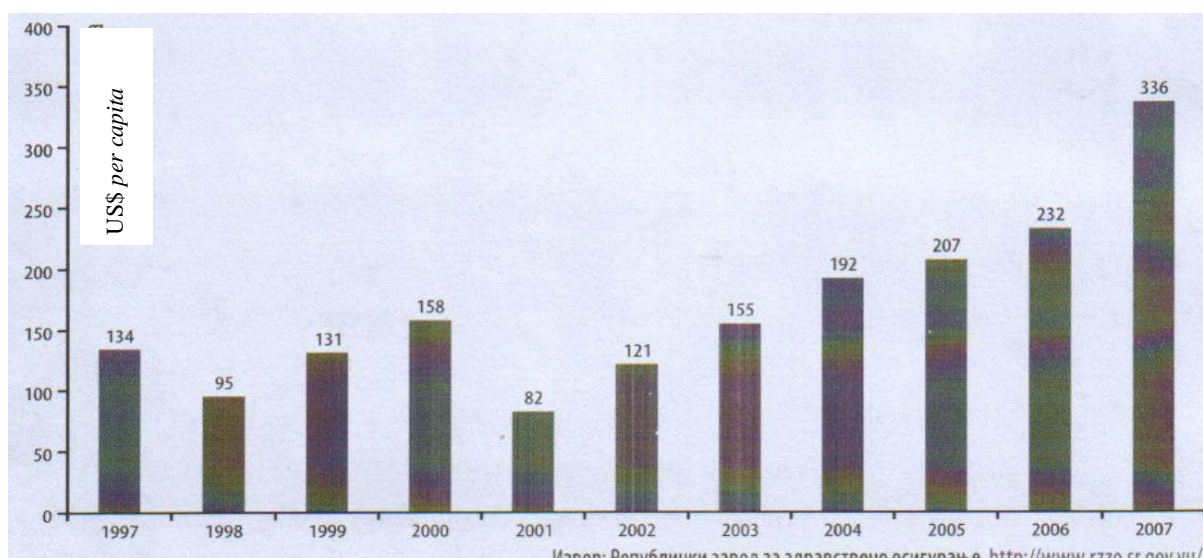
Problemi u finansiranju zdravstva su višestruki i kompleksni, a njihovo sadejstvo onemogućuje parcijalne reformske mere i zahteva suštinske izmene. Nezadovoljstvo koje korisnici zdravstvenih usluga u državnim ustanovama iskazuju, bilo formalnim ili neformalnim kanalima, pritužbe na korupciju, liste čekanja i sl, jednim delom, takođe su manifestacija problema neadekvatnog finansiranja i raspoređivanja sredstava između nivoa primarne, sekundarne i tercijarne zaštite. Međutim, prihvatanje potrebe za menjanjem modela finansiranja kod populacije na eksplicitnom nivou, ne vodi

---

<sup>127</sup> Veliki broj romske dece nije obuhvaćen zdravstvenom zaštitom. Nepovoljno stanje je i kod izbeglica i raseljenih lica, koji ne poseduju lična dokumenta. Istovremeno, pooštreni su mehanizmi kontrole overe zdravstvenih knjižica, tako da zaposleni kojima poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstveno osiguranje ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu.

automatski ka prihvatanju njegovih posledica, odnosno izdvajanja (bilo po osnovu doprinosa, poreza i sl). Razlog za to svakako je niska kupovna moć stanovništva i ograničene mogućnosti za opredeljivanje za privatne zdravstvene opcije. Faktor nasleđenog darežljivog sistema iz perioda socijalizma, takođe, ne ide u prilog favorizovanju privatnih opcija.

*Grafikon 5 – Rashodi za zdravstvenu zaštitu po glavi stanovnika, izraženi u USD, od 1997. do 2007. godine*



*Izvor: Institut za javno zdravlje, 2008.*

Podizanje stope nezaposlenosti i smanjenje i inače niske stope zaposlenosti ima dodatno nepovoljan uticaj na priliv sredstava po osnovu zdravstvenog osiguranja. Nasuprot tome, visoko učešće procenta starih u ukupnoj populaciji i nove zdravstvene tehnologije i procedure, vode ka uvećanju troškova (grafikon 5).

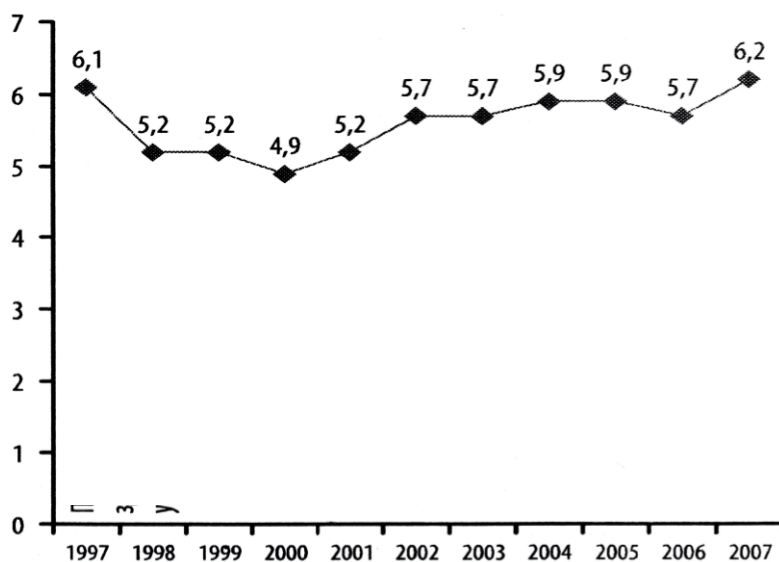
### **3.5 Dileme i ograničenja privatizacije**

„Čitav proces privatizacije ne znači potpuno povlačenje države iz zdravstva, već samo promenu uloge i veće angažovanje na kreiranju politike javnog zdravlja i strateško usmeravanje razvoja privatnog sektora u zdravstvu“ (Vuković, 2009: 171).

Kao što ima brojne protivnike, (delimična) privatizacija zdravstva u Srbiji ima i svoje brojne zagovornike. Razlozi uvođenja i boljeg regulisanja privatnog zdravstvenog

sektora u najužoj vezi su sa problematikom finansiranja zdravstvene zaštite<sup>128</sup> i opterećenošću državnog budžeta (grafikon 6).<sup>129</sup>

Grafikon 6 – Procentualno učešće rashoda za zdravstvenu zaštitu u BDP, u periodu od 1997. do 2007. godine



Izvor: Institut za javno zdravlje, 2008.

Poželjnost ove opcije, sa stanovišta korisnika, proizilazi iz nedostataka državnog zdravstvenog sistema, u kom nije moguće ostvariti prava na izvesne zdravstvene usluge ili je to pravo moguće ostvariti sa značajnim zakašnjenjem. Privatizacija bi, međutim, značila i uvećanje troškova domaćinstava za zdravstvo, kao i što bi ugrozila princip solidarnosti i univerzalnosti.

U kontekstu prethodnog perioda socijalističkog samoupravljanja, privatna zdravstvena praksa sve do poznih 1980-ih godina nije postojala. Mogućnost otvaranja privatnih stomatoloških ordinacija prvi put data je amandmanima na *Zakon o zdravstvenoj zaštiti* iz 1986. godine, a privatnih lekarskih ordinacija 1989. godine. Tek nakon pada socijalizma, posebnim poglavljem *Zakona o zdravstvenoj zaštiti* iz 1990. godine, predviđeno je obavljanje zdravstvene delatnosti ličnim radom i precizirane su vrste

<sup>128</sup> Sredstva za finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja obezbeđuju se uplatom doprinosa poslodavaca i zaposlenih (po stopi od 12,3%), ali i iz budžetskih i drugih izvora (npr. participacija).

<sup>129</sup> Obaveznim, javnim sistemom upravlja RZZO. Iz sredstava RZZO, finansiraju se plate zaposlenih u zdravstvu, troškovi održavanja državnih zdravstvenih ustanova i troškovi zdravstvene zaštite. Iz državnog budžeta, izuzev obezbeđivanja sredstava za obavezno zdravstveno osiguranje lica koja nemaju sopstvene prihode, finansiraju se i troškovi izgradnje novih, adaptacije i rekonstrukcije zdravstvenih objekata u državnom vlasništvu, kao i troškovi njihove opreme. Iz ovog izvora, finansiraju se i programi zdravstvene zaštite za grupacije stanovništva koje su izložene posebnom riziku od oboljevanja.

privatnih zdravstvenih ustanova koje mogu da se osnivaju, kao i uslovi, osnivači, prava i obaveze zaposlenih u njima. Kasnijim zakonom iz 1992. godine proširen je obim privatnih zdravstvenih ustanova „i utvrđeno je da one za početak rada i obavljanje zdravstvene delatnosti moraju da ispune uslove koje propisuje nadležno ministarstvo za poslove zdravlja i da su zdravstvene ustanove i sva druga pravna i fizička lica koja obavljaju zdravstvenu delatnost ravnopravni u sticanju sredstava za rad od organizacija zdravstvenog osiguranja“ (Vuković, 2009: 170).

Period tranzicije u oblasti zdravstvenog osiguranja, u tom pogledu, predstavljao je kontinuitet sa periodom socijalizma. Zadržan je princip obaveznosti, ali predviđena je i mogućnost uvođenja dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. Polazeći od problema u funkcionisanju zdravstvenih službi u državnom vlasništvu i njihovog posledičnog uticaja na zdravlje pacijenata, osiguravajuća društva u Srbiji ponudila su različite programe privatnog dopunskog zdravstvenog osiguranja. *Uredbom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju* iz 2008. godine uređena je problematika vrsta, uslova, načina i postupka organizovanja i sprovođenja dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, a zakonski<sup>130</sup> je utvrđeno da se privatna praksa može organizovati kao lekarska, odnosno stomatološka ordinacija, poliklinika, laboratorija, apoteka i ambulanta za zdravstvenu negu i za rehabilitaciju.

Privatni sektor razvijao se naročito intenzivno, ali stihijski, u početnom periodu liberalizacije regulative. Tome je razlog bio osetan pad kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga po osnovu osiguranja tokom 1990-ih. Usmeravanje populacije ka privatnoj praksi, rezultovalo je dodatnim izdvajanjima za lečenje i medikamente, što je vodilo ka daljem siromašenju i inače siromašnog stanovništva i uvećanju stvarnih troškova za zdravstvo. Jednim delom, problem korupcije u zdravstvu proizilazi i iz potrebe (nužnosti) za ostvarivanjem prava na određene usluge koje se ne pružaju ili se pružaju restriktivno. „Normalizacija“ stanja početkom 2000-ih, nije u potpunosti prekinula ovaj trend.

Uprkos tome i uprkos proklamovanim reformskim orijentacijama, ugovaranje zdravstvenih usluga sa privatnim sektorom je izostalo. Kao rezultat toga, u situaciji

---

<sup>130</sup> U pitanju je *Zakon o zdravstvenoj zaštiti* iz 2005. godine.

nemogućnosti ostvarivanja prava na određene usluge u državnom sektoru, po osnovu osiguranja, korisnicima preostaje opcija plaćanja za te usluge u privatnom sektoru. Ne postoje zvanični statistički podaci o izdacima za privatni sektor zdravstva. Posredno, oni se mogu proceniti preko podataka o potrošnji domaćinstava, anketnih istraživanja, procenjenih obrta i prijavljenih prihoda privatnih zdravstvenih službi i sl. Prema procenama, oni su iznosili od 220 do 260 evra po stanovniku (European Commission, 2008).

Problemi sa kojima se privatni sektor suočava u svom funkcionisanju, proizilaze jednim delom iz apsolutnog odsustva (funkcionalne i finansijske) integrisanosti državnih i privatnih ustanova. Oni se manifestuju preko „nemogućnosti propisivanja lekova na recept, neuvažavanja mišljenja lekara iz privatne prakse prilikom odobravanja bolovanja ili procena lekarskih komisija, teškoća prilikom upućivanja na bolničko lečenje itd“ (Vuković, 2009: 170).

Broj privatnih zdravstvenih ustanova iznosi 5.370 (RZZO, 2010). Najveći broj privatnih zdravstvenih ustanova (više od jedne trećine) nalazi se na teritoriji Beograda (Institut za ekonomska i socijalna istraživanja, 2009). U praksi, izuzev apoteka i stomatoloških ordinacija, koje predstavljaju najveći procenat privatnih zdravstvenih ustanova, značajan segment zdravstvenih aktivnosti odvija se na nivou specijalističkih zdravstvenih usluga. Međutim, uprkos obavezi vođenja evidencije i razmene podataka sa državnim službama nadležnim za evidenciju i prikupljanje podatka o zdravstvu, ne postoje celoviti podaci o vrstama zdravstvenih usluga koje privatne zdravstvene ustanove pružaju.

Poslednji raspoloživi podaci o broju zaposlenih u privatnom sektoru zdravstva odnose se na 2007. godinu i nedovoljni su za sticanje uvida u realnu brojku. Ona iznosi više nego skromnih 612 zaposlenih (tabela 22) (Institut za ekonomska i socijalna istraživanja, 2009), ali ne obuhvata zaposlene u stomatološkim ordinacijama i apotekama za koje se sa sigurnošću može tvrditi da zapošljavaju najveći broj ljudi u privatnom zdravstvenom sektoru. Dinamika zapošljavanja je izrazita: od 2005. do 2007. godine, broj zaposlenih se utrostručio, ali je polazna cifra (od 110 zaposlenih 2005. godine) izuzetno niska.

*Tabela 22 – Broj zaposlenih u zdravstvenoj zaštiti u državnom i privatnom sektoru, ukupno i prema polu, 2005-2007. godine*

Zaposleni	Državni sektor			Privatni sektor		
	2005.	2006.	2007.	2005.	2006.	2007.
Broj ukupno zaposlenih	127.234	117.583	117.928	110	614	612
Muškarci	29.801	27.947	28.403	49	181	178
Žene	97.433	89.636	89.525	61	433	434

*Izvor: Institut za ekonomska i socijalna istraživanja, 2009.*

Pored navedenih nepoznanica u vezi sa privatnim zdravstvenim sektorom „predstoji i njegovo bolje regulisanje, mada nije prepoznato kao prioritet u razvoju zdravstvenog sistema. Pokušaj da se ovaj sektor uključi u program stalnog unapređenja kvaliteta nije uspeo, mada je poboljšano izveštavanje o korišćenju zdravstvenih usluga i registrovanom morbidetu. Privatni sektor zdravstvenog sistema podleže redovnom inspeksijskom nadzoru poslednjih nekoliko godina“ (Mijatović, 2008: 68).

## **4 Tržište rada i politika zaposlenosti**

### **4.1 Aktuelni trendovi na tržištu rada**

Uprkos privrednom rastu u period od 2000. godine, u Srbiji je izostalo povećanje stopa zaposlenosti. Aktuelna situacija i kretanja na tržištu rada posledica su dugoročnih negativnih trendova. Najznačajnije odrednice nacionalnog tržišta rada proizilaze i sadržane su u opadajućim stopama zaposlenosti i visokim stopama nezaposlenosti.

Gotovo konstantno prisutno smanjenje broja zaposlenih rezultovalo je cifrom od tek 2.273.473 zaposlenih<sup>131</sup> prema rezultatima Ankete o radnoj snazi iz 2010. godine (RZS, 2011c) (tabela 23). I inače izuzetno niska stopa zaposlenosti, koja je u oktobru 2010. iznosila 47,2% dodatno je snižena u aprilu naredne godine, na tek 45,5% (RZS, 2011d).<sup>132</sup> Prethodno je „2009. godine pređen istorijski minimum zaposlenosti od kada se ona prati preko Ankete o radnoj snazi, jer je te godine svaki drugi stanovnik radnog uzrasta radio“ (Arandarenko, 2011: 23).

<sup>131</sup> Registrovana zaposlenost u 2010. godini iznosila je 1.795.775 lica (NSZ, 2011).

<sup>132</sup> Ovi podaci o stopi zaposlenosti odnose se na kategoriju definisanu kao „lica radnog uzrasta od 15 do 64 godine.“ Ukoliko se uzmu u obzir podaci za kategoriju „lica 15+,“ onda su oni daleko nepovoljniji: u 2010. stopa zaposlenosti iznosila je 31,1% (RZS, 2011d).



Tabela 23 – Stanovništvo radnog uzrasta, prema aktivnosti, polu, regionu i tipu naselja, 2010.

15-64	Republika Srbija									
	Ukupno	Pol		Srbija - sever		Srbija - jug			Tip naselja	
		Muškarci	Žene	Beogradski region	Vojvodina	Šumadija i Zapadna Srbija	Južna i Istočna Srbija	Kosovo i Matohija	urbano	ruralno
Ukupno stanovništvo	4.818.981	2.393.593	2.425.388	1.080.246	1.315.141	1.341.508	1.082.087	---	2.857.405	1.961.575
Aktivno stanovništvo	2.841.355	1.610.417	1.230.939	646.608	731.704	828.803	634.240	---	1.652.855	1.188.500
Zaposleni	2.273.473	1.301.625	971.847	548.989	578.972	659.081	486.430	---	1.296.512	976.961
Nezaposleni	567.883	308.792	259.091	97.619	152.731	169.722	147.801	---	356.343	211.539
Neaktivno stanovništvo	1.977.625	783.176	1.194.449	433.638	583.437	512.704	447.846	---	1.204.550	773.075
	u %									
Stopa aktivnosti	59,0	67,3	50,8	59,9	55,6	61,8	58,6	---	57,8	60,6
Stopa zaposlenosti	47,2	54,4	40,1	50,8	44,0	49,1	45,0	---	45,4	49,8
Stopa nezaposlenosti	20,0	19,2	21,0	15,1	20,9	20,5	23,3	---	21,6	17,8
Stopa neaktivnosti	41,0	32,7	49,2	40,1	44,4	38,2	41,4	---	42,2	39,4

Izvor: RZS, 2011c.

Zaposlenost prema statusu ukazuje na dominantno učešće tzv. zaposlenih, nasuprot samozaposlenima i pomažućim članovima porodice. Dominantno je zastupljen i rad na neodređeno vreme, ali se uvećava i udeo zaposlenih na određeno vreme. U organizacijama u privatnom vlasništvu radi 52,9% ukupnog broja zaposlenih, dok 45,2% radi u organizacijama državne i društvene svojine. Pregled sektorske strukture zaposlenosti upućuje na to da je najzastupljeniji procenat zaposlenih u poljoprivredi (čak 18,5%), neznatno manji u prerađivačkoj industriji (17,6%) a zatim i u trgovini (14,3%). Daleko iza ova tri sektora u Srbiji (nešto preko 5%), nalaze se obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, saobraćaj itd.

Za razliku od obima zaposlenosti, nezaposlenost je izuzetno visoka: kako sa stanovišta stope, koja je iznosila 20% u 2010. godini, odnosno 22,9% u 2011. godini, tako i apsolutnih cifri (567.883 lica u 2010. godini)<sup>133</sup> (tabela 23). Oba indikatora (stopa zaposlenosti i stopa nezaposlenosti) pokazuju pogoršanje od 2008. godine i uticaj ekonomske krize, iako se ne može zanemariti ni uticaj drugih faktora (u prvom redu poodmaklih procesa privatizacije). Međutim, iako nezaposlenost raste, taj rast nije proporcionalan padu zaposlenosti, s obzirom da je izvestan broj lica, koji se takođe značajno uvećao, postao neaktivan. „Ukupan broj neaktivnih u oktobru 2010. iznosio je preko 3.368.000, odnosno 41,2% lica radnog uzrasta pripada kategoriji neaktivnih“ (Vlada RS, 2011a: 108).

Osim samih stopa zaposlenosti i nezaposlenosti, i njihova struktura podjednako je nepovoljna. Određene demografske odrednice (zapravo: pol i godine života) upućuju na nepovoljniji položaj na tržištu rada u Srbiji. Zaposlenost muškaraca (54,4%) dominira u odnosu na zaposlenost žena (40,1%) i obrnuto: nezaposlenost žena (21%) dominira u odnosu na nezaposlenost muškaraca (19,2%) (tabela 23). Stopa zaposlenosti mladih izuzetno je niska, kako procentualno, tako i u poređenju sa zaposlenošću drugih starosnih grupa. Najniža stopa zaposlenosti je kod mladih od 15-19 godina (0,8%) i kod mladih od 20-24 godine (4,9%). Tek nešto viša je stopa zaposlenosti starijih radnika (60-64 godine) od 5,3%. I kod mladih i kod starih, izražena je polna razlika, karakteristična za opštu zaposlenost. Stope nezaposlenosti mladih, takođe, prednjače (od 15–24 godine:

---

<sup>133</sup> Registrovana nezaposlenost u 2010. godini iznosila je 744.222 lica (NSZ, 2011).

19,7%; od 25-29 godina: 16,6%), ali su stope nezaposlenosti starijih radnika ispodprosečne (9,5%) (RZS, 2011c).

Izuzev žena, mladih i starijih radnika, identifikovane su i tzv. ranjive grupe na tržištu rada: u pitanju su „specifične uže grupe posebne ranjivosti na tržištu rada, kao što su osobe sa invaliditetom, izbeglice i interno raseljena lica, Romi, [...] ruralno stanovništvo, ruralno stanovništvo u jugoistočnoj Srbiji, ruralno stanovništvo koje ne poseduje zemlju, neobrazovane osobe“ (Arandarenko, 2011: 36-37). *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji* upućuje na veću „pogodenost“ vulnerabilnih grupa krizom u Srbiji: „prvi udar krize dodatno je pogoršao položaj na tržištu rada ranjivih grupa, posebno mladih, osoba bez klasifikacija, ruralnog stanovništva, izbeglih i raseljenih lica“ (Vlada RS, 2011a: 111). Istovremeno, neformalni sektor u kom su više „zaposleni“ pripadnici vulnerabilnih grupa i koji se i inače karakteriše visokim stepenom nesigurnosti, osetio je jači udar krize, u odnosu na formalni.<sup>134</sup>

Prema rezultatima Ankete o radnoj snazi, ne zaključuje se da regioni predstavljaju presudan faktor položaja na tržištu rada (suprotno na primer istraživanjima siromaštva). Verovatniji razlog tome je sama klasifikacija regiona, s obzirom da se u statistici uočavaju velike razlike u zaposlenosti između opština i okruga. Tako se razlike u stopi zaposlenosti kreću samo u intervalu od 44%, tj. 45%, koliko iznose u Vojvodini, odnosno Južnoj i Istočnoj Srbiji, do 49,1%, tj. 50,8% koliko iznose u Šumadiji i Zapadnoj Srbiji, odnosno Beogradu. Stope nezaposlenosti pokazuju nešto veću varijaciju. One su najniže u Beogradu i iznose ispodprosečnih 15,1%, dok su u Šumadiji i Zapadnoj Srbiji (20,5%) gotovo istovetne sa stopama u regionu Vojvodine (20,9%). Konačno, najviše su u regionu Južne i Istočne Srbije, gde iznose 23,3%. Istovremeno, stope zaposlenosti više su u ruralnim (49,8%) nego u urbanim (45,4%) naseljima, a i stope nezaposlenosti povoljnije su u ruralnim naseljima, gde iznose 17,8% nasuprot urbanim (21,6%) (tabela 23) (RZS, 2011c).

Obrazovanje predstavlja faktor razlikovanja položaja na tržištu rada. U strukturi zaposlenih lica radnog uzrasta, najveći udeo (59%) imaju lica sa srednjom školom, ali i

---

<sup>134</sup> Zaposlenost u neformalnoj ekonomiji iznosi 17,3% ili 390.000 neformalno zaposlenih (NSZ, 2011).

najviši udeo u nezaposlenosti (69,1%). Ovi podaci proizilaze i iz njihovog dominantnog učešća u stanovništvu radnog uzrasta (56,2%) u Srbiji. Kod lica sa višom školom (6,8%) i sa fakultetom (14,6%) iako nije visoke, udeo u zaposlenosti ipak je viši od udela u nezaposlenosti (5,2% i 7,9%) (RZS, 2011c).

Dugotrajna nezaposlenost i naročito vrlo dugotrajna nezaposlenost izuzetno su visoke: u strukturi nezaposlenih: 0,5% nije počelo da traži posao, a 30,4% nezaposleno je kraće od jedne godine; međutim, 19,5% je nezaposlenih od 12 do 24 meseca, dok je čak 56,6% nezaposleno duže od 2 godine. Istovremeno, 35,7% nezaposlenih traži prvi put posao, dok je preostalih 64,3% imalo zaposlenje. U grupi onih koji su imali zaposlenje, razlog prestanka rada kod dominantnog procenta (62%) nezaposlenih je otkaz, tj. likvidacija preduzeća (RZS, 2011c).

#### **4.2 Reformski pravci i strategijske osnove promena**

Na samom početku perioda tranzicije, izuzetno loši pokazatelji situacije na tržištu rada ukazali su na potrebu za urgentnim reformama. „Bilo je jasno da je potrebna odlučna reforma i da će reforma institucija tržišta rada i politike zapošljavanja morati da bude usklađena sa opštim pravcem tržišnih reformi“ (Arandarenko, Golicin, 2006: 265). Zakonodavne i strateške reforme tržišta rada bile su dinamične, ali uprkos tome, „politika zapošljavanja zanemarena je u procesu sveukupnih reformi“ (Vuković, Perišić, 2011b: 239). Aktuelni pokazatelji tržišta rada u Srbiji ukazuju na izmenjene probleme u odnosu na period 1990-ih, ali i na brojne nove izazove, za koje kreatori promena, nisu uspeali da pronađu efikasna rešenja.<sup>135</sup>

Promene regulatornog okvira funkcionisanja tržišta rada, u onoj formi u kojoj danas egzistira (uz manje, kasnije reforme), započete su donošenjem *Zakona o radu*, na samom kraju 2001. godine. Usledilo je usvajanje *Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti* 2003. godine, kojim su unete novine u institucionalne aspekte tržišta rada i sistem osiguranja nezaposlenih. Ova dva zakona zajedno rezultovala su značajno drugačijim kontekstom radnih odnosa u poređenju sa periodom koji je prethodio.

---

<sup>135</sup> Neki problemi funkcionisanja tržišta rada koji su postojali tokom devedesetih su eliminisani ili svedeni na razumnu meru. Međutim, od 2009. godine, na primer, zaposlenost u Srbiji je rekordno niska, a poređenje sa zemljama EU govori o na primer, petostruko višoj stopi dugotrajne nezaposlenosti u Srbiji u odnosu na prosek EU, na izuzetno niske zarade itd.

Istovremeno, približile su regulaciju tržišta rada u Srbiji brojnim drugim privredama u tranziciji.<sup>136</sup>

Najuočljiviji zaokret predstavljale su odredbe koje su imale za cilj stvaranje fleksibilnijih odnosa na tržištu rada, nasuprot prethodnom rigidnom zakonodavstvu, kojim su zaposleni formalno uživali visok stepen zaštite, i u kom je sigurnost zaposlenja faktički u potpunosti kompromitovala ekonomski aspekt, odnosno zaradu od rada. Tako su novim zakonskim odredbama prava zaposlenih postala ograničenija, a prava poslodavaca veća. Međutim, ubrzo se pokazalo da se nediferenciranost zakonskih odredbi prema sektorima rada (državnom nasuprot privatnom), koja je bila motivisana stvaranjem jedinstvenog sistema zaštite zaposlenih, nije temeljila na ispravnoj pretpostavci o (brzom) okončanju privatizacije.

Liberalne zakonske odredbe, kojima su izuzetno racionalizovani postupci zapošljavanja i otpuštanja zaposlenih naišle su na protivljenje i štrajk jednog dela radnika. Vezivanje minimalne zarade za troškove života, potrebe, stanje na tržištu rada i razvijenost zemlje, umesto prethodnog utvrđivanja procenta u odnosu na prosečnu zaradu, relativizovalo je koncept održavanja životnog standarda, sa stanovišta radnika. Tome su doprinele i promenjene odredbe o kolektivnom pregovaranju (čiji su osnovni predmet zarade), a slično je učinjeno i uvođenjem fleksibilnih formi rada (i radnog vremena).

Podjednako važne delove reformskog paketa predstavljali su i smanjivanje poreza (i doprinosa na zarade), koje je imalo za cilj legalizovanje sive ekonomije, kao i promovisanje aktivne politike zapošljavanja, koje je ukazivalo na potrebu za zaokruživanjem mera usmerenih ka podsticanju zaposlenosti. Istovremeno, inkorporirani su i „relativno velikodušni socijalni programi za one koji izgube radno mesto ili pristanu da dobrovoljno odu iz firme (prema *Zakonu o zapošljavanju*, iz Tranzicionog fonda i iz sredstava kupaca privatizovanih preduzeća), a što je trebalo da ublaži potencijalno i verovatno pogoršanje socijalne situacije tokom tranzicije“ (Mijatović, 2005: 300).

---

<sup>136</sup> Razlozi tome nalaze se i u učešću Svetske banke prilikom sačinjavanja ova dva zakonska nacrta. Ono je bilo neizbežno usled njene donatorske i espertske uloge.

Sistem osiguranja nezaposlenih korigovan je, i to u onim elementima koji su se odnosili na novčanu naknadu za nezaposlene. Tokom perioda 1990-ih osiguranje nezaposlenih predstavljalo je deo „rešavanja“ problema viška zaposlenih: pravo na naknadu ostvarivalo se jednostavnije, često do penzije. Sada je njen iznos redukovano, i to na isplatu u visini od 60% prethodne zarade zaposlenog, tokom prva tri meseca, a nakon toga na 50%. Zaštitnu klauzulu predstavljala je odredba o tome, da ovaj iznos ne sme biti niži od minimalne zarade, ali ni veći od prosečne zarade u Srbiji. Prethodno važeće zakonsko rešenje o periodu isplate u trajanju od 3 do 24 meseca je zadržano, kao i pravo na jednokratnu isplatu naknade u slučaju samozapošljavanja. U situaciji nepostojanja dovoljnih finansijskih sredstava za isplatu naknade, javila se opravdana bojazan od uvećanja broja tražioca naknada (usled privatizacije i restrukturisanja privrede, kao i liberalnijih odredbi i samog *Zakona o radu*). Ovaj broj nije se, međutim, prekomerno uvećavao, bar u prvom periodu primene odredbi, s obzirom na opredeljivanje velikog broja onih koji su ostali bez posla za jednokratne isplate iz Tranzicionog fonda. Pooštavanje uslova za ostvarivanje prava na novčanu naknadu proizašlo je i iz potrebe za destimulisanjem korisnika da se oslanjaju na sistem zaštite.

Usvajanje novog *Zakona o radu* 2005. godine predstavljalo je nastavak reformi. Uvedene promene ocenjene su kao značajne, ali ne fundamentalno različite u odnosu na prethodni Zakon (iz 2001. godine) (Arandarenko, 2011). Stari Zakon bio je previše rigidan za zaposlene, s obzirom da je predviđao nizak stepen njihove sigurnosti, a za poslodavce nedovoljno fleksibilan i stoga nezadovoljavajući za ekonomski razvoj. Brojna rešenja bila su polovična, da bi održala kompromis između onih koji su zastupali tržišnu orijentaciju i onih koji su se zalagali za opstajanje elemenata samoupravljanja. Međutim, novi Zakon išao je više u susret zaposlenima, zbog čega je naišao na oštar protest stranih investitora, Svetske banke i MMF-a. „Najoštrije kritike bile su upućene ponovnom uspostavljanju obaveznog kolektivnog pregovaranja, preteranoj zaštiti sindikalnih lidera, preširokom paketima obaveznih otpremnina, budžetskim posledicama paketa solidarnosti za višak radne snage u bankrotiranim firmama, kao i uvođenju dvostepene žalbene procedure za otpuštanje radnika zbog nezadovoljavajućeg rada“ (Arandarenko, Golicin, 2006: 266). Međutim, prisutno je i mišljenje da iako je Zakon „doneo izvesne promene u korist zaposlenih i time uravnotežio elementarne pretpostavke za ravnopravnost na tržištu rada, mnoga rešenja koja su naizgled išla na

ruku zaposlenima, pokazala su se kao neodrživa“ (Đukić, 2008: 213). Stepen fleksibilnosti tržišta rada neznatno je smanjen, troškovi radne snage su poskupeli. Stepen zaštite zaposlenih je povećan, ali je posledično, povećana i razlika između zaposlenih i nezaposlenih, odnosno smanjene su mogućnosti nezaposlenih da uđu na tržište rada.

Konačna ocena promena sprovedenih po osnovu ovog Zakona uputila je na to da regulativa tržišta rada u Srbiji nije naročito rigidna, u poređenju sa zemljama u regionu Juoistočne Evrope i OECD-a. Istovremeno, Srbija zauzima središnju poziciju, kada je u pitanju zakonodavna zaštita zaposlenja (Arandarenko, Golicin, 2006).

Strateške osnove reformi na tržištu rada definisane su eksplicitno 2005. godine i odnosile su na naredni petogodišnji period (2005-2010). *Nacionalna strategija zapošljavanja* u potpunosti je bila uporediva sa evropskom. U nju su inkorporirani principi i ciljevi Evropske strategije zapošljavanja (puna zaposlenost, unapređenje kvaliteta i produktivnosti rada, kao i podsticanje kohezije na tržištu rada), dok su nacionalni prioriteti Strategije sadržani u „podršci stranim direktnim investicijama i investicionom aktiviranju domaće štednje usmerenim ka održavanju i kreiranju zaposlenosti i smanjivanje razlika između regionalnih tržišta rada“ (Vuković, 2009: 210). Usledilo je usvajanje *Nacionalnog plana akcije za zapošljavanje za period 2006-2008. godine*, sa neposrednim prioritetima za otvaranje radnih mesta, kao i *Nacionalne strategije razvoja za period 2006-2012. godine*.

Poslednje izmene opšteg zakonodavnog okvira izvršene su 2009. godine, usvajanjem novog *Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti*. On predstavlja zaokruživanje aktivne politike zapošljavanja i pooštavanje sistema isplate novčane naknade. Tako su ponovo, ali sada značajno ekstenzivnije, menjana pravila kojima se reguliše maksimalno trajanje prava na novčanu naknadu. Osim toga, predviđa se da naknada iznosi 50% osnovice koja se utvrđuje u odnosu na prosečnu zaradu koju je zaposleni ostvario tokom poslednjih 6 meseci. Iako je propisano da ona ne može biti niža od 80% od minimalne zarade, njen iznos je smanjen, odnosno velikodušnost sistema je umanjena, ali je „postala slična prosečnom nivou za uporedive zemlje regiona Zapadnog Balkana i Centralne i Istočne Evrope“ (Arandarenko, 2011: 188).

Iste godine, došlo je do značajnog unapređenja zakonodavnog okvira zaštite osoba sa invaliditetom u radnom zakonodavstvu. Iako *Zakon o radu* sadrži odredbu o zabrani diskriminacije prilikom zasnivanja radnog odnosa, između ostalog, i po osnovu invaliditeta, *Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom* uređeno je detaljno zapošljavanje pripadnika ove kategorije ranjivih grupa. Ovim zakonom uvodi se i tzv. pozitivna diskriminacija, odnosno obaveza poslodavca da zaposli određen broj lica sa invaliditetom, proporcionalno broju zaposlenih. „Svaki poslodavac koji zapošljava između 20 i 49 zaposlenih ima obavezu da zaposli najmanje jedno lice sa invaliditetom, poslodavac sa više od 50 zaposlenih mora zaposliti najmanje još jedno lice sa invaliditetom, i tako na svakih sledećih 50 zaposlenih“ (Kovačević, 2011: 206). Predviđene su mogućnosti oslobađanja od ove obaveze i one su povezane sa slučajevima u kojima poslodavac na druge, srodne načine, učestvuje u poboljšanju položaja osoba sa invaliditetom (finansira njihovu zaradu u tzv. socijalnom preduzeću ili preduzeću za njihovu profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje itd). Sankcije se odnose na plaćanje tzv. penala, koji se usmeravaju u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2011. do 2020. godine predstavlja nastavak strateškog usmeravanja ka tzv. novom modelu razvoja, u kom su kao prioriteta definisani podsticanje zaposlenosti, socijalno uključivanje i ulaganje u ljudski kapital. Uspostavljanje efikasnog, stabilnog i održivog trenda rasta zaposlenosti i potpuna usklađenost institucija tržišta rada sa tekovinama EU utvrđeni su kao osnovni cilj politike zapošljavanja u periodu do 2010. godine, i to na osnovu karakteristika nacionalnog tržišta rada i smernica iz Strategije „Evropa 2020“.

### **4.3 Aktiviranje nezaposlenih**

Počev od 2003. godine, sistem naknada za nezaposlene dopunjava se merama aktivne politike zapošljavanja. Ali, pre toga, zakonom je promenjena i sama definicija nezaposlenog lica, uključivanjem jedne nepoznanice u odnosu na period socijalizma i devedesetih. Tako je utvrđeno da je nezaposleni, između ostalog, lice „koje aktivno traži zaposlenje“ (čl. 4, *Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti*, 2003), kao i što se predviđaju konkretni postupci, kojima se to dokazuje. Dodatno, definicija



„odgovarajućeg posla“ imala je za cilj preciznije razdvajanje onih koji zaista traže zaposlenje od onih koji su registrovani kao nezaposleni, u svrhu ostvarivanja prava na beneficije (Stojanović, 2005).

Cilj aktivne politike zapošljavanja utvrđen je posredstvom uopštenog podizanja vrednosti ljudskog kapitala, a same aktivne mere na tržištu rada zakonski su ekstenzivno definisane: „1. mere za podsticanje novog zapošljavanja; 2. zapošljavanje određenih kategorija nezaposlenih (koji traže novo zaposlenje, duže čekaju na zaposlenje ili su stariji od 50 godina; 3. zapošljavanje izbeglih i raseljenih lica; 4. zapošljavanje pripadnika etničkih manjina kod kojih je izraženija stopa nezaposlenosti; 5. zapošljavanje i profesionalna rehabilitacija invalida i lica sa smanjenom radnom sposobnošću, u skladu sa zakonom; 6. zapošljavanja viška zaposlenih; 7. profesionalna pokretljivost; 8. samozapošljavanje; 9. zapošljavanje na javnim radovima; 10. druge mere za unapređenje zaposlenosti“ (čl. 31, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, 2003). Tadašnjim zakonskim odredbama utvrđeno je da se finansiranje aktivne politike vrši iz sredstava budžeta Republike Srbije, ali i teritorijalne i lokalne samouprave itd. Ovo rešenje bilo je dosledno potrebi za decentralizovanjem procesa, dok je predviđeno da same programe sprovode Nacionalna služba za zapošljavanje ili privatne agencije.

Promene zakonskog osnova aktivne politike pripremane su još od 2007. godine, da bi bile konačno formulisane i stupile na snagu dve godine kasnije. „Aktivna politika zapošljavanja lepo je i moderno obrađena u Zakonu. Problemi nastaju u operacionalizaciji: niti ima novca za aktivne mere zapošljavanja, niti Nacionalna služba za zapošljavanje funkcioniše na dovoljno visokom nivou“ (Mijatović, 2005: 314). U praksi su primenjivane selektivno mere posredovanja u zapošljavanju i edukacije nezaposlenih. Izdaci za aktivne mere u prvom periodu primene Zakona iz 2003. iznosile su jedan promil BDP (Mijatović, 2005).

Ispravljanje onoga što se u praksi pokazalo neadekvatnim, obuhvatilo je: promenu krutih pravila i pozicioniranje nacionalnog akcionog plana zapošljavanja u ključni instrument kreiranja i planiranja aktivnih programa, kao i uopšteno i inkluzivno definisanje mera aktivne politike zapošljavanja „čime se ostavlja mogućnost nadležnom ministarstvu da

ih kroz godišnji akcioni plan prilagođava stvarnim potrebama tržišta rada, kao i da uvodi inovacije koje smatra neophodnim“ (Arandarenko, 2011: 241).

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja,<sup>137</sup> posledično, pozicioniran je kao osnov planiranja budžeta u oblasti zapošljavanja, kao i što predstavlja instrument utvrđivanja ciljeva i prioriteta aktivne politike zapošljavanja, njenih programa i mera za narednu godinu, kao i vulnerabilnih grupa čiji će pripadnici imati prioritet prilikom zapošljavanja. Sastavni deo plana zapošljavanja, postao je i godišnji program obrazovanja i obuke za potrebe tržišta rada. Istovremeno, predviđa se i utvrđivanje učinka koji Nacionalna služba za zapošljavanje treba da ostvari prilikom sprovođenja programa, kao i aktivnosti praćenja i evaluacije efekata aktivne politike na tržištu rada.

Aktivne mere na tržištu rada redefinisane su tako da obuhvate: „1. posredovanje u zapošljavanju lica koja traže zaposlenje; 2. profesionalnu orijentaciju i savetovanje o planiranju karijere; 3. subvencije za zapošljavanje; 4. podršku samozapošljavanju; 5. dodatno obrazovanje i obuku; 6. podsticaje za korisnike novčanih naknada; 7. javne radove; 8. druge mere usmerene ka licima koja traže zaposlenje“ (čl. 43, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, 2009).

Posredovanje u zapošljavanju odnosi se na upućivanje i povezivanje nezaposlenih i poslodavaca, odnosno usklađivanje ponude i potražnje za radnom snagom. Zakonom je relaksirana obaveza poslodavaca da prijave Nacionalnoj službi za zapošljavanje potrebu za zapošljavanjem – samo oni poslodavci koji očekuju intervenciju NSZ u pronalaženju radnika prijavljuju potrebu za radnicima. Poslovi posredovanja obuhvataju, između ostalog, savetovanje i izradu individualnog plana zapošljavanja. Individualni plan zapošljavanja utvrđuje se u roku od tri meseca nakon prijavljivanja nezaposlenog, revidira se šestomesečno, a teže zapošljive kategorije nezaposlenih imaju prednost u izradi individualnih planova.

---

<sup>137</sup> Predviđeno je da Nacionalni plan zapošljavanja sadrži: „1. makroekonomski okvir za stvaranje i primenu politike zapošljavanja; 2. stanje i tokove na tržištu rada detaljno za narednu i okvirno za naredne tri godine; 3. ciljeve i prioritete politike zapošljavanja; 4. programe i mere aktivne politike zapošljavanja za narednu godinu, sa odgovornostima z anjihovo sprovođenje i potrebnim sredstvima; 5. finansijski okvir z apolitiku zapošljavanja i izvore finansiranja; 6. nosioce poslova realizacije Akcionog plana; 7. kategorije teže zapošljivih lica koja imaju prioritet u uključivanju mera aktivne politike zapošljavanja; 8. indikatore uspešnosti realizacije programa i mera; 9. druge elemente“ (čl. 39, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, 2009).

Pod profesionalnom orijentacijom i savetovanjem podrazumevaju se poslovi pružanja pomoći nezaposlenima u vezi sa izborom karijere i izborom zaposlenja, ali i onima koji žele da promene zanimanje i donesu odluke u vezi sa planiranjem svoje karijere. One su sadržane u profesionalnom usmeravanju, razvijanju sposobnosti za donošenje odluka o zaposlenju, kao i za aktivno traženje posla.

Subvencije za zapošljavanje obuhvataju sredstva za poslodavce koji zaposle nezaposlenog na novom radnom mestu ili lice koje pripada kategoriji teže zapošljivih lica na upražnjenom radnom mestu. Podrška samozapošljavanju, takođe, odnosi se na sredstva, ali i na stručnu pomoć koje nezaposleni dobija, ukoliko se samozaposli. Dodatno obrazovanje i obuka usmereni su ka sticanju teorijskih i praktičnih znanja i veština potrebnih za zapošljavanje i/ili samozapošljavanje nezaposlenih.

Podsticaji za korisnike novčanih naknada namenjeni su korisnicima koji se nakon najmanje tri meseca ostvarivanja prava zaposle na neodređeno vreme. Oni podrazumevaju isplatu 30% od ukupnog iznosa novčane naknade, koji bi im bio isplaćen u preostalom periodu ostvarivanja prava.

Konačno, predviđeno je da se javnim radovima smatraju radovi organizovani u svrhu zapošljavanja, očuvanja i unapređenja radnih sposobnosti nezaposlenih i ostvarivanja određenih društvenih interesa. S tim u skladu, utvrđeno je i da NSZ uključuje u javne radove pripadnike vulnerabilnih kategorija na tržištu rada, kao i nezaposlene u stanju socijalne potrebe.

Organizacija Nacionalne službe za zapošljavanje donekle je izmenjena u pravcu ostvarenja određenih ušteda, dok su uslovi koji se odnose na rad privatnih agencija uređeni detaljnije. Delokrug njihovih aktivnosti je proširen, kao i što je uvedena mogućnost njihovog angažovanja u saradnji sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, na pripremi i sprovođenju individualnih planova zapošljavanja.

#### 4.4 Programi i mere na tržištu rada

Iako je u prethodnom desetogodišnjem periodu postojala izražena potreba, ali i motivacija, za minimiziranjem udela pasivnih mera na tržištu rada, nasuprot aktivnim, u praksi je došlo do niza problema. Izdaci za novčane naknade konstantno potiskuju izdatke za aktivne mere, čineći čak 87-96% sveukupnog budžeta za aktivne i pasivne programe na tržištu rada (tabela 24).<sup>138</sup> Razlog tome su ranije važeća zakonska rešenja o dužini i visini novčanih naknada, u kombinaciji sa snižavanjem stope formalne zaposlenosti. S druge strane, sam sistem osiguranja nezaposlenih, koji je omogućavao ostvarivanje prava na novčanu naknadu samo onima koji su prethodno bili zaposleni, isključivao je izuzetno veliki procenat nezaposlenih. Po pravilu, oko 10% ukupnog broja nezaposlenih ostvarivalo je pravo na novčane naknade po osnovu osiguranja.

Učešće samih rashoda za pasivne i aktivne mere na tržištu rada u periodu od 2007. do 2010. godine iznosilo je „oko 0,5% BDP za ukupne mere i 0,1% BDP za aktivne mere tržišta rada“ (Vlada RS, 2011a: 115). Ovaj podatak odnosi se samo na rashode Nacionalne službe za zapošljavanje. S obzirom da se i iz lokalnih i pokrajinskih budžeta sprovode programi aktiviranja nezaposlenih, izdaci za aktivne mere svakako su veći. Međutim, prema podacima Nacionalne službe, postojećim aktivnim merama na tržištu rada obuhvaćeno je tek 5% registrovanih nezaposlenih lica (OECD, 2008). Čini se da je veličina izdataka za aktivne mere, koja je opredelila procenat korisnika, odlučujuće uticala i na krajnje efekte (aktivne) politike na tržištu rada.

Usluge posredovanja u zapošljavanju, zajedno sa uslugama profesionalne orijentacije i savetovanja o planiranju karijere, su od samog početka, imale najveći obuhvat nezaposlenih i najizraženiji kontinuitet. Jedan od razloga tome, svakako su ograničena budžetska sredstva, odnosno najniži trošak (ovih mera) po korisniku. Njihov razvoj, takođe, bio je vrlo dinamičan i odvijao se u „dva talasa inovacija – prvi se dogodio već oko 2002/2003. godine uvođenjem obuke za aktivno traženje posla, sajmovi zapošljavanja i klubova za aktivno traženje posla. Druga i svakako mnogo ključnija

---

<sup>138</sup> Čini se da se razlog tome donekle nalazi i u kolebanjima u vrednosnoj sferi. Naime, uprkos strateškoj opredeljenosti ka aktivnoj politici zapošljavanja, u Srbiji se iskazuju različiti stavovi o njenoj podesnosti: „Protivnici su uvereni da aktivne mere na tržištu rada uglavnom predstavljaju bacanje državnog novca, dok zagovornici tvrde da su jedini mogući instrument za stvaranje zdravijeg tržišta rada i pružanje pomoći ugroženim grupama“ (Golicin, 2008: 287).

inovacija dogodila se 2005. godine, kada su uvedeni masovni programi grupnog informisanja, procena mogućnosti zapošljavanja (profajling korisnika) i individualni planovi zapošljavanja“ (Arandarenko, 2011: 247).

*Tabela 24 – Finansijska sredstva opredeljena za pasivne i aktivne mere zapošljavanja, 2000-2010. godine*

Godina	Naknade za nezaposlenost, prosečan broj korisnika	Ukupni troškovi za naknade, u 000000 dinara, po tekućim cenama	Aktivne mere na tržištu rada, u 000000 dinara, po tekućim cenama	Naknade kao % programske potrošnje NSZ	Aktivne mere na tržištu rada kao % programske potrošnje NSZ
2000.	47.393	758	521	59,3	40,7
2001.	51.156	2.429	1.057	70,2	29,8
2002.	69.566	4.716	1.306	78,3	21,7
2003.	90.995	7.891	881	90,0	10,0
2004.	76.584	11.404	410	96,5	3,5
2005.	63.295	12.639	1.545	89,1	10,9
2006.	75.059	15.054	1.540	90,7	9,3
2007.	71.334	17.920	2.165	89,2	10,8
2009.	86.602	22.863	3.275	87,4	12,6
2010.	79.417	25.521	3.685	87,3	12,7

*Izvor: Arandarenko, 2011; NSZ, 2010; NSZ, 2011.*

Nasuprot uslugama posredovanja i savetovanja, subvencije za zapošljavanje pripadaju najskupljim merama. Njihov udeo u sveukupnim aktivnim merama raste, počev od 2002. godine, i to sa stanovišta broja nezaposlenih koji ih koriste, kao i finansijskih sredstava za njihovo finansiranje. Ova mera inicijalno se sastojala iz dve komponente: subvencija za samozapošljavanje i subvencija za poslodavce koji otvore novo radno mesto. Vremenom joj je dodata i komponenta subvencija doprinosa za socijalno osiguranje i oslobađanja od poreza na zarade za poslodavce koji zapošljavaju teže zapošljive kategorije. U njih su svrstani mladi do 30 godina, nezaposleni stariji od 45, odnosno 50 godina i osobe sa invaliditetom. Ulogu subvencionisanja donekle imali su i javni radovi, na kojima nisu uvek zapošljavani pripadnici posebno osetljivih grupa, nego je više ispunjavan cilj realizovanja aktivnosti od društvenog interesa.

Subvencije za samozapošljavanje dodeljivane su velikom broju korisnika od 2004. do 2010. godine. Najviši broj korisnika bio je 2005. godine (9.674), a najmanji 2010. (2.217) – u proseku oko 5.000 godišnje. Podaci ukazuju na nešto veću zastupljenost muškaraca (59%), kao korisnika ove aktivne mere, nasuprot ženama (41%). Sa stanovišta godina života, prednjače lica starosti od 30 do 49 godina, za razliku od 25%

mladih i tek 16% starijih. Učešće dugotrajno nezaposlenih lica iznosi oko polovine ukupnog broja korisnika (NZS, 2011). Uspešnost ove mere, međutim, nije procenjavana, odnosno ne postoje zvanični izveštaji o preduzećima koja su nastavila da posluju.

Izuzev relativno malog obuhvata programima obuka, koji je u periodu od 2002. do 2009. godine, iznosio u proseku od 10.000-20.000 korisnika, ova aktivna mera ispoljavala je i suštinske nedostatke: samo malim delom bila je fokusirana na lica bez kvalifikacija, a najvećim delom na obrazovane korisnike, dok je manje imala praktični karakter, a više se odvijala u učionicama i bila opšteg tipa.

Od 2009. godine, međutim, došlo je do značajne promene u programima obuke, uvođenjem *Prve šanse*. Ona je usmerena ka mladim korisnicima (do 30 godina) i ka subvencionisanju njihovog prvog zaposlenja (Vlada RS, 2011a). Tako je eliminisan problem niskog obuhvata, s obzirom da programi obuke u poslednje dve godine predstavljaju jednu od aktivnih mera sa najbržim rastom broja korisnika. Istovremeno, i priroda stečenog znanja se promenila, kao i što su poslodavci iskazali veću zainteresovanost za ovaj program, zbog nepostojanja obaveza da zadrže korisnika određeni minimalni period nakon isteka pripravničkog staža. Međutim, program je načelno usmeren ka mladima koji su obrazovani, tako da i dalje postoji praznina koja se odnosi na obučavanje mladih sa osnovnim obrazovanjem. Podaci za 2010. godinu, upućuju na dominantnu zastupljenost mladih sa srednjoškolskom (skoro 63%) i sa visokoškolskom, odnosno fakultetskom stručnom spremom (33,5%) u ovom programu. Istovremeno, uprkos usmerenosti ka mladima do 30 godina starosti, 12,5% korisnika imalo je preko 30 godina (NSZ, 2011).

Drugu stavku u promenjenoj agendi aktivnih mera od 2009. godine, predstavljaju javni radovi, za koje su finansijska sredstva gotovo udvostručena. Iako i dalje postoji prostor za značajno unapređenje ove mere, podaci upućuju na izvesna poboljšanja. Kao prvo, u pitanju je povećanje obuhvata Roma i osoba sa invaliditetom javnim radovima. Kao drugo, u 2010. godine, uvećao se broj lica bez kvalifikacija angažovanih na javnim radovima i gotovo izjednačio sa brojem angažovanih sa srednjom stručnom spremom. Istovremeno, ovo je bila jedna od retkih mera, u kojima je bilo vidljivo angažovanje ruralnog stanovništva.

## **5 Siromaštvo i socijalna isključenost**

### **5.1 Borba protiv siromaštva – strateški okvir**

Reformski okvir smanjenja siromaštva i strateški pravci borbe protiv siromaštva koncipirani su *Strategijom za smanjenje siromaštva* (SSS), usvojenom krajem 2003. godine. Strategijom se siromaštvo definiše kao „višedimenzionalni pojam, koji pored nedovoljnih prihoda za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, podrazumeva i aspekte vezane za ljudska prava, kao što su nemogućnost zapošljavanja, neodgovarajući stambeni uslovi i neadekvatan pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenim, obrazovnim i komunalnim uslugama, kao i neostvarivanja prava na zdravu životnu sredinu i prirodna bogatstva, pre svega na čistu vodu i vazduh“ (Vlada RS, 2003: 1).

Planom aktivnosti projektovano je da se siromaštvo u Srbiji prepolovi do 2010. godine, s čim u skladu su definisana tri osnovna pravca borbe protiv siromaštva:

- strategija dinamičnog privrednog rasta i razvoja, sa naglaskom na otvaranju novih radnih mesta u privatnom sektoru;
- sprečavanje novih pojava siromaštva kao posledice predstojeće modernizacije i restrukturisanja privrede i racionalizacije države i njenih osnovnih funkcija;
- efikasna primena postojećih i definisanje novih programa, mera i aktivnosti direktno usmerenih na najsiromašnije i socijalno ugrožene grupe i to posebno u najmanje razvijenim područjima (Vlada RS, 2003).

Predviđeno je da cilj ovih aktivnosti predstavlja započinjanje dugotrajnog procesa osposobljavanja stanovništva koje je siromašno da izađe iz siromaštva, time što će im se „razviti sposobnosti potrebne za novu ekonomiju, uz obezbeđeni minimalni standard života“ (Vlada RS, 2003: 2).

Prvi izveštaj o implementaciji SSS sačinjen je 2005. godine. U njemu su predstavljeni rezultati implementacije Strategije od 2004. godine do polovine 2005. godine, kroz

izveštaje državnih institucija, u skladu sa strukturom SSS. Makroekonomski indikatori, fiskalna ograničenja i tranzicija ka tržišnoj privredi praćeni su prikazom mera usmerenih ka smanjenju siromaštva, sa stanovišta zapošljavanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja i socijalne zaštite ugrožene populacije. Aktivnosti poboljšanja položaja penzionera i starih, uporedo sa analizom regionalnih, ruralnih i ekoloških aspekata siromaštva, prema definisanim postavkama u SSS, takođe su obuhvaćeni Izveštajem. Kao osnovni problemi u vezi sa praćenjem implementacije SSS, navedeni su: obuhvat međusobno različitih sektora praćenja; složenost praćenja i nepostojanje standarda i nedostaci postojećih statističkih indikatora. Istaknuto je i da sistem praćenja aktivnosti usmerenih ka smanjenju siromaštva tek treba da bude razvijen u narednom periodu (Vlada RS, 2005a).

Usledio je i Drugi izveštaj 2007. godine, kojim su analizirani efekti primene Strategije u periodu nakon 2005. godine (do prvog kvartala 2007), prema indikatorima i strukturi u potpunosti uporedivim sa Prvim izveštajem (Vlada RS, 2007). S tim u skladu, u njemu su predstavljeni rezultati implementacije SSS u toku 2006. godine i statistički pokazatelji siromaštva i analizirana su budžetska sredstava i sredstava iz međunarodne pomoći usmerena ka smanjenju siromaštva.

Konačno, početkom 2009. godine, na Četvrtoj nacionalnoj konferenciji o smanjenju siromaštva, konstatovano je da je u Srbiji realizovan prvi milenijumski cilj razvoja (iskorenjivanje krajnjeg siromaštva i gladi do 2015. godine), ali i cilj iz SSS o dvostrukom smanjenju broja siromašnih do 2010. godine. Uprkos tome, uzeto je u obzir i da „složeni proces smanjenja siromaštva još uvek nije dovršen. Pritom je istaknuta potreba daljeg unapređivanja postojećih i izrada novih mera i politika u oblasti smanjenja siromaštva i društvene isključenosti“ (Vuković, 2009: 231).

## **5.2 Rizične grupe u Srbiji – apsolutno i relativno siromaštvo**

„U zemlji Srbiji je klasično siromaštvo, u kome se umire od gladi, jer bukvalno nema hrane ili pojedinac nije u stanju da sebi obezbedi najogoljeniju egzistenciju, bilo vrlo, vrlo retko. Srbija nije nikad bila zemlja u kojoj se umiralo od gladi, već 'raj za siromašnog čoveka' (Herbert Vivian, 1897)“ (Vlada RS, 2003: 12). Uprkos tome što siromaštvo u Srbiji nema dimenzije (raširene) nemogućnosti preživljavanja, skoro jedan



vek posle ove konstatacije, podaci o broju i strukturi siromašnih, svrstali su siromaštvo u red najznačajnijih socijalnih problema i izazova.

*Tabela 25 – Kretanje siromaštva u periodu od 1995. do 2002. godine*

	1995.	2000.	2002.
Indeks siromaštva, u %	28,9	36,5	14,5
Dubina siromaštva, u % od BDP	4,1	3,1	3,5
Prosečan deficit dohotka, u % od linije siromaštva	23,2	25,4	32,2

*Izvor: Vlada RS, 2003.*

Nakon 1996. godine, kada je na prostoru tadašnje Jugoslavije bilo 2,7 miliona siromašnih, 2002. godine u Srbiji je „približno 800.000 ljudi bilo siromašno (10,6% stanovnika ili 250.000 domaćinstava) jer je njihova potrošnja (po potrošačkoj jedinici) bila manja od 4.489 dinara ili 72\$ mesečno, odnosno 2,4\$ dnevno, što je utvrđeno kao nacionalna linija siromaštva“ (Vlada RS, 2003: 2) (tabela 25).<sup>139</sup> U periodu od 2002.<sup>140</sup> do 2007. godine smanjen je broj siromašnih i on je iznosio oko 490.000 ili 6,6% (Vlada RS, 2007).<sup>141</sup> Upravo ovaj napredak, poslužio je kao osnov za konstataciju zvaničnika i kreatora politika o realizaciji milenijumskih ciljeva razvoja, u onom delu koji se odnosi na siromaštvo, uporedo sa realizacijom cilja SSS. Međutim, merenjem nisu u potpunosti bile obuhvaćene neke od kategorija stanovništva označenih kao naročito izložene siromaštvu: Romi, izbeglice, interno raseljena lica i stanovnici kolektivnih centara. Osim toga, poređenje podataka o strukturi siromašnih iz 2002. u odnosu na 2007. godinu, govorilo je u prilog opstajanju izuzetno nepovoljnog profila siromaštva, kao i što su postojale bojazni od dugotrajnijeg i strukturisanog siromaštva među seoskim stanovništvom, naročito u jugoistočnoj Srbiji, neobrazovanima, nezaposlenima, starima i sl. Pogoršanje ekonomskih trendova u kontekstu svetske krize, koje nije „ušlo“ u sliku o

<sup>139</sup> Pomeranjem linije siromaštva na 5.507 dinara mesečno (ili US\$ 2,9 dnevno), broj siromašnih se duplirao (oko 1.600.000 stanovnika ili oko 474.000 domaćinstava), što je predstavljalo 20% populacije, pri čemu najrizičnije socijalne grupe, poput: Roma, izbeglih i interno raseljenih lica, nisu bile obuhvaćene Anketom.

<sup>140</sup> Prema rezultatima Ankete o potrošnji domaćinstava, u Srbiji je 2003. godine, 10,5% populacije bilo siromašno. Njihova potrošnja bila je ispod nacionalne linije siromaštva, koja je iznosila 4.970 dinara mesečno po članu domaćinstva. Procenat ekstremno siromašnog stanovništva, tj. stanovnika sa potrošnjom manjom od 2.097 dinara mesečno, bio je ispod 1%. U toku naredne, 2004. godine, broj siromašnih nije se značajno promenio, odnosno svaki deseti stanovnik Srbije bio je siromašan (Vlada RS, 2007).

<sup>141</sup> Trendovi kretanja broja siromašnih u periodu nakon 2003. godine, ne mogu se direktno uporediti sa periodom koji je prethodio, usled različitosti u metodološkim osnovama Ankete o potrošnji domaćinstava u odnosu na prethodno korišćenu Anketu o životnom standardu. Anкета o potrošnji domaćinstava omogućuje međunarodnu uporedivost podataka na osnovu usklađenosti sa preporukama EUROSTAT-a, Svetske banke, Međunarodne organizacije rada i Ujedinjenih nacija.

siromaštvu (sa početka 2009. godine), dovelo je do smanjenja stopa zaposlenosti i rezultovalo takođe nepovoljnim trendovima u konktestu siromaštva.

Tako je naredne, 2008. godine, trend smanjenja apsolutnog siromaštva na 6,1% prekinut krizom i 2009. godine došlo je do povećanja stope na 6,9%, a 2010. godine na 8,8% (Vlada RS, 2011a). Time je poništeno poboljšanje postignuto u poslednjim godinama, s obzirom da je procenat apsolutno siromašnih sada isti kao i 2006. godine.

*Tabela 26 – Stopa rizika od siromaštva u periodu od 2006. do 2009. godine*

	2006.	2007.	2008.	2009.
Stopa rizika od siromaštva	20,9	21,0	17,9	17,7
Prag rizika od siromaštva, u RSD				
Jedna osoba	8.338	9.900	11.520	12.828
Domaćinstvo sa dvoje odraslih i dvoje dece mlađe od 14 godina	17.615	20.790	24.192	26.939
Relativni jaz rizika od siromaštva, u %	28,5	28,5	23,6	22,0
Stopa subjektivnog rizika od siromaštva	50,0	43,6	43,4	42,2

*Izvor: Vlada RS, 2011a.*

Za razliku od apsolutnog siromaštva, dinamika relativnog siromaštva<sup>142</sup> imala je silazni trend, čak i u 2009. godini. U periodu od 2006. godine, od kada se vrši izračunavanje stope rizika od siromaštva, do 2009. godine, relativno siromaštvo se, sa neznatnim kolebanjem, smanjilo sa 20,9% na 17,7% (tabela 26) (Vlada RS, 2011a).

Karakteristike relativnog i apsolutnog siromaštva u Srbiji značajno se preklapaju. Rizik od siromaštva uslovljen je dominantno starošću, tj. godinama života, brojem članova porodice (domaćinstva), a zatim i statusom na tržištu rada, tj. ekonomskom delatnošću. Uslovljenost rizika od siromaštva polom značajno se relativizovala u opštoj populaciji, ali je slika donekle drugačija ukoliko se polna dimenzija ukrsti sa godinama života, brojem članova domaćinstva i aktivnošću.

Sa stanovišta godina života, nadprosečne stope rizika od siromaštva evidentirane su u populaciji dece do 18 godina života i kod lica preko 65 godina starosti. Nakon inicijalnog smanjenja rizika od siromaštva kod dece, došlo je do njegovog uvećanja, tako da je u 2009. godini stopa rizika od siromaštva dece iznosila 22,1%. Time je ona bila

<sup>142</sup> Istraživanje relativnog siromaštva predstavlja nov koncept u Srbiji i odnosi se na stopu rizika od siromaštva. Ona iznosi 60% medijane nacionalnog dohotoka po potrošačkoj jedinici.

veća za 24,9% u odnosu na stopu opšte populacije. Udeo siromašnih starih (18,2%) bio je nešto ispod udela siromašne dece u 2009. godini (Vlada RS, 2011a).

Rizik od siromaštva prema polu pokazuje sve približnije stope između žena i muškaraca. Tako se stopa rizika od siromaštva kod žena od 21,6% i muškaraca od 20,1% u 2006. godini smanjila, a zatim i u potpunosti izbrisala 2009. godine. Tada je iznosila 17,7% kod muškaraca i 17,8% kod žena. Nasuprot opštim stopama, polne razlike postojale su u određenim starosnim grupama. Tako su u populaciji mladih od 18 do 24 godine, muškarci bili više izloženi riziku od siromaštva (17,6% nasuprot 15,9% kod mladih žena), ali i u populaciji lica starosti od 25 do 54 godine, a zatim i 55 do 64 godine. Međutim, u populaciji preko 65 godina, žene su značajno više izložene riziku od siromaštva (19,5% u odnosu na 16,4%) (Vlada RS, 2011a).

Prema strukturi domaćinstava, domaćinstva sa decom (18,9%) imala su viši rizik od siromaštva u odnosu na domaćinstva bez dece (16,2%). Među domaćinstvima sa decom, najviši rizik od siromaštva u 2009. godini imala su domaćinstva sa dve odrasle osobe sa troje i više dece (32,7%), a odmah zatim domaćinstva samohranih roditelja sa jednim ili više dece (30,6%). Kada su u pitanju domaćinstva bez dece, rizik od siromaštva bio je viši u jednočlanim domaćinstvima (24,7%), nego u dvočlanim. U strukturi jednočlanih domaćinstava, siromašnija su domaćinstva žena, a zatim i lica preko 65 godina starosti (Vlada RS, 2011a).

Sa stanovišta (ne)aktivnosti, stopa rizika od siromaštva u 2009. godini bila je najviša kod neaktivnih lica (čak 47,4%), a zatim kod nezaposlenih (30,5%). Sledi kategorija samozaposlenih (26,5%), kod kojih je stopa rizika od siromaštva bila duplo viša nego kod zaposlenih (13,6%), s obzirom na „zaposlenost na nesigurnim poslovima, najčešće u neformalnom sektoru (sa niskim zaradama i niskom produktivnošću, često bez plaćenog osnovnog zdravstvenog i penzijsko-invalidskog osiguranja)“ (Vlada RS, 2011a: 91) Među zaposlenima, stope rizika bile su više kod muškaraca, nego kod žena. Pored zaposlenih, ispodprosečne stope rizika od siromaštva bile su i kod penzionera (12,9%), kod kojih dominira siromaštvo kod žena u odnosu na siromaštvo kod muškaraca (Vlada RS, 2011a).

Stope subjektivnog siromaštva bile su duplo više u odnosu na stope objektivnog siromaštva, ali je dinamika ove dve stope imala vrlo slične trendove: uporedo sa opadanjem objektivne, opadala je i subjektivna stopa izloženosti siromaštvu (Vlada RS, 2011a).

Izuzev viših stopa siromaštva kod dece i starih, višečlanih porodica i nezaposlenih, profil apsolutnog siromaštva upućuje na izražene regionalne razlike, naročito između Beograda i centralne Srbije, a zatim i na razlike između urbanih i ruralnih sredina. „Prema procenama apsolutnog siromaštva, najugroženije je bilo stanovništvo ruralnih područja, posebno u centralnoj Srbiji, deca do 14 godina starosti, neobrazovani, nezaposleni i neaktivni“ (Vlada RS, 2011a: 98).

Pre svega, zadržalo se siromaštvo, kao determinantna ruralnih područja, nasuprot periodu 1990-ih, kada je bilo više vezano za gradska područja. U dvogodišnjem periodu koji je prethodio krizi (2006-2008), pad siromaštva bio je značajno brži u ruralnim, nego u gradskim sredinama. Međutim, tokom 2009. godine, siromaštvo u urbanim sredinama ostalo je skoro nepromenjeno (oko 5%), nasuprot ruralnim (porasla je sa 7,5% u 2008. na 9,6% u 2009. godini). Sa stanovišta regiona, najveći indeks siromaštva bio je 9,3% u centralnoj Srbiji, nasuprot tek 3,8% u Beogradu, dosledno ekonomskim razlikama u razvijenosti regiona.

Konačno, apsolutno siromaštvo bilo je u direktnoj vezi sa stepenom obrazovanja. Nadprosečan rizik od siromaštva postojao je u domaćinstvima čiji su nosioci bez škole ili sa osnovnom školom. U periodu koji je prethodio krizi, ova grupacija stanovništva imala je izuzetno visoku stopu smanjenja siromaštva, za razliku od 2009. godine, kada je došlo do celokupnog rasta siromaštva upravo u ovoj kategoriji.

Kumulacija rizika, odnosno povezanost više faktora rizika, rezultovala je višim stopama (rizika od) siromaštva. Ona je izražena naročito i dodatno kod Roma, dok su stope siromaštva osoba sa invaliditetom i interno raseljenih lica i izbeglica, gotovo uporedive sa ostatkom populacije.

Siromaštvo Roma, prema podacima iz 2007. godine, vezuje se čak za polovinu čitave populacije (49,2%), čime su Romi oko 7,5 puta bili izloženiji siromaštvu u odnosu na

ostatak stanovništva Srbije. Siromaštvo Romske dece prisutno je u još višem procentu i iznosilo je 56,3%. Stope njihovog obuhvata obrazovanjem izuzetno su niske i kreću se između 35% i 60% dece, dok tek oko 30% Roma završi osnovnu školu. Stopa nezaposlenosti bila je viša četiri puta od nacionalnog proseka, odnosno udeo nezaposlenih Roma kretao se oko 60% (Vuković, 2009).

Osobe sa invaliditetom izloženije su siromaštvu od proseka populacije. U 2007. godini, 8,13% lica sa invaliditetom bilo je siromašno, od kojih su većinu činila lica preko 60 godina (čak 68,5%). Stope obrazovanja osoba sa invaliditetom su niske – jedna četvrtina imala je završenu osnovnu školu, jedna trećina imala je završenu srednju školu, a 11% je bez škole. Sa stanovišta obrazovanja, najvišu stopu siromaštva imale su najmanje obrazovane osobe sa invaliditetom – 86,3%. Stope zaposlenosti osoba sa invaliditetom (tek 13%) takođe utiču nepovoljno na stope siromaštva (Vuković, 2009).

Istraživanje siromaštva u izbegličkoj populaciji u 2007. godini (Milojević, Vuksanović, 2009) uputilo je na stopu siromaštva od 7,10%, pri čemu je najviša stopa siromaštva prisutna u starosnoj grupi preko 60 godina (10,17%).<sup>143</sup> Polna razlika bila je zanemarljiva, jer je procenat siromašnih muškaraca iznosio 6,98%, a procenat siromašnih žena 7,21%. Takođe, siromašnija su bila neznatno jednočlana izbeglička domaćinstva, nasuprot višečlanim. U istraživanoj populaciji, najzastupljenija su bila lica sa srednjom školom (oko 35%), a zatim sa osnovnom (21,3%). Procenat siromašnih iznosio je 27,2% bez škole, kao i 14,4% sa nepotpunom osnovnom školom. Nausprot tome, procenat siromašnih sa višim i fakultetskim obrazovanjem bio je najniži (3,10%). Najveći udeo siromašne izbegličke populacije živeo je u Jugoistočnoj Srbiji (14,03%), a najmanji u Beogradu (2,86%), kao i što je proporcija siromašnog izbegličkog stanovništva bila značajno veća u ruralnim, nego u urbanim sredinama. Konačno, procenat siromašnih prema radnoj aktivnosti, bio je najviši kod nezaposlenih (13,33%), a zatim kod neaktivnih (8,43%). Najniži je bio kod zaposlenih izbeglica i iznosio je 5,04% (Milojević, Vuksanović, 2009).

---

<sup>143</sup> Istraživanjem nije obuhvaćena starosna grupa do 19 godina života, nego samo lica rođena 1989. godine i kasnije.

### 5.3 Socijalna uključenost i problematika socijalne isključenosti

Kreiranje programa i mera socijalne uključenosti u Srbiji novijeg je datuma. Kao deo aktivnosti koje se preduzimaju u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji, prvi koraci u tom pravcu načinjeni su početkom 2009. godine, kada je pripremljen predlog liste indikatora za praćenje društvene uključenosti, kao osnov za izradu izveštaja i u svrhu stvaranja polazišta za definisanje javnih politika smanjenja socijalne isključenosti. Predviđeno je i da se merenje društvene uključenosti vrši prema osnovnim *Laeken* indikatorima (finansijsko siromaštvo, zaposlenost, obrazovanje i zdravstvo) uz proširenje sa dve nove, nacionalno specifične dimenzije: zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba i socijalna participacija.<sup>144</sup>

Podaci o *finansijskom siromaštvu* upućuju na više stope rizika od siromaštva u Srbiji. Uz sve predostrožnosti u vezi sa nepotpunom uporedivošću nacionalnih podataka sa podacima EU, iako je stopa rizika od siromaštva u Srbiji od 17,7% iznad proseka EU, koji je iznosio 16,6%, ovo poređenje ipak nije značajno diskreditujuće po Srbiju. Nacionalne stope značajno su niže od stopa u Rumuniji (23,4%) i u Bugarskoj (21,4%), zemljama u kojima su one najviše u EU27. Istovremeno, relativni jaz rizika od siromaštva iznosio je 22% linije siromaštva, što je u potpunosti uporedivo sa prosekom EU (21,9%) i ispod vrednosti za Hrvatsku, Rumuniju i Bugarsku. Podaci o disperziji oko praga rizika od siromaštva ukazuju na izuzetnu senzitivnost stopa u odnosu na utvrđene dohotke. Tako bi podizanje linije siromaštva za samo 10%, rezultovalo povećanjem stope rizika od siromaštva za 49%, i to na čak 26,4%. Kvintilni odnos od 4,7 bio je nešto niži od proseka EU (5), kao i *Gini* koeficijent (29,5 nasuprot 30,6 u EU) (Vlada RS, 2011a). Ova dva indikatora nisu objektivno visoka, niti nepovoljna, za razliku od subjektivnog osećaja stanovništva kada je u pitanju „raspodela“ nejednakosti u društvu.

---

<sup>144</sup> Osnovni izvori podataka za utvrđivanje socijalne uključenosti trenutno su Anketa o potrošnji domaćinstava i Anketa o radnoj snazi. Osim toga, koriste se podaci iz vitalne statistike i statistike obrazovanja Republičkog zavoda za statistiku i Ministarstva prosvete, uporedo sa zdravstvenim statističkim podacima Instituta za javno zdravlje „Batut.“ „Postojeći izvori podataka ne omogućavaju praćenje promene stanja određene grupe u društvu zbog nedostatka panel-podataka. Takođe, za mnoge pokazatelje može se doći do najopštijeg podatka, a detaljnija disagregacija podataka nije moguća. Za donošenje tačnih i kvalitetnih zaključaka o stanju i promeni stanja ugroženih grupa, potrebno je u dovoljno dugom periodu pratiti promene u društvu. Naša statistika još uvek ne može da pruži detaljnu klasifikaciju domaćinstava po različitim kriterijumima, a poseban problem se javlja kod ukrštanja nekoliko kriterijuma podele (npr. detaljna starosna podela, polna podela, prikaz prema tipovima domaćinstava, regionima/opštinama, obrazovnim nivoima, etničkoj pripadnosti, tipu naselja, statusu interno raseljenih lica/prisilnih migranata, osoba sa invaliditetom...)“ (Vlada RS, 2010a: 13).

Nasuprot tome, pokazatelji socijalne uključenosti koji se odnose na dimenziju *zaposlenosti* u Srbiji, daleko su ispod nivoa EU i uporedivi su samo sa drugim zemljama zapadnog Balkana. Pre svega, tokom krize pad zaposlenosti bio je značajno viši u odnosu na pad BDP, za razliku od svih drugih evropskih zemalja, uključujući i zemlje iz regiona. Dugoročna nezaposlenost, kao 10,91% ukupne nezaposlenosti i učešće dugoročno nezaposlenih od čak 65,5%, svrstava Srbiju nepopularno visoko na evropskoj lestvici. Isto je i sa stopama nezaposlenosti mladih, osoba bez kvalifikacija, ruralnog stanovništva, izbeglih i interno raseljenih lica, a poseban izazov predstavlja nezaposlenost Roma. Svi ovi indikatori i inače nepovoljni, dodatno su pogoršani pod uticajem krize.

Indikatori *obrazovanja*, kao i zaposlenosti, pokazuju značajne nedostatke u poređenju sa EU, naročito kada je u pitanju kvalitet obrazovnih programa i sadržaja. Participacija dece u predškolskom vaspitanju i obrazovanju iznosila je tek 46,9% nasuprot 85%, koliko iznosi prosek Unije. Još je nepovoljniji odnos obuhvata dece uzrasta 0 do 3 godine. Stope obuhvata dece osnovnim obrazovanjem u Srbiji su visoke i iznose 98,07%, a stope završavanja osnovne škole su preko 99%. Međutim, procenat dece koja napuste osnovnu školu je visok – 7,04% ili 5.997 dece godišnje i najčešće su iz Romske populacije. Povećane su i neto stope upisa dece u srednje škole na 82,7%, ali su komparativno vrlo visoke stope prevremenog napuštanja srednje škole (23,5% trogodišnjih, a 9,3% četvorogodišnjih srednjih škola). Dodatno, one su najviše kod marginalizovanih grupa (62% kod Roma), kao i kod mladih iz najsiromašnijih porodica (42%). Obuhvat stanovništva programima celoživotnog učenja izuzetno je nizak.

*Zdravstvo*, kao faktor socijalne uključenosti, pokazuje mešovite rezultate. Indikatori koji se odnose na dostupnost zdravstvene zaštite govore u prilog visokog obuhvata stanovništva zdravstvenom zaštitom (oko 94%), ali i na nepokrivenost marginalizovanih kategorija stanovništva. Očekivano trajanje života za 2009. godinu isnosilo je 73 godine - 76,4 za žene i 71,1 za muškarce, ali i dalje zaostaje za prosekom EU. I opšte stanje zdravlja, prema izjavi ispitanika, lošije rangira Srbiju u odnosu na Uniju (56% nasuprot 65,1% izjavilo je da je dobrog zdravlja). Pored izvesnog napretka ostvarenog u ovom domenu, napredak indikatora kvaliteta zdravstvene zaštite koji se u Srbiji prate, ostvaren je kada su u pitanju stope zadovoljstva korisnika, koje su vrlo visoke. Međutim, i

perinatalna smrtnost takođe vrlo je visoka (u Srbiji iznosi 8,9%, a u EU 5,8%). Opstale su razlike koje se tiču nejednakosti u ishodima po zdravlje stanovnika u opštoj populaciji i u vulnerabilnim grupama. Konačno dugoročna finansijska održivost zdravstvenog sistema ukazuje na procentualno više rashode unutar BDP za zdravstvo u Srbiju, nego u EU (9,8% u odnosu na 9% BDP u proseku). Ovaj podatak je samo relativan, jer je srpski BDP nesrazmerno manji, tako da su stvarni iznosi potrošnje izuzetno komparativno niski. Tako su troškovi za zdravstvenu zaštitu u 2008. godini iznosili 838 ppp\$ po stanovniku, nasuprot 2.877 ppp\$ u EU.

#### **5.4 Strateške reforme sistema socijalne zaštite**

Strateški okvir reformi socijalne zaštite postavljen je 2005. godine usvajanjem *Strategije razvoja socijalne zaštite*. Kao najvažniji nedostaci i razlozi reformi socijalne zaštite, identifikovani su izuzetna pasivnost korisnika prava u sistemu socijalne zaštite, nedovoljna razvijenost mreže socijalnih usluga, centralizovanost, nefleksibilnost i neefikasnost sistema. Strateški pravci razvoja i transformacije socijalnih službi pozicionirani su u okvir izgradnje novih politika, decentralizacije, efikasnijih materijalnih usluga i obezbeđivanja kvalitetnih usluga podrške (Vlada RS, 2005b).

*Izgradnja novih politika* odnosi se na konstituisanje modela integralne socijalne zaštite, orijentisane ka korisnicima i usmerene ka njihovom osposobljavanju za nezavisan i produktivan život u zajednici. Stoga je predviđeno da izgradnja novih politika obuhvati dva nivoa: strateško planiranje i holističku procenu potreba korisnika.

S tim u skladu, potreba za strateškim planiranjem proizilazi iz realistične situacije korisnika prava iz socijalne zaštite, kojima su najčešće potrebne povezane usluge iz drugih segmenata sistema (zdravstvenog, obrazovnog itd). U tom kontekstu, trebalo bi da se prevaziđe faktička podela nadležnosti za različite usluge i da se uspostavi saradnja. Postojeća saznanja iz prakse, međutim, upućuju na preklapanje izvesnih nadležnosti, uz odsustvo nekih drugih. Dodatno, podaci koji se o korisnicima prikupljaju u različitim sistemima nisu uporedivi, usled metodoloških nedostataka i ne mogu predstavljati osnov zajedničkog planiranja. Administrativne procedure su izuzetno kompleksne i ne omogućuju stvarnu participaciju korisnika.



Pored toga, predviđa se i da holistička procena potreba korisnika treba da zameni dominantan pristup usmerenosti profesionalnih radnika ka utvrđivanju nedostataka i patoloških stanja i ponašanja korisnika. Marginalizacija njihovih snaga, pasivizacija i stigmatizacija ne omogućuju pružanje podrške u njihovim izuzetno komplikovanim situacijama socijalnih, psihičkih i finansijskih problema.

*Decentralizacija* se u Strategiji smatra osnovom za izgradnju modela integralne socijalne zaštite. Osnovne zamerke upućene zakonodavnim rešenjima su, da se odnose u mnogo većoj meri na republički, nego na lokalni nivo, da lokalne zajednice nemaju dovoljnu samostalnost i da nisu motivisane da razvijaju niz usluga, što vodi ka njihovom uvećanom oslanjanju na republički nivo. U pitanju su ne samo usluge koje su najskuplje, nego i što brojni programi nisu dovoljno razvijeni.

Novčane naknade, s tim u skladu, trebalo bi da budu propisane na centralnom nivou, i to samo sa stanovišta minimalnih prava korisnika. Finansiranje bi trebalo ostvariti na lokalnom nivou, uz doniranje sredstava onim zajednicama koje nemaju dovoljna sredstva. Izmenama zakona, lokalnim zajednicama trebalo bi omogućiti da opredele izvesna sredstva za finansiranje prava iz socijalne zaštite, ali uz predviđanje sankcija u slučaju njihove zloupotrebe.

S druge strane, u Strategiji je predviđeno da se socijalne usluge, čije se pružanje smatra nepodesnim na lokalnom nivou, organizuju na centralnom nivou, u saradnji između više lokalnih zajednica. To bi ostavilo prostor i za funkcionisanje određenih, ali ograničenih, izuzetno specijalizovanih usluga na centralnom nivou, koje bi finansirale lokalne zajednice čiji korisnici ostvaruju pravo na te usluge. Istovremeno, razvijanje različitih usluga na lokalnom nivou, bilo bi isplativije i za zajednicu i za građane.

U Strategiji je identifikovano i da najznačajniju bojazan po decentralizaciju predstavlja ugrožavanje minimalnih standarda ili stvaranje velikih dispariteta u kvalitetu usluga između različitih lokalnih zajednica.

*Efikasnije materijalne usluge* podrazumevaju obezbeđivanje zadovoljenja bar osnovnog minimuma potreba i posmatraju se, između ostalog, sa stanovišta mogućnosti

integrisanja svih lokalnih službi koje se bave ostvarivanjem prava na materijalna davanja.

*Pružanje kvalitetnih usluga u socijalnoj zaštiti* ima za cilj sprečavanje marginalizacije i socijalne isključenosti rizičnih grupa, kao i zavisnosti od materijalnih davanja i obuhvata:

- „podsticanje razvoja raznovrsnih socijalnih usluga u zajednici i uključivanje u sferu pružanja usluga što više različitih socijalnih aktera;
- uvođenje novih usluga socijalne zaštite u okviru postojećih institucija i službi socijalne zaštite i u zajednici;
- podržavanje i afirmaciju porodice kao najboljeg okvira zaštite ranjivih grupa i podsticanje razvoja hraniteljstva, usvojenja, usluga dnevnih centara, kućne nege i pomoći i drugih usluga socijalne zaštite;
- izradu standarda i unapređenje kvaliteta usluga koje se pružaju u okviru institucija i službi socijalne zaštite;
- definisanje i povezivanje usluga različitih sektora i podsistema na svim nivoima;
- uvođenje efikasnog sistema žalbi“ (Vlada RS, 2005b: 13).

## **5.5 Programi pomoći i podrške**

Zakonski okvir socijalne zaštite u Srbiji je u proteklih dvadeset godina bio regulisan *Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana* iz 1991. godine. Tokom ovog perioda, Zakon je podvrgavan brojnim, značajnim i suštinskim izmenama, ali je sve do kraja marta 2011. godine izostalo donošenje novog zakonodavnog okvira.

I novim *Zakonom o socijalnoj zaštiti* predviđena su prava na novčana davanja i prava na socijalne usluge. Prva grupa prava, tj. prava na materijalnu podršku, ostvaruje se posredstvom novčane socijalne pomoći,<sup>145</sup> dodatka za pomoć i negu drugog lica, dodatka za pomoć i negu drugog lica u uvećanom iznosu, pomoći za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i drugih vrsta materijalne podrške (čl. 79, *Zakon o socijalnoj zaštiti*, 2011). Njihova svrha definisana je kao obezbeđivanje egzistencijalnog minimuma i podrške socijalnoj uključenosti korisnika.

Drugu grupu prava, tj. prava na usluge socijalne zaštite, uopšteno sačinjavaju aktivnosti koje imaju za cilj pružanje podrške i pomoći pojedincu i porodici da poboljšaju, odnosno očuvaju kvalitet života, otklone ili ublaže rizike nepovoljnih životnih okolnosti i stvore mogućnosti za što potpuniju integraciju u zajednicu. Usluge se sastoje iz usluga procene i planiranja, dnevnih usluga u zajednici, usluga podrške za samostalan život, savetodavno-terapijskih i socijalno-edukativnih usluga, kao i usluga smeštaja (čl. 40, *Zakon o socijalnoj zaštiti*, 2011).

Sredstva za finansiranje prava na materijalnu podršku obezbeđuju se iz republičkog budžeta, a isplatu vrši resorno ministarstvo, preko opštinskih centara za socijalni rad. Izuzetak predstavlja obezbeđivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i na pomoć u naturi, koje su u nadležnosti lokalne samouprave. S druge strane, u zavisnosti od vrste, usluge su u nadležnosti lokalne samouprave, pokrajine ili Republike. Sa izvesnim izuzecima, predviđeno je i licenciranje pružaoca onih usluga socijalne zaštite, koje nadležni akteri nisu u mogućnosti da obezbede.<sup>146</sup>

Uslovi za ostvarivanje prava razlikuju se u zavisnosti od prava koje je u pitanju, ali uopšteno svi državljani Srbije<sup>147</sup> mogu da budu korisnici novčanih naknada i usluga iz socijalne zaštite.<sup>148</sup> Prava na programe novčanih davanja ostvaruju se na osnovu provere

---

<sup>145</sup> U pitanju je pravo koje je prethodno definisano kao pravo na materijalno obezbeđenje porodice (MOP).

<sup>146</sup> Jedna od najznačajnijih promena u odnosu na ranije zakonodavstvo, jeste upravo uvođenje javnih nabavki usluga. Izuzev toga, promene se odnose i na uvođenje komore, licenciranje stručnih radnika i pružaoca usluga, a kontrola, stručni nadzor i inspekcija, takođe su izmenjeni.

<sup>147</sup> Predviđeno je da prava na materijalnu podršku mogu da ostvare i lica koja nisu državljani Srbije pod posebnim uslovima.

<sup>148</sup> Osnovni programi socijalne zaštite usmereni su ka kategorijama stanovništva koje su izložene riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. To su: lica nesposobna za rad (invalidi), višečlane porodice, samohrani roditelji, deca bez roditeljskog staranja, ratni veterani, civilne žrtve rata, deca i stari uopšteno.

imovinskog stanja, a prava na socijalne usluge mogu ostvariti svi oni koji se suočavaju sa preprekama u zadovoljenju potreba.

Sistem socijalne zaštite predstavlja miks elemenata centralizacije i decentralizacije. „Prema kriterijumima za uvođenje u pravo i iznosu pomoći (značajne razlike između razvijenih i nerazvijenih područja, odnosno između opština zbog razlika u veličini prosečne zarade u privredi opštine/grada gde je prebivalište korisnika), kao i razvijenoj mreži ustanova socijalne zaštite koje vrše kontrolu na terenu i donose odluku o uvođenju u pravo, sistem državne pomoći siromašnima je u značajnoj meri decentralizovan. S druge strane, prisutan je visok stepen centralizacije izvora finansiranja (budžet Republike)“ (Bogićević, Krstić, Mijatović, 2002: 67).

Pre svega, samo kreiranje i sprovođenje politike podrške i pomoći siromašnima u nadležnosti je ministarstva za socijalna pitanja, pri čemu su kao njihovi nosioci određeni lokalni organi (opštine), odnosno institucije socijalne zaštite i nevladine organizacije. Ministarstvo je zaduženo za vođenje socijalne politike, osnivanje ustanova socijalne i dečje zaštite, obezbeđenje sredstava iz budžeta itd. Lokalni organi vlasti obezbeđuju sredstva za ostvarivanje prava u svojoj nadležnosti, dodatne oblike državne pomoći, viši nivo naknada definisanih zakonom, kao i što mogu biti osnivači ustanova socijalne zaštite. Nivoi decentralizacije se razlikuju, shodno oblasti i nisu uniformni.

*Delegiranje*, kao forma decentralizacije koja podrazumeva prenos izvesnih aktivnosti sa centralnog na lokalni nivo, postoji u oblasti dečijih dodataka<sup>149</sup> i prava ratnih invalida. Vrste dokumenata koje je potrebno prikupiti za ostvarivanje ovih prava, kao i svi ostali zahtevi, propisani su na centralnom nivou, sa kojeg se i finansiraju ova prava, ali opštine sakupljaju podatke i dokumenta.

*Dekoncentracija* se odnosi na prenos izvesnih ovlašćenja sa Ministarstva ili nacionalnih službi na sektorske organizacije na lokalnom nivou i postoji delimično kod prava na novčanu socijalnu pomoć i dodatka za pomoć i negu drugog lica. Centri za socijalni rad sakupljaju dokumentaciju i izdaju rešenja za ostvarivanje prava, uz ograničena

---

<sup>149</sup> Dečiji dodaci *de facto* pripadaju sistemu pomoći i podrške porodicama (tj. dečje zaštite), ali su socijalno-politički instrument orijentisan ka siromašnim porodicama sa decom.

diskreciona ovlašćenja. Prava i dokumentacija propisani su na centralnom nivou, koji i finansira ova prava.

Prethodni izraženi kriterijumi decentralizacije, što se reflektovalo na iznos socijalne pomoći, izmenjeni su 1991, a zatim i 2004. godine. Izmene dotadašnje uslovljenosti iznosa materijalnog obezbeđenja prosečnom zaradom u opštini prebivališta, argumentovane su nerelevantnošću indikatora životnog standarda (između ostalog i zbog problema u vođenju statistike), a zatim i neadekvatno definisanim cenzusima za ostvarivanje ovog prava. Prelazak sa decentralizovanih na centralizovane kriterijume<sup>150</sup> u ovoj oblasti, motivisan je potrebom za podjednakom dostupnošću ovog prava svim građanima, bez obzira na opštinu u kojoj žive.

*Devolucija*, najviši nivo decentralizacije, u kom opštine donose odluke, finansiraju prava i samostalno upravljaju sistemom, postoji kada su u pitanju jednokratna pomoć i pomoć uaturi.

Participacija privatnog sektora i finansiranje usluga od strane korisnika, kao jedna vrsta decentralizacije, prisutni su uglavnom u oblasti institucionalnog smeštaja za stare.

Uključenost nevladinog sektora u pružanje socijalnih usluga pojavilo se u većoj meri od druge polovine 1990-ih godina, kada su NVO (nevladine organizacije) obezbeđivale humanitarnu pomoć izbeglicama, interno raseljenim licima i vulnerabilnim grupama lokalnog stanovništva. Postepeno, nevladin sektor počeo je da popunjava praznine državnog sistema, osnivajući SOS telefone, skloništa za žrtve nasilja i trafikinga, pravne usluge za izbeglice itd.

Osnovni programi novčanih davanja na (republičkom nivou) su nekadašnje materijalno obezbeđenje porodice (MOP), naknada za pomoć i negu drugog lica i dečiji dodaci. Izdaci za ove naknade su u periodu od 2007-2010. godine iznosili tek 0,15% BDP, što je izuzetno nisko na komparativnom nivou, i to sa stanovišta procenta BDP, a zatim još više i realnih iznosa (s obzirom na nizak BDP).

---

<sup>150</sup> „Odnos između najnižeg i najvišeg nivoa materijalnog obezbeđenja varirao je u odnosu 1:6,8 usled razlika u prosečnim zaradama u privredi između razvijenih i nerazvijenih područja. Taj odnos se u 2001. godini kretao od 6-41 nemačkih maraka za pojedince, odnosno 12-82,2 za pet i više članova“ (Bogićević, Krstić, Mijatović, Milanović, 2003; navedeno prema Brkić, Vidojević, 2011: 71).

Broj korisnika prava na MOP i na naknadu za pomoć i negu drugog lica se od 2000. godine konstantno povećava (tabela 27), uprkos zakonskim izmenama iz 2004. godine kojima je predviđeno ograničenje isplate MOP-a na devet meseci godišnje, za pojedince koji su sposobni za rad i njihove porodice, sa izvesnim izuzecima. Upravo sa tim, uvećao se i broj korisnika novčanih davanja na lokalnom nivou, u skoro svim opštinama u Srbiji.

*Tabela 27 – Prosečan broj korisnika prava na novčane naknade (2000-2010)*

	2000.	2005.	2010.
Materijalno obezbeđenje	66.560	130.000	168.121
Dodatak za pomoć i negu drugog lica	16.825	24.000	33.122

*Izvor: Vlada RS, 2011a.*

Međutim, obuhvat stanovništva socijalnom pomoći izuzetno je nizak i kreće se oko 2% od ukupnog broja domaćinstava u Srbiji (Matković, Mijatović, 2009). Definisani uslovi za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć i realna finansijska ograničenja izdataka za socijalnu zaštitu u osnovi opredeljivala su krug korisnika, njihov socio-ekonomski status, broj pojedinaca i strukturu porodica, ali i novčani iznos naknade.

Kriterijumi za ostvarivanje prava izuzetno su striktni. Ali, uprkos tome, targetiranost socijalnih naknada i dalje može da se unapredi. Pre svega, postojeći podaci o prosečnom učešću socijalnih transfera u dohotku stanovništva najnižeg decila govore u prilog njihovog povećanja (i to sa 10,1% u 2006. na 12,1% u 2009. godini). Međutim, oni svedoče i da „oko 50% socijalnih transfera dobijaju oni koji nisu siromašni“ (Vlada RS, 2011a: 96). S druge strane, „podaci pokazuju da je od 2006. do 2008. godine došlo do povećanja efikasnosti socijalnih transfera, budući da je procenat socijalnih transfera distribuiran siromašnima (pre dobijanja socijalnih transfera) porastao sa 44,9% u 2006, na 49% u 2008, a onda je u 2009. godini on smanjen na 47,7%“ (Vlada RS, 2011a: 96). Stoga socijalni transferi u Srbiji, tek umereno doprinose smanjenju siromaštva, u poređenju sa prosekom EU, kao i što je efikasnost socijalnih transfera u Srbiji „skoro sedam puta manja u odnosu na prosek Unije“ (RZR, 2009: 63). Najefikasniji su bili socijalni transferi usmereni ka deci, odnosno dečji dodaci, koji su smanjili siromaštvo dece do 18 godina starosti sa 24,5% na 22,1% u 2009. godini. Nasuprot tome, siromaštvo starih je nakon socijalnih transfera (bez penzija) smanjeno sa tek 18,9% na 18,2% iste godine (Vlada RS, 2011a).

Izuzev nepokrivenosti velikog broja siromašnih novčanim davanjima, i sami iznosi naknada su ispod linije siromaštva, tako da ne omogućuju korisnicima zadovoljavanje čak ni osnovnih životnih potreba. Kao posledica toga, efektivnost<sup>151</sup> socijalnih transfera u periodu od 2006. do danas, opala je i iznosi samo oko 3% (Vlada RS, 2011a).

## **6 Porodica u procesima promena**

### **6.1 Položaj žena na tržištu rada u Srbiji**

Uprkos zakonskoj regulativi kojom je položaj žena i muškaraca na tržištu rada izjednačen,<sup>152</sup> (ne)zaposlenost žena u Srbiji predstavlja jedan od aspekata rodne neravnopravnosti. Ona je dodatno izražena kod žena koje su starije, nižeg obrazovnog statusa i žena u seoskim sredinama, a naročito kod onih koje pripadaju marginalnim grupama (na primer: Romkinjama). Jednim delom, položaj žena na tržištu rada potiče iz zajedničkih nepovoljnih trendova i karakteristika nacionalnog tržišta rada. Međutim, drugim, podjednako značajnim delom, on ipak izvire iz određenih specifičnih, polno uslovljenih prepreka, koje konstatno opstaju.

Pre svega, stopa od tek 40,1% radne angažovanosti žena u Srbiji 2010. godine nije u skladu sa potrebom za značajnijim učešćem žena na tržištu rada uopšteno, kao i njihovim uvećanim udelima u strukturi zaposlenih u državama članicama EU. Tako se, na primer, „učešće žena na tržištu rada u državama članicama Evropske unije sa 45% 1970. godine, uvećalo na 61% 2001. godine, odnosno na 63% 2004. godine (OECD, 2005)“ (Perišić, 2006: 139). Ne samo 2010. godine, nego i par godina unazad, bilo je jasno, da ciljevi strategije zapošljavanja Evropske unije za period do 2010. godine, kvantifikovani u Lisabonu, a zatim modifikovani u Stokholmu, pouzdano nisu mogli biti realizovani u Srbiji, između ostalog, i po pitanju problematike zapošljavanja žena – kako procenta zaposlenosti žena, tako i kvaliteta radnih mesta.

---

<sup>151</sup> Efektivnost socijalnih transfera meri se procentom relativnog jaza rizika od siromaštva koji je eliminisan nakon distribuiranja socijalnih transfera.

<sup>152</sup> Zakonom o radu predviđena je zabrana otvorene (neposredne) i prikrivene (posredne) diskriminacije „lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol [...]“ (čl. 18, Zakon o radu, 2005).

Izuzev toga, značajno niža stopa zaposlenosti žena u odnosu na stopu zaposlenosti muškaraca<sup>153</sup> predstavlja prvi indikator izražene nejednakosti u oblasti zaposlenosti. U periodu od poslednjih deset godina, smanjivanje rodnog jaza u pogledu zaposlenosti je postojalo, ali bilo je kolebljivo, tj. pokazivalo je značajne varijacije od godine do godine. Istovremeno, ono nije bilo dovoljno kao osnov za zaključak o umerenim razlikama u stopama zaposlenosti muškaraca i žena, s obzirom da je ona 2010. godine iznosila 14,3 procentnih poena. Nepovoljnu okolnost, predstavlja i to, što je smanjivanje rodnog jaza postojalo u kontekstu opšteg snižavanja stopa zaposlenosti (kako žena, tako i muškaraca).

Specifičnosti nepovoljnog položaja žena na tržištu rada u Srbiji iskazuju se i prilikom ukrštanja aspekata nižih stopa zaposlenosti sa višim stopama obrazovanosti žena. Dodatno, njihov nepovoljan socijalni i ekonomski položaj predstavlja direktan ishod nižih zarada koje ostvaruju. Socijalističko nasleđe bilo je dobro polazište za ravnopravnost zarada za isti rad, iako postoje naznake njegovog ugrožavanja, ali one nisu dovoljno istražene, odnosno više su intuitivne. Međutim, žene se *de facto* zapošljavaju na lošije plaćenim poslovima, odnosno u sektorima u kojima dominiraju niže zarade. One su nezrazmerno manje poslodavci, u odnosu na muškarce, što predstavlja ispoljavanje jedne dodatne forme društvenog tradicionalizma.

Nasuprot stopama zaposlenosti, stope nezaposlenosti žena i muškaraca pokazuju nešto veću usklađenost i razliku od samo 2,2 procentna poena između žena i muškaraca 2010. godine, uprkos velikoj prethodno postojećoj razlici (na primer, od čak 8,7 procentnih poena 2005. godine). Razlika u dužini traženja posla među polovima, pokazuje očekivanu specifičnost: broj žena u odnosu na broj muškaraca koji traže zaposlenje značajno se uvećava sa protokom perioda i/ili dužine traženja posla, odnosno neparticipacije na tržištu rada (isključenosti i/ili distanciranosti). U grupi lica koja čekaju posao kraće od jedne godine, žene su u povoljnijem položaju u odnosu na muškarce, kao i u grupi lica koja traže posao od 1-2 godine. Međutim, kako se period traženja posla produžava, žene su sve zastupljenije, tako da su dominantno bez zaposlenja u grupi traženja posla u periodu od 2-4 godine, a još više u grupi 5 godina i duže.

---

<sup>153</sup> U delu o Aktuelnim trendovima na tržištu rada, predstavljeni su podaci o stopama (ne)zaposlenosti žena i muškaraca.



U strukturi nezaposlenih prema prethodnom statusu, broj žena kod kojih su kao razlog prestanka radnog odnosa, figurisali bolest, nesposobnost ili porodični razlozi, dvostruko je viši u odnosu na broj muškaraca (RZS, 2008). Ovaj podatak upućuje i na odgovornost i teret neplaćenog rada koji obavljaju žene. Zbirno posmatranje indikatora „bolesti, nesposobnosti ili porodičnih razloga“ onemogućuje jasniju i pouzdanu demarkaciju razloga prestanka zaposlenja, ali se može pretpostaviti sa velikom verovatnoćom da su porodični razlozi zastupljeniji faktor prestanka rada žena, nego muškaraca. I inače neuravnoteženoj zastupljenosti polova na tržištu rada, ova pretpostavka daje dopunsku nepovoljnu dimenziju, sa stanovišta stvaranja i zadržavanja jednakih šansi na tržištu rada, a ne njihovom deklarativnom postojanju.

Jedan od faktora i/ili prepreka formalnog zapošljavanja žena, a zatim i determinanta položaja žena na tržištu rada jesu i poreske politike. Poreske politike i/ili sistemi utiču višestruko na realni efekat ostvarenih zarada. Na taj način, one predstavljaju i faktor (ne)opredeljivanja za plaćeno zaposlenje. Načelno, izuzev utvrđivanja dohotka koji će se oporezivati, kao i strukture poreskih stopa, s obzirom da pojedinac ili domaćinstvo mogu predstavljati poresku jedinicu, poreske politike mogu biti potencijalno neutralne prema polovima. „Polna predrasuda može da nastane kada se domaćinstvo utvrdi kao poreska jedinica i/ili kada se poreski dodaci i odbici obračunavaju na osnovu bračnog statusa“ (World Bank, 2002: 31).

S obzirom na orijentisanost poreske politike Srbije ka pojedincima, tj. zadržavanje principa individualnog oporezivanja iz perioda socijalističkog samoupravljanja, poreske politike u Srbiji ne poznaju razlike sa stanovišta polova ili bračnog statusa, kao i što ne deluju *a priori* ograničavajuće na zapošljavanje žena.

Međutim, ova afirmativna tvrdnja bila bi nepotpuna, bez uzimanja u obzir (sve do skora) izražene regresivnosti poreskog sistema Srbije. „Vrlo neobična i zapravo jedinstvena (bar u modernoj Evropi) odlika srpskog sistema oporezivanja rada u periodu 2001-2006. godine je njegova izrazita regresivnost. Na dnu distribucije zarada (ispod 40% od prosečne zarade) regresivnost je uzrokovana odsustvom nulte (ili najniže) poreske stope za minimalni prag zarada i uvođenjem minimalne obavezne osnovice za doprinose socijalnog osiguranja“ (Arandarenko, Golicin, 2006: 268).

Koncipirana poreska politika je, utičući vrlo nepovoljno na siromašne i lica sa najnižim zaradama, na taj način indirektno uticala negativno i na žene, i to na dva načina. Kao prvo, žene su u tom periodu, u Srbiji bile značajno više ugroženije siromaštvom u odnosu na muškarce,<sup>154</sup> a kao drugo, realizuju u proseku niže zarade, budući da su sektori ekonomije sa niskim zaradama oni sektori u kojima su procentualno dominantno zaposlene žene, u odnosu na muškarce (tekstilna, prehrambena, trgovinska i sl).<sup>155</sup>

Poreskom reformom, sprovedenom sredinom 2006. godine, „ispravljene su strukturne anomalije [...] najvažnija posledica novih poreskih propisa jeste uklanjanje regresivnosti za najmanje 98% zaposlenih“ (Vlada RS, 2007: 81). Uvođenje neoporezivog dela plate, u visini od 5.000 dinara mesečno, nije bilo bez uticaja na žene koje realizuju najniže zarade. Ovom reformom predviđene su i zakonske olakšice za zapošljavanje žena preko 50 godina starosti. Neke odrednice novog zakonskog rešenja, međutim, zbog neuvažavanja potrebe za balansiranjem interesa poslodavaca i zaposlenih, „(...) mogu delovati potpuno demotivišuće na poslodavca“ (Vlada RS, 2007: 82), čime bi se ojačale prepreke za dalje zapošljavanje žena.

## **6.2 Granice državnog sistema zaštite porodica sa decom**

Sistemom dečije zaštite u Srbiji objedinjeni su neki činoci politike usklađivanja profesionalnih i porodičnih obaveza, i to naknada zarade tokom porodijskog odsustva ili u svrhu nege i posebne nege deteta, dečiji dodaci i roditeljski dodaci.

Naknadu zarade tokom porodijskog odsustva, odsustva sa rada u svrhu nege deteta i odsustva sa rada u svrhu posebne nege deteta ostvaruju isključivo zaposleni.

---

<sup>154</sup> „Najugroženija su domaćinstva sa šest i više članova, deca do 18 godina starosti, stara lica (65 i više godina), domaćinstva u kojima je nosilac žena i u kojima je nosilac završio samo osnovnu školu, odnosno, nije je završio“ (Vlada RS, 2007: 25).

<sup>155</sup> Ovi podaci su, međutim, u koliziji sa distribucijom stručnih kvalifikacija u društvu. Prema podacima iz studije *Žene i muškarci u Srbiji*, sprovedene 2005. godine, struktura stanovništva prema polu i školskoj spremi govori u prilog tome da su žene obrazovanije od muškaraca (bez školske spreme: 2,5% (ž) 8,6% (m); sa nepotpunom osnovnom školom: 13,5% (ž) 18,6% (m); osnovno obrazovanje: 23,0% (ž) 24,7% (m); srednje obrazovanje: 46,1% (ž) 36,4% (m); više i visoko obrazovanje: 12,3% (ž) 9,9% (m); nepoznato: 2,6% (ž) 1,8% (m) (RZS, 2005).

Pravo na naknadu zarade, tokom porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta,<sup>156</sup> ostvaruje se u ukupnom trajanju od 365 dana.<sup>157</sup> Porodiljsko odsustvo počinje najranije 45, a najkasnije 28 dana pre vremena određenog za porođaj i traje najkasnije 3 meseca nakon porođaja. Nakon isteka porodiljskog odsustva od tri meseca, žena ima pravo na odsustvo sa rada u svrhu nege deteta do isteka 365 dana (čl. 94, Zakon o radu, 2005). Ukoliko majka nije u radnom odnosu, kao i u slučajevima u kojima napusti dete, umre ili je iz drugih opravdanih razloga sprečena da koristi pravo na porodiljsko odsustvo od tri meseca (izdržavanje kazne zatvora, teža bolest i dr), može da ga koristi otac deteta. Izuzev toga, obavezno očinsko odsustvo u Srbiji ne postoji, kao ni tzv. roditeljsko odsustvo.<sup>158</sup>

Visina naknade zarade utvrđuje se u „visini zarade za puno radno vreme i standardni učinak koje bi to lice ostvarilo da radi“ (čl. 10, Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, 2002). Ona je, međutim, uslovljena prethodnom dužinom zaposlenja, a u skladu sa poslednjim zakonskim izmenama iz 2009. godine, pun iznos isplaćuje se u slučaju zaposlenosti u periodu od 12 meseci neprekidno i neposredno pre ostvarivanja ovog prava. Istovremeno, predviđena je i isplata zarade za one koji su bili zaposleni kraće od 12 meseci, ali tako što se za mesece koji nedostaju do toga perioda, kao zarada uzima 50% prosečne mesečne zarade u mesecu koji prethodi mesecu početka korišćenja odsustva (čl. 3, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, 2009). Istovremeno, utvrđeno je i da maksimalni iznos pune naknade ne može biti viži od pet prosečnih mesečnih zarada.

---

<sup>156</sup> Odsustvo sa rada u svrhu posebne nege deteta odnosi se na tzv. posebne slučajeve i to cerebralne paralize, dečje paralize, plegije, mišićne distrofije i ostalih teških oboljenja (Vuković, 2005).

<sup>157</sup> Pravo na odsustvo u trajanju od 365 dana ostvaruje se za prvo i drugo dete, a iznosi dve godine za treće i četvrto (čl. 94, Zakon o radu, 2005).

<sup>158</sup> „Zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade (plaćeno odsustvo) u ukupnom trajanju do sedam radnih dana u toku kalendarske godine“ između ostalog „u slučaju porođaja supruge“ (čl. 77, Zakon o radu, 2005). Komparativni podaci iz zemalja u kojima postoji pravo na roditeljsko i očinsko odsustvo, povrh materinskog, govore u prilog afirmisanja „modela“ porodice u kojoj su oba odrasla člana zaposlena. „Istraživači pokazuju da je uvođenje 'kvote očeva' u Norveškoj izazvalo veliki uspeh te da je postalo normalno za većinu očeva koji uzimaju porodiljska odsustva“ (Galić, 2007: 93). Istovremeno, u Izveštaju OECD-a iz 2001. godine, pod nazivom *Balancing Work and Family Life: Helping Parents into Paid Employment*, predstavljeni su podaci, prema kojima je 1995. godine, samo 5% očeva u Evropskoj uniji koristilo pravo na očinsko odsustvo. Ubrzo nakon toga, već 1998. godine, ovaj procenat se neuporedivo uvećao i dostigao „58% u Danskoj (100% u javnom sektoru, gde je naknada zarada bila stoprocentna), 64% u Švedskoj i 80% u Norveškoj“ (OECD, 2001: 145).

Bizmarkovski koreni sistema socijalne sigurnosti Srbije, tj. njegova orijentisanost ka ostvarivanju prava po osnovu uplate doprinosa, determinišu položaj korisnika naknade zarade tokom porodiljskog odsustva i odsustva sa posla radi nege deteta. Pre svega, pravo na ovu naknadu ne ostvaruju žene koje prethodno nisu bile u radnom odnosu, što se ne odražava povoljno na njihov materijalni status. S druge strane, s obzirom na suštinsku orijentisanost ovako koncipiranog sistema ka tzv. održavanju statusa korisnika koji je postojao pre nastupanja situacije socijalnog rizika, postoji diferencijacija prema visini zarada realizovanih pre ostvarivanja prava na naknadu zarada. Konačno, pun iznos naknade zarade je afirmativan i motivišući za žene, ali ne i za poslodavce, tako da slabi konkurentnu sposobnost žena na tržištu rada i vodi ka češćem opredeljivanju poslodavaca ka zapošljavanju muškaraca. Istovremeno, potencijalno uvođenje obaveznih očinskih odsustava, doprinelo bi smanjenju diskriminacije na tržištu rada, s obzirom na to, da relativno dugačko odsustvo žena sa posla, u svrhu nege deteta, takođe, predstavlja faktor opredeljivanja poslodavaca za zapošljavanje muškaraca.

Dečiji dodaci predstavljaju podsticajan faktor zapošljavanja žena: „empirijski podaci ukazuju da, kada postoje, oni [dečiji dodaci], poboljšavaju ponudu ženske radne snage“ (Dhembo, 2007: 168).

U Srbiji, tokom 1990-ih godina, pravo na dečiji dodatak obuhvatalo je sveukupnu populaciju dece, ali su niski iznosi i dugotrajno kašnjenje isplata u potpunosti poništavali njegovu efektivnost. Iznos dečijeg dodatka bio je uslovljen redosledom rođenja deteta, „dok su deca višeg reda rođenja ostvarivala univerzalno pravo na niskonatalitetnim područjima (u opštinama i delovima opština sa negativnim prirodnim priraštajem)“ (Matković, Mijatović, 2009: 8). Prema zakonskim izmenama iz 2002. godine, ukinut je princip univerzalnosti i dečiji dodatak sada predstavlja formu finansijske podrške i pomoći siromašnim porodicama i deci, čije je ostvarivanje uslovljeno visinom prihoda porodice.<sup>159</sup>

Na taj način, Srbija se svrstala u grupu zemalja u kojima je pravo na dečiji dodatak ograničeno, što može da se opravda nedovoljnim budžetskim resursima i potrebom za poboljšanjem materijalnog položaja siromašnih. Visina dečijeg dodatka, bez obzira na

---

<sup>159</sup> Isplaćuje se do navršene 19 godine života deteta, pod uslovom da je dete na redovnom školovanju.

redosled rođenja deteta, više je nego skromna – u aprilu 2011. godine iznosila je 2.205 dinara u redovnom iznosu, tj. 2.867 dinara u uvećanom iznosu (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011). Izdaci za dečije dodatke kao procenat BDP izuzetno su niski i tokom 2009. i 2010. godine iznosili 0,3% BDP. Broj korisnika dečijeg dodatka se uvećao tokom perioda krize, sa 390.412 dece 2008. godine na čak 435.679 dece 2010. godine (Vlada RS, 2011a). Istovremeno, njegovo ostvarivanje ne vezuje se isključivo za majku deteta, nego za jednog od roditelja (koji se neposredno brine o detetu).

Pravo na roditeljski dodatak, za razliku od prava na dečiji dodatak, koje je instrument socijalne politike, predstavlja instrument populacione politike Srbije. Odredbom, prema kojoj ovo pravo ostvaruje majka za prvo, drugo, treće i četvrto dete, ukoliko se neposredno stara o detetu za koje je podnela zahtev, u većoj meri se obezbeđuje pristup žena i dece naknadama. Otac deteta može da ostvari pravo na roditeljski dodatak izuzetno, i to u slučaju da majka nije živa ili da je iz opravdanih razloga sprečena da se stara o detetu.

Prema *Zakonu o finansijskoj podršci porodicama sa decom* iz 2002. godine, pravo na roditeljski dodatak za prvo dete nije bilo predviđeno, budući da je zakonska formulacija glasila: „Roditeljski dodatak ostvaruje majka za svoje drugo, treće i četvrto dete“ (čl. 14, *Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom*, 2002). Tek izmenama i dopunama ovog zakona, koje se primenjuju od 1. januara 2006. godine, majke ostvaruju pravo na roditeljski dodatak i za prvo dete (čl. 11, *Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodicama sa decom*, 2005). To je, međutim, imalo za posledicu značajnu promenu koncepta: umesto jednokratne isplate, roditeljski dodatak isplaćivan je u mesečnim ratama, kako bi se stvorila budžetska sredstva za isplate za roditeljski dodatak za rođenje prvog deteta.

Kao i pravo na dečiji dodatak, i pravo na roditeljski dodatak nije regulisano principima socijalnog osiguranja, tj. uplate doprinosa. S tim u skladu, pravo na roditeljski dodatak nije uslovljeno prethodnom zaposlenošću, što predstavlja snažniji argument za to, da pozitivno utiče na položaj žena. Dodatno, položaj žena suštinski determiniše to što su one nosilac prava na naknade kao individue, odnosno pravo na roditeljski dodatak nije povezano sa porodicom, na čijem čelu se uobičajeno smatra da se nalaze muškarci, pa su, shodno tome, muškarci primaoci naknada.

Iznos ove naknade relativno visok je, u odnosu na prosečnu zaradu u Srbiji, koja je u 2011. godini iznosila 38.389 dinara (RZS, 2011c), ali je svakako odustajanje od jednokratne isplate umanjilo njen efekat. Njena visina uslovljena je redosledom rođenja deteta. U aprilu 2011. godine, roditeljski dodatak za prvo dete iznosio je 31.561 dinara i isplaćivan je jednokratno; roditeljski dodatak za drugo dete u iznosu od 123.415 dinara; za treće - 222.138 dinara i za četvrto - 296.181 dinara isplaćivan je u 24 mesečne rate (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2011).

Zbrinjavanje dece u odgovarajućim državnim ustanovama u Srbiji (dečijim jaslama, vrtićima i obdaništima) je prema postojećim podacima neadekvatno, kako sa stanovišta (raspoređenosti) postojećih kapaciteta, tako i sa stanovišta obuhvata dece sveukupnim predškolskim vaspitanjem.<sup>160</sup>

U Srbiji postoji 159 državnih predškolskih ustanova (razmeštenih u 2.364 objekata) i 57 privatnih (tabela 27). Istovremeno, programi pripreme za polazak u prvi razred sprovode se i u osnovnim školama, tamo gde ne postoje odgovarajući kapaciteti (Vlada RS, 2011a). Obuhvat dece svih uzrasta predškolskim vaspitanjem porastao je sa 32% 2002. godine na 47,37% 2009. godine, i to po uvođenju obaveznog pripremnog programa za školu, ali i dalje nije zadovoljavajući. Istovremeno, razlika u obuhvatu dece između gradskih i ruralnih sredina izrazito je neujednačena. Nasuprot obuhvatu 45% gradske dece, obuhvat seoske dece je samo 14,4% (Vlada RS, 2007). On je značajno viši u Beogradu, zapadnoj Srbiji i Vojvodini, a najniži je u istočnoj Srbiji. Neravnomeran obuhvat jednim delom posledica je neravnomerne raspoređenosti ustanova. Međutim, deca iz domaćinstava sa nižim nivoom obrazovanja takođe su manje uključena u programe predškolskog zbrinjavanja (samo 16%). “Osnovni razlozi za nepohađanje predškolskih ustanova siromašne dece, romske dece i dece iz neurbanih naselja su stav roditelja i staralaca da to i nije neophodno, želja deteta da bude kod kuće. Kod dece iz neurbanih naselja, razlozi nepohađanja su udaljenost, uzrasta deteta i cena“ (Vlada RS, 2011b: 127). Budući da je neadekvatan pristup dece iz marginalizovanih grupa prepoznat kao problem, činjeni su razni naponi na njihovom većem uključivanju. I

---

<sup>160</sup> Izdaci za predškolsko obrazovanje u Srbiji u iznosu 0,3% BDP niži su od proseka EU27 od 0,6% BDP (Vlada RS, 2011b).

skorašnje zakonske promene usmerene su u tom pravcu, ali za sada nije izvršena evaluacija efekata. Drugu, podjednako značajnu dimenziju razlika, predstavlja neujednačen kvalitet rada predškolskih ustanova.

*Tabela 27 – Predškolski objekti i korisnici*

	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Broj predškolskih objekata	1.840	1.873	1.924	2.159	2.297	2.364
Broj korisnika	162.256	167.441	173.203	178.084	183.651	184.066

*Izvor: RZS, 2011b.*

Po pravilu, adekvatni i pristupačni mehanizmi zbrinjavanja dece deluju podsticajno na zapošljavanje žena, tj. „povećavaju vreme koje žene provode na plaćenom poslu“ (Dhembo, 2007: 169). U prilog tome govore i podaci prema kojima je stopa zaposlenosti žena, među evropskim državama, najviša u skandinavskim zemljama, u kojima je, istovremeno i najraširenija mreža zbrinjavanja dece predškolskog uzrasta. S druge strane, niske stope zaposlenosti žena u Srbiji, jednim delom, mogu predstavljati razlog niskog obuhvata dece u sistemu predškolskih ustanova. Činjenično, roditelji najvećeg broja dece obuhvaćenih predškolskim programima su zaposleni.

„Politike rasporeda rada javnih škola tek skoro dodate su spisku politika usklađivanja radnih i porodičnih obaveza“ (Dhembo, 2007: 169). U pitanju je, naime, potreba za pružanjem pomoći ženama (i porodici uopšteno) tokom prvih godina školskog obrazovanja dece.

Prosečna radna nedelja u nižim razredima osnovnih škola (od I do IV) iznosi manje od 25 sati, za razliku od punog radnog vremena, koje iznosi 40 časova nedeljno (čl. 50, Zakon o radu, 2005). Na taj način, školska nedelja, koja je značajno kraća u odnosu na puno radno vreme, ne podstiče učešće žena na tržištu rada, a opcije fleksibilnog radnog odnosa i vremena u Srbiji nisu dovoljno iskorišćene, odnosno prisutne su vrlo ograničeno. One se vezuju za populaciju žena, ali i za niske zarade i uopšteno nesigurnost zaposlenja, tako da ne predstavljaju potpuno poželjno rešenje. Od ukupnog broja zaposlenih žena, manje od 10% zaposleno je sa radnim vremenom kraćim od punog.

Optimalna, ali sporadično razvijena varijanta u Srbiji, jeste organizovan produžen ili celodnevni boravak đaka (prvog i drugog razreda) u školi.

### 6.3 (Ne)sigurna budućnost i migracije

Reproduktivne norme stanovništva Srbije, koje su se decenijama unazad menjale, rezultovale su njihovom približavanju i uporedivošću sa stopama fertiliteta i nataliteta evropske populacije. U periodu od 1999. do 2009. godine u Srbiji je došlo do pada stopa ukupnog fertiliteta sa 1,5 na 1,4, kao i što su drugi indikatori pokazali razvoj u pravcu odlaganja roditeljstva. Tako se prosečna starost majke pri rođenju prvog deteta povećala sa 24,9 na 26,9 godina u prethodnom desetogodišnjem periodu, uporedo sa godinama zaključenja braka (29,2 godine za žene i 32,8 godina za muškarce). Uprkos tome, broj zaključenih brakova na 1.000 stanovnika povećao se sa 4,9 na 5,1, ali povećao se i broj razvedenih brakova na 1.000 stanovnika sa 0,8 na 1,1 (RZS, 2011c).

Niske stope fertiliteta i fenomen nedovoljnog rađanja predstavljaju osnovni demografski izazov u Srbiji. Faktori reproduktivnog ponašanja (i normi) izrazito su višeslojni,<sup>161</sup> kao i što su objašnjenja za odustajanje od rađanja dece različitog reda rođenja međusobno donekle različita. Postojeća istraživanja u Srbiji, kao uopštenu prepreku za rađanje „još jednog deteta“ prepoznaju stambene i finansijske razloge. Međutim, jedan od razloga za odustajanje od rađanja drugog deteta jesu i problemi u vezi sa usklađivanjem profesionalnih i porodičnih obaveza, u kontekstu toga da se „usklađenost materinstva i rada ostvaruje uz određeni individualni napor“ (Kuburović, 2006: 584). Značajno je da je, pre svega, sama percepcija konflikta između profesionalne i roditeljske uloge uslovljena, s jedne strane, brojem dece u porodici, a s druge iskustvom u vezi sa roditeljskim obavezama.<sup>162</sup> Napori su uslovljeni kako objektivnim, tj. strukturnim preprekama, tako i subjektivnim, tj. roditeljskim i drugim kapacitetima. „Paralelno funkcionisanje u ovim dvema sferama teže je u slučajevima naglašene profesionalne

---

<sup>161</sup> „Fertilitet je uslovljen biološkim, socijalnim i psihološkim faktorima, koji deluju jedinstveno kao kompleks činilaca. Biološki faktori predstavljaju mogući okvir reprodukcije, njen fiziološki kapacitet. Uloga socijalnih i psiholoških faktora je druge vrste. Onisu aktivni činiooci čije se dejstvo odražava na broj rođenja, u tom smislu što uslovljavaju nivo plodnosti, koji je u manjoj ili većoj meri ispod maksimalne“ (Rašević, 2007: 146).

<sup>162</sup> U prilog tome, „problem usklađenosti roditeljstva i rada identifikovan je kao značajan činiac odustajanja od rađanja drugog deteta u istraživanjima reproduktivnog ponašanja u Italiji (Maggioni, 2004). [...] Muškarci koji još nemaju decu ne smatraju da je teško skladno funkcionisanje uloge roditelja i profesionalnih aktivnosti. Posao se sve manje doživljava kao zadovoljstvo ukoliko je veći broj dece, a time sve više postaje obaveza da se porodica materijalno obezbedi. Porodica i potrebe njenih članova imaju prednost u odnosu na posao, kod žena koje imaju troje dece“ (Kuburović, 2006: 583-584).



orijentacije žene. Ističe se da je napor u usklađivanju uloga majke i zaposlene žene proporcionalan nivou obrazovanja“ (Kuburović, 2006: 584).

S druge strane, porast plodnosti nije dovoljan, iako jeste neophodan uslov za očuvanje i porast broja stanovnika Srbije, kao i što bi se pozitivni efekti promene stopa fertiliteta osetili tek nakon više od dve decenije (Nikitović, 2010). Implikacije ovog problema ogledaju se i sa stanovišta pritiska populacije starih na radni kontingent, odnosno pogoršanja koeficijenta zavisnosti, sa propratnim negativnim posledicama. Istovremeno, postojeće prognoze kretanja broja stanovnika Srbije do 2052. godine upućuju na neizbežnost procesa depopulacije. Razlike se odnose isključivo na brzinu opadanja broja stanovnika. „Do najmanjeg smanjenja stanovništva došlo bi u slučaju ostvarenja visoke varijante feriliteta (323 hiljade lica) [...] Depopulacija bi bila najintenzivnija pod pretpostavkom ostvarenja niske varijante. Tada bi u Srbiji broj stanovnika u 2052. godini bio za oko dva miliona manji“ (RZS, 2011b: 7) (tabela 28).

*Tabela 28 – Ukupno stanovništvo Srbije (u milionima), 2002, 2032. i 2052. (tri varijante projekcija)*

Varijanta projekcije	2002.	2032.	2052.	Indeks rasta 2052. (2002 = 100)
Niska	7.515	6.574	5.647	75,1
Srednja	7.515	6.851	6.565	87,4
Visoka	7.515	7.071	7.193	95,7

*Izvor: RZS, 2011b.*

Migracija predstavlja značajnu determinantu polne i starosne strukture stanovništva. Budući da je Srbija tradicionalno emigraciona, a ne imigraciona zemlja, ne može se očekivati da migraciona komponenta postane izvor rasta srpske populacije,<sup>163</sup> uprkos tome što je to „komponenta koja je generalno najteža za prognoziranje, naročito u državama poput Srbije. Postoji više razloga za to i oni se mogu svrstati u dve osnovne grupe. Prva se odnosi na slab kvalitet podataka o spoljnoj migraciji, a druga na ignorisanje političke uslovljenosti migracionih tokova“ (Nikitović, 2010: 93).

Uporedo sa tim, sasvim je izvesno da, u slučaju da ne dođe do promene u ekonomskim tokovima, neće doći ni do promene obrasca migracije. To su pokazali i događaji nakon

<sup>163</sup> Izuzetak su predstavljale prisilne migracije stanovništva, koje su bile nacionalno motivisane, tokom 1990-ih godina iz bivših republika SFRJ, a zatim i sa Kosova i Metohije.

2000. godine, kada je očekivani napredak Srbije ka potpunoj političkoj, ekonomskoj i socijalnoj stabilizaciji izostao, a samim tim i brži rast životnog standarda, povoljniji uslovi za zapošljavanje i sl. Stoga, umesto vraćanja većeg broja onih koji pripadaju uzrasnoj grupi radno sposobnog stanovništva, postoje naznake ponovnog intenziviranja emigracionih tokova. Srbiju dodatno opterećuje i obrazovna struktura emigranata, koji u ovom poslednjem talasu predstavljaju visoko obrazovani i stručni kadrovi.<sup>164</sup> To utiče na pogoršanje i onako loše obrazovne strukture domaće populacije. Ugovori o *read misiji* kojima se predviđa povratak državljana Srbije koji borave nelegalno u evropskim zemljama neće uticati na poboljšanje obrazovne strukture.

---

<sup>164</sup> Strateška opredeljenja ka njihovom privlačenju tek nedavno su profilisana u *Strategiji za upravljanje migracijama*.

## **IV DEO**

### **EVALUACIJA PROGRAMA I PRAKSE**

## 1 Aktuelizacija ranijih postulata i nova učenja

Razvijanje socijalističkog društvenog projekta u tadašnjoj Jugoslaviji, započeto u posleratnom periodu, podrazumevalo je sprovođenje korenitih političkih, ekonomskih i drugih promena u odnosu na period koji je prethodio. Njihov vrednosni osnov, sadržan u marksističkoj društvenoj teoriji, uz kasnije modifikacije specifičnim konceptom samoupravljanja, tokom vremena rezultovao je stvaranjem liberalnijeg socijalizma, naročito u poređenju sa drugim državama centralne i istočne Evrope, koje su se takođe fokusirale na razvoj unutar komunističkog konteksta. Ideje i ciljevi „podizanja materijalne osnove društva u cilju svestranijeg zadovoljavanja potreba, raspodele koristi od ekonomskog razvoja na principu rada i solidarnosti, humanizacije odnosa u radnom procesu, u životu i dr” (Kočović, 1997: 110-111) predstavljali su osnovni društveni postulat. S obzirom da je sveukupna stvarnost bila determinisana ovim idejama, one su prožimale, između ostalog, i sve aspekte teorije i prakse socijalne politike. Njena uloga u izgradnji socijalizma ekstenzivno bila je definisana, s obzirom na (bar deklarativnu) opredeljenost ka sveukupnim životnim i radnim uslovima čitavog stanovništva.

Sistem socijalne sigurnosti ili samoupravni socijalistički socijalni model zasnivao se na bizmarkovskim osnovama socijalnog osiguranja, ali sa izraženo proklamovanim elementima redistribucije i egalitarizma, uz dominantnu odgovornost države za socijalnu sigurnost i životni standard i državne (društvene) javne institucije socijalne politike. Osnovni promoter samoupravne socijalne politike bila je tzv. radnička klasa. Stoga su u socijalnoj praksi, egzistirali uporedo prezaštićenost zaposlenih i nedovoljna zaštita onih koji su bili izvan (državnog) sistema zapošljavanja. Prava u sistemu socijalne sigurnosti, definisana povoljno po korisnike, bila su praćena slabim mehanizmima kontrole, uz snažnu birokratizovanost. To je otvaralo prostor za različite zloupotrebe relativno visokih naknada, uz veliko ekonomsko opterećenje, koje se tokom godina za državu pokazalo neizdrživim. Istovremeno, naročito od osamdesetih, kada višak zaposlenih i slaba produktivnost više nisu mogli da se prikriju, pojavile su se krize u samoupravnom društvu (tabela 29).

Tabela 29 – Indikatori socijalno-ekonomskog položaja Jugoslavije u svetu

U % od sveta (bez istočno evropskih zemalja za koje nema podataka)				
	1976.	1980.	1985.	1988.
<i>Demografski indikatori</i>				
Učešće u svetskom stanovništvu	0,060	0,055	0,052	0,056
<i>Ekonomski indikatori</i>				
Učešće u svetskom BDP	0,066	0,059	0,042	0,036
BDP po stanovniku (svet=100)	110,0	108,8	82,4	72,6
Učešće u svetskim investicijama	---	0,087	0,077	0,062
Učešće u svetskom izvozu	---	0,046	0,067	0,048
Učešće u svetskom uvozu	---	0,076	0,076	0,049
<i>Socijalni indikatori</i>				
Učešće u ličnoj potrošnji sveta	---	0,050	0,032	0,028
Učešće u javnoj potrošnji sveta	---	0,060	0,033	0,031
Učešće u ukupnoj potrošnji sveta	---	0,053	0,032	0,029
Učešće u svetskim podacima				
- za zdravstvo	---	0,024	0,024	0,020
- za obrazovanje	---	0,023	0,023	0,020

Izvor: Šefer, 1991.

Tada je socijalna politika počela da se transformiše u instrument amortizovanja ekonomskih problema, što je predstavljalo poslednju fazu u kojoj je ona činila relevantan činilac i razlog promena. Problematika odnosa ekonomske i socijalne politike u socijalističkom društvu bila je izrazito kompleksna. Neke od brojnih protivurečnosti ovog odnosa proizilazile su iz njihove proklamovane sprege i uslovljenosti, u situaciji njihovog međusobnog faktičkog neuvažavanja u praksi. S jedne strane, „u praksi, ekonomisti su uzimali socijalnu politiku potcenjivački, kao rezidium” (Šefer, 1991: 19), a kreatori socijalne politike nisu uzimali u obzir ekonomska ograničenja. „Radi toga, odvojeno su se vodile ekonomska i socijalna politika, ali se odvojeno razvijala i teorijska osnova ekonomskog razvoja i ekonomske politike, socijalnog razvoja i socijalne politike” (Šefer, 1991: 19). Narastanje nezadovoljenih individualnih socijalnih potreba uzrokovano je nepopravljivo neefikasnim ekonomskim sistemom, čija je sama priroda u jednom trenutku postala više socijalna, nego ekonomska. Socijalne potrebe (i aspiracije)

stanovništva nisu bile visoke u poređenju sa nivoom socijalnih potreba u tadašnjim tzv. građanskim društvima, ali su daleko nadmašivale ekonomske resurse.

## **2 Preispitivanje teorijskih postavki**

Od 1990-ih godina, promena aktera socijalne sigurnosti, predstavljala je nužan rezultat (i segment) šire tranzicije, koja se odvijala na svim društvenim nivoima. Uvođenje višestranačja i tržišne ekonomije, čime su transformisani politički i privredni sistemi, predstavljalo je okvir sveukupnih društvenih promena u budućem periodu. Međutim, vrlo brzo su spoljašnji pritisci (poput rata u neposrednom okruženju i sankcija) i s tim u vezi unutrašnji nepovoljni trendovi (oštar pad ekonomskih aktivnosti i hiperinflacija, nezaposlenost i siromaštvo) ukazali na potrebu za snažnom socijalnom politikom. Ona je, međutim, zajedno sa svim svojim stabilizatorima, već određeni period u socijalizmu bila oslabljena, a godine koje su usledile nakon raspada države, dodatno su je oslabile.

Od samog početka, tranzicija se odvijala u pravcu afirmisanja tržišnih načela u svim sferama života, tj. onih koncepta i ideja koje su prethodno označavane „buržoaskim”, tj. vezivani za građansku sociologiju i socijalnu politiku. Delimično usled revoltiranošću prošlošću, a delimično iz snažne potrebe za spoljnim kapitalom, i na individualnom i na društvenom planu, prihvaćena je potreba za usvajanjem vrednosti suprotnih socijalističkim, a doslednih građanskim društvima. Tako je tržište postalo vladajuća ideologija, između ostalog, u socijalnom sistemu, ali očekivani pozitivni efekti su izostali.

Ovo (umnogome bolno) kolektivno iskustvo, praćeno je promenama socijalne svesti (ali i savesti): „u prvim godinama tranzicije, postoji jedna vrsta preterane reakcije i odbijanja prošlosti, uključujući i njene vrednosti i institucije. To se odnosi i na socijalnu politiku koja je bila najmanje veštački i najmanje štetan podsistem. Sem toga, ta politika je imala tradiciju, jaku podršku stanovništva, bitnu ulogu u smanjenju predratnog siromaštva pre svega putem pune zaposlenosti i postojanja skoro punog sistema

socijalnih usluga. To je u stvari bila socijalna politika državnog socijalizma” (Vajs, 1994: 168). Paradoksalno ili ne, kao što je četrdeset godina ranije prihvatanje socijalizma bilo u značajnoj meri dogmatizovano, isto se desilo i sa njegovim odbacivanjem i prihvatanjem kapitalizma.

Devalvacija i kompromitovanost socijalističkih socijalnih vrednosti i institucija, nisu ostavile nikakav prostor za opstanak onih mehanizama, koji bi onemogućili nekritičko prihvatanje tržišne regulacije u socijalnoj politici. Pre svega „uloga države, odnosno njena javna intervencija u ekonomiji i društvu predmet je ogorčenih rasprava i sukobljavanja” (Ružica, 2010: 31), i to u čitavom svetu. U Srbiji, razmatranja uloge tržišta, pored i/ili umesto države u socijalnoj sferi, započeta su tek devedesetih. Tada su otvorena neka (nova) pitanja, ali i nove opcije, a uz nove probleme, pokazale su se i nove mogućnosti.

Međutim, nepostojanje suštinski relevantnih aktera, dovelo je do izostajanja istinskog dijaloga u društvu. Potpuno minimalizovanje značaja i uloge sindikata, u situaciji pojave moćnih pobornika neo-liberalnog kapitalizma, čiju su poziciju ojačavala konstantna finansijska ograničenja u državi, snažno je limitiralo orijentaciju ka alternativnim formama kapitalizma: na primer socijal-demokratiji i sl. Verovatno su marginalizaciji socijal-demokratije doprinosile i one njene odlike, koje su slične socijalizmu, pre svega: značajna uloga države. Međutim, suštinsku razliku između ova dva teorijska postulata predstavlja upravno neutralnost i nadklasnost države u socijal-demokratskom pravcu mišljenju. U njenom „fokusu se našla redistributivna uloga države. Iz ove uloge, postepeno su izrasli univerzalni sistemi socijalne sigurnosti, javne zdravstvene službe, obrazovni programi, aktivna politika zapošljavanja, podrška manjinskim grupama i mnogi drugi programi. Ideje društvene solidarnosti, jednakosti i sigurnosti, tj. stabilnost, predvidljivost i izvesnost okruženja postaju ne samo okviri orijentacije već se parcijalno pretaču u stvarnost” (Ružica, 2010: 32). Čak ni zadržavanje privatnog vlasništva u zemljama socijal-demokratske orijentacije, koje je predstavljalo pravac razvoja srpske ekonomije, nije bilo dovoljno značajno za veću zainteresovanost za ovu misao.

Paradoksalno, široko idealizovanje liberalizma u nacionalnom kontekstu, ne može se u potpunosti preneti na međunarodni okvir: mnoge države u Evropi reinstalirale su neke izraženije elemente tzv. država blagostanja, dok su se u Srbiji iz priključenja Evropskoj uniji, konstantno crpela opravdanja za sužavanje socijalnih prava i redukovanje socijalnih naknada.<sup>165</sup>

Dodatno, tranzicija samih faktora socijalne politike (političkog i ekonomskog sistema, nauke, demografskih karakteristika i ideološke orijentacije) predstavljala je ograničenje za postizanje konsenzusa o načinima ostvarivanja socijalne sigurnosti. Iako nije u potpunosti realizovana, javila se tendencija ka apsolutizaciji tržišta, nasuprot prethodnoj apsolutizaciji države. Pored toga, ove dve ideje u socijalnom sistemu Srbije nisu uvek bile konkurentne, nego je njihova simplifikacija za posledicu imala i to, da su tokom izvesnog perioda, paralelno egzistirale. To se prevelo u značajne kontroverze samih teorijskih osnova socijalne politike, uz posledično stvaranje voluntarističke socijalno političke prakse.

### 3 Realna ograničenja i nedostaci u praksi

Devedesete godine predstavljale su pravi paradoks protivurečnih trendova i iznuđenih promena u socijalnoj sferi. Socijalistički sistem socijalne sigurnosti modifikovan je, zapravo: razgrađen je njegov pozitivni legat, stvaranjem jednog grotesknog i veštačkog modela, koji je „izvanredan primer ‘skupa raznorodnih političkih diskursa’ koji su tokom vremena proizveli ‘hibride, paradokse, tenzije i nekompatibilnosti’ (Clarke, 2004)”

---

<sup>165</sup> „Početkom ovog stoleća suvereno je vladao ‘vašingtonski konsenzus’ [...] Vašingtonsku doktorinu svuda su pozdravljali lokalni navijači: od profitera ‘irskog čuda’ (mehur nekretnina u ‘keltskom tigru’) do doktrinarnih ultra-kapitalista bivše komunističke Evrope. Čak se i ‘stara Evropa’ u početku bila zanela. Projekat slobodnog tržišta Evropske unije – takozvana ‘lisabonska strategija,’ ushićeni privatizacioni planovi francuske i nemačke vlade, sve je to oslikovalo ono što su francuski kritičari nazivali novim ‘*pensée unique*.’ Danas smo svedoci delimičnog otrežnjenja. Da bi izbegle nacionalno bankrotstvo i kolaps celokupnog bankarskog sistema, države i centralne banke izvele su zaprepašujuć zaokret, darežljivo trošeći javni novac na ekonomsku stabilnost, preuzimajući propale kompanije i stavljajući ih pod javnu kontrolu bez mnogo promišljanja. Iznenađujući broj tržišnih ekonomista, obožavalaca Milтона Fridmana i njegovih čikaških kolega, staje u kolonu da položi zakletvu vernosti Džonu Majnardu Kejnsu“ (Džad, 2011: 16).



(Arandarenko, Golicin, 2006: 255). Na taj način, period etatizma u socijalnoj politici, koji se odlikovao preteranim uplivom državnih delatnosti, zamenjen je periodom kvazi-državne socijalne politike, koja je predstavljala paravan za stvaranje paralelnog socijalnog sistema i prakse. Naime, sprovedene su mere, koje su prividno (i deklarativno) bile motivisane blagostanjem građana, a kojima su zapravo dugoročno stvarani dodatni problemi. To se odnosi na one promene u penzijskom sistemu kojima je omogućeno masovno prevremeno penzionisanje. Njima je problem nezaposlenosti samo odložen, a finansiranje iz fondova javnog penzijskog osiguranja dobilo je na dodatnoj težini.

Nasumičnim i *ad hoc* reformama sistema socijalne sigurnosti, vlast je uspevala čitavih deset godina da očuva svoju poziciju. Vođenjem populističke socijalne politike, kupovan je socijalni mir, a biračko telo pasivizirano, u svrhu očuvanja *statusa quo*. Iz potrebe za održanjem na vlasti tokom četvorogodišnjih mandata, nije postojala zainteresovanost za rešavanja problema koja su u prvom trenutku bivala nepopularna, a koja bi potencijalno imala dugoročnu korist.

*Tabela 30 - Tržišni elementi u sistemu socijalne sigurnosti Srbije, presek iz 2010. godine*

<i>Tržišni elementi</i>	<i>Penzijsko i invalidsko osiguranje</i>	<i>Zdravstveno osiguranje</i>	<i>Osiguranje nezaposlenih</i>	<i>Socijalna i dečija zaštita</i>
Privatizacija oblasti rizika ili dela sistema socijalne sigurnosti <sup>a)</sup>	ne	ne	ne	ne
Privatizacija nivoa obezbeđivanja rizika <sup>b)</sup>	delimična	delimična	ne	ne
Privatizacija upravljanja delom sistema <sup>c)</sup>	delimična	delimična	ne	ne
Privatizacija finansiranja <sup>d)</sup>	delimična	delimična	ne	ne
Privatizacija pružanja socijalnih usluga <sup>e)</sup>	delimična	delimična	delimična	delimična

- a) privatizacija oblasti rizika: na primer, jedan čitav pod-sistem socijalnog osiguranje može biti ukinut unutar javnog sistema, a pojedincima može biti ostavljena mogućnost opredeljivanja (obavezno privatno) ili neopredeljivanja (dobrovoljno privatno) za privatne opcije;
- b) privatizacija nivoa obezbeđivanja rizika: deo sistema ne mora biti ukinut, ali može biti regulisan tako da pruža samo minimum zaštite;
- c) privatizacija upravljanja delom sistema: država ne mora biti administrator naknada, nego upravljanje može biti preneto na privatne aktere;
- d) privatizacija finansiranja: može biti isključivo preneto na poslodavce i/ili zaposlene;
- e) tržišni elementi mogu biti uvedeni u obezbeđivanje socijalnih usluga.

Nedostatak finansijskih resursa, politička nespremnost i snažno protivljenje ideoloških i interesnih grupa, predstavljali su neke od najznačajnijih eksternih prepreka za sprovođenje suštinskih reformi u sistemu socijalne sigurnosti. Dodatno, problemi u samom sistemu, od kojih su najznačajniji bili faktička nemogućnost ostvarivanja proklamovanih prava i kašnjenje naknada po osnovu prava, stvorili su alternativne i dopunske, ali nezvanične načine ostvarivanja socijalne sigurnosti, bez obzira na nepostojanje izmena u zakonodavstvu. Socijalna politika i sistem socijalne sigurnosti nisu bili opremljeni za reagovanje na socijalne probleme (ili bar ne u njihovim razmerama) tokom tranzicije. Izuzetno visoke stope nezaposlenosti (što otvorene, što prikrivene) i siromaštva (ne samo relativnog, nego i apsolutnog), nisu mogle biti apsorbovane, a kamoli zaustavljene, zastarelim mehanizmima iz perioda socijalizma. U tom pogledu, reafirmisana je uloga porodične zaštite (koja nikada i nije bila prevaziđena), čije je resurse i kapacitete dugotrajnost krize tokom 1990-ih godina, značajno iscrpela.

Istovremeno, u ovom periodu su i koreni neuporedivo značajnije izraženog trenda uvođenja tržišnih elemenata u sisteme socijalne sigurnosti. Forma koju su oni dobili u prvoj deceniji XXI veka je institucionalna, a nivoi promena su kompleksni. Oni se podjednako tiču dominantne retorike donosioca političkih odluka, uticaja međunarodnih finansijskih institucija u kreiranju socijalno-političke prakse i zakonodavnih izmena. Dvadeset godina nakon početka tranzicije, sistem socijalne sigurnosti u Srbiji više nije javan u celosti, već poseduje elemente privatizacije. Pretpostavka je i da će se opseg privatizacije, odnosno uvođenja tržišnih principa u socijalni sistem, u budućnosti širiti (tabela 30), iako je za sada ograničen.

#### **4 Institucionalne, zakonodavne i strateške osnove i pravci promena**

Reforme sistema socijalne sigurnosti u Srbiji kretale su se (kao i što se kreću) u pravcu podsticanja lične odgovornosti za sopstvenu dohodovnu i socijalnu sigurnost. Povlačenje države u svim sferama socijalnog života i širenje ovlašćenja tržišnih mehanizama, uslovljeno je značajno opterećenošću države, sa stanovništa konstantnog postojanja

deficita kada je u pitanju isplata naknada na koje se ostvaruju prava po osnovu socijalnog osiguranja. Razvoj socijalnog sistema će pratiti tržišnu trajektoriju i u budućnosti. Stepen privatizacije, koji je za sada umeren, predstavljaće presudan faktor u konstataciji o (ne)ugroženosti javnog sistema tržišnim modifikacijama.

*Penzijsko osiguranje* - Strateški ciljevi reformi penzijskog sistema utvrđeni su u *Strategiji za smanjenje siromaštva*, i to sa stanovišta delovanja na najizraženije probleme u penzijskom sistemu: „parametarska reforma javnog sistema trebalo bi da dovede do finansijske konsolidacije postojećih penzijskih fondova, prvenstveno fonda zaposlenih, dok bi formiranje privatnog penzionog osiguranja trebalo da obezbedi dopunske penzije i štednju za brži ekonomski rast, kao i dugoročnu održivost penzijskog sistema u nepovoljnim demografskim uslovima” (Vlada RS, 2003: 113). Stoga, u ovom dokumentu ne polazi se samo sa aspekta državnog osiguranja, koji je prethodno postojao, nego i njegovog inoviranja, odnosno uvođenja privatnog.

Ovako definisani reformski ciljevi uputili su na rešenost kreatora politike u nužnost stvaranja tržišnog sistema penzijskog osiguranja, ali ograničenog opsega i ne do kraja. Naime, izuzev parametarskih promena sprovedenih u sistemu obaveznog osiguranja, reforme su se zaustavile na uvođenju dobrovoljnog ili opcionog privatnog osiguranja u starosti. Zadržavajući *pay-as-you-go* sistem i uvodeći III stub, reformatori su se opredelili za dalje promovisanje među-generacijske solidarnosti i garantovanje ispunjavanja obaveza koje država ima prema penzionerima. Međutim, pooštavanje uslova za ostvarivanje prava na državne penzije u proteklih deset godina, nalazi se u najdirektnijoj vezi sa podsticanjem odgovornosti korisnika i umanjenim mogućnostima oslanjanja na državne mehanizme. Zbog bojazni u vezi sa visinom penzijskih prihoda u budućnosti, između ostalog, uvođenjem dodatnog, tržišnog elementa, pružena je mogućnost korisnicima u vezi sa proširenjem opcija.

Dobrovoljno privatno osiguranje predstavlja za sada suštinsku inovaciju u penzijskom sistemu u Srbiji. Pored toga što je velika nepoznanica i što ne postoji dovoljno razumljivih informacija o penzijskim planovima, mali broj uplatioca doprinosa za

dobrovoljno osiguranje više je posledica i potvrda niske kupovne moći stanovništva, nego nepostojanja svesti o potrebi za štednjom za starost. Osim uloge koju država ima u izdavanju dozvola za rad tzv. društvima za upravljanje i u nadzoru nad njihovim radom, funkcionisanje privatnog osiguranja rukovodi se tržišnim zakonima u potpunosti.

Najavljujane izmene u budućnosti odnosiće se na uvođenje tzv. II stuba penzijskog osiguranja, čime bi privatizacija ovog segmenta sistema socijalne sigurnosti, bila neuporedivo viša. Obavezno privatno osiguranje unelo bi suštinske tržišne principe funkcionisanja u oblast penzijskog osiguranja, s obzirom na to, da ne bi ostavilo mogućnost izbora korisnicima po pitanju opredeljivanja za opciju privatnog osiguranja, već isključivo izbora između različitih privatnih fondova.

Pretpostavka da bi javni sistem garantovao samo minimum socijalne sigurnosti u starosti, vodila bi ka reaktivizovanju značaja državnog osiguranja i većem povlačenju države iz oblasti penzija. Uloga države izostala je i kada su u pitanju stari koji ne ostvaruju pravo na penzijske naknade u Srbiji.

*Zdravstveno osiguranje* - Zdravstveni sistem Srbije najvećim delom nalazi se u domenu odgovornosti države. Međutim, organizacija državnih zdravstvenih ustanova i dalje se odlikuje nedovoljno jasnom podelom nivoa zaštite, kao i što ni svi finansijski aspekti decentralizacije u zdravstvu, iako je započeta još 2005. godine, nisu razrešeni.

Najuočljivije izmene u odnosu na period državnog upravljanja sistemom zdravstva predstavljaju uvođenje dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i postojanje privatnog zdravstvenog sektora. Paket naknada i zapravo prava u sistemu javnog zdravstva su u odnosu na socijalistički period sužena na osnovu zakonskih promena iz 2005. godine, u kontekstu trenda započetog još 1992. godine, kada je promenjen do tada važeći zakon iz perioda socijalizma. Sa stanovišta zastupnika racionalnije potrošnje u zdravstvu, opseg redukcije nije zadovoljavajući i prava bi trebalo dodatno preispitati. Nije izostala ni delimična racionalizacija sa stanovišta smanjenja broja postelja i (nemedicinskog) osoblja.

Dobrovoljno zdravstveno osiguranje ima izuzetno kratak istorijat (regulisano je uredbom iz 2008. godine), koji onemogućuje značajniju procenu njegovog dosadašnjeg funkcionisanja. U tom kontekstu, može se tumačiti i skroman broj korisnika (95.739 u 2010. godini) (NBS, 2011), kao i što se može pretpostaviti da bi uz rast kupovne moći stanovništva moglo doći do njegovog povećanja. Za sada je deset osiguravajućih društava aktivno u ovoj oblasti. Kao i kod privatnog penzijskog osiguranja, uloga države sužena je na davanje dozvole za bavljenje ovom delatnošću osiguravajućim društvima, s tim da se u ovom slučaju, odluka donosi na osnovu mišljenja Ministarstva zdravlja (uz pretpostavku dobijanja dozvole Narodne banke). Načelno, dobrovoljno zdravstveno osiguranje uvedeno je kao supstitucija za one koji nisu obavezno osigurani i za one koji će se opredeliti za veći obim i standarde, odnosno druge vrsta prava u odnosu na ona koja postoje u obaveznom zdravstvenom osiguranju.

Istovremeno, izuzev dominantnosti javnog zdravstvenog sektora u pružanju zdravstvenih usluga, delatnosti privatnih zdravstvenih službi stabilno se šire. Međutim, nijedna do sada sprovedena reforma nije sprečila paralelno postojanje privatnog i državnog zdravstvenog sektora, a sama egzistencija privatne zdravstvene prakse ostala je neregulisana, uz odsustvo suštinski osmišljenog koncepta, sa nezadovoljavajućim posledicama po korisnike. Neke od posledica tiču se izdvajanja značajnih materijalnih sredstava za lečenje u privatnim zdravstvenim ustanovama, uprkos uplati doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, što je u potpunosti u suprotnosti sa principima proklamovanim tokom reformi. Izuzev narušavanja reformskih principa, deo agende proklamovane početkom 2000-ih koji nije operacionalizovan, predstavlja upravo izazov regulisanja funkcionisanja privatnog sektora zdravstva. Jedine drastične promene u odnosu na period pre 2000. godine (i socijalizma, svakako), izvršene su u stomatološkoj zdravstvenoj službi, s obzirom na to, da su u državnom sektoru ostale samo dečija i preventivna stomatologija. Pozitivan pomak predstavlja i licenciranje zaposlenih i u privatnom i u državnom sektoru zdravstva, dok je akreditacija zdravstvenih ustanova za sada samo dobrovoljna.

Suštinske izmene načina finansiranja su u toku i one su pripremane u konsultacijama sa Svetskom bankom. Nosioci važnih državnih funkcija u društvu aktivno promovišu uvođenje novih modela finansiranja zdravstvene zaštite i to stimulativne kapitacije u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i finansiranja po dijagnostičkim grupama u sekundarnoj i tercijarnoj.

Prilično je izvesno da će se debata o budućnosti razvoja zdravstva voditi pod pritiskom finansijskih ograničenja sistema, smanjene kupovne moći stanovništva uz uvećana očekivanja i nezadovoljstva samih zaposlenih u zdravstvenom sektoru. Čini se da su ovi faktori za sada uravnoteženi, kao i da bi eventualno poboljšanje ekonomske situacije moglo da dovede do prebacivanja odgovornosti na „račun“ korisnika, tj. pacijenata.

Mere uštede postoje u formi tzv. participacije u troškovima zdravstvene zaštite. Ona je, međutim, simboličnog iznosa i ne čini se da značajno opterećuje budžet domaćinstava, kao ni što ne doprinosi značajno prihodima po osnovu osiguranja. S druge strane, postoje izuzeci kada je u pitanju plaćanje participacije (stari preko 65 godina života, invalidi, trudnice, deca, itd), a njihov krug je zakonskim izmenama iz 2009. godine čak i proširen (na nezaposlene i primaoce socijalne pomoći).

*Osiguranje nezaposlenih* - Više nego sama oblast osiguranja nezaposlenih, sistem radnih odnosa i zakonodavstvo zaštite zaposlenih reformisani su u pravcu rezidualizma. Uvedeni su principi fleksibilnog funkcionisanja na tržištu rada, sa stanovišta davanja širokih ovlašćenja poslodavcima i sužavanja prava radnika. Ova promena označila je naročit diskontinuitet sa periodom socijalizma, u kom su radnici samostalno odlučivali i imali *de facto* izuzetno široka ovlašćenja. Međutim, kontraproektivnost i ograničenost novih zakonskih rešenja proizašla je iz faktičkog nepostojanja širih društvenih uslova za njegovu primenu u skladu sa namerama zakonodavaca. Iako je prestao da postoji prethodni problem preterane rigidnosti radnog odnosa i faktičke nemogućnosti otpuštanja radnika, novi zakonodavni okvir je previše liberalno uredio radne odnose: ogromna ponuda radne snage (visoke stope nezaposlenosti) u uslovima izuzetno niske potražnje (slaba ekonomija sa sporim otvaranjem radnih mesta), praktično je lišila radnike i onih

prava koja su zakonom proklamovana. Tome su dodatno doprineli nerazvijenost socijalnog dijaloga, slaba pregovaračka moć sindikata i nepostojanje tripartizma. Problematična privatizacija proizvela je takođe uvećanje stope nezaposlenosti, umesto planiranog dodatnog zapošljavanja.

Promene u samom sistemu osiguranja nezaposlenih ne idu u pravcu njegove privatizacije. Kao ni u drugim zemljama, ni u Srbiji ne postoji interes za to, usled odsustva ekonomske isplativosti. S druge strane, reforma se kretala u pravcu pooštavanja uslova za ostvarivanja prava na naknade: „smanjena je njena visina i ograničeno vreme isplate, u skladu sa nastojanjima da se lica koja su ostala bez posla aktivnije uključe u traženje novog zaposlenja“ (Vuković, 2009: 195).

Empirijski podaci, međutim, demantuju suštinsku usmerenost ka vođenju aktivne politike na tržištu rada, uprkos njenom proklamovanju. Troškovi aktivnih mera zapošljavanja su veoma niski, pa ta ograničena sredstva, čak i u slučaju njihovog optimalnog iskorišćenja i maksimalnog uticaja, ne mogu suštinski da promene ukupne ishode na tržištu rada (Arandarenko, 2011). Istovremeno, istraživanja upućuju konstantno na opstajanje vulnerabilnih ili teže zapošljivih grupa na tržištu rada, uprkos sprovođenju programa aktivnih mera.

Izuzev Nacionalne službe za zapošljavanje, osnivanje privatnih agencija za zapošljavanje predviđeno je u cilju podsticanja konkurentnosti i efikasnijeg zapošljavanja. O osnivanju i radu privatnih agencija za zapošljavanje odluku donosi resorno državno ministarstvo, a delokrug njihovih aktivnosti je, izuzev uobičajenih ograničenja (zapošljavanje maloletnika, nemogućnost posredovanja u zapošljavanju tokom štrajka i sl), široko definisan.

*Socijalna i dečija zaštita* - Zakonski okvir državne pomoći siromašnima sadržan je u sistemu socijalne i dečje zaštite. Dva osnovna novčana transfera usmerena ka siromašnima su nekadašnje materijalno obezbeđenje porodica (MOP) i dečiji dodaci. Oba prava su značajno transformisana, takođe u pravcu pooštavanja uslova.

Period tranzicionih promena karakterisala je promena strukture korisnika socijalne pomoći, kojom su dominirala nezaposlena (i za rad sposobna) lica. Stoga su mere podsticanja odgovornosti korisnika uvedene, iako komparativno kasnije, i u sistem socijalne zaštite u Srbiji. Korisnicima novčanih naknada u sistemu socijalne pomoći, koji su sposobni za rad, ovo pravo ograničeno je na devet meseci tokom godinu dana, upravo u svrhu stvaranja podsticaja za rad.

U praksi, ova orijentacija ka uvođenju tržišnih elemenata, pokazala je nedostatke: srpska ekonomija ne može da apsorbuje ogroman broj korisnika socijalne pomoći koji privremeno izgube ovo pravo na tržište rada i da obezbedi njihovo zapošljavanje. Na taj način, akcenat na odgovornostima pojedinaca, koji je prihvaćen u reformama u Srbiji, dovešće do značajnije isključenosti korisnika naknada. Nepostojanje dovoljnog broja novih radnih mesta ili neusklađenost zahteva slobodnih radnih mesta sa niskim kvalifikacijama korisnika novčanih naknada, onemogućuje njihovo zapošljavanje i usmerava ih ka neformalnim izvorima dohodaka (i na kraju u sivu zonu zapošljavanja).

Istovremeno, aktiviranje (potencijalnih) korisnika nije proporcionalno aktiviranju državnih institucija i mehanizama. „Problemi siromaštva i nezaposlenosti se individualizuju, a žrtve procesa isključenosti se ponekad stigmatizuju i krive za sopstvenu isključenost“ (Geldof, 1999: 20).

Pravo na dečiji dodatak, koje je prethodno bilo mešovito (skoro univerzalno), sada predstavlja meru socijalne politike i usmereno je ka deci iz siromašnih porodica. Na taj način, ovo pravo je suštinski suženo, usled realnih finansijskih ograničenja na strani države. Međutim, iznosi i ovog, selektivnog dečijeg dodatka, više su nego simbolični.

Sistem socijalnih usluga takođe je predmet reformskih nastojanja. Glavni pravci reformi odnose se na eliminisanje nedostataka u stručnom (podizanje standarda) i organizacionom (decentralizacija) pogledu, sa tendencijom prenošenja jednog kruga nadležnosti na druge institucije i javne i privatne službe.



Jedan od primera uvođenja tržišnog funkcionisanja u oblast socijalnog staranja jeste osnivanje privatnih domova za stare. Mreža javnih domova za stare nije ravnomerno raspoređena i nije podjednako pristupačna na teritoriji čitave Republike, tako da su ograničeni kapaciteti proizveli u praksi stvaranje tzv. lista čekanja. Kao posledica toga, počeli su da se otvaraju privatni domovi, koji se *de facto* bave zbrinjavanjem starih, ali nisu registrovani kao takvi. Razlog za to, između ostalog, jesu i striktno zakonske odredbe kojima je regulisana ova oblast. Međutim, izražene potrebe za smeštajem starih u domove, u uslovima nemogućnosti ostvarivanja ovog prava u državnom sektoru, u praksi su pogodovale otvaranju privatnih domova. Jedan od njihovih nedostataka je i nedovoljna pokrivenost stručnim radnicima. Smeštaj u privatnim domovima i druge, povezane usluge, u potpunosti finansiraju korisnici. Ove cene regulisane su tržišnim principima i pristupačne su starima koji su boljeg imovinskog stanja ili čije su porodice imućnije.

## **5 Korisnici programa i rezultati reformi**

Evaluacije efekata sprovedenih promena u sistemu socijalne sigurnosti za sada su parcijalne, ali omogućuju uvide u izvesne aspekte uticaja reformi, i to kako sa stanovišta budžetskih ušteda, tako i položaja korisnika.

Procena konceptualne promene novčanih transfera usmerenih ka siromašnima, obuhvatila je analizu dečijih dodataka i materijalnog obezbeđenja porodica, koju su sprovedli Matković i Mijatović (Matković, Mijatović, 2009).<sup>166</sup>

Utvrđeno je da je donošenjem novog zakona 2002. godine, kojim su suštinski redefinisani uslovi za ostvarivanje prava na dečiji dodatak, izazvana značajna i nagla promena broja korisnika. On je prvobitno smanjen za čak 200.000 dece – uzrok ovom smanjenju bilo je preciznije utvrđivanje materijalnih kriterijuma, kao osnova za ostvarivanje prava, uvođenje imovinskog cenzusa, a jednim manjim delom i automatsko izostavljanje petog i

---

<sup>166</sup> *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima.*

svakog deteta narednog reda rođenja. Međutim, tokom godina se broj korisnika prava na dečiji dodatak povećavao, tako da je do 2007. godine, ukupno smanjenje bilo oko 63.000 dece. Promenjena je i struktura porodica korisnika, u pravcu gotovo dvostrukog smanjenja porodica sa jednim detetom, kao korisnika dečijeg dodatka.

Istovremeno, evaluacija uticaja zakonskih promena na položaj dece iz ranjivih grupa, ne ukazuje na pogoršanje. Naprotiv, došlo je do pozitivnih promena: za razliku od 8% dece koja su do 2002. godine ostvarivala pravo na uvećani dečiji dodatak, prema podacima za 2007. godinu, taj procenat dece bio je skoro dupliran (15,3%). U ovoj grupi korisnika dominirala su deca u samohranim domaćinstvima (88,3%), a zatim deca sa smetnjama u razvoju (6,5%).

Zakonske promene rezultovale su višestrukim budžetskim uštedama. Izdaci za dečije dodatke smanjili su se 2007. u odnosu na 2001. godinu za preko 40%, tj. na 0,3% BDP sa 0,8% BDP ili na 1,3% sa 5% rashoda u budžetu. Simulacija nepromenjenih zakonskih rešenja ukazala je na značajno više učešće rashoda za dečije dodatke: „gruba aproksimacija pokazuje da bi samo za 2007. godinu rashodi za dečije dodatke iznosili 20,9 milijardi, 2,7 puta više od stvarnih rashoda, predstavljajući dodatno i značajno opterećenje za budžet” (Matković, Mijatović, 2009: 23)

Trendovi kretanja broja korisnika prava na socijalnu pomoć<sup>167</sup> upućuju na njihovo dvostruko uvećanje u odnosu na 2000. godinu, uprkos dvema značajnim promenama u sistemu socijalne pomoći sa protivurečnim posledicama. Vremensko ograničavanje prava korisnicima sposobnim za rad dovelo je do snižavanja njihovog broja, dok je ujednačavanje linije siromaštva (nasuprot prethodnom razlikovanju prema opštinama), dovelo ipak do njihovog dominantnijeg povećanja, kojim je anulirano smanjenje po prethodnom osnovu. Analiza strukture udela korisnika prema opštinama, ukazuje na uvećanje iz onih opština, u kojima su zarade ispod republičkog proseka.

---

<sup>167</sup> Poslednje zakonske izmene iz 2011. godine nisu evaluirane.

Rashodi za materijalno obezbeđenje su u 2007. godini nominalno porasli za skoro pet puta u odnosu na 2001. godinu, ali realno za 2,4 puta. Udeo rashoda u BDP iznosi tek 0,12% i neznatno se uvećao u odnosu na 2001. godinu. Udeo u budžetu iznosi 0,52%, tako će je neznatno povećan u odnosu na 2001. godinu, kao i što je komparativno izuzetno nizak, kao i udeo u BDP.

Utvrđeno je i da bi rashodi bili veći da nije uvedena odredba o ograničavanju socijalne pomoći radno sposobnim korisnicima, kao i da nije došlo do indeksiranja cenzusa i iznosa naknada sa troškovima života.

Podaci o obuhvatu siromašnih socijalnom pomoći, međutim, ukazuju na to, da je tek 8,6% siromašnih 2007. godine dobijalo novčanu naknadu. Jedan od razloga tome, pronalazi se i u različitom, neujednačenom definisanju siromaštva: naime, Anketom o životnom standardu utvrđena je viša linija siromaštva, u odnosu na zakonski definisanu liniju siromaštva, odnosno prihode za ostvarivanje prava na materijalno davanje. Dodatno, skala ekvivalencije, prema zakonu, suštinski je diskriminisala višečlana domaćinstva.

Objašnjenje ovako koncipiranog programa pomoći siromašnima, autori su pokušali da pronađu u sferi nepostojanja finansijskih resursa za njihovo finansiranje, ali ga nisu smatrali uverljivim: „prva [mogućnost] jeste da budžetska ograničenja u Srbiji ne dozvoljavaju veće izdatke za MOP, odnosno da nalažu sveopštu štednju, pa tako i kod socijalnih transfera za ublažavanje siromaštva. Iako su budžetske teškoće uvek ozbiljne, suma koja se izdvaja za MOP je tako skromna, da njeno bitno povećanje ne bi bilo problem ni za budžet Srbije. Naime, za MOP se odvaja tek 0,52% budžeta, odnosno 0,12% BDP Srbije (2007), tako da ni daleko velikodušnija podrška najsiromašnijima ne bi bila nepremostiva prepreka za Vladu i Narodnu skupštinu Republike Srbije (Matković, Mijatović, 2009: 37). Realističnijim objašnjenjem smatrali su destimulativan efekat viših naknada, ali samo ograničeno: „taj problem postoji i manji je kada je iznos MOP-a manji, odnosno mali“ (Matković, Mijatović, 2009: 37).

Indikativnu analizu efekata aktivnih mera na nacionalnom tržištu rada sproveli su Arandarenko i Krstić, analizirajući uticaj na tri specifične mere, i to: savetovanje i pomoć pri zapošljavanju, dodatno obrazovanje i obuku i razvoj preduzetništva (Arandarenko, Krstić, 2008).<sup>168</sup> Savetovanje i pomoć pri zapošljavanju bili su komparativno najisplativija mera, a dodatno, učesnici ove mere su sa 70% imali najveći udeo u broju zaposlenih u roku od šest meseci nakon završetka programa. Mera dodatnog obrazovanja pokazala je pad isplativosti, kao i razvoja preduzetništva. Dodatno obrazovanje, međutim, najviše je pomoglo obrazovanim mladim ljudima, iako bi bilo optimalno da je pokazalo dobre rezultate u kategoriji neobrazovanih, koji su dugotrajno nezaposleni. Najskuplja mera bilo je subvencionisanje nezaposlenih za samozapošljavanje, ali je i uticaj ove mere bio prilično veliki (čak 49% njih u 2006. godini i 45% u 2007. godini ostalo je zaposleno). Rezultati jedne druge ankete navedene u ovoj studiji, pokazali su da je oko 84% preduzeća koja su otvorena uz pomoć subvencija Nacionalne službe za zapošljavanje u 2007. godini, i dalje radilo.

Najslabije efekte po zasnivanje kasnijeg radnog odnosa, prema proceni, imaju javni radovi. Njihov uticaj, međutim, na subjektivno zadovoljstvo korisnika, nezavisno od objektivnog izostajanja rezultata, izuzetno je visok. To su pokazali nalazi Petrović (Petrović, 2010), dobijeni na osnovu dubinskih intervjua sa učesnicima u programima javnih radova. Oni su predstavljali potvrdu prve velike evaluacije javnih radova i programa obuke koju su sproveli Bonin i Rinne. Oni su utvrdili „pozitivne, ali prilično slabe efekte učešća u programu na verovatnoću zaposlenosti posle tretmana, kao i na prihode učesnika [...] Međutim, mnogi interesantniji nalazi tiču se velikog subjektivnog poboljšanja kod učesnika u odnosu na neučesnike. Učesnici su u proseku postali srećniji, proširili socijalne kontakte, prijavljuju bolje zdravstveno stanje, imaju više samopouzdanja u svoja znanja i veštine. U pomalo otrežnjujućem komentaru ovih rezultata, Lehmann i Kluve (2008) ističu da premda je sreća građana nesumnjivo krajnji cilj ajvne politike, tačno je i to da su osobe koje imaju dobre rezultate na tržištu rada srećnije od onih koje ih nemaju“ (Arandarenko, 2011: 257-258).

---

<sup>168</sup> *Analiza uticaja politike zapošljavanja i aktivnih mera tržišta rada u Republici Srbiji 2003-2007.*

Jedan specifičan, ali značajan segment procene državnih politika, odnosi se i na pokrivenost Roma, kao jedne od naročito marginalizovanih društvenih grupa, zdravstvenim osiguranjem, koju su sačinili Dinkić, Ognjenović i McClelland (Dinkić, Ognjenović i McClelland, 2009).<sup>169</sup> Ova studija pošla je od premise nadprosečne isključenosti Roma iz zdravstvenog sistema u odnosu na ostatak populacije (17%), kao i nepovoljnijih indikatora zdravstvenog statusa Roma u društvu. Međutim, zaključak studije sadržan je u sledećem „njihovo poređenje sa ranijim periodom, uz sva ograničenja koja proizilaze iz nedostatka ažurnih podataka o romskoj populaciji u Srbiji, ukazuju na blage pozitivne pomake u poboljšanju pristupa zdravstvenoj zaštiti“ (Dinkić, Ognjenović i McClelland, 2009: 5).

## 6 Promena aktera u javnom domenu

Istraživanje javnog mnjenja, čiji su rezultati objavljeni 2010. godine,<sup>170</sup> svedoči o tek umerenoj uverenosti građana Srbije u prepuštanje socijalno-političkih tema i problema tržištu. Naprotiv, ono ukazuje na percipiranje države kao aktera koji treba da opstane glavni (re)distributer socijalne pravde u društvu. Izvesno oslanjanje i davanje prednosti tržišnim mehanizmima postojeće kod izvesnog procenta ispitanika, očekivano je sa stanovišta društvenog konteksta u kom oni žive, a koji *de facto* predstavlja formu kapitalizma. Međutim, u dominantno izraženim vrednosnim stavovima o preferencijama prema državnim delatnostima, iskazana je i socijalistička prošlost, ali i aspiracija ka evropskim socijalnim postignućima.

---

<sup>169</sup> Analiza uticaja zdravstvene politike na dostupnost zdravstvene zaštite Romskoj populaciji u Srbiji.

<sup>170</sup> U pitanju je istraživanje *Kako građani Srbije vide tranziciju iz socijalizma u kapitalizam* koje su sproveli Fondacija Friedrich Ebert, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) i Centar za studije socijalne demokratije i koje je objavljeno u studiji *Kako građani Srbije vide tranziciju – istraživanje javnog mnjenja tranzicije*. Uzorak istraživanja predstavljalo je 1.813 ispitanika sa teritorije Srbije, bez Kosova i Metohije, a podaci su prikupljeni putem direktnog intervjuisanja, uz pomoć instrumentarija koji je sadržao 109 pitanja.

*Tabela 31 – Reagovanje građana na tvrdnju „Vlada treba da zadovolji osnovne potrebe građana u slučaju bolesti, siromaštva i nezaposlenosti”*

Reagovanje građana	Frekvencije	Procenti
Potpuno se slaže	1.120	62
Uglavnom se slaže	243	13
Niti se slaže, niti ne slaže, ne zna	276	15
Uglavnom se ne slaže	72	4
Uopšte se ne slaže	102	6
Ukupno	1.813	100

*Izvor: Ružica, 2010.*

Slaganje 75% ispitanika sa tvrdnjom o tome da država treba da predstavlja garanta osnovnih socijalnih rizika (tabela 31), u situaciji u kojoj ona to i čini posredstvom koncipiranog sistema socijalne sigurnosti, predstavlja značajan indikator nespremnosti na menjanje takvog sistema. Pretpostavka je i da bi se mogao sa velikom pouzdanošću doneti zaključak o legitimnosti državnog socijalnog sistema, ali i da 15% neopredeljenih ispitanika, ukazuje da potrebu za poboljšanjem njegovih ishoda. Neslaganje sa ovom tvrdnjom, prisutno kod 10% ispitanika, verovatno je odraz nezadovoljstva postojećim državnim programima, naknadama i uslugama, kao i što bi se moglo tumačiti sa stanovišta prihvatanja veće slobode izbora u socijalnoj sigurnosti. S obzirom na tek prosečnu efikasnost i efektivnost brojnih naknada i usluga, kao i na njihovu relativnu ograničenost, kao i nepokrivenost određenog dela populacije, značajan uvid predstavljalo bi ukrštanje podatka o neslaganju sa ovom tvrdnjom i podataka o godinama života, kao i o obrazovanju ispitanika.

*Tabela 32 – Reagovanje građana na tvrdnju „Samo najteži slučajevi treba da dobiju socijalnu pomoć, ostali treba sami da se snalaze”*

Reagovanje građana	Frekvencije	Procenti
Potpuno se slaže	652	36
Uglavnom se slaže	272	15
Niti se slaže, niti ne slaže, ne zna	367	20
Uglavnom se ne slaže	211	12
Uopšte se ne slaže	312	17
Ukupno	1.813	100

*Izvor: Ružica, 2010.*

Reagovanje građana na tvrdnju o ograničavanju intervencije države na pružanje socijalne pomoći samo onima koji se nalaze u stanju potpune nemogućnosti samostalnog zadovoljavanja osnovnih životnih potreba (tabela 32), pokazuje značajnu razuđenost. U

slučaju grupisanja odgovora i dobijanja manje nijansiranih iskaza, “slika” postaje nešto jasnija, ali i dalje nekompletno, naročito u poređenju sa prethodnom tvrdnjom (iz tabele 30): 29% ispitanika se ne slaže, 51% ispitanika se slaže, dok je čak 20% neopredeljeno. Pre svega, neslaganje sa ovom tvrdnjom upućuje na odbijanje liberalizacije i toga da država treba da garantuje samo minimum sigurnosti. Taj procenat, međutim, neuporedivo je manji u odnosu na procenat ispitanika koji se slaže sa tvrdnjom iz prethodnog pitanja. Verovatno se ta razlika može pripisati tradicionalizmu i obraćanju porodici prvenstveno, pa tek onda državnim programima. Istovremeno, socijalna pomoć i dalje je povezana sa visokim stepenom stigmatizacije, tako da verovatno i taj faktor ima ulogu u rezervisanijem stavu čak 51% ispitanika. Ne treba zanemariti ni udeo konstantnog promovisanja i podsticanja lične odgovornosti i sl.

*Tabela 33 – Stav građana o tome, ko treba da brine o zapošljavanju (u %)*

Reagovanje građana	„Problem zapošljavanja treba prepustiti tržištu – i tu važi zakon ponude i potražnje”	„Država treba da se brine o otvaranju novih radnih mesta, prekvalifikaciji i pomoći nezaposlenima”
Potpuno se slaže	24	62
Uglavnom se slaže	14	11
Niti se slaže, niti ne slaže, ne zna	38	18
Uglavnom se ne slaže	11	4
Uopšte se ne slaže	13	5
Ukupno	100	100

*Izvor: Ružica, 2010.*

Iako se možda moglo očekivati da će se odgovori na ova dva pitanja obrnuto preslikati (tabela 33), u smislu disproporcionalnih procenata (da će se sa prvom tvrdnjom slagati približno onoliko ispitanika koliko se ne slaže sa drugom), izgleda da ih ispitanici nisu videli kao međusobno isključujuće. Prvom tvrdnjom afirmiše se stav prema kom tržište treba da predstavlja osnovni alokator šansi za zapošljavanje. Druga tvrdnja nije u potpunosti suprotstavljena prvoj, iako možda izgleda na prvi pogled. Međutim, veća je verovatnoća da je sama druga tvrdnja donekle protivurečna: njen prvi deo afirmiše državu kao aktera u zapošljavanju (iako bi se mogla shvatiti i kao stvaranje opšteg makroekonomskog okvira za funkcionisanje), a drugi deo (prekvalifikacija i pomoć zaposlenima) zapravo pozicionira njenu ulogu u aferi aktiviranja nezaposlenih i programa osiguranja nezaposlenih.

Tako je u vezi sa prvom tvrdnjom, kojom se nedvosmisleno afirmišu tržišni i ekonomski principi kao kriterijum zapošljavanja, procenat slaganja relativno nizak i iznosi 38%. Isti procenat je i neopredeljenih, koji je ujedno i najviši, kada se porede procenti neopredeljenosti u odnosu na ostala pitanja, tj. tvrdnje. Tek 24% ispitanika ne slaže se sa prevashodnom ulogom tržišta u zapošljavanju. Izuzev vrednosne konotacije, razlog tome može se nalaziti i u objektivnom stanju na tržištu rada, odnosno izrazito nepovoljnim indikatorima nezaposlenosti i malim šansama za zapošljavanje.

Nasuprot tome, ulozi države u otvaranju novih radnih mesta, prekvalifikovanju i pružanju pomoći nezaposlenima, prioritet daje čak 73% ispitanika, nasuprot samo 9% ispitanika, koji se ne slažu sa takvom agendom. Država i dalje opstaje generator zaposlenja, prema mišljenju javnog mnjenja – izuzev toga što je u socijalizmu država bila kreator ekonomske politike (i to pune zaposlenosti), moguće objašnjenje ovakvog stava nalazi se i u većem stepenu sigurnosti zaposlenja i zaštite zaposlenih u državnom sektoru, ako ne i višim zaradama. Konačno, „optimizam i vera u tržište dominirali su u javnom prostoru” (Ružica, 2010: 40) na početku tranzicije, ali čini se da je privatizacija kompromitovala ovaj „elan”.



## **ZAKLJUČAK**

Ostvarivanje socijalne sigurnosti u savremenim uslovima uslovljeno je političkim, demografskim i socijalnim promenama, kao i što predstavlja jednu od oblasti javnih politika koja je u najvećoj meri obeležena ekonomskim odlukama. Karakter i pravac reformi socijalne sigurnosti u različitim političkim platformama i u javnim debatama obeležavaju potrage za modelima promena koji bi se prilagodili uslovima sve prisutnije tržišne konkurencije, na međunarodnom planu, uz pritiske očuvanja (izvesnih) socijalnih standarda, na nacionalnom. Promenjene društvene okolnosti učinile su „stare“ teorije primenljivima samo u slučaju njihovog prilagođavanja savremenim činocima promena.

Uočljiv jaz predstavlja impliciranje univerzalnosti, solidarnosti i redistributivnosti u socijalnoj sigurnosti, nasuprot nejednakostima, neizvesnostima i diskriminaciji koje su povezane sa tržišnim mehanizmima. Međutim, ovakva shvatanja socijalne sigurnosti i tržišta ipak su pojednostavljena i ne uzimaju u obzir ne samo njihove varijetete, nego i brojne modifikacije i rekonceptualizovanje njihovih osnovnih postavki. S tim u vezi, problematika odnosa države i tržišta u socijalnoj sigurnosti nije u domenu: država ili tržište – loše posledice isključenosti jednog od ova dva faktora potvrđene su obilato dosadašnjim društvenim razvojem. Nužnost postojanja i povezivanja državnih i tržišnih aktera u socijalnoj sferi, takođe, u savremenim uslovima, predstavlja imperativ.

Osnovnu ravan sučeljavanja, tenzija i kontroverzi predstavlja nova raspodela „obaveza“ između države i tržište. Ona se obavlja u pravcu uvođenja ili jačanja tržišnih i privatnih elemenata u sistemima socijalne sigurnosti, koji su prethodno duži niz decenija, bili (dominantno) državni. Neodložna potreba za smanjivanjem izdataka i poboljšanjem konkurentnosti snažno motiviše države da deo svojih odgovornosti za socijalnu sigurnost delegiraju tržištu. Empirijski podaci nedvosmisleno govore u prilog uvećanja izdataka za privatno socijalno osiguranje, iako sporo, nasuprot opstajanju procenta javnih izdataka za isplatu naknada po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja. Nivoi promena su višestruki: oni se tiču privatizacije delova sistema socijalne sigurnosti, nivoa obezbeđenja rizika, upravljanja (delom) sistema, izvora finansiranja, kao i pružaoca socijalnih usluga. Upravo su vrednosne, normativne i institucionalne promene izuzetno intenzivne, imaju

tendenciju ekspanzije, a njihova konotacija je pojačano opeterećenje pojedinaca u ostvarivanju socijalne sigurnosti.

Izvesno, ali i privremeno širenje tržišnih doktrina i mehanizama, zaustavila je finansijska i ekonomska kriza, s kraja 2008. godine, kada su se sistemi socijalne sigurnosti pokazali kao značajni stabilizatori (pre svega i direktno posredstvom socijalne pomoći i naknada za nezaposlene). Ova uloga socijalnih sistema poslužila je za potkrepljivanje napuštene teze o proaktivnoj ulozi socijalnih transfera i prava, odnosno podsticanju ekonomskog rasta. Uvedene su mere koje su imale za cilj sprečavanje naglog podizanja stopa nezaposlenosti i masovne socijalne isključenosti (naknade za nezaposlene uređene su fleksibilnije i u iznosima povoljnijim po korisnike, pojačana je targetiranost socijalne pomoći stanovništvu pod pojačanim rizikom od siromaštva i sl). Pod uticajem krize izostalo je uvođenje nekih liberalnijih izmena, čije je usvajanje bilo očekivano.

Međutim, legitimitet stimulativnih državnih mera opstao je tokom kratkog vremenskog perioda, da bi bio zamenjen programima fiskalne konsolidacije i štednje. Pokazalo se da je izvesno širenje državnih intervencija u tom periodu ipak predstavljalo samo taktičko povlačenje. Uvećani rashodi za socijalne naknade uopšteno, uz smanjivanje prihoda, stvorili su velike budžetske deficite. To je pojačalo glasove o nužnosti finansijske održivosti samih sistema socijalne sigurnosti i smanjivanju njihovih kapaciteta za predupređivanje budućih izazova, te ponovo pozicioniralo diskusije o socijalnoj sigurnosti u okviru privatizacije i samoodgovornosti.

Širi okvir transformacija u socijalnoj sigurnosti predstavlja globalizacija. Izazov i pritisak globalne ekonomije tiče se nametanja normi deregulacije, ali su reakcije socijalnih politika i praktični odgovori sistema socijalne sigurnosti na neizvesnosti i rizike, divergentni. Razlog tome su različitosti između nacionalnih socijalnih zakonodavstava, nasuprot integrisanju u ekonomiji. Postoje, međutim, naznake smanjivanja razlika - globalni ekonomski akteri promovišu izvesne socijalno-političke postulate, kojima se socijalna sigurnost suštinski potiskuje na margine i posmatra sa stanovišta efikasnosti i

efektivnosti. Kakve će implikacije ova promena imati, ipak suštinski je uslovljeno stepenom promene i kontekstom primene.

(Neo)liberalno učenje ima tradicionalno snažno uporište u anglo-saksonskom svetu, ali zadobija globalni kredibilitet. Naročito od 1990-ih godina, liberalna agenda počinje da se nameće kao superiorna u odnosu na druge socijalne koncepte. Razlog tome nalazi se u ekspanziji ekonomskih ograničenja, od tog perioda, zbog kojih su mogućnosti delovanja država objektivno sužene.

Alternativu predstavlja socijal-demokratski pristup, karakterističan za nordijske zemlje Evrope, u kojima se ekonomija, takođe, zasniva na privatnom vlasništvu. U njima države, međutim, značajno modifikuju tržišne ishode svojim delatnostima, ali isto tako nude, iako ograničeno, privatne opcije u socijalnoj sferi. Ovakav pristup zahteva značajna ulaganja, raširenu socijalnu infrastrukturu i mrežu, ali komparativno rezultuje najboljim socijalnim pokazateljima.

Države članice Evropske unije odlikuju se suštinskim razlikama, po pitanju dominacije države ili tržišta u sistemima socijalne sigurnosti. Diverzitet evropskih socijalnih vrednosti proističe iz nacionalne regulacije socijalne problematike i principa supsidijarnosti, ali ga dopunjava koordinacija. Ona vodi ka uspostavljanju evropskog socijalnog modela, čiju dodatnu specifičnost u svetskoj perspektivi predstavlja upravo razlikovanje u odnosu na američki, neoliberalni model. Iako se ova konstatacija odnosi na Uniju generalno, ona nije tačna kada su pojedinačne zemlje u pitanju: pre svega osim članica koje pripadaju liberalnom socijalnom modelu, reforme u drugim, a naročito bivšim socijalističkim zemljama današnje EU, odvijale su se u pravcu koji je bliskiji liberalizmu.

Socijalne procese u Srbiji karakterisao je zaokret od socijalističkih vrednosti ka vrednostima društava privatnog vlasništva i liberalnijeg uređenja. Dometi socijalizma u socijalnoj sferi bili su izuzetno visoki. Njegov legitimitet nestao je nakon iscrpljivanja opcija socijalističkog načina uređenja ekonomije za dalji rast i razvoj, koje nisu dobile

alternativu. Postignuća su postajala sve manja, a jednakost je počela da se koncentriše na sve nižem nivou.

Post-socijalistički period odlikovao se izraženom erozijom socijalnih prava. Tranziciju tokom 1990-ih obeležila je duboka konceptualna i finansijska kriza sistema socijalne sigurnosti, koju su tadašnje reforme dodatno produbljivale. U sadejstvu sa političkim i ekonomskim krizama, budući da je prema brojnim ocenama bila suštinski nepravična, ona je stvorila tzv. gubitnike tranzicije, zapravo brojne i široke vulnerabilne grupe. Njihov položaj konstantno se pogoršavao, zahtevajući intenzivnije državne intervencije, između ostalog, sa stanovišta njene izraženije uloge u redistribuciji.

Dugoročnije promene u sistemu socijalne sigurnosti sprovedene su unutar neo-liberalnog konteksta i iz potrebe prilagođavanja ograničenim ekonomskim mogućnostima, zbog čega su se prevele u racionalizaciju i sužavanje prava. Međunarodno okruženje i orijentisanost ka Evropskoj uniji, takođe, predstavljani su kao faktori snižavanja socijalnih troškova, a ne uvođenja koncepata bliskih tzv. državi blagostanja. Ciljevi reformi, samo su delimično realizovani. Sigurno je da značajan udeo u tome ima i nizak legitimitet reformi, koji je uzrokovan nepostojanjem konsenzusa oko suštinskih ciljeva i nametanja reformskih pravaca, ne samo sa najviših nivoa vlasti zbog čega im je ponekad nedostajao i profesionalizam, nego i eksternih aktera.

Penzijske reforme započete su promenama u sistemu obaveznog osiguranja, u svrhu snižavanja rashoda za penzije. Propraćene su uvođenjem dobrovoljnog privatnog osiguranja, mada ne i obaveznog. Sistem, međutim, i dalje nije finansijski održiv, tako da se očekuju nove, još restriktivnije izmene zakonodavstva.

Preduzete su mere racionalizacije potrošnje u zdravstvu, kao i što je uvedeno dobrovoljno zdravstveno osiguranje. Prema opštoj proceni, reforme u ovoj oblasti najmanje su odmakle, uprkos izraženoj potrebi za njima.

Pasivne mere na tržištu rada obeležene su sužavanjem sistema naknada, uprkos čemu su sredstva za njihovu isplatu iznosila i do 90% ukupnih izdataka za mere na tržištu rada. Aktivna politika se razvija, ali je neadekvatnog obuhvata, između ostalog, zbog nepostojanja dovoljnih sredstava.

Iznosi socijalne pomoći su niski, čak ispod linije apsolutnog siromaštva, a obuhvat socijalnom pomoći je nezadovoljavajući. Radno sposobnim korisnicima pravo na socijalnu pomoć vremenski je ograničeno. Ostvareni su i koraci ka privatizaciji socijalnog staranja (pre svega osnivanjem privatnih domova za stare, ali i dečijih vrtića), kao i socijalnih usluga. Roditeljski dodatak koncipiran je kao mera populacione politike, dok je dečiji dodatak postao transfer za siromašne porodice.

Iako je uloga države smanjena u svim sferama ostvarivanja socijalne sigurnosti, očekuje se njeno dalje redukovanje, kao i veće afirmisanje odgovornosti pojedinaca na tržištu. Uvođenje tržišnih elemenata u socijalnu sigurnost imaće za posledicu smanjivanje značaja percepcije vrednosti solidarnosti i uzajamnosti, kao i osećaja društvene pripadnosti. Ono će uticati i na rekonceptualizovanje socijalne politike, u pravcu njenog sužavanja. Dodatno, ukoliko se socijalna politika bude poistovetila sa radom sa marginalizovanim društvenim grupama, biće sve teže da se obezbediti šira podrška društva, njenim delatnostima. To će oslabiti i uverenost u opravdanost izdvajanja za socijalnu politiku uopšteno.

Transfer odgovornosti sa države na pojedince izuzetno je osetljivo pitanje, sa stanovišta „socijalne karte“ Srbije. On zahteva da država reguliše, a zatim i podstiče delatnosti lokalnih zajednica, ali i organizacija i službi unutar samih zajednica; da osnaži porodice da podrže svoje članove i sl. Brojni instituti u društvu tokom socijalizma nisu funkcionisali ili nije postojala potreba za njima. Neki su tokom tranzicije reafirmisani, ali i dalje nedovoljno, da bi mogli da preuzmu samostalnu ulogu u socijalnoj sigurnosti i zastupaju interese marginalizovanih. Nekim drugim tranzicija je oduzela ulogu koju su imali u socijalizmu.

U tom kontekstu, komponentu novog pristupa treba da predstavlja i aktiviranje države. Prerastanje nacionalne socijalne države iz suštinski pasivno orijentisane, u kojoj dominiraju novčane naknade u odnosu na sve vrste usluge, ka aktivnoj državi, zahteva preorijentaciju u vrednosnoj sferi i ako ne uvećanje, onda svakako restrukturisanje socijalnih rashoda. Međutim, i ekonomski razvoj u prethodnom periodu pokazao se vulnerabilnim, kao i što nisu stvorene osnovne pretpostavke od strane države, koje bi omogućile ili olakšale (hipotetičku) orijentaciju pojedinaca ka tržištu. U takvim okolnostima, neophodno je koncipiranje razvojne društvene politike, koja bi inkorporisala razvoj i novog socijalnog modela Srbije, životnog i društvenog standarda. Višedimenzionalnost socijalnih problema kao i izrazita kompleksnost njihovih uzroka, zahtevaju multisektorski pristup i integrisanje javnih politika.

## **LITERATURA**



Adema, W. (2006). *Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 38, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/864161231261>, 23.5.2007. godine.

Arandarenko, M. (2011). *Tržište rada u Srbiji – trendovi, institucije, politike*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Arandarenko, M. Golicin, P. (2006). Međunarodni akteri i razvoj socijalne politike u Srbiji (od 2000. do 2006. godine). U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (str. 255-275). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Arandarenko, M. Jorgoni, E. Stubbs, P. (2009). Socijalni uticaji globalne ekonomske krize na Zapadni Balkan. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Socijalna politika i kriza* (str. 17-51). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Arandarenko, M. Krstić, G. (2008). *Analiza uticaja politike zapošljavanja i aktivnih mera tržišta rada u Republici Srbiji 2003-2007*. Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva.

ASPE (2001). *Status of Research on the Outcomes of Welfare Reform*.

<http://aspe.hhs.gov/hsp/welf-ref-outcomes00/chapter1.htm>, 27.9.2005. godine.

Barbier, J. C. (2004). *Activating Social Protection and the Employment Insurance*. Berlin Meeting, WZB, May 24-25, 2004.

[www.pes.org/downloads/Activating%20 social protection and employment insurance JC Barbier.pdf](http://www.pes.org/downloads/Activating%20social%20protection%20and%20employment%20insurance_JC%20Barbier.pdf), 3.3.2007. godine.

Barbier, J. C. (2003). The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection? In: L. Magnusson, P. Pochet and J. Zeitlin (eds.), *Opening the Method of Coordination - the case of the EES*.

<http://eucenter.wisc.edu/OMC/Summer03Conf/barbier.pdf>, 5.6.2007. godine.

Baronijan, H. D. (2009). Siromaštvo među penzionerima i starim licima sa 65 i više godina. U: J. Marković (ur), *Analiza karakteristika siromaštva u Srbiji* (str. 115-140). Beograd: Vlada Republike Srbije.

Barr, N. A. (1992). *Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation*. London: LSE Research Online.

<http://eprints.lse.ac.uk/srchive/00000279>, 21.1.2010. godine.

Beresford, P. (2005). Redistributing profit and loss: the new economics of the market and social welfare. *Critical Social Policy*, 25(4): 464-482.

Blair, T. Schröder, G. (1999). *Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*.

<http://www.xs4all.nl/~adampost/Archive/arc000006.html>, 2.5.2010. godine.

Blank, M. R. (2002). Evaluating Welfare Reform in the United States. *Journal of Economic Literature* 40(4): 1105-1166.

Bogićević, B. Krstić, G. Mijatović, B. (2002). *Siromaštvo u Srbiji i reforma državne pomoći siromašnima*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Bonoli, Đ. (2011). Politička ekonomija aktivnih mera na tržištu rada. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* (str. 147-169). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Boushey, H. (2001). *The Effects of the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act on Working Families*. Washington: Economic Policy Institute.

Brkić, M. Vidojević, J. (2011). Socijalna sigurnost u Srbiji - izazovi reformi. U: M. Podunavac (ur), *Javne politike Srbije* (str. 69-84). Beograd: Fondacija Heinrich Böll, regionalna kancelariju za jugoistočnu Evropu.

Busse, R. Saltman, R. Dubois, H. F. W. (2004). Organization and financing of social health insurance systems: current status and recent policy developments. In: R.

Saltman, R. Busse, J. Figuears (eds.), *Social health insurance systems in Western Europe* (p. 33-80). New York: Open University Press.

Cappellari, L. Jenkins, S. P. (2008). *The Dynamics of Social Assistance Receipt: Measurement and Modelling Issues, with an Application to Britain*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 67, OECD Publishing.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/30/42/41414013.pdf>, 29.9.2009. godine.

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2008). *Report on the Thirty-Eighth and Thirty-Ninth Sessions*. UN: Economic and Social Council.  
[http://www.bayefsky.com/general/e\\_2008\\_22.pdf](http://www.bayefsky.com/general/e_2008_22.pdf), 3.2.2010. godine.

Council of Europe (2007). *Addendum to ILO report Social Security in Europe at the Dawn of the New Century*. Strasbourg, 14-16 March 2007.  
[www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/.../2007report9505\\_en.doc](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/.../2007report9505_en.doc),  
17.6.2009. godine.

Cousins, M. (2005). *European Welfare States – Comparative Perspectives*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Cox, R. (2004). *The Reconstruction of the Scandinavian Model: Ideas, Institutions and Welfare Reform*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Hilton Chicago and the Palmer House Hilton, Chicago, IL  
[http://www.allacademic.com/meta/p59756\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p59756_index.html), 26.5.2009. godine

Čekerevac, A. (2009). Svetska ekonomska kriza i siromaštvo. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Socijalna politika i kriza* (str. 108-120). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Čekerevac, A. (2005). *Međunarodna socijalna politika*. Beograd: samostalno izdanje autora.

Čekerevac, A. (1998). Socijalne reforme u kontekstu globalizacije. U: M. Lakićević (ur), *Socijalni rad i socijalna politika - Zbornik radova IV* (str. 45-58). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Daly, M. (2010). Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade. In: E. Marlier, D. Natali (eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (p. 143-162). Brussels: Peter Lang.

Dean, H. (2004) The Implications of Third Way Social Policy for Inequality, Social Cohesion, and Citizenship. In: J. Lewis and R. Surender (eds.) *Welfare State Change – Towards a Third Way?* (p. 182-206). Oxford: Oxford University Press.

de Beer, P. (2007). Why work is not a panacea: a decomposition analysis of EU-15 countries. *Journal of European Social Policy* 17(4): 375-388.

Dhembo, E. (2007). Zapošljavanje žena – uloga politika usklađivanja radnih i porodičnih obaveza u Albaniji. U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika i socijalne reforme* (str. 166-182). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Dinkić, M. (1997). Reforma penzijsko-invalidskog osiguranja u Jugoslaviji. U: D. Vuković (ur), *Socijalni rad i socijalna politika – Zbornik radova III* (str. 61-78). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Dinkić, M. Ognjenović K. McClelland, S. (2009). *Analiza uticaja mera zdravstvene politike na dostupnost zdravstvene zaštite romskoj populaciji*. Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva.

Dixon, J. E. Hyde, M. (2001). *The Marketization of Social Security*. London: Quorum Books.

Docteur, E. Oxley, H. (2003). *Health-Care Systems: Lessons from the Reform Experience*. OECD Health Working Papers, no. 9. OECD Publishing.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/5/53/22364122.pdf>, 23.3.2010. godine.

Dukić, P. (2008). Ekonomski razvoj, reforme i tržište rada u Srbiji. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Tržište rada i politika zaposlenosti* (str. 197-217). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Džad, T. (2011). *Teško zemlji*. Beograd: Peščanik.

Economic Outlook (2010).

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/33/35755962.pdf>, 10.4.2010. godine.

Ellison, N. (2006). *The Transformation of Welfare States?* London and New York: Routledge.

Eransus, B. P. (2003). *Activation Policies and Basic Income Schemes. From Welfare to Workfare? or Work for Welfare? The Experience of Southern European Countries*. Universidad Publica de Navarra: Department of Social Work.

[www.socsci.aau.dk/ccws/conference-2004/papers/Begona-Perez.pdf](http://www.socsci.aau.dk/ccws/conference-2004/papers/Begona-Perez.pdf), 3.3.2007. godine.

Esping-Andersen, G. (2002). Towards the Good Society, Once Again? In: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles (eds.). *Why We Need a New Welfare State?* (p. 1-25). Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

European Commission (2010). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*.

[http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/rapporti/JointReport\\_social\\_prot\\_inclusion\\_Jun10.pdf](http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/rapporti/JointReport_social_prot_inclusion_Jun10.pdf), 21.9.2011. godine.

European Commission (2009a). *Impact of the current economic and financial crisis on potential output*.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications), 9.4.2010. godine.

European Commission (2009b). *Employment in Europe 2009*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2009c). *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2008). *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2004). *Joint Report on Social Inclusion – Social Security and Social Integration*.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf), 1.8.2006. godine

Eurostat (2011). *Statistics*.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/introduction), 12.5.2011. godine.

Eurostat (2010). *European Economic Statistics – 2010 edition*.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-GK-10-001/EN/KS-GK-10-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GK-10-001/EN/KS-GK-10-001-EN.PDF), 18.4.2010. godine

Euzéby, A. (1997). Socijalna sigurnost: nužna solidarnost. *Revija za socijalnu politiku* 4(4): 401-411.

Eydal, G. B. Rostgaard, T. (2001). Gender Equality Revisited – Changes in Nordic Childcare Policies in the 2000s. *Social Policy and Administration* 45(2): 161-179.

Fond PIO (2011). *Statistika*.

[http://www.pio.rs/sr/img/Statistika/Struktura%20korisnika-zaposleni%20\(jun-11\)-lat.pdf](http://www.pio.rs/sr/img/Statistika/Struktura%20korisnika-zaposleni%20(jun-11)-lat.pdf), 29.8.2011. godine.

Frazer, H. Marlier, E. (2011). *Social Impact of the Crisis and Developments in the Light of Fiscal Consolidation Measures – Main Findings and Suggestions on the Way Forward*. Brussels: European Commission.

Fond za razvoj ekonomske nauke - FREN (2010). *Post-krizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*

[http://www.fren.org.rs/attachments/074\\_001%20Makroekonomska%20Projekcija%20Razvoja%20Srbije%202011-2020.pdf](http://www.fren.org.rs/attachments/074_001%20Makroekonomska%20Projekcija%20Razvoja%20Srbije%202011-2020.pdf), 12.3.2011. godine.

Galić, B. (2007). Gender Divisions and Working Time in the New Economy – prikaz. *Revija za socijalnu politiku*, 1: 91-94.

Geldof, D. (1999). New Activation Policies: Promises and Risks. In: W. O’Conghaile (ed.) *Linking Welfare and Work* (p. 13-26). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Gilbert, N. (2005). *Transformation of the Welfare State – The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N. (2002). *Transformation of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Gilbert, N. Terrell, P. (2002). *Dimensions of Social Welfare Policy*. Boston: Allyn and Bacon.

Golicin, P. (2008). Aktivni programi tržišta rada – Otpremninom do posla. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Tržište rada i politika zaposlenosti* (str. 285-295). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Goudswaard, K. Caminada, K. (2009). The redistributive effect of public and private social programmes: A cross-country empirical analysis. *International Social Security Review*, Vol. 63, 1/2010: 1-19.

Greve, B. (2007). What Characterise the Nordic Welfare State Model. *Journal of Social Sciences* 3 (2): 43-51.

Hall, A. (2007). Social Policies in the World Bank: Paradigms and Challenges. *Global Social Policy* 7(2): 151-175.

Hantrais, L. (2007). *Social Policy in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.

Hegyesi, G. (2004). Od socijalne države do socijalnoga društva: model partnerstva. *Revija za socijalnu politiku*, 11(2): 141-158.

Heidenreich, M. Bischoff, G. (2008). The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies? *Journal of Common Market Studies* 46(3): 497-532.

Heikkilä, M. (1999). A Brief Introduction to the Topic. In: W. O'Conghaile (ed.) *Linking Welfare and Work* (p. 5-12). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Hemerijck, A. (2002). Self-Transformation of European Social Model(s)? In: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles (eds). *Why We Need a New Welfare State?* (p. 173-213). Oxford: Oxford University Press.

Higgott, R. (2000). Contested Globalization: the changing context and normative challenges. *Review of International Studies*, 26: 131-153.

Hill, M. (1996). *Social Policy - A Comparative Analysis*. Essex: Prentice Hall.

Hvinden, B. (1999). Activation: a Nordic Perspective. In: W. O'Conghaile (ed.) *Linking Welfare and Work* (p. 27-42). Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.



Iacovou, M. Skew, A. (2010). Household Structure in the EU. In: A. Atkinson, E. Marlier (eds). *Income and Living Conditions in Europe* (p. 79-100). Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Institut za ekonomska i socijalna istraživanja (2009). *Ka izradi nacionalnog zdravstvenog računa Srbije: procena privatnog sektora u zdravstvu*. Beograd: Institut za ekonomska i socijalna istraživanja.

ILO (2008). *Setting Social Security Standards in a Global Society*. Geneva: ILO.

Institut za javno zdravlje – IJZ (2008). *Zdravlje stanovnika Srbije – analitička studija 1997-2007*.

<http://www.minzdravlja.info/downloads/Zakoni/Ostalo/Zdravlje%20stanovnika%20Srbije%20-%20Batut.pdf>, 15.4.2010. godine.

International Social Security Association – ISSA (2008). *Family allowances: Policy, practice and the fight against poverty in Europe and Latin America?* Moscow: ISSA.

Johnstone, D. (2003). *Comparative Social Policies in Europe*. Frankfurt am Main: Europaischer Verlag der Wissenschaften.

Juntunen, E. K. Hamalainen, J. (2003). Socijalna skrb i socijalni rad u uvjetima globalizacije: primjer Finske. *Revija za socijalnu politiku* 10(2): 185-198.

Kammerman, S. B. Neumann, M. Waldfogel, J. Brooks-Gunn, J. (2003). *Social Policies, Family Types, and Child Outcomes in Selected OECD Countries*. OECD Social, Employment, and Migration Working Papers, No. 6, OECD Publishing.

Karger, H. J. (2002). *American Social Welfare Policy: a Pluralist Approach*. Boston: Allyn & Bacon.

Kautto, M. Kvist, J. (2002). Parallel Trends, Persistent Diversity - Nordic Welfare States in the European and Global Context. *Global Social Policy* 2(2): 189-208.

- Koch, S. Stephan, G. Walwei, U. (2005). *Workfare: Möglichkeiten und Grenzen*. [http://doku.iab.de/zaf/2005/2005\\_2-3\\_zaf\\_koch\\_stephan\\_walwei.pdf](http://doku.iab.de/zaf/2005/2005_2-3_zaf_koch_stephan_walwei.pdf), 10.5.2010. godine.
- Kočović, D. (1997). *Razvoj socijalne politike Jugoslavije*. Beograd: Udruženje stručnih radnika socijalne zaštite Republike Srbije.
- Koopman, G. J. Székely, I. P. (2009). *The financial crisis and potential growth: Policy challenges for Europe*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications), 18.4.2010. godine.
- Kovačević, Lj. (2011). Zapošljavanje lica sa invaliditetom. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* (str. 195-213). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Kovačević, Lj. (2006). Izvori komunitarnog radnog i socijalnog prava. U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (str. 67-93). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Kregar, J. (2000). *Treći put: novi politički i ideološki okviri socijalne politike*. <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/253/257>, 24.5.2010. godine.
- Kuburović, A. (2006). Osobnosti roditeljstva u Srbiji na kraju XX veka, relevantne za reproduktivno ponašanje. *Sociološki pregled* 4: 573-588.
- Lakićević, D. (1991). *Socijalna politika*. Beograd: Savremena administracija.
- Liddle, R. Diamond, P. (2010). Aftershock: the Coming Social Crisis in the EU and What Is to be Done? In: E. Marlier, D. Natali (eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (str. 69-92). Brussels: Peter Lang.
- Lindbom, A. (2001). Dismantling the social democratic welfare model? Has the Swedish welfare state lost its defining characteristics? *Scandinavian Political Studies*, 24: 171–193.

Lisbon European Council (2000). *Lisbon European Council of 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions*.

[www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm), 4.1.2007. godine

Lopreset, P. (1999). *How Families That Left Welfare are Doing – National Picture*. Washington: Urban Institute.

[http://www.urban.org/UploadedPDF/anf\\_b1.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/anf_b1.pdf), 1.10.2010. godine.

Madsen, P. (2005). *How Can it Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*. Aalborg: Centre for Labour Market Research.

Mandin, C. Palier, B. (2003) *Policy Maps – France*.

<http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/secondyearreports/policymaps/francepolicymaps.pdf>, 1.9.2006. godine.

Matković, G. (2003). Reforma penzijsko-invalidskog sistema. U: Z. Vacić, B. Mijatović (ur), *Strategija reformi* (str. 267-273). Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Matković, G. Mijatović, B. (2009). *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima*. Beograd: Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva.

Matković, T. (2008). Politika zapošljavanja i nezaposlenost. U: V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur, S. Zrinščak (ur), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 163-217). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

Maucher, M. (2011). Socijalna uključenost i promocija socijalne Evrope: koncepti i okviri na nivou Evropske unije. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* (str. 36-59). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Mijatović, B. (ur) (2008). *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Mijatović, B. (2005). Reforma radnih odnosa i tržište rada. U: B. Begović, B. Mijatović (ur), *Četiri godine tranzicije u Srbiji* (str. 293-336). Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Mijatović, B. Hiber, D. (2008). *Kapitalizacija penzijskog osiguranja u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Milanović, B. (2007). *Dva lica globalizacije*. Beograd: Arhipelag.

Milojević, T. Vuksanović, Đ. (2009). Analiza siromaštva – integracija izbeglih lica. U: J. Marković (ur), *Analiza karakteristika siromaštva u Srbiji*. Beograd: Vlada RS, Tim potpredsednika Vlade za implementaciju SSS.

Ministarstvo rada i socijalne politike (2011). *Informacije*.

<http://www.minrzs.gov.rs/cms/index.php/sr/component/content/article/198?Naknade=2>, 15.9.2011. godine.

Ministarstvo zdravlja (2003). *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu*.

<http://www.mos.gov.rs/upload/dl/OMLADINA/Strategije/zdravlje.pdf>, 15.4.2010. godine.

Morgen, H. M. (2007). *What lies ahead for the Nordic model?* Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

Nacionalna služba za zapošljavanje – NSZ (2011). *Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2010. godinu*. Beograd: Nacionalna služba za zapošljavanje.

Nacionalna služba za zapošljavanje – NSZ (2010). *Izveštaj o radu Nacionalne službe za zapošljavanje za 2009. godinu*. Beograd: Nacionalna služba za zapošljavanje.

Nakarada, R. (1998). Globalni okvir demokratske transformacije. U: S. Samardžić, R. Nakarada, Đ. Kovačević (ur), *Lavirinti krize – preduslovi demokratske transformacije SR Jugoslavije* (str. 33-54). Beograd: Institut za evropske studije.

Narodna banka Srbije – NBS (2011). *Izveštaj o poslovima nadzora nad obavljanjem delatnosti osiguranja*.

[http://www.nbs.rs/export/internet/cirilica/60/60\\_6/index.html](http://www.nbs.rs/export/internet/cirilica/60/60_6/index.html), 6.4.2011. godine.

Nedović, S. (1995). *Država blagostanja – ideje i politika*. Beograd: Draganić.

Nickless, J. (2002). *European Code of Social Security*. Strasbourg: Council of Europe.

Nielsen, J. (ed.) (2003). *Nordic / Baltic Social Protection Statistics 2000, Scope, Expenditures and Financing*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.

Nikitović, V. (2010). *Demografska budućnost Srbije – imigracija kao izvesnost?* Beograd: Službeni glasnik.

NOSOSCO (2010). *Social Protection in the Nordic Countries 2008/2009 – Scope, Expenditures and Financing*. Copenhagen: Nordic Social-Statistical Committee.

OECD (2010). *OECD-Stat Extracts*.

[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA\\_TABLE1](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1), 10.2.2010. godine.

OECD (2008). *Reviews of Labour Market and Social Policies: Serbia 2008 – A Labour Market in Transition*.

[http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_2649\\_33729\\_40841066\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_33729_40841066_1_1_1_1,00.html), 14.9.2011. godine.

OECD (2001). *Employment Outlook*.

<http://www.oecd.org/dataoecd/11/12/2079435.pdf>, 19.1.2008. godine.

Pečujlić, M. (2002). *Globalizacija: dva lica sveta*. Beograd: Gutembergova galaksija.

Pavetti, L. D. Rosenbaum, D. (2010). *Creating a Safety Net That Works When the Economy Doesn't: The Role of the Food Stamp and TANF Programs*.

[http://www.urban.org/uploadedpdf/412068\\_food\\_stamps\\_tanf.pdf](http://www.urban.org/uploadedpdf/412068_food_stamps_tanf.pdf), 5.6.2010. godine

Perišić, N. (2010). Položaj žena na tržištu rada – rodna perspektiva „država blagostanja“. *Socijalna misao* 65(5): 123-138.

Perišić, N. (2008a). *Socijalna politika – izazovi i perspektive evropeizacije*. Beograd: Zadužbina Andrejević.

Perišić, N. (2008b). Socijalna država – evolucija jedne ideje. *Sociologija*, 2: 207-224.

Perišić, N. (2007). *Evropski socijalni modeli – magistarska teza*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Perišić, N. (2006). Socijalni rizici i izazovi post-industrijskog razvoja – primer nordijskih zemalja. U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (str. 138-154). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Perišić, N. Vidojević, J. (2009). Novi laburisti – reforme sistema dugotrajnog zbrinjavanja starih. U: I. Vujačić (ur), *Godišnjak Fakulteta političkih nauka* 3/2009 (str. 667-683). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union – Economic and Social Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

Petrović, M. (2010). Subjective Well-Being of Social Assistance Recipients in Serbia: Experience of Public Work Participants. World Bank International Conference on *Poverty and Social Inclusion in the Western Balkans*, Brussels, Belgium.

<http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPOVRED/Resources/MarinaPETROVIC.pdf>, 18.8.2011. godine.

Popović, P. (1998). Siva ekonomija i razvoj demokratije. U: S. Samardžić, R. Nakarada, Đ. Kovačević (ur), *Lavirinti krize – preduslovi demokratske transformacije SR Jugoslavije* (str. 277-294). Beograd: Institut za evropske studije.

Pošarac, A. (1995). Pauperizacija stanovništva u Srbiji – jedan od osnovnih uzroka potisnutog civilnog društva. U: V. Pavlović (ur), *Potisnuto civilno društvo* (str. 329-368). Beograd: Eko centar.

Povelja o osnovnim pravima Unije (2000). U: Janjević, M. (ur), *Ustav Evrope*. Beograd: Službeni glasnik.

*Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act – PRWORA* (1996).

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_public_laws&docid=f:publ193.104)

[bin/getdoc.cgi?dbname=104\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ193.104](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_public_laws&docid=f:publ193.104), 27.9.2010.

godine.

Puljiz, V. (1997). Kronologija socijalne politike zapada. *Revija za socijalnu politiku* 4(2): 161-167.

Puljiz, V. (1994). Socijalna politika i obitelj. *Revija za socijalnu politiku* 1(3): 237-244.

Radivojević, B. (2006). Karakteristike demografskog razvoja Srbije. U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (str. 237-254). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Rakonjac-Antić, T. (2008). *Penzijsko i zdravstveno osiguranje*. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Rašević, M. (2007). Fertilitet. U: A. Mimica, M. Bogdanović (ur), *Sociološki rečnik* (str. 145-146). Beograd: Zavod za udžbenike.

Republički zavod za razvoj – RZR (2010). *Izveštaj o razvoju Srbije 2009*. Beograd: Republički zavod za razvoj.

Republički zavod za razvoj – RZR (2009). *Izveštaj o razvoju Srbije 2008*. Beograd: Republički zavod za razvoj.

Republički zavod za statistiku – RZS (2011a). *Statistički kalendar Republike Srbije 2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2011b). *Projekcije radne snage Republike Srbije 2010-2050*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2011c). *Anketa o radnoj snazi, 2010*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2011d). *Zaposleni u Republici Srbiji, 2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2010). *Statistički kalendar Republike Srbije 2009*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2008). *Žene i muškarci u Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za statistiku – RZS (2005). *Žene i muškarci u Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.

Republički zavod za zdravstveno osiguranje – RZZO (2010). *Statistika*.  
<http://www.rzzo.rs/index.php/baza-osiguranika-stat-menu>, 11.4.2010. godine.

Ružica, M. (2011). Država i/ili tržište – Neoliberalizam i/ili socijaldemokratija. U: *Kako građani Srbije vide tranziciju iz socijalizma u kapitalizam – istraživanje javnog mnjenja tranzicije* (str. 29-46). Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

Saltman, R. B. (2004). Assessing social health insurance systems: present and future policy issues. In: R. Saltman, R. Busse, J. Figuears (eds.), *Social health insurance systems in western Europe* (p. 141-154). New York: Open University Press.

Schröter, E. (2004). *How Many Third Ways? Comparing the British, French and German Left in Government*.



<http://www.escholarship.org/uc/item/6562p024?display=all#page-3>, 11.8.2010.

godine.

Shaohua, C. Ravallion, M. (2008). *The Developing World is Poorer than we Thought, but no less Successful in the Fight against Poverty*. Policy Research Working Paper 4703, World Bank.

<http://www->

[wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/01/21/000158349\\_20100121133109/Rendered/PDF/WPS4703.pdf](http://wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/01/21/000158349_20100121133109/Rendered/PDF/WPS4703.pdf), 23.4.2009. godine.

Spicker, P. (2000). *The Welfare State – a general theory*. London: SAGE Publications.

SSPTW (2008). *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008*. Geneva: SSA & ISSA.

Stanić, K. (2010). Nove promene penzijskog zakona. *Fokus, jul 2010*: 27-34.

Stanić, K. Živković, B. (2009). Opravdanost i uslovi za uvođenje II stuba u Srbiji. U: G. Matković, J. Bajec, B. Mijatović, B. Živković, K. Stanić (ur), *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

Stephens, J. D. (1995). *The Scandinavian Welfare States - Achievements, Crisis and Prospects*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Stiglitz, J. (2009). Globalna kriza, socijalna zaštita i zaposlenost. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Socijalna politika i kriza* (str. 92-107). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Stiglitz, J. (2006). *Making Globalization Work*. London: Penguin Books.

Stojanović, B. (2005). *Tranzicija u Srbiji – privredno lutanje*. Beograd: Institut za evropske studije.

Stojanović, B. (1998). Jugoslovenska privreda – dirigovana nestabilost i neefikasnost. U: S. Samardžić, R. Nakarada, Đ. Kovačević (ur), *Lavirinti krize – preduslovi demokratske transformacije SR Jugoslavije* (str. 247-264). Beograd: Institut za evropske studije.

Stropnik, N. (1996). Obiteljske politike u Europi. *Revija za socijalnu politiku* 3(2): 105-115.

Svetska banka (2009). *Srbija: kako sa manje uraditi više? Suočavanje sa fiskalnom krizom putem povećanja produktivnosti javnog sektora*.

[http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia\\_PER\\_srb\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia_PER_srb_web.pdf), 28.3.2010. godine

Šefer, B. (1991). *Socijalna politika i tržišno privređivanje*. Beograd: Institut za socijalnu politiku.

Štiblar, F. (2009). *The Global Crisis and the Western Balkans*.

[http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com/pdf\\_2009/doku/beitrag\\_franjo\\_stiblar.pdf](http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com/pdf_2009/doku/beitrag_franjo_stiblar.pdf), 14.4.2010. godine.

Šućur, Z. (2008). Socijalna pomoć i socijalna skrb. U: V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur, S. Zrinščak (ur), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 219-277). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.

Šuković, D. (2002). Privreda Srbije – stanje i prve ekonomske promene. U: B. Raičević, D. Šuković (ur), *Ekonomske teme – ekonomska stvarnost SR Jugoslavije (Republike Srbije)* (str. 57-70). Beograd: Magna agenda.

Teokarević, J. (1998). Sankcije, ekonomski razvoj i demokratizacija. U: S. Samardžić, R. Nakarada, Đ. Kovačević (ur), *Lavirinti krize – preduslovi demokratske transformacije SR Jugoslavije* (str. 325-346). Beograd: Institut za evropske studije.

*The Community Charter - Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers* (1989). Social Europe, No. 1/90. Brussels: Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.

Ujedinjene nacije (1969). *Povelja o socijalnom napretku i razvoju*.

<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/s1dspd.htm>, 4.2.2010. godine.

Ujedinjene nacije (1966). *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima čoveka*.

<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/ainstls1.htm>, 5.2.2010. godine.

Ujedinjene nacije (1948). *Univerzalna deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima čoveka*.

<http://daccess-dds->

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement](http://www.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement),

4.2.2010. godine.

*Ustav Narodne Republike Srbije* (1947).

<http://scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1947>, 1.1.2012. godine

*Ustav Republike Srbije* (2006).

<http://scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-2006>, 8.1.2012. godine

*Ustav Republike Srbije* (1990).

<http://scc.digital.nb.rs/view/RA-ustav-1990&p=002&w=1024&h=677>, 8.1.2012.

godine.

*Ustav Socijalističke Republike Srbije* (1974).

<http://scc.digital.nb.rs/view/RA-ustav-1974&p=051&e=f&w=1024&h=677>, 1.1.2012.

godine

*Ustav Socijalističke Republike Srbije* (1963).

<http://scc.digital.nb.rs/document/RA-ustav-1963>, 1.1.2012. godine

Vajs, E. (1994). Tranzicija socijalne politike u zemljama Istočne Evrope. U: I. Vidanović (ur), *Socijalni rad i socijalna politika – dvadeset godina univerzitetskog obrazovanja socijalnih radnika – zbornik radova i dokumenata* (str. 167-186). Beograd: Fakultet političkih nauka, Socijalna misao.

Vanhercke, B. (2010). Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed. In: E. Marlier, D. Natali (eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (p. 115-142). Brussels: Peter Lang.

Vidojević, J. (2008). Socijalne reforme u SAD – aktiviranje korisnika socijalne zaštite. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Tržište rada i politika zaposlenosti* (str. 157-172). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vlada Republike Srbije (2011a). *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2011b). *Odgovori na upitnik Evropske komisije*. <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.199.html>, 24.2.2011. godine.

Vlada Republike Srbije (2010a). *Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Republički zavod za statistiku.

Vlada Republike Srbije (2010b). *Revidirani memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2011. godinu sa projekcijama za 2012. i 2013. godinu*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2009). *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2008). *Ekonomska kriza i njen uticaj na privredu Srbije*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2007). *Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2005a). *Prvi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2005b). *Strategije razvoja socijalne zaštite*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vlada Republike Srbije (2003). *Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.

Vuković, D. (2011). *Socijalna politika Evropske unije*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vuković, D. (2009). *Socijalna sigurnost*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vuković, D. (2008). Aktivizacija socijalne države i tržište rada. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), *Tržište rada i politika zaposlenosti* (str. 17-32). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vuković, D. (2005). *Socijalna prava i socijalna sigurnost*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Vuković, D. (1998). *Sistemi socijalne sigurnosti*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Institut za političke studije i Centar za socijalnu politiku.

Vuković, D. Perišić, N. (2011a). *Pensions, Health Care and Long-term Care – Republic of Serbia, 2011*. European Commission: DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities and GVG.

Vuković, D. Perišić, N. (2011b). Social Security in Serbia – Twenty Years Later. In: M. Stambolieva, S. Dehnert (eds.), *Welfare States in Transition – 20 Years after the Yugoslav Welfare Model* (p. 228-261). Sofia: Friedrich Ebert Foundation.

Vuković, D. Perišić, N. (2010). *Pensions, Health Care and Long-term Care – Republic of Serbia, 2010*. European Commission: DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities and GVG.

Vuković, D. Perišić, N. (2009). *Pensions, Health Care and Long-term Care – Republic of Serbia, 2009*. European Commission: DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities and GVG.

Vuković, D. Perišić, N. (2008). Konceptualni okvir aktivne socijalne politike. U: M. Podunavac (ur), *Godišnjak Fakulteta političkih nauka 2/2008* (str. 405-418). Beograd: Fakultet političkih nauka.

World Bank (2009). *Poverty*.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPA/0,,contentMDK:22397595~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:430367,00.html>,

15.4.2010. godine.

World Bank (2002). *Gender in Transition*. Washington: World Bank.

*Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom* (2002), Službeni glasnik RS, br. 16/2002.

*Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom* (2009), Službeni glasnik RS, br. 16/2002, 115/2005 i 107/2009.

*Zakon o izmenama i dopunama Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom* (2005), Službeni glasnik RS, br. 16/2002 i 115/2005.

*Zakon o radu* (2005).

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.115.html>,

18.9.2011. godine.

*Zakon o socijalnoj zaštiti* (2011). Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

*Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti* (2009). Službeni glasnik RS, br. 36/2009

*Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti* (2003).

<http://www.parlament.gov.rs/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%BA%D1%83%D0%BF%D1%88%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B0.115.html>, 18.9.2011. godine.

Zrinščak, S. (2008). Zdravstvena politika. U: V. Puljiz, G. Bežovan, T. Matković, Z. Šućur, S. Zrinščak (ur), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 119-162). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.