

Priredila Marija Babović

IZAZOVI NOVE SOCIJALNE POLITIKE

Priredila Marija Babović
IZAZOVI NOVE SOCIJALNE POLITIKE
Prvo izdanje

Izdavač
SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu

Za izdavača
Olivera Vuković

Prevod sažetka
Ljiljana Smuđa

Recenzenti
dr Sreten Vujović
dr Vladimir Vuletić

Dizajn i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-913917-0-6

Tiraž
500

Priredila
Marija Babović

IZAZOVI NOVE SOCIJALNE POLITIKE

Socijalna uključenost u EU i Srbiji

SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu

Beograd, 2010.

This report has been supported by the European Community Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013) – PROGRESS – managed by the Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal opportunities.

This programme was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment and social affairs area, as set out in the Social Agenda, and thereby contribute to the achievement of the Lisbon Strategy goals in these fields.

The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

PROGRESS mission is to strengthen the EU contribution in support of Member States' commitments and efforts to create more and better jobs and to build a more cohesive society. To that effect, PROGRESS will be instrumental in:

- providing analysis and policy advice on PROGRESS policy areas;
- monitoring and reporting on the implementation of EU legislation and policies in PROGRESS policy areas;
- promoting policy transfer, learning and support among Member States on EU objectives and priorities; and
- relaying the views of the stakeholders and society at large

For more information see: http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_en.html

The information contained in this report does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

SADRŽAJ

Akronimi	11
Akronimi država EU	13
Summary	15
Uvod.....	21
1. Konceptualni i institucionalni preduslovi razvoja socijalne dimenzije EU.....	25
1.1. Konceptualne osnove politike socijalne uključenosti	26
1.1.1. Tri paradigme socijalne isključenosti.....	27
1.1.2. Tri diskursa socijalne isključenosti	29
1.1.3. Odnos između socijalne isključenosti i siromaštva	31
1.2. Države blagostanja i paradigme socijalne integracije – istorijska uslovljenost savremenog EU procesa.....	33
1.2.1. Zapadno-evropske države blagostanja	34
1.2.2. Socijalni režimi i politike u državama članicama sa socijalističkom prošlošću.....	41
1.3. Zaključak.....	47
Literatura.....	48
2. Savremena politika socijalne uključenosti i razvoj socijalne dimenzije EU	50
2.1. Oblikovanje socijalnog procesa u kontekstu formiranja i proširenja EU	50
2.1.1. Socijalni proces pre Lisabonske strategije.....	52
2.1.2. Socijalna politika nakon Lisabonske strategije	56
2.2. Otvorena metoda koordinacije: zajednički ciljevi u heterogenim režimima socijalnih politika država članica.....	63
2.3. Zaključak.....	72
Literatura:.....	73

3. Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU	75
3.1. Definicije, koncepti i operacionalizacije	75
3.2. Indikatori praćenja siromaštva i socijalne isključenosti.....	78
3.2.1. Portfolio indikatora	79
3.2.2. Istraživanje socijalne uključenosti	86
3.3. Upotreba rezultata praćenja i modela simulacije u planiranju strategija socijalne zaštite i socijalne uključenosti	89
3.3.1 Model porodičnih analiza.....	89
3.3.2 Mikrosimulaciono modelovanje	91
3.4. Zaključak.....	95
Literatura.....	95
4. Stanje u pogledu siromaštva i socijalne isključenosti u EU.....	97
4.1. Socio-ekonomski kontekst u EU27 i napredak u ostvarivanju ciljeva Lisabonske strategije.....	97
4.2. Rizici od siromaštva	106
4.2.1. Opšte karakteristike siromaštva	107
4.2.2. Grupe pod rizikom od siromaštva	111
4.2.3. Efekti socijalnih transfera na smanjenje stope rizika od siromaštva	115
4.3. Zaposlenost i socijalna isključenost	118
4.4. Obrazovanje i rizici od socijalne isključenosti na osnovu niskih obrazovnih postignuća.....	121
4.5. Zdravlje i socijalna isključenost	123
4.6. Materijalna deprivacija i socijalna isključenost.....	126
4.7. Socijalna isključenost u različitim socijalnim režimima.....	128
4.8 Zaključak	131
Literatura.....	133
5. Socijalna uključenost u Srbiji	135
5.1. Od siromaštva ka socijalnoj uključenosti: priprema Srbije za OMK.....	135
5.2. Usklađivanje metodologije praćenja socijalne uključenosti ...	138
5.2.1. Mogućnosti praćenja EU zajedničkih indikatora u Srbiji	138

5.2.2. Potencijalni nacionalno specifični indikator praćenja siromaštva i socijalne isključenosti	140
5.3. Siromaštvo i socijalna isključenost u Srbiji	145
5.3.1. Stanovništvo pod rizikom od siromaštva	147
5.3.2. Rizik od isključenosti sa tržišta rada	150
5.3.3. Pristup ključnim socijalnim uslugama: obrazovanje, zdravlje i socijalna zaštita	153
5.3.4. Materijalna deprivacija	154
5.3.5. Socio-kulturna participacija	156
5.4. Zaključak	157
Literatura	159
6. Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU	161
6.1. Izazovi transformacije država blagostanja	161
6.1.1. Socio-ekonomske promene i novi socijalni rizici	163
6.1.2. Uticaj promena na režime blagostanja	167
6.2. Izazovi transformacije socijalne politike na nivou EU i uloga OMK	175
6.2.1. O institucionalnom okviru političkog odlučivanja u EU	175
6.2.2. Socijalna politika u sistemu političkog odlučivanja	178
6.2.3. Dometi i mogućnosti unapređenja OMK u razvoju socijalne Evrope	184
6.3. Zaključak	188
Literatura	190
7. Izazovi oblikovanja socijalnog režima u Srbiji	193
7.1. Društvene i ekonomske promene 2000–2010	194
7.1.1. Društvene strukture i politički procesi	194
7.1.2. Ekonomski razvoj i socijalna politika	196
7.1.3. Nove paradigme u socijalnoj politici: od centra ka periferiji	201
7.2. Sektorske reforme	204
7.2.1. Tržište rada i politike zapošljavanja	204

Izazovi nove socijalne politike	
7.2.2. Socijalna zaštita.....	207
7.2.3. Penzijski sistem.....	210
7.2.4. Obrazovanje.....	212
7.2.5. Zdravstvo.....	214
7.3. Karakteristike socijalnog režima u Srbiji	216
Literatura.....	219
Aneks 1. Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU	225
Aneks 2. Statistički podaci	233

SECONS– GRUPA ZA RAZVOJNU INICIJATIVU

SeConS – grupa za razvojnu inicijativu je nevladina organizacija osnovana 2005. godine u Beogradu. Organizaciju je osnovala grupa stručnjaka iz akademskih krugova i oblasti primenjene politike, koja je još od sredine 1990-ih saradivala na projektima socio-ekonomskog razvoja. Misija SeConS-a je ostvarivanje uravnoteženog, održivog i inkluzivnog razvoja, kao i uključivanje Srbije u evropske integracije i globalne procese. Primarni ciljevi koji proizilaze iz ove misije su razvoj društvenih i ekonomskih institucija, organizacija i mreža, jačanje socijalnog kapitala i unapređenje kvaliteta života svih članova društva. U tom smislu, naše aktivnosti su usmerene pre svega na oblasti privređivanja, zapošljavanja, centralnog i lokalnog upravljanja, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture, ekologije. SeConS se bavi planiranjem, savetovanjem, istraživanjima, obrazovanjem i obukom, posredovanjem i upravljanjem.

Detaljnije informacije o SeConSu možete pronaći na sajtu

www.secons.net.

O AUTORIMA

Dr Marija Babović je docentkinja na Odeljenju za sociologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Predsednica SeConS – Grupe za razvojnu inicijativu i konsultantkinja različitih međunarodnih i domaćih organizacija i institucija. Najvažnije oblasti proučavanja su razvoj i socijalna uključenost, rodne ekonomske nejednakosti, ekonomska sociologija, sociologija rada.

Dr Mina Petrović je vanredna profesorka na Odeljenju za sociologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i direktorka za razvoj SeConS – Grupe za razvojnu inicijativu. Članica je Evropske mreže za proučavanje stanovanja (ENHR), koja se bavi različitim problemima siromaštva i socijalne isključenosti urbanih susedstava.

Dr Slobodan Cvejić je docent na Odeljenju za sociologiju Filozofskog fakulteta u Beogradu i direktor istraživanja SeConS – grupe za razvojnu inicijativu. Bavi se problemima društvenih nejednakosti i siromaštva, kao i metodologijom društvenih istraživanja.

Mr Danilo Vuković, asistent na sociologiji na Pravnom fakultetu u Beogradu i stručnjak za socijalnu politiku u SeConS-u. Radio je kao direktor Fonda za socijalne inovacije i šef Odeljenja za inkluzivni razvoj Programa Ujedinjenih nacija za razvoj u Srbiji.

Olivera Vuković je direktorka SeConS-a. Završila je sociologiju na Filozofskom fakultetu u Beogradu, radila je kao konsultant vodećih domaćih i međunarodnih organizacija u Srbiji i regionu u oblastima socijalne i omladinske politike, rodne ravnopravnosti i ruralnog razvoja. Autorka je nekoliko priručnika u oblasti socijalne i omladinske politike.

AKRONIMI

Abbreviation	Name	Skracenica	Naziv
EAPN	European Anti-Poverty Network		Evropska mreža za borbu protiv siromaštva
EC	European Commission	EK	Evropska komisija
EC	European Community	EZ	Evropska zajednica
ECHP	European Community Household Panel		Panel istraživanje domaćinstava Evropske Zajednice
ECSC	European Coal and Steel Community	EZZUČ	Evropska zajednica za ugalj i čelik
EEC	European Economic Community	EEZ	Evropska Ekonomska zajednica
EGF	The European Globalisation Adjustment Fund	EFG	Evropski fond za prilagođavanje globalizaciji
EHSS	European Health Survey System	EIZS	Evropsko istraživanje zdravstvenog sistema
ERDF	European Regional Development Fund	EFRR	Evropski fond za regionalni razvoj
EU	European Union	EU	Evropska Unija
EU SILC	EU Statistic on Income and Living Conditions		Statistika o prihodima i životnim uslovima u Evropskoj Uniji
EUROATOM	The European Atomic Energy Community		Evropska zajednica za atomsku energiju
GDP	Gross Domestic Product	BDP	Bruto domaći proizvod
ISCED	International Standard Classification of Education		Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja
ISCO	International Standard Classification of Occupations		Međunarodna standardna klasifikacija zanimanja
JIM	Joint Memorandum on Social Inclusion		Zajednički memorandum o socijalnoj uključenosti
LFS	Labour Force Survey	ARS	Anketa o radnoj snazi
LS	Lisbon strategy	LS	Lisabonska strategija
NACE	Statistical classification of economic activities in EU		Statistička klasifikacija ekonomskih aktivnosti u EU
NAP	National Action Plan	NAP	Nacionalni akcioni plan

Izazovi nove socijalne politike

Abbreviation	Name	Skracenica	Naziv
NHS	National Health System		Nacionalni zdravstveni sistem
NUTS	Nomenclature of Statistical Territorial Units		Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development		Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
OMC	Open Method of Coordination	OMK	Otvorena metoda koordinacije
PISA-OECD	The Programme for International Student Assessment – Organisation for Economic Co-operation and Development		Međunarodni program za testiranje učenika OECD
PPS	Purchasing power standard		Paritet kupovne moći
PROGRESS	Programme for Employment and Social Solidarity		Program za zapošljavanje i društvenu solidarnost
SPC	Social Protection Committee	KSZ	Komiteet za socijalnu zaštitu
		SSS	Strategija za smanjenje siromaštva
		RZS	Republički zavod za statistiku
		APD	Anketa o potrošnji domaćinstva
		AŽS	Anketa o životnom standardu

AKRONIMI DRŽAVA EU

BE	Belgija
BG	Bugarska
CZ	Češka
DK	Danska
DE	Nemačka
IE	Irska
EE	Estonija
EL	Grčka
ES	Španija
FR	Francuska
IT	Italija
CY	Kipar
LV	Letonija
LT	Litvanija
LU	Luksemburg
HU	Mađarska
MT	Malta
NL	Holandija
AT	Austrija
PL	Poljska
PT	Portugal
RO	Rumunija
SL	Slovenija
SK	Slovačka
FI	Finska
SE	Švedska
UK	Velika Britanija

SUMMARY

The purpose of the Study is to present to the general public in Serbia in a relatively systematized way the knowledge regarding the social process in the EU, as well as to open a debate on the possible ways to improve the level of social integration in Serbia through political process. The Study was produced as a part of the project „Promotion of Social Inclusion Debate in Serbia“, supported by the EU's Employment and Social Solidarity Programme PROGRESS (2007–2013) that was managed by the **European Commission's Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities**, and realized in the period from February 2009 to July 2010. The objective of the project was to improve the understanding of the policy of social inclusion, to redirect the focus of professionals and general public from a relatively narrow concept of poverty to a broader concept of social inclusion, to facilitate exchange of information on national policies of social inclusion within the EU, to mobilize relevant stakeholders who are fighting against poverty and social exclusion, as well as to strengthen the capacities of the civil society organizations representing different socially excluded groups. The project was realized by a consortium of local institutions and organizations, led by the Social Innovations Fund of the Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Serbia. Among the consortium members were the Republic Institute of Social Protection, Regional Institute of Social Protection, Mreža Production Group and NGOs: SeConS, CESID and Network of Social Policy Researchers.

The Study was made by the experts from the NGO SeConS – a development initiative group. The purpose of the Study is to introduce the general public of Serbia to the EU policies of social inclusion and the role of these policies in major transformation of member states, as well as to present local achievements and challenges in the area of social inclusion in Serbia, all within the context of the ongoing EU integration processes. The Study is addressed to a diverse audience: professional community, political decision-makers and representatives of relevant institutions at the national, regional and local level, civil society organizations and general public. Thanks to its multi-level structure all of the above audience groups should be able to locate easily the content they are interested in. The readers who are primarily concerned with applied and practical aspects will find here an abundance of information regarding the process of shaping and coordination of social inclusion policies in

the EU presented at a descriptive level. The readers who prefer an analytical approach will find an interesting presentation of the fundamental concepts and processes involved in transformation of the European welfare states and integration processes in the field of social policy. Those who prefer critical approach and are more interested in burning issues and current dilemmas will find an overview of the most important ongoing debates regarding the social process and the role of social inclusion policy in the EU development processes. Also, the readers may choose to focus their attention on EU or Serbia, as preferred.

The Study consists of a collection of thematic articles organized into seven chapters. The first chapter presents the conceptual and institutional fundamentals of the existing social regimes in different member states, which provide an important foundation but at the same present a major hindrance in the process of shaping the contemporary social policies in the EU. The second chapter describes the ongoing process of development of „social dimension of the EU“ with special emphasis on the goals defined in the Lisbon strategy and Renewed Social Agenda, and especially the Open Method of Coordination – OMC, as the institutional framework used to coordinate the social policies in the EU. The third chapter is dedicated to the methodology used to monitor social inclusion in the EU, which is the basis for development of the National Action Plans for improvement of social inclusion and reform of the social welfare system. The fourth chapter is dedicated to the issues of poverty and social exclusion in the EU. The fifth chapter is dedicated to the society of Serbia. The aim of this chapter is to survey the processes of harmonization of the local political framework to the EU policies of social inclusion. It also offers an overview of the situation in the area of social inclusion based on the findings of the research projects conducted so far. The authors attempted to identify the activities and processes which need to be implemented in Serbia in order to achieve successful inclusion into OMC framework in the course of EU integration. The sixth chapter offers an analysis of the challenges that may hinder the ongoing transformation of social regimes and social policies in the EU. The authors also examine the role of OMC in the process of transformation of welfare states and introduction of necessary social dimension in the EU. Finally, the seventh chapter offers an analysis of the challenges that might affect the transformation of social regime in Serbia, taking cues from the insights and analysis of the social reform trends in the past. This chapter offers the key elements that we need to answer to the question: what is the model of social welfare that Serbia is striving for? Short summaries of individual chapters are provided below.

Marija Babović

Conceptual and Institutional Aspects of the EU Social Dimension

This chapter consists of two related thematic segments: conceptual foundations of present day social policy in the EU, with emphasis on the policy of social inclusion, as well as institutional heritage of member states that exerts major influence on current policies and the process of shaping „the EU social dimension“. The chapter presents the key concepts of poverty, social exclusion, social cohesion and integration, in the light of different European political and theoretical traditions. These different conceptual traditions, or paradigms, shape the contemporary policy of social inclusion in the EU and provide a conceptual foundation for development of new policy of social inclusion. These different paradigms can also be identified in different institutional structures of European welfare states. The chapter presents the key characteristics of welfare regimes to be found in old and new member states. This heritage may provide solid foundation and open new possibilities for development of the EU social dimension, however, at the same time it could be an obstacle. The author also presents the key perspectives regarding the main characteristics of different welfare regimes, as well as the ongoing debates concerning the European welfare states.

Mina Petrović

Present Day Social Inclusion Policy and Development of Social Dimension in the EU

This chapter presents the processes of development of social inclusion policy in the EU within the context of European integration. Special emphasis is placed on interactions between economic and social aspects of integration. Though the European integration processes proceed primarily in the area of economy, this article points out the significance of social aspects of integration and the fact that present day social inclusion policy in the EU was gradually developed through programmes concerned with poverty issues and key documents on social cohesion. However, the turning point was the Lisbon Strategy, adopted in 2000. Therefore the article is primarily concerned with presentation and analysis of political processes which identify social cohesion as an important element of the European integration, along with economic issues and objectives, all within the context of the EU development strategies. In addition to emphasizing the development policies and social inclusion and social protection policies, the article also provides an overview of the institutional frame-

Izazovi nove socijalne politike

work through which the social inclusion and social protection policies are being coordinated at the EU level, that is, the Open Method of Coordination.

Olivera Vuković

Social Inclusion Monitoring Methodologies in the EU

The methodology used to monitor the level of social inclusion in the EU is an important and complex aspect of coordination of social policies and development of the EU social dimension. This chapter examines the methods on the basis of which the empirical data regarding the social inclusion are procured and used in planning of measures and policies of social inclusion and social protection. The article presents the key aspects of operationalization of numerous dimensions of poverty and social exclusion. It also includes the indicators that are used in monitoring of the current situation, namely, the arch indicators for all three social processes that are being coordinated through OMC (social inclusion, pensions and health security and long-term care), with special emphasis on jointly agreed social inclusion indicators. The article presents an overview of the past achievements in development of synchronized monitoring methodology, as well as the major dilemmas and efforts for improvement of methodological foundations. In addition to presentation of the indicators and their significance for monitoring and development of policies, the chapter also includes a presentation of monitoring processes through EU SILC survey and micro-simulation models that are used in order to improve the planning of measures.

Mina Petrović

Situation Regarding Poverty and Social Exclusion in the EU

The chapter dedicated to the current situation offers an abundance of empirical data pertaining to the issues of social exclusion and poverty, both for the EU as a whole and comparative data for individual member states. After description of the general social and economic context, which is marked by trends of ageing of general population and slowing down of economic growth, characteristics of poverty and social exclusion in the EU are presented on the basis of officially adopted indicators. The chapter presents various aspects of the risk of financial poverty, material deprivation, exclusion from labour market and education system, as well as the risk of exclusion from the health care services.

However, presentation of the current situation is not limited to simple description, but aims to make use of the indicators and dimensions to locate different manifestations of poverty and social exclusion within the context of different types of welfare states in the EU. The chapter identifies social groups which are exposed to risk of poverty and social exclusion and presents the effects that social transfers may have on the risk of poverty, again within the context of different social regime models. The chapter also opens the issues of convergence or divergence of the standard of living within the EU expansion process. Based on the current trends, it can be expected that these processes should develop primarily towards convergence in the near future.

Slobodan Cvejić and Olivera Vuković

Social Inclusion in Serbia

Policy of social inclusion is a relatively new phenomenon in Serbia, although in the period after the year 2000, various aspects of the reform, especially in the area of social policy, recognized its importance for reduction of poverty. This chapter offers an accessible overview of changes in the political and institutional framework, marked by acceptance of the EU policy of social inclusion and switching from poverty monitoring based on the World Bank methodology to the methodology used in the EU. In addition to dealing with the political processes, institutional and methodological adjustments of the policy of social inclusion and protection and implementation of OMC, the article also presents current poverty and social inclusion levels in Serbia. Due to differences in monitoring methodologies it was not possible to compare the findings with those from the EU, however, the authors have provided a relatively comprehensive presentation of the key issues and specific features of Serbian society regarding the levels of poverty and social exclusion.

Marija Babović

Challenges of Transformation of Welfare States and the Role of OMC in Development of the EU Social Dimension

In this analytical and polemical text the author examined the major challenges that affect transformation of the EU welfare states and the role of social inclusion policies and OMC in these transformation processes. It is indicated that social and economic changes resulting from the process of globalization and

transformation of developed European societies from industrial towards post-industrial type have created new challenges for European welfare states which require a new reform process to be launched. The responses to these challenges are mostly confined to individual states and are realized within the social regimes which may differ significantly. The analysis presented in this chapter indicates that welfare states can be more or less successful in adjusting to the ongoing social and economic changes and new social risks, depending on their specific type. The author emphasized that overall implications of adjustment of social policies and transformation of the EU welfare states are much wider than just the issue of minimal social care threshold acceptable to all member states. There are ongoing debates among social scientists and professionals regarding the relationship between economic and social integrations and the very „nature“ of new welfare states that are now being shaped through the processes of transformation and integration. In addition to discussion of disappearance, or transformation of welfare states from a passive-redistributive towards active and pro-inclusive model, special attention is paid to assessments of the role of OMC in the processes of transformation, which also vary significantly, from those which claim that OMC is not an appropriate framework for development of the EU social dimension, to apologetic claims that thanks to subsidiarity principle OMC remains the most adequate framework available.

Danilo Vuković

Challenges of Development of Social Regime in Serbia

The last chapter is dedicated to the key trends in the process of transformation of the welfare regime in Serbia. The process of transformation and shaping of the welfare regime in Serbia is presented within a context of complex and often contradicting tendencies in the area of social and economic transformation, burdened by the heritage of the socialist regime of the past and difficult transition of the nineties. Architecture of the new welfare regime is presented through changes that are taking place in the sectors of employment, education, health care, pension system and social protection, initiated as a part of the reform policies implemented after the year 2000. In the spirit of the preceding chapters, which analyzed different welfare regimes in old and new member states, the author tried to extrapolate the model that could result from the trends that have been identified so far. It is concluded that so far Serbia had a so called incongruent welfare regime, that is, a model which at the same time comprise elements of liberal, continental and South European type of welfare state, as is the case with some other former socialist states

UVOD

Poslednje dve decenije evropska društva uhvaćena su u vrtlog izrazito dinamičnih društveno-ekonomskih promena. Za društva u Evropskoj Uniji (EU) (European Union – EU), to je pre svega značilo usklađivanje procesa integracije sa novim izazovima globalizacije, unutrašnjeg restrukturiranja od industrijskih ka post-industrijskim ekonomijama i promena u principima državnog suvereniteta. Socijalni sistemi ovih društava obeleženi nasleđem različitih tipova država blagostanja našli su se pred izazovima prilagođavanja novim uslovima sa novim socijalnim rizicima u ostvarivanju neophodne socijalne integracije. Za društvo Srbije, to je značilo složene simultane procese post-socijalističke transformacije ka kapitalizmu, integrisanje u međunarodnu zajednicu nakon decenije izolacije (a time i otvaranje za uticaje ekonomske i političke globalizacije), približavanje EU, kao i redefinisavanje osnova socijalne integracije.

Politika socijalne uključenosti u Evropskoj Uniji ponikla je na nastojanju da se evropske integracije poodmakle u sferi ekonomije, ojačaju i u socijalnoj dimenziji. Pokazalo se da bez novih oblika socijalne integracije, koji podrazumevaju poštovanje socijalnih prava građana, njihovo uključivanje u razvojne procese i njihovu zaštitu od izmenjenih socijalnih rizika, legitimitet EU ne može biti osiguran. Iako primarno predstavlja komponentu socijalne politike, politika socijalne uključenosti je suštinski međusektorska politika koja treba da obezbedi da se posebne politike oblikuju na način koji podstiče socijalnu uključenost građana, njihovo blagostanje a time i podršku daljim procesima integracija. Može se reći da je politika socijalne uključenosti u Srbiju doneta spolja, sa procesima pridruživanja EU. Međutim, procesi rekonstruisanja temelja integracije, reformisanja socijalne politike u kontekstu izmenjenog društvenog sistema, nipošto ne započinju sa uticajima evropske politike. Oni su deo obuhvatnih društvenih promena i reformskih politika koje oblikuju procese transformacije. Ipak, procesi priključivanja EU nameću da se u budućim tokovima promena Srbija bavi problemima socijalne integracije i socijalne politike na način koji je u skladu sa ciljevima, institucionalnim okvirima i metodama kroz koje se odvija proces razvoja socijalne dimenzije u EU. U tom smislu, politika socijalne uključenosti predstavlja novinu u Srbiji, a da bi se omogućilo uspešno uključivanje u socijalni proces u EU, potrebno je različite društvene

aktere opremiti odgovarajućim znanjima i veštinama kako bi se omogućila efikasnost ovog procesa prilagođavanja.

Ova studija je sačinjena sa namerom da se publici u Srbiji učine dostupnim relativno sistematična znanja o socijalnom procesu u EU, ali i da se pokrene i razvije debata o načinima na koje je moguće kroz ovaj politički proces unaprediti socijalnu integraciju u Srbiji. Studija je nastala kao deo projekta „Promocija debate o socijalnoj uključenosti u Srbiji“ koji je podržan od strane Programa za zapošljavanje i društvenu solidarnost (Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS) EU (2007–2013), kojim rukovodi Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti Evropske Komisije (EK) (European Commission – EC) i koji je realizovan u periodu februar 2009 – jul 2010. Projekat je osmišljen sa ciljem da se omogući bolje razumevanje politike društvenog uključivanja, da se pažnja stručne i šire javnosti preusmeri sa užeg fokusa na siromaštvo na širi koncept društvene uključenosti, da se ostvari razmena informacija o nacionalnim politikama društvenog uključivanja sa EU, da se relevantni akteri mobilisu u borbi protiv siromaštva i društvene isključenosti, kao i da se osnaže kapaciteti organizacija civilnog društva koje zastupaju društveno isključene. Projekat je realizovao konzorcijum domaćih institucija i organizacija predvođen Fondom za socijalne inovacije Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije. Članovi konzorcijuma bili su Republički zavod za socijalnu zaštitu, Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu, TV produkcija PG Mreža i nevladine organizacije SeConS, CESID i Mreža istraživača socijalnih prilika.

Studiju su sačinili stručnjaci nevladine organizacije SeConS – grupe za razvojnu inicijativu, sa namerom da se domaća javnost upozna sa politikom socijalne uključenosti u EU i njenoj ulozi u procesima izraženih transformacija država članica, kao i sa dostignućima i izazovima u vezi sa unapređenjem socijalne uključenosti u Srbiji, u kontekstu priključenja EU. Studija je namenjena različitim publikama: stručnoj javnosti, donosiocima političkih odluka i predstavnicima relevantnih institucija, na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, organizacijama civilnog društva, pa i široj javnosti. Ona je napisana višeslojno, što omogućava svakoj od navedenih grupa da u njoj potraži odgovarajuće sadržaje. Onima koje više zanima primenjeni i praktični nivo deskriptivni sloj nudi obilje informacija o samom procesu oblikovanja politike socijalne uključenosti i metodama koordinacije socijalnih politika u EU. Onima koji su skloniji analitičkom čitanju, studija nudi uvide u temeljnije koncepte i procese povezane sa transformacijama evropskih država blagostanja i integracijskim procesima u oblasti socijalne politike. Onima, pak, koji su skloniji problematizaciji i otvaranju pitanja i dilema, studija nudi uvide u najvažnije debate o aktuelnom socijalnom procesu i ulozi politike socijalne uključenosti u procesima razvoja u EU. Pored toga, studija omogućuje čitaocima da pažnju, prema želji, više usmere na EU ili na Srbiju.

Studija predstavlja zbornik radova tematski raspoređenih u sedam poglavlja. U prvom poglavlju izložene su konceptualne i institucionalne osnove i različitih socijalnih režima država članica koje predstavljaju značajno nasleđe, ali i ograničenja za oblikovanje savremenog socijalnog procesa u EU. Drugo poglavlje se bavi opisom aktuelnog procesa razvoja „socijalne dimenzije EU“ sa naglaskom na ciljeve definisane Lisabonskom strategijom i Obnovljenom socijalnom agendom, kao i posebnim fokusom na Otvorenu metodu koordinacije (OMK) (Open Method of Coordination – OMC) koja predstavlja institucionalni okvir za koordinaciju socijalnih politika u EU. Treće poglavlje posvećeno je metodologiji praćenja socijalne uključenosti u EU, koja predstavlja osnovu izrade Nacionalnih akcionih planova za unapređenje socijalne uključenosti i reforme sistema socijalne zaštite. U četvrtom poglavlju prikazano je stanje u pogledu siromaštva i socijalne isključenosti u EU. Peto poglavlje posvećeno je društvu Srbije. U njemu se nastoje sagledati procesi usklađivanja domaćeg političkog okvira sa politikom socijalne uključenosti u EU, a prikazuje se i stanje u oblasti socijalne uključenosti zabeleženo različitim istraživanjima. Nastoje se identifikovati aktivnosti i procesi koje je u Srbiji potrebno preduzeti u cilju uspešnog uključivanja u OMK u toku pridruživanja EU. Šesto poglavlje bavi se analizom savremenih izazova transformacija socijalnih režima i socijalnih politika u EU. Takođe se preispituje uloga koju OMK ima u procesu transformacije država blagostanja i uspostavljanja socijalne dimenzije EU. Napokon, sedmo poglavlje nudi analizu izazova transformacije socijalnog režima u Srbiji polazeći od uvida u dosadašnje pravce socijalnih reformi. Ono nudi osnovu za odgovor na pitanje: prema kom modelu blagostanja se Srbija uputila?

1. KONCEPTUALNI I INSTITUCIONALNI PREDUSLOVI RAZVOJA SOCIJALNE DIMENZIJE EU

Savremenu politiku socijalne uključenosti i otvorenu metodu koordinacije kao institucionalni i akcioni okvir kroz koji se ova politika ostvaruje potrebno je sagledati u kontekstu šireg okvira socijalnih režima (takozvanih režima blagostanja) i socijalnih politika, koji sežu dublje u socijalnu građevinu EU. Pod socijalnim režimom se razume institucionalni sklop čija je uloga da u datoj društvenoj celini (državi ili nad-državnom entitetu kao što je EU) definiše shvatanje socijalne pravde i socijalne integracije, i uređuje procese kojima nastoji da ih ostvari. Polazeći od dominantnih pretpostavki o socijalnoj pravdi i socijalnoj integraciji, socijalna politika operacionalizuje ciljeve i sredstva za njihovo ostvarenje. Ona definiše sadržaj i načine zadovoljavanja socijalnih potreba, socijalnih prava i socijalne podrške građanima, kroz poretke u kojima različiti akteri (država, tržište, treći sektor i porodica) preuzimaju različite uloge. Tek zajedno, socijalni režimi i socijalna politika tvore relativno obuhvatni socijalni sistem nekog društvenog entiteta u okviru koga se definišu i ostvaruju ciljevi socijalne pravde i socijalne integracije.

Istorijsko nasleđe koje su države članice unele kao ulog u savremeno oblikovanje socijalnog procesa u EU obeleženo je snažnim interakcijama između socijalne misli, socijalnih struktura, kultura i vodećih politika evropskih država. Naime, istorijsko nasleđe koje ima korene u razvoju socijalnih reformi 19. veka, a koje je oličeno u zrelih državama blagostanja 1960ih godina 20.veka, značajno determiniše načine na koje se savremeni socijalni proces u heterogenoj Evropi oblikuje, kao i načine na koje savremena EU nastoji da odgovori na izazove izrazitih socio-ekonomskih promena. Stoga je osnovni cilj u ovom poglavlju odgovoriti, ili bar ponuditi elemente za odgovor na sledeća pitanja: Kakvi su sistemi upravljanja i regulisanja socijalnih rizika formirani u društvima današnje EU? Da li postoje i koji su zajednički institucionalni temelji, koncepti, politike u rešavanju socijalnih problema i ostvarivanju socijalne integracije? Na koji način se države članice razlikuju u obavljanju socijalnih funkcija u ovim aspektima?

Da bi se ponudili odgovori na ova pitanja izlaganje u ovom poglavlju je usmereno na razvoj koncepta socijalne uključenosti i različita institucionalna nasleđa koja države članice unose u savremeni proces oblikovanja politike socijalne uključenosti u EU.

1.1. Konceptualne osnove politike socijalne uključenosti

Na ovom mestu suviše je ulaziti u dublje analize načina na koje se socijalna misao, ono temeljno razumevanje društva, države i socijalne integracije oblikovalo u različitim evropskim tradicijama. Međutim, važno je zapaziti da su bazične teorijske paradigme dobile iskaz i u procesima uređivanja društava u 20. veku, pa i uspostavljanja osobenih socijalnih režima i politika. Determinacija ima i obrnuti smer, socijalna misao bila je oblikovana istorijskim specifičnostima društvenih struktura i kultura i političkih ideologija.

U savremenim procesima oblikovanja institucionalnog okvira i politike usmerene na brigu o socijalnim rizicima i solidarnosti u EU preovladao je koncept socijalne uključenosti. Ovaj koncept podrazumeva obrnut, pozitivan, poželjan proces u odnosu na socijalnu isključenost. Siromaštvo ostaje značajna komponenta socijalne isključenosti i u tom smislu je važno ukazati na konceptualne razlike kao i integrisanje ova dva pristupa u savremenoj politici socijalne uključenosti.

Brojni autori (Silver, 1994; Lister, 2004; Levitas, 2005; Atkinson, 1999.) upućuju na Francusku 1960ih godina kao mesto u kome se počeo razvijati koncept socijalne isključenosti. Političari, aktivisti, novinari i socijalni teoretičari počeli su da označavaju siromašne kao „*les exclus*“ (isključene). Sukcesivne socijalne i političke krize koje su se smenjivale u Francuskoj, a posebno udar naftne krize 1970ih, vodili su proširivanju i redefinisaniu koncepta. Međutim, nije značajno samo to što je koncept nastao u Francuskoj, već i činjenica da je duboko ukorenjen u posebnoj interpretaciji francuske revolucionarne istorije i republikanske misli. Isključenost se, naime, ne shvata jednostavno kao ekonomski ili politički fenomen, već kao nedostatak solidarnosti, „prekid u socijalnom tkanju“ (Silver, 1994). Francuski republikanski diskurs o društvenoj solidarnosti odbacio je liberalni individualizam i političku građansku reprezentaciju kao dovoljne osnove za definisanje socijalne integracije. Republika mora da obeća građanima izdržavanje ili da im osigura pravo na rad. Zauzvrat, građani kojima je pružena pomoć imaju dužnost da rade i učestvuju u javnom životu (*Ibid*).

Kratka istorija koncepta isključenosti

Invencija termina „isključeni“ (*les exclus*) pripisuje se francuskom Državnom sekretaru za socijalnu akciju Rene Lenoaru (Rene Lenoir). On je procenio da isključeni čine desetinu francuske populacije i u njih je svrstao: osobe sa fizičkim i mentalnim invaliditetom, osobe sklone samoubistvu, stare osobe sa invaliditetom, zlostavljanu decu, zavisnike, delikvente, samohrane roditelje, domaćinstva sa višestrukim problemima, marginalizovane, asocijalne osobe i druge „socijalno neuklopljene“. Ove socijalne kategorije

nisu bile obuhvaćene sistemom socijalnog osiguranja. Od sredine 1970ih, Francuska je uvela brojne politike oblikovane eksplicitno da se bore protiv isključenosti u navedenim oblicima. Međutim, koncept se proširivao i redefinisao. Tokom 1970ih francuska levica je počela da ukazuje na razliku između objektivne i subjektivne isključenosti. Crpeći ideje iz Sartrovog egzistencijalizma i participativne ideologije katoličke socijalne akcije, subjektivna isključenost je poimana kao gubitak lične autonomije i otuđenja u razvijenom kapitalizmu. Naglašavanjem subjektivne isključenosti, diskurs se udaljio od političkog izražavanja klasnih konflikata prema borbi urbanih i socijalnih pokreta. U drugoj polovini 1970ih, istaknuti su problemi ekonomskog rasta i socijalne isključenosti. Pokazalo se da ekonomski rast nije otklonio probleme siromaštva, pa su kao isključeni obeleženi oni „koje je ekonomski rast zaboravio“. Ranih 1980ih fokus je premešten na mlade koji napuštaju školovanje bez odgovarajućih kvalifikacija za pronalaženje posla. Koncept je proširen da obuhvati i dugoročnu nezaposlenost, ali i opštiju nestabilnost društvenih veza: nestabilnost porodice, porast samačkih domaćinstava, socijalnu izolaciju i opadanje klasne solidarnosti utemeljene u sindikatima, na tržištu rada, radničkim susedstvima i socijalnim mrežama. Tokom političkih i socijalnih procesa 1980ih, koncept isključenosti obuhvatao je nove probleme i kategorije, proistekle iz uspona ksenofobije, otvorenih političkih napada na imigrante i restrikcije njihovih prava. Nakon incidenata u predgrađima Pariza krajem 1980ih i početkom 1990ih, uključen je i problem depriviranih predgrađa u okviru koga je bilo moguće povezati probleme imigranata, omladine, ekonomske isključenosti u prostornom smislu. Diskurs socijalne isključenosti brzo se proširo iz Francuske na ostatak Evrope. U 1989. godini, Savet ministara za socijalna pitanja tadašnje Evropske Zajednice usvojio je rezoluciju borbe protiv socijalne isključenosti i podsticanja integracije u „Evropi solidarnosti“.

Izvor: Silver, 1994.

Dok se isključenost u francuskoj tradiciji shvatala kao rezultat raskidanja socijalnih i simboličkih veza (ekonomskih, institucionalnih i individualnih) koje povezuju pojedince sa društvom, prenošenje koncepta u druge zemlje vodilo je pripisivanju novih značenja pojmu socijalne isključenosti, koja su bila primerenija dominantnim paradigmatama, ideologijama i kulturama osobenim za te kontekste.

1.1.1. Tri paradigme socijalne isključenosti

Savremeni koncept socijalne uključenosti u EU oblikovan je na tradicijama tri paradigme socijalne isključenosti koje su dominirale u evropskoj socijalnoj misli. Hilari Silver prepoznaje tri osnovne paradigme socijalne isključenosti u području EU (pre proširenja na nekadašnje socijalističke zemlje):

paradigme *solidarnosti*, *specijalizacije* i *monopola*. Ove paradigme polaze od različitih shvatanja socijalne integracije, pripisuju isključenost različitim uzrocima i utemeljene su u različitim političkim filozofijama: republikanstvu, liberalizmu i socijaldemokratiji. Svaka nudi objašnjenja višestrukih formi socijalne deprivacije – ekonomske, socijalne, političke i kulturne. Vrlo je važno istaknuti da su sve tri paradigme suprotstavljene konzervativnim paradigmama koje shvataju socijalnu integraciju na organicistički, rasni ili korporativistički način, kao i neo-marksističkim koncepcijama kapitalističkog društvenog poretka koje negiraju mogućnosti socijalne integracije u uslovima kapitalističkog društva (Silver, 1994). Paradigme su idealno-tipske konstrukcije i treba imati u vidu da se u stvarnosti pojedinačnih društava mogu naći osobene kombinacije elemenata iz više paradigmi. Pored toga, tipologija paradigmi ne sme se pomešati sa institucionalnim tipologijama, kao što su one o modelima država blagostanja.

Paradigma solidarnosti je svojstvena francuskoj republikanskoj tradiciji, kao što je već naznačeno. Prema ovoj paradigmi, do socijalne isključenosti dolazi kada se prekidaju socijalne veze između pojedinca i društva definisane kao solidarnost. Nacionalni konsenzus, kolektivna svest ili opšta volja povezuju pojedinca sa društvom preko različitih institucija posredovanja. Procesu isključenosti suprotni su socijalna integracija i socijalna uključenost (koja se često shvata kao proces preko koga se ostvaruje integracija). U klasičnom, dirkemovskom učenju, integracija i uključenost više impliciraju asimilaciju u dominantnu kulturu. Međutim, većina novijih načina upotrebe termina je primenjena post-modernim diskursima, pošto inkorporira multikulturne pojmove o obnavljanju osnova solidarnosti u kojima se dominantna kultura prilagođava manjinskim kulturama koliko obratno (*Ibid*: 542).

Paradigma specijalizacije je svojstvena Anglo-američkom liberalizmu. Liberalna koncepcija građanstva naglašava ugovornu razmenu prava i obaveza i razdvaja sfere u socijalnom životu. Isključenost se shvata kao posledica specijalizacije, socijalne diferencije, podele rada i odvajanja podsistema društva. Liberalizam shvata socijalni poredak kao mreže dobrovoljnih razmena između autonomnih pojedinaca koji imaju sopstvene interese i motivacije. Specijalizovane socijalne strukture su sačinjene od odvojenih, konkurentskih, ali ne nužno nejednakih sfera, koje vode uspostavljanju međuzavisnosti između njih. Isključenost rezultira iz neadekvatnog razdvajanja socijalnih sfera, od primene pravila neodgovarajućih za datu sferu ili od prepreka slobodnom kretanju i razmeni između sfera. Zbog postojanja odvojenih socijalnih sfera, isključenost može imati višestruke uzroke i dimenzije. Isti pojedinac može da bude isključen u jednoj, ali ne nužno i u drugim sferama. Specijalizacija štiti slobode i može biti efikasna, sve dok isključeni pojedinci imaju pravo da se kreću između granica. Isključenost predstavlja formu diskriminacije u meri u kojoj granice između grupa sputavaju individualne slobode učešća u socijalnoj razmeni. Međutim, grupna

i tržišna konkurencija i liberalna državna zaštita individualnih prava sprečavaju delovanje tih formi isključenosti. U društvenoj nauci, liberalni individualizam često je reflektovan u metodološkom individualizmu koji je tretirao grupne karakteristike kao osobine pojedinaca (*ibid*: 543).

Paradigma monopola je uticajna u evropskoj levici i shvata isključenost kao posledicu formiranja grupnog monopola. Oslanjajući se snažno na klasičnu misao Vebera i u manjoj meri Marksa, ona shvata socijalni poredak kao prinudan, nametnut preko skupa hijerarhijskih odnosa moći. Prema ovoj socijalno-demokratskoj ili konfliktnoj paradigmi, isključenost proisiče iz odnosa klasa, statusa i političke moći i služi interesima onih koji su integrisani. Socijalno zatvaranje se postiže kada institucije i kulturne distinkcije stvaraju granice koje drže druge izvan, nasuprot njihovoj volji. Oni koji se nalaze unutar socijalnih entiteta uživaju monopolski položaj u kontroli oskudnih resursa. Monopol stvara veze između zajedničkih interesa „insajdera“. Procesi socijalnog zatvaranja su evidentni u segmentaciji tržišta rada. Posebne granice isključenosti mogu se ucrtati unutar ili između nacionalnih država, lokalnih zajednica, firmi ili društvenih grupa. Socijalno zatvaranje proizvodi nejednakosti (*ibid*: 543).

Tabela 1.1:
Tri paradigme socijalne isključenosti

	Solidarnost	Specijalizacija	Monopol
Shvatanje integracije	Grupna solidarnost/ kulturne granice	Specijalizacija/ odvojene sfere/ međuzavisnost	Monopol/ Socijalno zatvaranje
Izvor integracije Ideologija	Moralna integracija Republikanizam	Razmena Liberalizam	Građanska prava Socijaldemokratija
Diskurs	Isključenost	Diskriminacija, margi- nalizovana klasa	Novo siromaštvo, nejednakost, margi- nalizovana klasa
Prvobitni mislioci	Ruso, Dirkem	Lok, Medison, utilitaristi	Marks Veber, Maršal
Predstavnici	De Fuko Ksiperas, Šnaper, Daglas, Mid	Sklar, Olport, čikaška škola, Marej	Rum, Taunsend, Balibar, Silverman, Burdije
Model nove političke ekonomije	Fleksibilna proizvodnja	Kvalifikacije, mreže, socijalni kapital	Segmentacija tržišta rada

Izvor: Silver, 1994: 540.

1.1.2. Tri diskursa socijalne isključenosti

Dok je Hilari Silver uputila na ključne paradigme socijalne isključenosti, Rut Levitas je ukazala na tri različita diskursa. Na osnovu analize evropskih dokumenata i javne debate, ona je prepoznala redistributivni diskurs (engl.

redistributive discourse – RED), diskurs socijalne integracije (engl. social integration discourse – SID), moralni diskurs o marginalizovanoj klasi (engl. moral underclass discourse –MUD) (Levitas, 2005).

Redistributivni diskurs počiva na radovima autora koji se bave socijalnom politikom i shvata socijalnu isključenost kao posledicu siromaštva. Tako je Taunsend istakao da siromaštvo ne treba da bude shvaćeno u smislu opstanka, već u smislu sposobnosti ljudi da učestvuju u društvenom životu: „Pojedinci, grupe i porodice su siromašne kad su ...njihovi resursi toliko ozbiljno ispod onih koji se smatraju prosečnim za pojedince i porodice, da ih isključuju iz svakodnevnih životnih obrazaca i aktivnosti“ (Townsend, 1979:32). Iako resursi ne uključuju samo novčane prihode, RED pristup pretpostavlja da je podizanje nivoa novčanih naknada ključno za borbu protiv isključenosti, s obzirom da je ona posledica siromaštva. Iako siromaštvo ostaje u jezgru ovog diskursa, on je kompleksniji jer shvata isključenost kao dinamički, procesualni, multi-dimenzionalni i relacioni fenomen, i otvara prostor za shvatanje da diskriminatorne prakse, pa i sama isključenost mogu biti uzroci siromaštva. Ovaj diskurs je bio pretežno zastupljen u kritičkoj socijalnoj politici tokom 1980ih i 1990ih.

Diskurs socijalne integracije koji je prisutan u evropskim dokumentima sredinom 1990ih tretira socijalnu isključenost kao pojam suprotan socijalnoj integraciji i to unutar okvira koji definiše zaposlenost kao primarno i gotovo isključivo sredstvo integracije za populaciju radnog uzrasta. Stoga su isključeni oni koji su nezaposleni ili su pod rizikom od nezaposlenosti. Za razliku od prethodnog diskursa, SID otvara malo mesta za nagrađivanje neplaćenog rada kroz sistem socijalnih beneficija i izbegava probleme koji nastaju u slučajevima kada zaposlenost ne uspeva da spreči isključenost (zbog slabe plaćenosti i sl.) ili kada čak sprečava druge forme socijalne participacije (zbog predugog radnog vremena, uslova rada koji sputavaju socijalno povezivanje i sl.). Levitas povezuje ovaj diskurs pretežno sa retorikom Novih laburista u Velikoj Britaniji.

Moralni diskurs o marginalizovanoj klasi naglašava moralne i kulturne uzroke siromaštva i dominantno je preokupiran problemom moralnih rizika zavisnosti od socijalne pomoći, što ga više usmerava prema uključenosti domaćinstava (a ne pojedinaca) na tržište rada. Ovaj diskurs se usmerava na posebne probleme i grupe isključenih, kao što su nezaposleni i mladi sa potencijalno delikventnim ponašanjem, samohrani roditelji i sl.

Krajem 1990ih dominantni diskurs u EU se pomerio u pravcu SID modela. Rut Levitas ovaj zaključak potkrepljuje analizom sadržaja Nacionalnih planova uključenosti (National Inclusion Plans) i visokim učešćem sredstava za programe tržišta rada u evropskim fondovima (Levitas, 2005).

1.1.3. Odnos između socijalne isključenosti i siromaštva

Iako savremeni tokovi oblikovanja socijalne politike na nivou EU pokazuju jasno opredeljenje da se u središte postavi koncept socijalne isključenosti, siromaštvo ostaje važan fenomen koji je tesno povezan sa socijalnom isključenošću, ali koga istovremeno treba i razlikovati u odnosu na njega. Načinima na koje su siromaštvo i socijalna isključenost povezani u savremenom dominantnom diskursu u EU biće posvećena pažnja nešto kasnije. Na ovom mestu će kratko biti prikazani odnosi između dva pojma u različitim shvatanjima empirijske povezanosti dva fenomena.

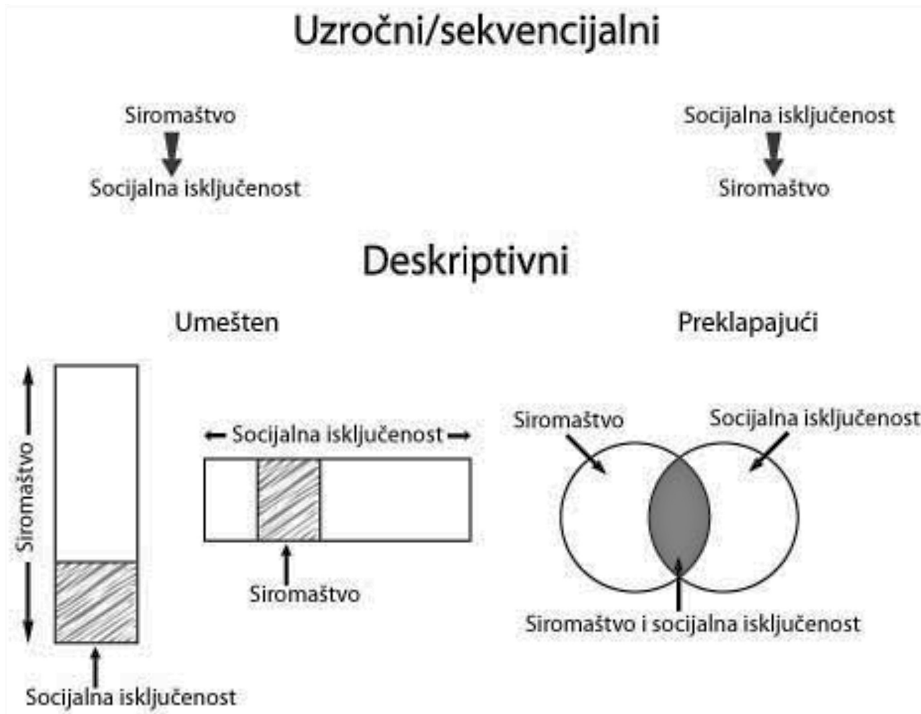
Empirijska veza između fenomena opisanih kao socijalna isključenost i siromaštvo može se predstaviti prema uzročno-posledičnim i/ili deskriptivnim obrascima (Lister, 2004). Voker i Park tako pretpostavljaju sekvencijalni prelaz od novčanog siromaštva do socijalne isključenosti, što je slično „sklizavanju s nivoa na kome se glava drži iznad vode do potonuća, davljenja“ (Walker i Park, nav. prema Lister, 2004: 81). Savet Evrope takođe ukazuje na sekvencijalni uzročni odnos: „Siromaštvo može voditi socijalnoj isključenosti u smislu da su ljudi odsečeni od tržišta rada, ne učestvuju u dominantnim socijalnim i kulturnim obrascima, gube socijalne kontakte, žive u stigmatizovanim susedstvima i nisu u dometu socijalne podrške“ (Savet Evrope, 2001:17, nav. Prema Lister, 2004: 81). U prvoj formulaciji više je ukazano na prelaz iz siromaštva u socijalnu isključenost u smislu stepena ili dubine, dok je u drugoj više ukazano na kvalitativne razlike. Naime, prema drugom stanovištu, socijalna isključenost suštinski predstavlja intenzivne oblike višedimenzionalne deprivacije. Ona nosi konotaciju odvajanja i trajnosti i predstavlja prekid ili drastičan diskontinuitet u odnosima sa ostatkom društva koji je u značajnoj meri bespovratan. Uzročno-sekvencijalni odnos može se odvijati i u suprotnom smeru. Sen naglašava različite načine na koje socijalna isključenost izaziva deprivaciju i siromaštvo (Lister, 2004: 82).

Odnos između socijalne isključenosti i siromaštva može se postaviti po obrascu „gnezda“, pri čemu je ili siromaštvo smešteno u širi okvir socijalne isključenosti ili je pak socijalna isključenost shvaćena samo kao jedan od aspekata siromaštva. Tako se nekada isključenost shvata kao ekstremni oblik siromaštva koji podrazumeva višestruku deprivaciju. Drugi put je siromaštvo smešteno u kontekst socijalne isključenosti, kao njen poseban oblik ili jedna od brojnih dimenzija deprivacije koje zajedno čine stanje socijalne isključenosti (kao u savremenom konceptu EU). Napokon, pojedini autori posmatraju odnos socijalne isključenosti i siromaštva kroz preklapanje, pri čemu smatraju da neki ljudi doživljavaju simultano materijalno siromaštvo i isključenost, dok drugi mogu biti siromašni ali ne moraju biti socijalno isključeni i obrnuto (*Ibid*).

Izazovi nove socijalne politike

Grafikon 1.1:

Empirijski odnos između siromaštva i socijalne isključenosti



Izvor: Lister, 2004: 83

Razlike u navedenim pristupima primarno počivaju na različitom razumevanju dva pojma, usled čega se onda i njihov međusobni odnos definiše bitno drugačije. Međutim, ukoliko se oba pojma shvate u širem smislu: socijalna isključenost kao raskid u vezama između pojedinca i šire društvene zajednice (u najrazličitijim aspektima), a siromaštvo kao finansijska i materijalna deprivacija u relativnom smislu (u odnosu na prosečnu populaciju datog društva, države, regiona pa i šire), onda se kao najprimereniji pristup može prihvatiti onaj koji ukazuje na siromaštvo kao jedan od aspekata socijalne isključenosti. Naime, siromaštvo samo po sebi predstavlja neki oblik isključenosti iz (re)distribucije ekonomskih resursa, dok socijalna isključenost može sadržati i oblike koji nisu ispoljeni kao siromaštvo, kroz socijalnu, kulturnu izolaciju među grupama koje ne odlikuju finansijsko siromaštvo i materijalna deprivacija. Nesumnjivo, odnos između socijalne isključenosti i siromaštva je dvosmeran. Na primer, isključenost sa tržišta rada, iz razvojnih sektora ekonomije najčešće vodi siromaštvu, ali istovremeno nedovoljnost ekonomskih resursa sprečava pojedince i grupe da ostvare pristup kvalitetnom obrazovanju, finansijskim tržištima, smanjujući njihove šanse za ekonomsku participaciju.

Kada se sa empirijskog odnosa socijalne isključenosti i siromaštva pređe na konceptualni odnos, otvara se pitanje dodatne vrednosti koju koncept isključenosti donosi u odnosu na ranije dominantni koncept siromaštva. Relativno mali broj autora smatra da koncept socijalne isključenosti ne donosi nikakvu novu vrednost. Pojedini autori idu i korak dalje ističući da koncept isključenosti može biti i opasan jer „stvarno teški oblici siromaštva“ postaju nevidljivi zato što je sakriveni pod plaštom socijalne isključenosti koja sadrži i nekoliko drugih fenomena (Oyen, 1997, nav. prema Lister, 2004: 88). Autori iz ove grupe uglavnom smatraju da je koncept isključenosti pre politički nego analitički. Drugo i treće stanovište zastupljeno je kod proponenata socijalne isključenosti, pri čemu jedni ističu da koncept isključenosti donosi nove uvide u analizi siromaštva, dok drugi ističu da uvidi koje koncept isključenosti donosi nisu novi, ali da se njime podstiče šira i dinamičnija analiza (*Ibid*).

Etkinson ističe da je anglo-saksonski naglasak na siromaštvo dominirao u EU od sredine 1980ih godina, ali da je već tokom druge polovine ove decenije socijalna isključenost počela da se pojavljuje u dokumentima EK. Etkinson smatra da je razlog tome ulazak kapitalizma u period dubokih i dugotrajnih strukturalnih promena koje su uticale na sve društvene sfere. Zbog toga se pojavila potreba za pojmom koji može da obuhvati širok spektar posledica proizvedenih strukturalnim promenama. „Koncept socijalne isključenosti je dinamičan, ukazuje na procese i posledice...on iskazuje multidimenzionalnu prirodu mehanizama preko kojih pojedinci i grupe bivaju isključeni iz učešća u društvenim razmenama, iz komponenti, praksi i prava na socijalnu integraciju i identiteta... ide čak i dalje od učešća u radnom životu: oseća se i ispoljava se u oblasti stanovanja, obrazovanja, zdravlja i pristupa uslugama...“ (EC 1992: 8). Međutim, Etkinson ističe da je ovaj pristup uglavnom deskriptivan, da mu nedostaje jasna definicija isključenosti ili identifikacija uzročnih procesa. Na ovu slabost ukazala je i Komisija, ali je ona pripisana kompleksnoj stvarnosti koju koncept predstavlja.

Tokom 1990ih pojavila se nova verzija koncepta socijalne isključenosti koja je kombinovala elemente francuske i anglo-saksonske tradicije. Iako je socijalna isključenost postala dominantni konceptualni okvir, siromaštvo, i to primarno posmatrano kao finansijsko siromaštvo, zadržalo je važno mesto unutar tog okvira. Ovoj zvaničnoj verziji, koja predstavlja konceptualnu osnovu savremenog oblikovanja socijalnog procesa u EU biće posvećena pažnja nešto kasnije. Potrebno je pre toga, uz sličan istorijski pristup pokazati kako su se paralelno formirali osobeni socijalni režimi u evropskim društvima – takozvani režimi blagostanja.

1.2. Države blagostanja i paradigme socijalne integracije – istorijska uslovljenost savremenog EU procesa

Odnos između temeljnih paradigmi i realnih društvenih i političkih procesa kojima se uspostavljaju institucije je izrazito složen. Karakteristike institucija formi-

Izazovi nove socijalne politike

rane su procesima sukobljavanja i pregovaranja između različitih paradigmi, ideologija, političkih i socijalnih snaga. Socijalne institucije u državama blagostanja su, poput drugih, oličavale ishode ovih procesa. Evropsku Uniju danas čine države vrlo heterogenih istorijskih institucionalnih nasleđa. Njih treba imati u vidu kada se proučava savremeni proces razvoja socijalne dimenzije Evrope generalno i koordinacija socijalnih politika posebno. Na jednoj strani nalaze se „stare“ članice, razvijene kapitalističke države a na drugoj zemlje koje su do pre dve decenije pripadale socijalističkom bloku zemalja. Unutar obe grupe postoje značajne razlike u modelima socijalnih država, režima i socijalnih politika, a istorijske uslovljenosti još uvek imaju značajan uticaj na oblikovanje socijalnog procesa u EU.

1.2.1. Zapadno-evropske države blagostanja

U evropskoj socijalnoj teoriji, bar oko jedne stvari postoji saglasnost – da evropske socijalne države predstavljaju značajne istorijske institucionalne konstrukcije. Kako ističu Bonoli i saradnici, „Evropa je dala svetu tri poklona: industrijski kapitalizam, kompetitivno tržište i državu blagostanja“ (Bonoli et al, 2000: 8). Države blagostanja, sa svojim osobenim socijalnim režimima blagostanja predstavljaju značajan ulog u oblikovanje savremenih socijalnih procesa u EU određujući istovremeno i njihove granice i njihove potencijale.

Koreni evropskih socijalnih država

Bizmarkovo zakonodavstvo iz 1880ih smatra se polaznom tačkom uspostavljanja osnova evropskih socijalnih država 20. veka. Krajem 19. i početkom 20. veka najpre je u nizu država uvedeno osiguranje od povreda na radu. Potom su u nekim zemljama uvedeni ograničeno penzijsko i zdravstveno osiguranje. U periodu između dva svetska rata socijalno osiguranje je bilo prošireno u tri pravca: uključivanjem osiguranja za slučaj nezaposlenosti, većim obuhvatom populacije i povećanjem broja zemalja koje su uvele sve četiri osnovne šeme osiguranja. Nakon Drugog svetskog rata veliki broj evropskih država je sproveo obimne socijalne reforme. Kao rezultat toga, do 1950. godine, u gotovo svim Zapadno-evropskim državama postojali su obuhvatni programi socijalnog osiguranja za povrede na radu, starost, bolest i nezaposlenost. Naredne tri decenije smatraju se periodom značajnog rasta evropskih država blagostanja.

Izvor: Kuhnle, 2000: 3.

Ovde je značajno učiniti nekoliko pojmovnih razjašnjenja, pre svega, razlikovanjem pojmova socijalne države/države blagostanja (welfare state), socijalnog režima (welfare regime) i socijalne politike (social/welfare policy). *Socijalna država* ili *država blagostanja* predstavlja specifičnu istorijsku

konstrukciju koja se razvijala između tridesetih i šezdesetih godina prošlog veka, utemeljenu na novom društvenom ugovoru između države i građana koji predviđa redistribuciju osnovnih socijalnih rizika (Esping-Andersen, 1999:33). Pod *socijalnim režimom* se podrazumeva posebna konstelacija socijalnih, političkih i ekonomskih aranžmana koji obrazuju odgovarajući socijalni sistem, a koji povratno podržava specifične obrasce stratifikacije i time održava sopstvenu stabilnost (Taylor-Gooby, 1996:199). *Socijalna politika* može da postoji bez socijalne države, ali ne i obratno. Socijalna politika je prisutna uvek kada postoji neka kolektivna politička akcija usmerena na rešavanje problema socijalnih rizika (Esping-Andersen, 1999:34).

Moderne kapitalističke socijalne države počivaju na četiri stuba istorijski novih institucija koje čine:

- Novi oblici solidarnosti utemeljeni na univerzalnim socijalnim pravima građana.
- Demokratija koja je usvojila Maršalovo stanovište da su građanska i politička prava demokratski smisljena samo ukoliko su dopunjena socijalnim pravima („socijalna država i demokratija su istkane od iste tkanine“ – Marshal, 1950, nav. Prema Esping-Andersen, 1999: 8).
- Moderni sistem industrijskih odnosa, koji karakteriše konsolidacija organizovanog radničkog pokreta, institucionalizacija socijalnog dijaloga i zaštita prava na radu.
- Univerzalno pravo na obrazovanje i ekspanzija modernog masovnog sistema obrazovanja (*Ibid*: 7–8).

Uprkos nekim zajedničkim institucionalnim temeljima, prisutne su značajne razlike u modelima socijalnih država i socijalnih režima širom Evrope. One proističu iz temeljnog shvatanja socijalnih rizika i društvene solidarnosti. U nastojanju da se uoče neki osnovni tipovi socijalnih režima u evropskim državama predložene su različite tipologije, a posebno je postalo uticajno razlikovanje tri forme socijalnih režima koje je 1990. godine predložio, a kasnije donekle revidirao, Esping-Andersen (1990, 1999). Njegova tipologija zasniva se na razlikama u načinima na koje je regulisanje socijalnih rizika raspoređeno između glavnih aktera (države, tržišta i porodice), stepenu „dekomodifikacije“¹ (engl. decommodification) i oblika solidarnosti. Esping-Andersen je izdvojio tri osnovna tipa socijalnih režima: *liberalni*, *konzervativno korporativni* i *socijal-demokratski*. Razumevanje razlika između ovih tipova socijalnih režima je od

1 Dekomodifikacija predstavlja koncept koji polazi od pretpostavke da je u uslovima tržišnog kapitalizma rad građana pretvoren u robu koja se razmenjuje na tržištu, a da država svojim intervencijama (socijalnim politikama i programima) ublažava ovaj odnos garantujući određena socijalna prava nezavisno od ulaganja rada na tržištu.

posebnog značaja za razumevanje oblikovanja aktuelnog socijalnog procesa na nivou EU, pa će stoga biti ukratko opisani.

Liberalni socijalni režimi reflektuju političku posvećenost minimiziranju uloge države, individualizovanju rizika i promovisanju tržišnih rešenja u ostvarivanju zaštite od socijalnih rizika. Liberalni režimi su rezidualni iz dva razloga. Prvo, usko definišu same socijalne rizike, odnosno razlikuju „dobre“ i „loše rizike“, pri čemu prvi mogu biti podsticajni za uključivanje građana na tržište rada i aktivno obezbeđivanje sopstvene egzistencije, dok drugi dovede građane u zavisnost od socijalne podrške. Liberalni režimi predviđaju mere samo za „loše rizike“, odnosno zasnivaju se na proceni nivoa prihoda ili stanja potrebe na osnovu kojih građani ispunjavaju uslove da budu opskrbljeni socijalnom podrškom. Liberalni režimi daju prednost tržištima u obezbeđivanju socijalnih usluga, a u Evropi su zastupljeni u Velikoj Britaniji i Irskoj (Esping-Andersen, 1999:74–77).

Socijalno demokratski socijalni režimi su sinonim za skandinavske zemlje. Njih, nasuprot prethodnima, karakterišu univerzalizam², šire definisanje socijalnih rizika, velikodušni nivoi podrške, egalitarno shvatanje solidarnosti i dominantna uloga države u obezbeđivanju socijalne podrške. U ovim režimima, socijalna prava pojedinaca utemeljena su na statusu građanina, a ne na doprinosima ili ispoljenim potrebama, kao kod ostala dva režima. Socijalno demokratski režimi se razlikuju od drugih i po aktivnim i eksplicitnim naporima da se minimizira uloga tržišta ili intervencijama raskine veza između tržišta i socijalnog blagostanja građana. Do sedamdesetih godina prošlog veka, socijal-demokratski režimi su dostigli vrhunac. Oni su pretvorili nordijske države u prave uslužne države u kojima je povrh zdravstvenih usluga bila izgrađena velika i obuhvatna infrastruktura usluga za potrebe porodica. Posebno je bila razvijena briga o deci i starima. Ove režime karakteriše izrazito visoka zaposlenost u javnom sektoru, koja je bila dvostruko veća u odnosu na OECD prosek (Esping-Andersen, 1999: 80).

Konzervativno korporativni socijalni režimi su prisutni u najvećem broju zemalja kontinentalne Evrope. Termin „konzervativno“ je proistekao iz namere autora da ukaže na dominantno političko poverenje koje se nalazi u osnovi arhitekture ovih režima, a koje je u ovom delu Evrope uglavnom bilo poklonjeno hrišćansko demokratskim i konzervativnim političkim snagama u periodu postavljanja temelja socijalne države. Osobenost ovih režima je u kombinaciji statusne segmentacije i oslanjanja na porodicu. Naglasak je stavljen na obavezno socijalno osiguranje, dopunjeno rezidualnim programima

2 Univerzalizam predstavlja koncept po kome su prava, pa i socijalna, garantovana svim građanima.

za slojeve izvan standardnog statusa zaposlenosti. Tržište je marginalizovano u obezbeđivanju socijalne podrške, a značajnu ulogu imaju treći sektor i porodica. Snažan uticaj katoličke doktrine ogleda se u principu subsidijarnosti, po kome su socijalne institucije, poput porodice, preduzeća, lokalne zajednice i države uređeni po sistemu koncentričnih krugova, pri čemu širi krug stupa u funkciju obezbeđivanja podrške tek ukoliko uži krug propušta da ostvari svoje funkcije. Porodica je prvi neposredan krug socijalne brige i odgovorna je za blagostanje svojih članova. Socijalna politika je prilagođena modelu stabilne porodice sa jednim (uglavnom muškim) zaposlenim nosiocem, pa zaštita porodica koje odstupaju od ovih modela teži da bude rezidualna. Postoji izvesna sličnost u ovom rezidualnom karakteru između liberalnih i konzervativnih modela, mada su njihovi koreni i mete različiti: liberalni rezidualizam počiva na nastojanju da se regulišu loši rizici koji su nastali kao neuspeh tržišta, a konzervativni predstavlja primarno odgovor na neuspehe porodice. U oba slučaja u osnovi logike nalazi se socijalna pomoć a ne socijalna prava (Esping-Andersen, 1999). Tipološke razlike između tri modela socijalnih režima prikazane su u narednoj tabeli.

Tabela 1.2:
Sumarni pregled karakteristika socijalnih režima

		Liberalni	Socijaldemokratski	Konzervativni
Uloga:	Porodice	marginalna	marginalna	centralna
	Tržišta	centralna	marginalna	marginalna
	Države	marginalna	centralna	marginalna
Socijalna država:	Dominantni oblik solidarnosti	individualni	univerzalni	Srodstvo Korporatizam Etatizam Porodica
	Dominantni lokus solidarnosti	tržište	država	porodica
Modalni primeri	Stepen dekomodifikacije	minimalni	maksimalni	visok (za nosioca domaćinstva)
		SAD	Švedska	Nemačka Italija

Preuzeto iz: Esping-Andersen 1999: 85

Navedene tipove ne treba shvatiti kruto. Pojedinačni socijalni režim može sadržati elemente različitih tipova, uz dominaciju jednog od njih.

Nešto drugačiju tipologiju izložio je Tejlor-Gubi (2001), ali se usmerio na države blagostanja a ne režime. Njegovo razlikovanje uzima u obzir: pretežne izvore finansiranja socijalnih funkcija i usluga, modalitete pristupa građana socijalnim uslugama, vrstu i visinu socijalnih naknada i upravljanje

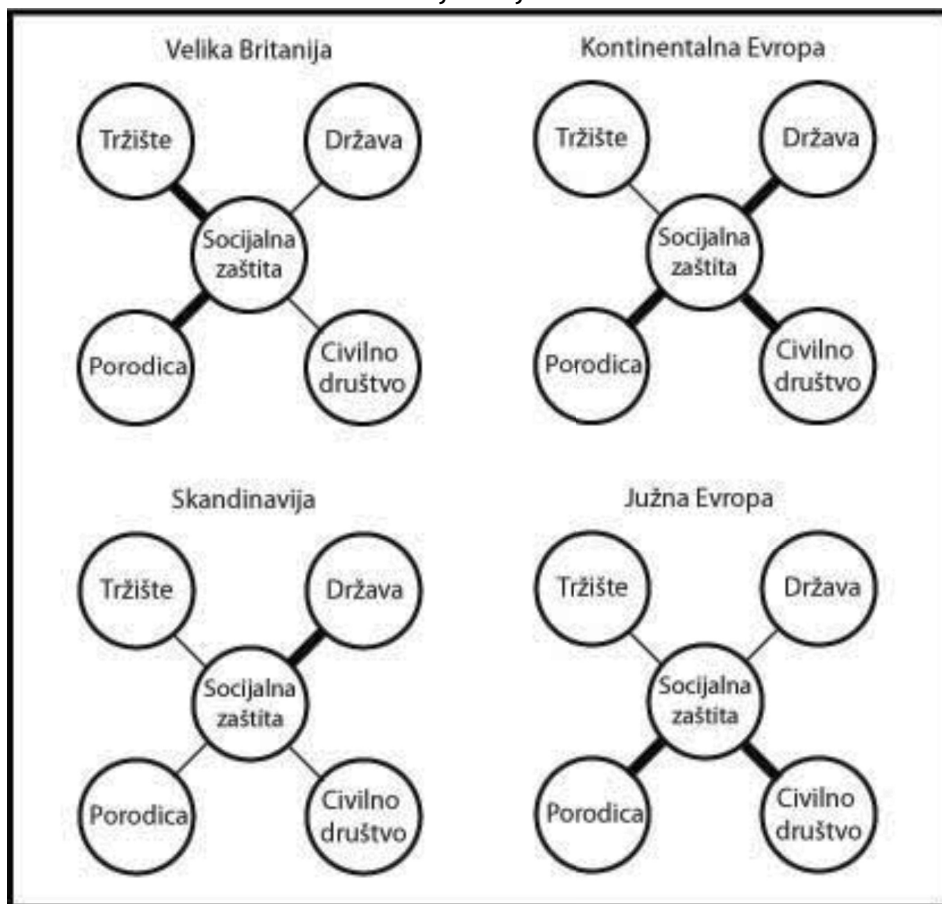
Izazovi nove socijalne politike

sistemom socijalne zaštite. Na osnovu navedenih kriterijuma, uočava četiri tipa država blagostanja u Evropi (pre pridruživanja nekadašnjih socijalističkih članica):

1. *Nordijski sistem* odlikuju visoka javna potrošnja, dominantno finansiranje iz poreza, pristup uslugama na osnovu univerzalnog građanskog statusa, darežljivi i efektivni oblici socijalne zaštite, direktno upravljanje od strane države.
2. *Kontinentalni sistem* karakterišu nešto niža darežljivost i efektivnost u odnosu na prethodni tip, finansiranje se uglavnom oslanja na socijalne doprinose, pa se i pristup oblicima zaštite pretežno temelji na prethodnim doprinosima. Upravljanje je usporeno posebno tamo gde postoji visoka uključenost predstavnika zaposlenih u institucije socijalne podrške i gde se radnički sindikati poistovećuju sa odbranom blagostanja kao postignućem radničke klase (kao u Francuskoj).
3. *Mediterranski sistem* podrazumeva nižu potrošnju, niže nivoe i efektivnost podrške, kao i kombinaciju mehanizama finansiranja i pristupa programima socijalne zaštite.
4. *Liberalni sistem* takođe predviđa niske troškove, niže nivoe i efektivnost podrške, dok se finansiranje dominantno odvija iz poreza, a pristup je definisan na osnovu potreba građana.

Različiti autori došli su do zaključka o trendovima konvergencije između režima i država blagostanja tokom 80ih i 90ih godina 20. veka. Kunle ovo zapažanje zasniva na približavanju nivoa javne potrošnje u smislu proporcije u odnosu na bruto domaći proizvod (Kuhnle, 2000: 6–7). Međutim, uprkos nekim trendovima približavanja, održale su se izrazite institucionalne razlike u socijalnim režimima. Autor ilustrativno pokazuje ove razlike na modelima u kojima su porodica, civilno društvo, tržište i država konfigurisani na različite načine i u osobenim interakcijama obezbeđuju ukupnu ponudu socijalne zaštite. Tržište može obezbeđivati socijalne usluge na dva načina: u formi odgovora na potražnju osiguranja ili usluga za pojedince i/ili kolektivitete, ili u obliku preduzeća koji nude socijalne programe svojim zaposlenima. Država se javlja kao akter na nacionalnom i lokalnom nivou vlasti, a civilno društvo obuhvata komplekse socijalnih organizacija i asocijacija koje su neprofitnog karaktera i nisu ni državne ni porodične. Ukupna ponuda socijalne podrške rezultat je različitih kombinacija inputa ovih institucija, a tipovi socijalnih država razlikuju se upravo prema ovim kombinacijama (*Ibid*: 6).

Grafikon 1.2:
Institucionalni modeli obezbeđivanja socijalne zaštite



Izvor: Kuhnle, 2000: 8.

Pored ovih tipoloških karakteristika socijalnih režima i država blagostanja, od posebnog značaja za razumevanje savremenih socijalnih procesa u EU su dinamika i sadržaj promena društveno-ekonomskih sistema i struktura koji su vodili i promenama socijalnih režima i socijalnih politika. Uz manja razlikovanja, autori se uglavnom slažu da su uspostavljanje i razvoj država blagostanja locirani u period od 1930ih do 1960ih godina, a da su poprimile zrele forme krajem 1960ih i 1970ih godina. Međutim, razvoj država blagostanja nije tekao ravnomerno, bez kriza i otpora. Esping-Andersen uočava tri „napada“ na državu blagostanja do uspostavljanja njene zrele forme. Prvi je došao tokom 1950ih sa pozicija desnice i zabrinutih ekonomista, koji su predviđali da

će brzi rast javnog sektora ugroziti tržište. Deceniju kasnije, klatno napada se pomerilo prema levici koja je videla slabosti država blagostanja u rastu nejednakosti, uprkos tome što do tog perioda zdanje države blagostanja nije bilo dovršeno. Poznih 1970ih i ranih 1980ih nastupa treća kriza – nezaposlenost postaje po prvi put veliki neuspeh države blagostanja. Novi socijalni pokreti, preokupirani promenama kulturnih vrednosti, videli su državu blagostanja kao fosilizovanu, nesposobnu da se prilagodi stvarnim potrebama. Ove krize su prevaziđene: pedviđeni kolaps rasta tokom 1950ih se izokrenuo u spektakularni ekonomski bum, a javni troškovi su rasli. Od 1960ih do 1970ih države blagostanja su posvuda preduzele velike korake da obezbede adekvatne oblike podrške kako bi smanjile nejednakosti. Upravo u ovoj poslednjoj fazi konsolidovana je zrela država blagostanja, a njeno delovanje ispoljavalo se kroz brojne programe za smanjenje siromaštva, afirmativne akcije, unapređenje socijalnih beneficija i generalno kroz cementiranje građanskih socijalnih prava (Esping-Andersen, 1999).

Dok su prethodne krize bile endogene, uslovljene propustima same države blagostanja, savremena kriza je, prema sudu različitih autora, egzogena i dovodi u pitanje njenu dugoročnu postojanost. Koncept države blagostanja nastao je u periodu relativno povoljne demografske strukture stanovništva koju karakterišu: niski koeficijenti zavisnosti, odnosno niži udeli starog stanovništva u odnosu na kontingent radno aktivnog, stabilnije porodice i manja zastupljenost jednočlanih domaćinstava i porodica sa jednim roditeljem. Krajem 1970ih, a posebno u poslednjim decenijama 20 veka, ovaj koncept suočava se sa velikim izazovima demografskog starenja (koeficijent zavisnosti dostiže vrednost od 2:1 sa tendencijom brzog pogoršanja) i promenjenih porodičnih modela (čijem nastanku je i sam sistem socijalnih davanja svakako značajno doprineo podstičući proces individualizacije). Istovremeno, evropske zemlje se suočavaju i sa izazovima konkurencije u okvirima globalne ekonomije, porastom nezaposlenosti i socio-ekonomskih nejednakosti. Posebno su pogođeni nisko obrazovani radnici koji imaju sve manje mogućnosti pronalaženja adekvatno plaćenog posla usled deindustrijalizacije i razvoja servisne ekonomije, kao i imigrantska populacija niskog obrazovanja.

Usporavanje ekonomskog rasta i opadanje zaposlenosti povećali su zahteve za socijalnom podrškom što je vodilo fiskalnoj krizi. Deo bruto domaćeg proizvoda (BDP) (Gross Domestic Product-GDP) koji se trošio na socijalnu zaštitu se povećavao dostižući 27% u 1993. godini. Nova globalna ekonomija ukida diskreciona prava upotrebe fiskalnih i monetarnih politika država, zahteva veću zaposlenost i fleksibilnost nadnica. Povrh toga, nestabilnost porodice vodi opadanju njene sposobnosti da obezbedi brigu. Istovremeno, rizici od siromaštva rastu, pa se od porodice očekuje da apsorbuje nove rizike koji dolaze sa tržišta rada. Iznad svega, ovakvi spoljni šokovi se kombinuju tako da stvaraju bolne političke dileme: ako su, kao u većem delu Evrope, države blagostanja posve-

ćene da zadrže postojeće standarde jednakosti i socijalne pravde, cena je masovna nezaposlenost. Da bi redukovala nezaposlenost, Evropa mora da prihvati američku deregulaciju. To će povratno, neizbežno doneti više siromaštva i veće nejednakosti (Atkinson, 1999, Esping-Andersen, 1999).

Veliki broj autora se slaže da je glavni problem u tome što države blagostanja odražavaju društva koja više ne postoje: ekonomiju u kojoj dominira industrijska proizvodnja, sa snažnom potražnjom za nisko kvalifikovanim radnicima, relativno homogenu, dominantno mušku radnu snagu, stabilne porodice sa visokim fertilitetom i žensku populaciju primarno posvećenu domaćinstvu. Režimi blagostanja su izgrađeni oko skupa egalitarnih ideala i rizika koji su dominirali u prethodnim generacijama. Zapravo, društveno-ekonomske promene koje su donele globalizacija i ekonomsko restrukturiranje razvijenog kapitalizma, izmenile su strukturu socijalnih rizika. O ovim i drugim izazovima savremenih socijalnih režima i socijalnih politika biće više reči u pretposlednjem poglavlju studije. Ovde je važno uočiti da se kriza država blagostanja poklopila sa procesima snažnijih ekonomskih integracija u EU početkom 1990ih, vršeci pritisak ne samo da se u okviru nacionalnih država preduzmu koraci temeljne transformacije, već i da se na nivou EU preispita značaj povezivanja i integracija u oblasti socijalnih politika.

1.2.2. Socijalni režimi i politike u državama članicama sa socijalističkom prošlošću

Heterogenost socijalnih režima država članica dodatno je povećana pridruživanjem nekadašnjih socijalističkih zemalja, čiji su procesi transformacija socijalnih režima i socijalnih politika obeleženi značajnim nasleđem iz socijalističkog perioda. Ove države imale su specifičan pristup socijalnim pitanjima i socijalnoj politici, koji je ispoljavao dovoljan stepen koherentnosti da bi se o njima moglo govoriti kao o posebnom tipu socijalnih režima po analogiji sa režimima zapadnoevropskih država (Manning, 2004: 212; Deacon, 2000: 146). Ovi režimi oblikovani su pod uticajem dominantne ideologije prema kojoj je slobodno tržište ključni izvor socijalnih nejednakosti a privatno vlasništvo primarni osnov eksploatacije. U skladu sa time, uloga tržišta i privatnog sektora maksimalno je marginalizovana, a odnos države i privatnog sektora (civilno društvo i tržište) ostavljen bez mogućnosti pune formalizacije i institucionalne integracije.

Poređenje institucionalnih struktura socijalnih režima kapitalističkih i socijalističkih društava pokazuje da je nasuprot neokorporativizmu mnogih razvijenih kapitalističkih zemalja, socijalistički tip karakterisao birokratski kolektivism ili preinstitucionalizovani paternalizam (Potuček, 2004: 258), odnosno izraziti etatizam zbog malog broja aktera čije interese država uključivala

u oblikovanje socijalne politike (Mandič, 1996). Reč je o sistemu koga je karakterisao najveći stepen totalizacije, u kome je hijerarhija partije preuzimala reorganizovanje društvenih odnosa u oba ključna područja: ekonomskom i političkom. Ukidanje pluralizma ekonomske moći kapitala ukinulo je i potrebu za posredničkom (relativno autonomnom) agencijom kakva je država (Lazić, 1987: 19–21). To je, uz činjenicu da je politička nomenklatura bila jedini delatni društveni subjekt (jer druge društvene grupe nisu imale mogućnosti da formiraju manje-više stabilne klasno/slojne asocijacije) (Lazić, 2000: 27), uslovalo da socijalna politika ne bude bazirana na socijalnom pravu u smislu građanskog prava, već na brizi partijske države o svojim podanicima, ma kako značajna bila redistributivna uloga države (Petrović, 2004: 67–68).

Socijalna sigurnost ideološki je bila utemeljena na tri stuba: punoj zaposlenosti, kontroli cena i načelno univerzalnoj dostupnosti retkih dobara i resursa. Građanima je bila obećana sigurnost zaposlenja, relativna jednakost plata (posebno između radnika i stručnjaka), rast proizvodnje i postepeno potrošnje (uz subvencionsanje osnovnih potrošačkih dobara, uključujući i stanovanje). Radno mesto bilo je proizvodna jedinica ali i kanal distribucije resursa socijalne politike (Dixon, Kim 1992:4). Specifična stopljenost ekonomske i socijalne politike u uslovima visokog stepena birokratskog paternalizma omogućilo je volontarističko tumačenje distributivnih normativa, te su retki luksuzni resursi korišćeni kao nagrada za političku lojalnost (Deacon 2000). Na izvestan način, iako se formalno težilo univerzalnoj uključenosti svih građana u sistem socijalne brige (što odgovara načelima socijalno-demokratskog režima), socijalistički režim nije uspeo da prevaziđe selektivnost zaštite u nekim ključnim dimenzijama (poput stanovanja, na primer), te je ispoljavao i karakteristike rezidualnih režima (Bannink, Hoogenboom 2007).

Socijalistički koncept pravde nije bio jasno formulisan, a posebno ne njegov odnos prema ideji jednakosti, jer je postojala kontradikcija dva osnovna principa distribucije: prema zaslugama i prema potrebama (Rus, 1992:191). Primena bilo kojeg vida meritokratskog principa nije bila moguća, jer netržišna ekonomija nije pružila objektivni kriterijum procene nečijeg radnog doprinosa, a nagrađivanje prema potrebama nije bilo moguće u društvima sa retkim resursima (*Ibid*). Otuda je i koncept jednakosti bio nedovoljno određen (kao maksimalna jednakost za maksimalan broj ljudi, jednakost u potrošačkim dobrima a ne u mogućnostima, itd.), a svaka diskusija o nejednakostima je izbegavana. Neodređeni egalitarizam uslovio je i da jednakost kao najviša vrednost ne bude definisana u odnosu na slobodu ili solidarnost, usled čega se nije moglo ni raspravljati o tome koji se stepen nejednakosti smatra prihvatljivim i/ili pravednim u društvu. Upravo ova pitanja su ključne razdelnice različitih koncepcija države blagostanja razvijenih evropskih zemalja (Petrović, 2004).

Koncentracija moći u alokaciji nacionalnog proizvoda (između akumulacionih i potrošačkih fondova) učinila je socijalistički sistem ekonomski neefikasnim i neosetljivim na potrošačke i realne potrebe socijalne zaštite stanovništva, a poreski sistem nepotrebnim. I pored visokih socijalnih troškova (usmerenih na subvencije hrane, stanovanja, transporta i bazičnih potrepština, garantovanog zaposlenja, zdravstvene zaštite i obrazovanja) socijalistički režim uspevao je da obezbedi sigurnost na relativno niskom nivou u oblasti rada, penzija, obrazovanja, zdravstva, i u manjoj meri stanovanja (Ferge, Juhasy, 2004). Usled toga su siromaštvo starih, velikih porodica i manjinskih grupa koji su van radne sfere, kao i visok mortalitet i morbiditet, zapostavljanje preventivne zdravstvene zaštite, slaba koordinacija obrazovanja sa potrebama ekonomije i značajne stambene nejednakosti, postale neželjeni proizvodi sistema o kojima se ne govori (Deacon 2000). Položaj žene bio je poboljšan njihovim uključivanjem u tržište rada i socijalizacijom brige o deci u urbanim sredinama, ali je, s druge strane, autoritarnost sistema predstavljala prepreku suštinskim promenama u sferi podele rodni uloga (*Ibid*).

Nakon 1989. godine, opisani socijalni režim se radikalno dekonstruiše. Uticaj socijalističkog institucionalnog nasleđa se posmatra pre svega kao kočnica relativno brze transformacije ka tržišnoj ekonomiji i demokratskom društvu, odnosno razvijenim tipovima socijalne države. Na uspešnost ove transformacije utiču i specifične razlike koje su tokom socijalističkog perioda postojale među određenim zemljama, kao i razlike iz pre-socijalističkog perioda, ali i uticaji procesa globalizacije i evropeizacije. Esping-Andersen je istakao da su pored istorijsko-institucionalnog nasleđa određujući faktori uspostavljanja nekog socijalnog režima u određenom društvu i klasna mobilizacija odnosno klasno-političke koalicione strukture (Esping-Andersen, 1990: 25). U skladu sa tim, veliki značaj se pridaje i specifičnostima konstelacije klasno-slojnih interesa i odluka domaće političke elite. Usklađivanje transformacije sistema socijalne zaštite u uslovima demokratizacije društva otvara prostor protivnicima reformi da se mobilišu i postave pitanje legitimnosti kapitalističkog poretka (Kaufman 2007; Guillen, Palier 2004; Manning 2004; Ferge, Juhasy 2004; Potuček 2004; Deacon 2000).

Prvi koraci reformisanja socijalnog sistema u postsocijalističkim zemljama bili su obeleženi uvođenjem *ad hoc* beneficija za nezaposlene, apelima da se povlačenje države kompenzuje dobrovoljnim i filantropskim radom, brzim uklanjanjem subvencija na mnoga potrošna dobra i komunalne usluge (Deacon, 2000). Da bi se nekadašnje potrošačke i druge subvencije preduzeća zamienile novim kanalima socijalnog obezbeđenja, uvedeni su novčani transferi. Pod pritiskom liberalnih ekonomista i međunarodnih finansijskih institucija odustaje se od univerzalnih principa socijalnog obezbeđenja, te se nove mere

ograničavaju i usko usmeravaju na najugroženije kategorije stanovništva. Univerzalna zdravstvena zaštita i penzijski sistemi se pomeraju ka šemama osiguranja koje počivaju na principu zavisnosti od individualnih doprinosa (Kaufman, 2007). Iako se radilo na uspostavljanju potpuno novih institucija koje se bave pitanjem nezaposlenosti, siromaštva, beskućništva, istovremeno je došlo do urušavanja niza socijalnih programa i prava radnika, smanjena je dostupnost stanovanja koje je radikalno privatizovano, povećana je diskriminacija žena jer su pređašnji institucionalni aranžmani harmonizacije rada i porodičnih obaveza oslabili³ (Ferge, Juhasy 2004; Deacon 2000).

Post-socijalističke zemlje su se suočile i sa ozbiljnim teškoćama uvođenja novog poreskog sistema, odnosno fiskalne politike i socijalne redistribucije. Ove teškoće delom su bile uslovljene neefikasnim institucijama ali i zaštitom nekih grupnih interesa od strane političke elite, što je blokiralo formiranje efikasnog legalnog sistema. Naravno, važno je imati na umu i da se ekonomska kriza kroz koju su ove zemlje prošle u periodu od 1990. do 1995. godine, po težini može uporediti sa velikom depresijom u međuratnom periodu u Evropi i SAD (Milanović, 1998). Zemlje centralne i istočne Evrope su zabeležile pad realnog per capita dohotka za 25% (u baltičkim zemljama čak za 41%), a ekonomska kriza je trajala sve do kraja 1990ih godina, odnosno početka 2000ih, kada je u većini zemalja dostignut nivo BDP iz 1989. godine. Izraziti porast nezaposlenosti, inflacija koja je ugrožavala životni standard većine stanovništva zajedno sa brzim uklanjanjem subvencija na mnoga potrošna dobra i komunalne usluge, urušavanje zdravstvenog sistema i sistema brige o deci, smanjena dostupnost zdravstvenih i rekreativnih programa koji su se nekada obezbeđivali posredstvom preduzeća, učinili su da više od polovine stanovništva bude i dalje među gubitnicima tranzicije (Ferge, Juhasy, 2004).

Prema mišljenju Dikona (2000) postsocijalističke zemlje su tokom 1990ih lavirale između logike konzervativnog korporativnog sistema (presocijalističko nasleđe i uticaj evropskih integracija) i rezidualnog sistema liberalne države podsticanog od strane međunarodnih finansijskih institucija (politička globalizacija). Uticaj političke globalizacije bio je značajan jer su Svetska banka i Međunarodni monetarni fond nametali specifično gledište o poželjnom tipu socijalne politike u regionu, insistirajući na privatizaciji i rezidualizaciji sistema socijalnih davanja kao uslovu za finansijsku podršku reformama (*Ibid*). Uticaj socijalno-demokratske i hrišćansko-demokratske tradicije EU bio je znatno manji i sveden na promociju institucionalnih kapaciteta, što na duži

3 Paradoksalno, diskriminacija žena je povećana uprkos istovremenom radu na uspostavljanju rodnih jednakosti. U nekim zemljama zabeleženo je i sužavanje prava žena, na primer, na abortus.

rok može biti značajno, jer osposobljava ove zemlje za implementaciju novih politika (Guillen, Palier, 2004).

Manji značaj EU u periodu do 2000. godine pripisuje se nedostatku jasnog stava Unije o tome kakvu socijalnu politiku podržava, kao i diverzifikaciji sistema socijalnih država starih članica (Deacon, 2000). Evropski socijalni model dobija veću ulogu tek od sredine 1990ih,

Analitičari socijalnih režima postsocijalističkih zemalja nakon njihovog ulaska u EU i dalje ih često izdvajaju kao posebnu grupu, karaktersitičnu po nižem nivou socijalnih troškova i nerazvijenosti socijalnih prava.⁴ Bukodi i Roberts (2007) izdvajaju Estoniju, Letoniju i Litvaniju kao poseban liberalni klaster u odnosu na konzervativni/korporativni klaster koji čine ostale postsocijalističke zemlje. Noemi Lendvaj (2009), međutim, smatra da su se putem neoliberalnog socijalnog režima uputile ne samo baltičke države već i Slovačka, da se bliskim korporativističkim režimima mogu smatrati samo Češka i Slovenija, dok su Poljska i Mađarska svrstane u nekongruentni (engl. incongruous) tip socijalnih režima. Analiza Noemi Lendvaj predstavlja redak pokušaj sistematizacije divergentnih karakteristika socijalnih režima postsocijalističkih zemalja. Režimi su shvaćeni u širem smislu, obuhvatajući i poreske režime, ekonomske politike, javno finansiranje i političke diskurse koji se odnose na probleme blagostanja, a analiza pokazuje da su razlike između nekadašnjih socijalističkih zemalja velike koliko i između zemalja EU 15. Distanca u socijalnim naporima merena u društvenoj potrošnji kao procentu BDP između najsiromašnije i najbogatije zemlje, to jest Rumunije i Slovenije, ista je kao i razlika između Luksemburga i Portugala (Lendvai, 2009: 12).

Neoliberalni socijalni režimi u Estoniji, Letoniji, Litvaniji i Slovačkoj utemeljeni su na radikalnim reformama koje su uključivale minimalnu ulogu države, nisku javnu potrošnju, niske poreze, snažno deregulisana tržišta rada i opštu liberalizaciju. Uprkos geografskoj blizini i uticaju nordijskih zemalja, Baltičke države su se opredelile za radikalne ekonomske reforme već sredinom 1990ih. U složenom neoliberalnom ekonomskom paketu neke od ovih zemalja su ranije a neke kasnije uvele ravne poreske stope, što je rezultiralo rekordno niskom proporcijom prihoda od poreza u BDP-u u poređenju sa ostatkom EU 27. U ovim državama troškovi socijalne zaštite u BDP-u su takođe ekstremno niski. Međutim, ove zemlje se uprkos izrazito povoljnom rastu suočavaju sa nizom teškoća. Niske minimalne plate, visoka poreska opterećenja na niske plate, visoki troškovi privatne zdravstvene zaštite i visoko učešće za-

4 Zemlje centralne i istočne Evrope su pre tranzicije imale visoke socijalne troškovi (prema EU standardima) a tokom 1990ih je zabeležen pad socijalnih troškova (sa preko 30% BDP u ranim 1990im) i sada pripadaju zemljama sa nižim nivoom socijalnih troškova u EU (Ferge, Juhasy 2004).

poslenih siromašnih (engl. working poor) pokazuje da rast i zaposlenost nisu doveli do „inkluzivne demokratije“. Socijalni problemi sa kojima se ove zemlje suočavaju su brojni: stope siromaštva su porasle, kao i nejednakosti, stope zamene⁵ u penzionom sistemu su niske, socijalni transferi su loše usmeravani, a zdravstvena zaštita i socijalne usluge nisu podržani dovoljnim fondovima. Kada se ovome doda plaćanje participacije u zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, uočavaju se konture snažno liberalne socijalne države koja je obeležena ozbiljnim problemima socijalne isključenosti (*Ibid*).

Nekongruentni socijalni režimi u Poljskoj i Mađarskoj tako su označeni zbog „haotičnog“ i nekonzistentnog oblikovanja režima. Ove zemlje karakteriše značajno snižavanje korporativnih poreza i relativno visoki porezi za pojedince. Međutim, države sa velikim vladama i administrativnim aparatima imaju vrlo ograničene mogućnosti za snižavanje individualnih i korporativnih poreza. Obe zemlje se suočavaju sa problemima fiskalnih neravnoteža (*Ibid*). Na nekonzistentnosti reformi u ove dve zemlje ukazali su i drugi autori. Tako Miknenko uočava da je Poljska razvila vrlo nekonzistentan kapitalistički sistem koga karakteriše snažna regulacija tržišta roba, sa velikim javnim sektorom, administrativnim opterećenjima korporacija, preprekama za preduzetništvo i visokim zaštitama u spoljnoj trgovini, dok su istovremeno deregulisani tržište rada, značajne direktne strane investicije, a uloga države u industrijskim odnosima oslabljena kao i politike koje se odnose na sferu rada. U tom smislu istovremeno opstaju i jak protekcionizam i veliki nivo otvorenosti (Mykhnenko, nav prema Lendvai, 2009). Lendvaj vidi nekongruentnosti u Mađarskoj i Poljskoj kao posledicu takmičenja neoliberalnih i neopopulističkih političkih opcija. Poljska socijalna država se sužava nakon 2000. godine. Povlačenje države iz socijalnih ciljeva praćeno je vrlo nepovoljnim socio-ekonomskim trendovima. Uprkos značajnom ekonomskom rastu, stopa zaposlenosti je opala, nejednakosti su porasle, siromaštvo se održava na relativno visokom nivou, institucije zdravstvene zaštite su opterećene velikim dugovima, politika aktivnog zapošljavanja ne postoji, dok su pasivne mere tržišta rada na niskom nivou. Poljska socijalna država je u velikoj meri orjentisana na penzionere, dok su socijalne usluge nerazvijene i nedovoljno finansirane. U Mađarskoj je pak, na delu ekonomski rast bez rasta zaposlenosti (engl. jobless growth), koji se iskazuje kroz pad stope zaposlenosti. Prisutne su značajne nejednakosti u obrazovanju, a održivost penzija je pod velikim rizikom. Brojne su nekongruentnosti u mađarskom sistemu socijalne zaštite: uprkos niskoj zaposlenosti, šeme ranog penzionisanja još uvek se koriste u javnom sektoru, u uslovima

5 Stopa zamene najčešće se definiše kao odnos *prihoda nakon penzionisanja i prihoda pre enzionisanja*. Definisana na ovaj način, predstavlja mikro/pojedinačnu meru održanja prihoda u starosti. Stopu zamene je moguće izračunati na osnovu hipotetičkih ili stvarnih primanja (Matković et al, 2009: 13).

lošeg zdravstvenog stanja u populaciji uvedena je participacija, postoje velike pukotine između zakonskih i formalnih propisa i stvarnih praksi u obezbeđivanju socijalnih usluga koje pružaju lokalne samouprave. Zajednička karakteristika nekongruentnih socijalnih režima je da socijalna komponenta ostaje fragmentisana, nepostojana i izložena ekonomskim politikama ili politički motivisanim intervencijama pre nego koherentno vođena socijalna politika utemeljena na čvrstoj političkoj posvećenosti „socijalnoj Evropi“ (*Ibid*).

Korporativistički socijalni režimi u Republici Češkoj i Sloveniji, po mišljenju autorke, u mnogim aspektima predstavljaju „skandinavsku ostrvu“ u post-socijalističkoj Evropi. Obe zemlje su nasledile povoljno ekonomsko stanje, obe imaju veliku javnu upravu i najvišu javnu potrošnju u regionu, kao i visoko efikasne modele redistribucije ka ranjivim grupama. U obe zemlje socijalna država je snažno utemeljena na korporativističkim principima. U Češkoj 80%, a u Sloveniji 70% javne potrošnje finansira se na osnovu doprinosa, što je značajno više u odnosu na prosek za EU 27 (koji je u 2006. godini iznosio 59%). Socijalne države u Češkoj i Sloveniji uspostavljene su na jakim političkim i narodnim konsenzusima, ispoljenim u koherentnoj javnoj politici koja podržava „inkluzivni kapitalistički režim“ (*Ibid*). Uravnotežen socio-ekonomski razvoj u ove dve zemlje uspeo je da održi vrlo povoljnu socijalnu situaciju. Stope siromaštva i nejednakosti su niže nego u EU zahvaljujući socijalnim davanjima, i efektivnim redistributivnim mehanizmima. Minimalne plate su najviše među novim članicama EU, a zdravstvena zaštita je univerzalna (*Ibid*).

Opisani trendovi u oblikovanju socijalnih režima nekadašnjih socijalističkih država ukazuju i na probleme rekonstituisanja solidarnosti i socijalne integracije u ovim društvima. Sa stanovišta centralne teme u ovoj studiji, pokazuje se da većina ovih društava (isključujući Sloveniju i Republiku Češku) nije uspela da uspostavi nove osnove društvene solidarnosti, što je i u uslovima značajnog ekonomskog rasta proizvelo ozbiljne probleme socijalne isključenosti.

1.3. Zaključak

Savremeni procesi oblikovanja socijalne politike u EU obeleženi su uticajem nekoliko ključnih faktora. Prvo, dominantnim koncepcijama i paradigmatama koje sadrže različita shvatanja osnova socijalne integracije društva i uloge države u obezbeđivanju te integracije. Drugo, obeležene su politikama koje reflektuju ove bazične pretpostavke, ali koje istovremeno ishode iz pregovora između interesa različitih društvenih grupa. Treće, uslovljene su institucionalnim nasleđima različitih formi socijalnih režima koji su uspostavljeni u zreloj formi krajem 1960ih godina. Napokon, uslovljene su i aktuelnim iza-

Izazovi nove socijalne politike

zovima procesa globalizacije i socio-ekonomske transformacije društvenog konteksta.

Savremeni koncept socijalne uključenosti nastao je kao amalgam kontinentalnog shvatanja socijalne uključenosti kao osnove društvene integracije i anglo-saksonskog koncepta siromaštva kao neuspeha da se integracija ostvari kroz tržišne mehanizme. Međutim, savremenu politiku socijalne uključenosti treba razumeti kao dinamičnu i fleksibilnu, neprestano podložnu promenama u skladu sa zaokretima u koalicijama vodećih interesa na nacionalnom i EU nivou.

U oblikovanju savremenog socijalnog procesa i socijalne politike u EU nasleđe heterogenih režima blagostanja država članica predstavlja istovremeno i potencijal i ograničenje. Značajne razlike između liberalnih, kontinentalno– konzervativnih, socijaldemokratskih i mediteranskih režima, kao i sve veća divergencija socijalnih režima članica sa socijalističkom prošalošću, izrazito obeležavaju područje oblikovanja savremene socijalne politike u EU, čemu je posvećeno sledeće poglavlje.

Literatura

- Atkinson, B. (1999) „Citizenship and the struggle against social exclusion in the context of welfare state reform“ in Bussemaker, J. (ed.) *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, Routledge, London.
- Bannink, D., Hoogenboom, M. (2007) „Hidden change: disaggregation of welfare state regimes for greater insight into welfare change“, *Journal of European Social Policy* 2007, 17(1): 19–32.
- Bonoli, G., George, V., Taylor-Gooby, P. (2000) *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*, Polity Press, Cambridge.
- Bukodi, E. and Robert, P. (2007) *Occupational Mobility in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Deacon, B. (2000) „Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalisation“, *Journal of European Social Policy*, 2000, 10 (2): 146–161.
- Dixon, K., Kim, H.S. (1992) „Social Welfare under Socialism“, in: Dixon, J. and Macarou, D. (eds.) *Social Welfare in Socialist Countries*, London: Routledge. pp.1–9.
- European Commission (1992) *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, fostering Integration*. Communication from the Commission, COM (92)542, Brussels.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Ferge, Z., Juhasy, G. (2004) „Accession and Social Policy: The Case of Hungary“, *Journal of European Social Policy*, 2004, 14 (3) 233–251.

Konceptualni i institucionalni preduslovi razvoja socijalne dimenzije EU

- Guillen, A.M, Palier, B. (2004) „Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and Social policy developments in recent and new member states“, *Journal of European Social Policy*, 14 (3): 203–209.
- Kaufman, R. (2007) „Market Reform and Social Protection: Lessons from the Czech Republic, Hungary and Poland“, *East European Politics and Societies*, 21 (1): 111– 125.
- Kuhnle, S. (ed.) (2000) *Survival of the European Welfare State*, Routledge, London.
- Lazić, M. (1987) *U susret zatvorenom društvu*, Zagreb: Naprijed.
- Lazić, M. (ur.) (2000) *Račji hod*, Filip Višnjić, Beograd
- Lendvai, N. (2009) *Variety of Post-communist welfare: Europeanization and emerging Welfare regimes in the New EU Member States*, Paper for the RC–19 Montreal, August 2009.
- Levitas, R. (2005) *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lister, R. (2004) *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
- Mandič, S. (1996) *Stanovanje i država*. Ljubljana: Forum 3/96.
- Manning, N. (2004) „Diversity and Change in Pre-Accession Central and Eastern Europe Since 1989“, *Journal of European Social Policy*, 2004, 14 (3) 211–232.
- Matković, G, Bajec, J, Mijatović, B, Živković, B, Stanić, K. (2009) *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*, CLDS, Beograd.
- Milanović, B. (1998) *Income Inequality and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*, Washington DC, World Bank.
- Petrović, M. (2004) *Sociologija stanovanja: Stambena politika: Izazovi i mogućnosti*, Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta.
- Potuček, M. (2004) „Accessing and Social Policy: The Case of the Czech Republic“, *Journal of European Social Policy*, 2004, 14 (3) 253– 266.
- Rus, V. (1985) „Društveni razvoj i kvalitet života“, *Sociologija*, 1–2.
- Rus, V. (1992) „Social Policy between Negative and Positive Equality: The Yugoslavian Case“ Social Policy in Changing Europe. In: Ferge, S. and Kolberg, J. E. (ed) *Social Policy in Europe*, Campus/Westview, Frankfurt/Boulder, Colo.pp.189–199.
- Silver, H. (1994) *Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms*, International Labour Review, Vol. 133, 5–6.
- Taylor-Gooby, P. (1996) *The Response of Government: Fragile Convergence?* in George, V, Taylor-Gooby, P. (eds.) *European Welfare Policy: Squaring the Welfare Circle*, Macmillan Press: 199–218.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth: Penguin.

2. SAVREMENA POLITIKA SOCIJALNE UKLJUČENOSTI I RAZVOJ SOCIJALNE DIMENZIJE EU

Politika socijalne uključenosti predstavlja jednu od centralnih komponenti u složenom procesu oblikovanja savremene socijalne politike u EU. U poređenju sa ekonomskim aspektima EU integracije, socijalni aspekti povezivanja država članica su u značajnoj meri slabiji i površniji. Važan razlog za to su ranije opisane razlike u institucionalnim konstrukcijama socijalnih režima država članica. Pitanje transformacija socijalnih režima, kao i povezivanja socijalnih politika na EU nivou, danas je jedno od gorućih pitanja u EU i jedan od stubova na kome se održava ili ugrožava legitimitet ove nad-nacionalne tvorvine. Ovo poglavlje ima primarno za cilj da opiše proces oblikovanja politike socijalne uključenosti u EU, dok će u šestom poglavlju studije analiza više biti usmerena na probleme i izazove sa kojima se EU u ovom području suočava. Stoga će pažnja prvo biti usmerena na opis politike socijalne uključenosti kao jedne od ključnih komponenti oblikovanja savremene socijalne politike u EU, a potom na Otvorenu metodu koordinacije (OMK) kao institucionalni okvir kroz koji se taj proces odvija.

2.1. Oblikovanje socijalnog procesa u kontekstu formiranja i proširenja EU

Razvoj socijalnog procesa u EU je izrazito složen i nepravolinijski. Nastala primarno kao ekonomska zajednica, EU je decenijama mnogo doslednije razvijala ekonomske politike i institucije koje podržavaju zajedničko tržište i ekonomsko delovanje, dok zajedničkih elemenata socijalne politike do skoro gotovo i nije bilo. Međutim, savremeni trendovi globalizacije i intenzivne transformacije društava izazvanih restrukturiranjem kapitalizma, nametnuli su čvršće povezivanje ekonomskih i socijalnih politika već i na nacionalnom nivou država članica. Na nivou EU, prepoznato je da u ovim dinamičnim procesima, a pogotovo s obzirom na širenje EU ka istoku i društvima nekadašnjeg socijalizma, postoji potreba da se definišu bar neki osnovni elementi zajedničke socijalne politike kao i konture institucionalnog okvira u koji bi oni bili umešteni.

Kada je u martu 1957. godine, sporazumom iz Rima osnovana Evropska ekonomska zajednica (EEZ) (European Economic Community – EEC), sa ciljem razvoja zajedničkog evropskog tržišta, optimistički se verovalo da će ekonomski napredak, podstaknut ekonomskom integracijom, spontano voditi opštem socijalnom blagostanju. U ranoj fazi konstituisanja Evropske zajednice (EZ) (European Community – EC), socijalnoj politici se poklanjalo malo pažnje, a institucijama na nivou Zajednice su date vrlo ograničene nadležnosti u oblastima koje predstavljaju elemente socijalne politike. Ovi elementi su najčešće bili samo sredstvo da se dostignu drugi, pre svega ekonomski ciljevi. Tako je restrukturiranje industrija uglja i čelika, širom Evropske zajednice za uglj i čelik (EZZUČ) (European Coal and Steel Community – ECSC) uključivalo socijalne mere u obliku pomoći pri obukama i finansiranju prilagođavanja ljudskih resursa i industrija za ovaj novi institucionalni okvir. Od tih prvih koraka prošlo je dosta vremena dok EZ nije preduzela odlučnije korake u pravcu formulisanja prvih socijalnih programa.

Kratka istorija formiranja EU

1951. Pariski ugovor – Osnovana je Evropska zajednica za uglj i čelik, prva od tri evropske zajednice. Ugovor je potpisalo 6 zemalja: Belgija, Francuska, Nemačka, Italija, Luksemburg i Holandija. Ovaj poduhvat je za prvih pet godina uvećao trgovinu ugljem i čelikom za 129%, što je navelo članice da isti princip primene na celu privredu.

1957. Rimski ugovori – Osnovane su Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (The European Atomic Energy Community) (EUROATOM). Neposredni ciljevi bili su: stvaranje carinske unije, ukidanje kvota i ostalih ograničenja trgovine između zemalja članica i omogućavanje slobodnog kretanja ljudi, usluga i kapitala.

1986. Jedinostveni evropski akt – Revizija Rimskog ugovora u cilju unapređenja evropske integracije i uspostavljanja unutrašnjeg tržišta. Revidira pravila upravljanja evropskim institucijama i širi moći Zajednice na oblasti istraživanja i razvoja, životne sredine i zajedničke spoljne politike.

1992. Ugovor o Evropskoj Uniji potpisan u Maastrichtu kojim je stvorena EU utemeljena na tri stuba. Prvi stub predstavljaju Evropske zajednice, odnosno jedinstveno tržište, carinske unije, ekonomska i monetarna unija i politike EU. Drugi stub čine Zajednička spoljnja i bezbednosna i Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU, dok treći čini saradnja u unutrašnjim i poslovima pravosuđa. Ugovorom je uveden koncept evropskog državljanstva, osnažene su moći Evropskog parlamenta i uspostavljene ekonomska i monetarna unija (EMU).

1997. Amsterdamski ugovor povećao je ingerencije Unije uspostavljanjem zajedničke politike zapošljavanja, prenošenjem na Zajednice neke oblasti koje su pre toga bile predmet međudržavnih saradnji, pre svega u oblasti sloboda, sigurnosti i pravde.

2001. Ugovor iz Nice je pripremio EU za proširenje revidirajući prethodne ugovore u četiri aspekta: veličina i sastav Komisije, glasanje u Savetu, proširenje glasanja kvalifikovanim većinom i osnaživanjem kooperacije.

2007. Ugovor iz Lisabona (stupio na snagu tek decembra 2009) prvenstveno je bio usmeren na promene u institucionalnom uređenju EU, ali je učinio i Evropsku povelju o ljudskim pravima obavezujućom. Najvažnije promene obuhvatile su: odlučivanje na osnovu kvalifikovane većine u Savetu ministara,⁶ veće učešće Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu preko proširenog saodlučivanja sa Svetom ministara, ukidanje tri stuba (definisana ugovorom iz Maastrichta), uvođenje institucije Predsednika Evropskog saveta, kao i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku sigurnosti.

Izvori: Evropski pokret u Srbiji, 2008 i http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm

Potrebno je grubo razlikovati dve faze u oblikovanju socijalnog procesa u EU. Prvu predstavlja period pre Lisabonske strategije (LS) (Lisbon strategy – LS) usvojene 2000. godine, u kome je socijalna politika EU bila duboko u senci ekonomske politike. Ipak, u ovom periodu učinjen je niz koraka, koji su vodili ka čvršćem integrisanju socijalnih ciljeva u strateške planove EU, zajedno uz ekonomske. Drugu fazu predstavlja period nakon usvajanja Lisabonske strategije, u kome su socijalni ciljevi EU smešteni zajedno uz ekonomske, i koji se može smatrati periodom eksplicitnijih nastojanja da se na nivou EU oblikuju zajednički elementi socijalnih politika država članica.

2.1.1. Socijalni proces pre Lisabonske strategije

Još pre 36 godina, Evropski savet ministara usvojio je „Rezoluciju o socijalnom akcionom programu“ (Resolution concerning a social action programme, 1974), na osnovu koje su uspostavljeni različiti programi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Na osnovu ove rezolucije, pokrenuta su u predstojećem periodu tri važna programa. Reč je o *Programima borbe protiv siromaštva 1–3* (Poverty programmes 1–3) koji su omogućili značajan napredak u opisu, merenju i razumevanju siromaštva i socijalne isključenosti u EU.

Pored ovih programa, nekoliko ključnih dokumenata imalo je ulogu u postepenom oblikovanju socijalne politike. Reč je o dokumentima koji su se odnosili na socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost:

1. „Borba protiv socijalne isključenosti“ – Rezolucija Saveta ministara usvojena 1989. godine, nekoliko meseci nakon početka Programa borbe protiv siromaštva 3. U ovoj Rezoluciji Savet ministara je

⁶ Ovaj princip glasanja stupiće na snagu od 2014. godine i podrazumeva da će za odluke Saveta ministara biti potrebna podrška najmanje 55% država članica koje predstavljaju najmanje 65% populacije EU.

naglasio da se „borba protiv socijalne isključenosti može smatrati za važan aspekt socijalne dimenzije unutrašnjih tržišta“ i upućuje na „efektivnost koordinisanih, koherentnih razvojnih politika utemeljenih na aktivnom učešću lokalnih i nacionalnih tela i ljudi“. Rezolucija je naglasila potrebu za akcijom na nivou tadašnje EEZ, kao i na nivou država članica. Takođe, naglasila je i potrebu da se udruže znanja i procene fenomena isključenosti. Dakle, tada su se već izdvojila dva važna elementa: *povezivanje socijalnih i ekonomskih politika i uloga Zajednice kao i država članica u socijalnoj sferi*.

2. „Zajednički kriterijumi za definisanje dovoljnih resursa i socijalne pomoći u sistemima socijalne zaštite“ – Preporuka Saveta ministara iz 1992. godine kojom se zahteva od država članica da prepoznaju „osnovna prava pojedinaca na dovoljne resurse i socijalnu pomoć, kako bi živeli na način koji je u skladu sa ljudskim dostojanstvom, a u skladu sa okvirom borbe protiv socijalne isključenosti“.
3. „Približavanje ciljeva socijalne zaštite i socijalnih politika“ – Preporuka Saveta ministara iz 1992. godine, kojom se jasnije definiše uloga koju Zajednica treba da ima u oblikovanju socijalnih politika. Ističući da komparativni trendovi u većini država članica mogu voditi zajedničkim problemima (starenje populacije, izmena porodičnih struktura, visoka nezaposlenost, širenje obima i formi siromaštva), Savet je preporučio da se na ovo približavanje u realnim trendovima odgovori i odgovarajućom strategijom kojom bi bili postavljeni zajednički ciljevi. Preporuke su sugerisale da se „suštinski ciljevi Zajednice“ postave kao vodeći principi u razvoju nacionalnih sistema socijalne zaštite, dok se naglašavalo da države članice ostaju slobodne da odrede na koji način će njihovi sistemi biti finansirani i organizovani⁷.
4. „Modernizacija i unapređenje socijalne zaštite u EU“ (EC, 1997). Ovaj dokument je značajan po tome što je ukazao na važnost socijalne zaštite i njenu pozitivnu vezu sa ekonomskim razvojem. „Održavanjem stabilnosti, socijalna politika može zapravo značajno da doprinese unapređenju ekonomije. Novi ekonomski trendovi, kao što je globalizacija, mogu zahtevati određenu meru fleksibilnosti, ali to nikako ne sme da vodi ukidanju socijalne zaštite. Održavanje ključnih principa socijalne kohezije i solidarnosti nije samo veliki socijalni cilj, već i važan proizvodni faktor. Socijalne politike se mogu prilagođavati ekonomskim trendovima, ali istovremeno one moraju

7 Ovaj predlog je naišao na otpore kod nekih članica (posebno Nemačke i Velike Britanije), pre svega zbog principa subsidijarnosti. Ipak, neuspeh je podstakao Savet ministara da bolje pripreme i argumentuju izloženu ideju o procesu, koja je sadržana u narednom ključnom dokumentu.

da zadrži visok nivo zaštite. Dostizanje ovakve ujednačene politike je, po mom mišljenju, izazov za novu evropsku socijalnu dimenziju u narednoj deceniji.“ (Melkert, 1997). Ovi argumenti su nesumnjivo doprineli prihvatanju nove pravne osnove za borbu protiv socijalne isključenosti koja je inkorporisana u Amsterdamskom ugovoru, potpisanom u oktobru 1997. godine.

5. „Harmonizovana strategija za modernizaciju socijalne zaštite“ – Saopštenje Evropske Komisije iz 1999. godine. Na osnovu ovog saopštenja, Savet je proglasio četiri važna cilja u oblasti socijalne zaštite i socijalne uključenosti:
 - Obezbediti adekvatnu plaćenost rada i sigurnost dohotka
 - Održivi penzijski sistem i sigurnost penzija
 - Unaprediti socijalnu uključenost
 - Obezbediti održivi i visoko kvalitetan sistem zdravstvene zaštite

Pored ciljeva i sredstava definisanih navedenim dokumentima, važna su i institucionalna rešenja preko kojih se proces ostvarivao. Oformljena je radna grupa koja je ubrzo prerasla u Komitet za socijalnu zaštitu (KSZ) (Social Protection Committee – SPC), koji sačinjavaju visoki predstavnici relevantnih ministarstava svih država članica, a koji ima za cilj da izveštava ministre EU zadužene za socijalnu politiku o relevantnim pitanjima kako bi se postigao adekvatan nivo sigurnosti za sve građane. To se smatra investicijom u balansirani ekonomski razvoj koja treba da obezbedi kompetitivnu prednost EU u globalnoj ekonomiji (Marlier et al, 2007: 20).

Ugovor u Amsterdamu (oktobar 1997), a potom Ugovor u Nici (februar 2001), definisali su uslove pod kojima se nivo saradnje i koordinacije progresivno razvija u oblasti socijalne zaštite na nivou EU kako bi se podržale i dopunile aktivnosti članica u različitim oblastima relevantnim za socijalnu politiku. Prema ugovoru iz Nice, Savet može da donosi mere sa ciljem podsticanja kooperacije između članica kroz inicijative koje imaju za cilj unapređenje znanja, razmenu informacija i dobrih praksi, promocije inovativnih pristupa i evaluacije iskustava (Ugovor iz Nice, članovi: 136, 137).

Važne evropske institucije

Savet Evrope: Najstarija evropska politička organizacija osnovana 1949. godine sa sedištem u Strazburu sa ciljem da garantuje i obezbedi poštovanje vladavine prava, ljudskih prava i demokratije na evropskom tlu. Savet Evrope trenutno ima 47 članica. Organi Saveta Evrope su: Komitet ministara koga čine ministri spoljnjih poslova država članica, parlamentarna skupština, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti.

Evropski sud za ljudska prava je međunarodni sud sa sedištem u Strazburu. Broj sudija je jednak broju zemalja članica Saveta Evrope koje su ratifikovale *Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*.

Evropski savet prema Ugovoru o EU iz 1992. godine određuje opšte političke ciljeve EU. U pravnom smislu nije telo EU, već skup na najvišem nivou predstavnika članica (samit EU). Predsednici država ili vlada zemalja članica EU sastaju se najmanje dva puta godišnje kako bi razmotrili sva ključna pitanja značajna za EU. Zaključci sa ovakvih sastanaka objavljuju se u vidu saopštenja i imaju ulogu smernica za rad institucija EU. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora na čelu saveta se nalazi Predsednik saveta.

Evropska komisija je najvažnija izvršna institucija u EU. Daje predloge odluka i evropskih zakona, koje predstavlja Savetu Evropske unije, sprovodi ih i nadzire na čitavoj teritoriji EU. Provodi osnivačke ugovore EU i obezbeđuje ostvarivanje interesa EU. Za oblasti socijalne politike nadležna je Uprava komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake šanse.

Savet EU – Savet ministara ima zakonodavne i izvršne nadležnosti. Čine ga ministri spoljnih poslova ili drugi ministri zemalja članica, u zavisnosti od toga koja je oblast na dnevnom redu. Donosi odluke o ostvarivanju ciljeva postavljenih Ugovorom o osnivanju EU, donosi propise, usaglašava ekonomske politike i dr.

Evropski parlament učestvuje u donošenju propisa putem saodlučivanja sa Savetom EU, donosi odluke o imenovanju i razrešenju članova Komisije EU, usvaja odluku o budžetu i vrši nadzor njegove realizacije. Parlament čini 732 poslanika koje građani država članica biraju na 5 godina.

Sud pravde evropskih zajednica je jedini ovlašćeni tumač odredaba osnivačkih ugovora EU. Osigurava da se svako povinuje evropskim zakonima, odlučuje o slučajevima koje podnose države članice, institucije EU, kao i pravna i fizička lica.

Izvor: Evropski pokret u Srbiji, 2008.

Dakle, u periodu do 2000. godine, kada socijalne teme postaju specifična oblast političkog delovanja u EU, kristališu se i neke od ključnih ideja kasnije iskazanih u Lisabonskom dokumentu, kao što su:

1. Veliki značaj povezivanja socijalnih i ekonomskih politika, pri čemu se bitno menja percepcija sistema socijalne zaštite jer se naglašava njegova produktivnost (a ne samo troškovi koji opterećuju ekonomiju). Odnosno, ističe se da ostvarivanje socijalne kohezije i solidarnosti predstavlja produktivni faktor koji doprinosi ekonomskoj i političkoj stabilnosti, i ukupnoj uspešnosti ekonomije EU.
2. Uloga EU u domenu socijalne akcije oblikuje se na polju postizanja veće konvergentnosti principa i ciljeva politika socijalne zaštite u

zemljama članicama, koje zadržavaju slobodu odlučivanja o njihovoj konkretnoj realizaciji (organizaciji i finansiranju).

2.1.2. Socijalna politika nakon Lisabonske strategije

Lisabonska strategija (poznata još kao Lisabonska agenda ili Lisabonski proces), jednoglasno je usvojena 2000. godine i predstavlja strateški plan razvoja EU za period 2000–2010. godine. LS je postavila vrlo ambiciozne ciljeve, prema kojima ekonomija EU treba da postane najkonkurentnija ekonomija u svetu zasnovana na znanju, a da u isto vreme održi ili unapredi socijalnu koheziju i očuvanje životne sredine. Ova strategija često je ocenjena kao prekretnica u razvoju evropskog socijalnog procesa (Marlier et al, 2007) upravo zbog toga što socijalnu koheziju proglašava za jedan od tri ključna strateška cilja EU. Proces socijalne uključenosti time postaje ključ za dalji razvoj evropskog socijalnog projekta u pravcu jasnije definisane i bolje koordinirane politike.

„Unija je danas postavila novi strateški cilj za sledeću deceniju: da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija zasnovana na znanju u svetu, sposobna za održivi ekonomski razvoj sa više i kvalitetnijim radnim mestima i većom socijalnom kohezijom.“ (Lisabonska deklaracija, 24. mart 2000).

Lisabonska strategija predviđela je razvoj koji se oslanja na tri stuba:

- *Ekonomski stub* predstavlja osnovu za tranziciju prema konkurentskoj, dinamičnoj ekonomiji utemeljenoj na znanju, a naglasak je stavljen na promene u pravcu informatičkog društva čiji se rast zasniva na istraživanju i inovacijama.
- *Socijalni stub* predstavlja modernizaciju evropskog socijalnog modela kroz investiranje u razvoj ljudskih resursa i borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva. On predviđa investiranje u obrazovanje i obuku, kao i aktivne politike zapošljavanja.
- *Ekološki stub* (koji je dodat godinu dana kasnije) predviđa usklađivanje ekonomskog rasta sa standardima očuvanja životne sredine.

Lisabonskom strategijom postavljeni su sledeći najvažniji kvantitativni ciljevi do 2010. godine:

- Ostvarivanje stope ekonomskog rasta od 3%.
- Postizanje opšte stope zaposlenosti od 70%, stope zaposlenosti žena od 60% i stope zaposlenosti starijih radnika (55–64 godina starosti) od 50%.
- Izdvajanje za investicije u istraživanje i razvoj na nivou 3% od BDP.

Analize strategije i političkih, zakonskih i institucionalnih rešenja u periodu nakon njenog usvajanja dolaze do različitih zaključaka. Na jednoj strani, pojedini analitičari ukazuju da je strategija u osnovnom duhu neoliberalna, te da politički procesi zapravo ukazuju pre na konflikt između ekonomskih i socijalnih ciljeva nego na njihovu dobru integrisanost (Zgajewski, 2006). Drugi, pak, ističu da iako ekonomske i socijalne ciljeve nije lako uskladiti u duhu strategije, tako da uravnoteženo doprinesu ekonomskom rastu i konkurentnosti EU uz istovremeno očuvanju njene socijalne dimenzije, ona ipak sadrži veoma važne socijalne ciljeve koji doprinose unapređenju kvaliteta života i solidarnosti njenih građana (Marlier et al, 2007; Randizio-Plath 2006).

Socijalni ciljevi definisani Lisabonskom strategijom usmeravaju socijalne politike prema eliminisanju zamki siromaštva i drugih prepreka aktivnom radnom statusu (od bolesti, neadekvatnih kvalifikacija, do nedovoljne isplativosti rada u poređenju sa socijalnim davanjima), investiranju u razvoj ljudskih resursa putem obrazovanja, obuka, kvalitetne zdravstvene zaštite. Nastoji se osigurati da modaliteti finansiranja socijalnih politika doprinose zaposlenosti i rastu, a da se održi princip međusobne podrške i međugeneracijske solidarnosti. Socijalna dimenzija Evrope prepoznata je i kao jedan od fundamentalnih preduslova podrške građana projektu EU.

U skladu sa ciljevima LS, Evropski Savet je zatražio od zemalja članica i Evropske komisije da preduzmu korake koji će imati snažan uticaj na suzbijanje siromaštva do 2010. godine. Zajednički ciljevi u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti postavljeni su na samitu Evropskog Saveta u Nici krajem iste godine, da bi već naredne godine lideri članica EU u Lakenu, predgrađu Brisela, usvojili i skup osnovnih indikatora na osnovu kojih se prati stanje socijalne isključenosti u EU.

Razvoj socijalne politike u EU nakon usvajanja Lisabonske strategije zahtevao je i jasnije definisanje osnovnih koncepata i pojmova na temelju kojih se ostvaruje formulisanje ciljeva i praćenje stanja.

Definicije

Društvena isključenost je definisana kao *proces kojim su određeni pojedinci gurnuti na ivicu društva i sprečeni u punom učestvovanju u društvu zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje, ili kao rezultat diskriminacije*. Ovo ih udaljuje od zaposlenja, prihoda i mogućnosti obrazovanja, kao i od društvenih mreža i okvira i aktivnosti zajednice. Ovakvi pojedinci imaju malo pristupa vlasti i organima donošenja odluka i na taj način se često osećaju nemoćnim i nesposobnim da uzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život (Council of EU, 2004: 8).

Društvena uključenost je definisana kao *proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju mogućnost*

i sredstva koja su potrebna za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju životnog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na njihove živote i ostvarenje osnovnih prava (Council of EU, 2004: 8).

Siromašni pojedinci ili porodice su oni čiji su resursi (dobra, novčani prihodi i usluge iz javnih i privatnih izvora) toliko mali da ih isključuju iz minimuma prihvatljivog načina života u državi članici u kojoj žive (Council of EU, 1975).

U prvom petogodištu implementacije Lisabonske strategije zapažena je sporost u ostvarivanju ciljeva, pa je strategija revidirana 2005. godine. Naime, početkom 2005. godine izvedena je kratkoročna procena efekata Lisabonske strategije,⁸ koja je ukazala na niz teškoća u postavljanju prioriteta, koordinaciji, evaluaciji i praćenju socijalnih procesa na nivou nacionalnih država i nivou EU. Pokazalo se da ekonomija EU, iako čini 20% svetske trgovine, 30% globalnog BDP i 45% direktnih stranih investicija, beleži pad produktivnosti u poređenju sa ranim 1990im (EC, 2005). Lošije ekonomske performanse zapažene su i u odnosu na druge razvijene zemalje (naročito SAD⁹), kao i u odnosu na azijske ekonomije visokog rasta (poput Kine i Indije) koje karakterišu i veliki kapaciteti za istraživanja i inovacije. Potreba razvoja informacionog društva i novih tehnologija skrenula je pažnju na adekvatna ulaganja u humani kapital (na kvalitet i iskorišćenost njegovih potencijala).

Stoga je 2005. godine Lisabonska strategija revidirana, a zbog izraženi- je usmerenosti na rast i zaposlenost postala je poznata kao „strategija rasta i zaposlenosti“ (engl. *Strategy for growth and jobs*). U ovom strateškom dokumentu veći naglasak je stavljen na politike podsticanja ekonomskog rasta i zapošljavanja, ali se nije odustalo od njihove povezanosti sa socijalnim politikama niti od očekivane sinergije njihovih efekata. Tako je 2005. godine doneta *Socijalna agenda* (Social Agenda), koja je potom revidirana 2008. godine i nazvana „Obnovljena socijalna agenda“ (Renewed Social Agenda). U ovoj agendi je konstatovano da se poslednjih godina dinamika promena ubrzava, te da EU na ove promene mora odgovoriti adekvatnim merama socijalne politike. Kao ključni problemi sa kojima se EU suočava prepoznati su sledeći:

8 Marta 2004. godine Savet Evrope oformio je radnu grupu sačinjenu od nezavisnih eksperata na čelu sa nekadašnjim premijerom Holandije Wim Kokom. Izveštaj je usvojen marta 2005. godine, a marta sledeće godine delimično je revidiran dokument LS za period 2005–2010.

9 U nizu pokazatelja EU ima lošiji skor nego SAD – prosečan godišnji porast investicija 1,7% u odnosu na 5,4% u SAD, u 2000. godini, BDP u EU15 iznosio je 75% BDP u SAD, niža stope zaposlenosti (oko 64% prema 73%), 21% populacije radnog uzrasta u EU15 ima tercijarno obrazovanje dok je to slučaj sa 37% u SAD.

Savremena politika socijalne uključenosti i razvoj socijalne dimenzije EU

- *Globalizacija i tehnološke promene* povećavaju potražnju za kvalifikovanom radnom snagom, povećavajući nejednakosti između kvalifikovane i nekvalifikovane radne snage.¹⁰
- *Demografske promene* iskazuju se u povećanom očekivanom trajanju života (što se ocenjuje kao jedno od velikih dostignuća u EU) koje u kombinaciji sa opadanjem fertiliteta vodi starenju evropske populacije. Procenjuje se da će se populacija radnog uzrasta (15–64) smanjiti za 48 miliona do 2050. godine, a da će se koeficijent zavisnosti¹¹ udvostručiti.
- *Imigracija* daje značajan doprinos zaposlenosti, rastu i prosperitetu EU. Očekuje se da će potražnja za migrantima (posebno onim koji poseduju specifične kvalifikacije) rasti u narednom periodu, zahvaljujući demografskim promenama i nedostatku odgovarajuće radne snage u pojedinim sektorima i regionima. Neadekvatna integrisanost imigrantske populacije, u tom smislu predstavlja potencijalni problem.
- *Klimatske promene* i novi obrasci upotrebe energije će otvoriti nove mogućnosti, ali dovesti i do neželjenih socijalnih posledica. U tom smislu, potrebno je obratiti pažnju na rizike od „energetskog siromaštva“ (EC, 2008a).

Obnovljena Socijalna Agenda ističe tri najvažnija cilja:

- *Stvaranje šansi*, što uključuje generisanje više i kvalitetnijih radnih mesta i olakšavanje mobilnosti.
- *Obezbeđivanje pristupa*, što podrazumeva da svi građani moraju imati pristup kvalitetnom obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvenim i drugim socijalnim uslugama koje doprinose smanjenju nejednakosti.
- *Iskazivanje solidarnosti* između generacija, regiona, bogatijih i siromašnijih ljudi, kao i država. Stvarne jednakosti šansi zavise od pristupa i solidarnosti

Izvor: EC, 2008a.

U Obnovljenoj Socijalnoj agendi, kao ključni prioriteti definisani su sledeći:

1. *Unapređenje životnih šansi i životnih uslova dece i omladine*. Problemi većeg rizika od siromaštva kod dece, visoke nezaposlenosti među mladima, rano napuštanje školovanja, nesigurnost zaposlenja, ne-

10 Prosečna stopa nezaposlenosti za nisko kvalifikovane radnike je 10%, za srednje obrazovane 7%, a visoko obrazovane 4% (EC, 2008a).

11 Udeo dece i starog stanovništva u odnosu na kontigent radno aktivnog.

jednakost prihoda, prepoznati su kao najvažniji problemi koji pogađaju populaciju dece i mladih. U dugoročnoj perspektivi njihov položaj u starosti može biti nepovoljniji u odnosu na prethodne generacije. Naglašava se da je potrebno preduzeti mere kojima se raskida začarani krug deprivacije dece i mladih, nezdravi stilovi života, neuspeh u školovanju i socijalna isključenost. U tom cilju, Obnovljena socijalna agenda predviđa pre svega mere usmerene na unapređenje kvaliteta obrazovanja, podizanja pismenosti mladih koji su rano napustili školovanje, povećanje obuhvatnosti mladih srednjim obrazovanjem i priprema mladih za doživotno učenje. Takođe, predlaže se izrada adekvatnijih mera za smanjenje siromaštva dece.

2. *Investiranje u ljude, veću i kvalitetniju zaposlenost.* Kao jedna od ključnih uloga EU ističe se asistencija državama članicama da modernizuju tržišta rada. Potrebno je obezbediti principe istovremene fleksibilnosti i sigurnosti radnih aranžmana (engl. flexicurity), aktivne mere tržišta rada i moderne sisteme socijalne zaštite kako bi se olakšali procesi transformacije tržišta rada i rad učinio isplativim. Strukturni fondovi nude finansijsku podršku državama članicama, regionima, opštinama, preduzećima i građanima u anticipiranju promena i prilagođavanju novim trendovima. Evropski fond za prilagođavanje globalizaciji (EFG) (The European Globalisation Adjustment Fund – EGF), uspostavljen 2007. godine, treba da obezbedi podršku za brzu reintegraciju u tržište rada onih radnika koji su ostali bez zaposlenja kao tehnološki viškovi u strukturnim promenama izazvanim globalizacijom. Takođe se konstatuje da imigranti već imaju značajnu ulogu u ispunjavanju pukotina na tržištu rada izazvanih nestašicama određenih kvalifikacionih profila. Stoga se kao jedan od prioriteta u ovom aspektu ističe dobra integracija imigranata. Ocenjuje se da je obrazovanje i investiranje u ljudski kapital od ključnog značaja za povećanje konkurentnosti EU. Stoga je važno opremiti radnu snagu odgovarajućim kvalifikacijama i veštinama za preduzetništvo, ekonomiju u uslovima novih ekoloških standarda¹², informatičke i tehnologije komunikacija, kao i podići digitalnu, medijsku i finansijsku pismenost koje pripadaju skupu modernih kvalifikacija. Takođe se prepoznaje značaj unapređivanja socijalnog dijaloga koji treba da obezbedi manje bolne procese restrukturiranja.
3. *Pokretljivost ljudi* podstiče ekonomski rast i konkurentnost EU. Ocenjeno je da u EU postoji već snažan zakonski okvir koji obezbeđuje uslove slobodnog kretanja radne snage. Pored toga, EU podstiče

12 Odnosno za ekonomiju niske emisije ugljen dioksida (engl. low-carbon economy).

pokretljivost studenata i omladine preko brojnih programa, kako bi osnažila njihove jezičke i međukulturne veštine, njihovu zapošljivost i spremnost na veću geografsku pokretljivost u cilju pronalazjenja posla. Kao ključni prioriteti u oblasti podrške pokretljivosti prepoznati su: razvoj dijaloga o poštovanju socijalnih prava u kontekstu mobilnosti, uklanjanje barijera u slobodnom kretanju znanja, putem unapređenja pokretljivosti specifičnih grupa kao što su istraživači, mladi preduzetnici, mladi ljudi i volonteri, kao i dosledno sprovođenje Direktive o uzajamnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija.

4. *Duži i zdraviji život* predstavlja važan prioritet u EU koja se suočava sa starenjem populacije i rastućim nejednakostima u pogledu zdravlja. Siromaštvo, nezaposlenost, nizak nivo obrazovanja, genetski rizici i invaliditet povezani su sa lošim zdravljem. Stoga se kao imperativ nameće procena oblika reformi penzijskog i sistema zdravstvene zaštite uz održivost javne potrošnje. Zadatak EU je da podrži napore država članica da osiguraju održive sisteme zdravstvene, socijalne zaštite i penzija, da očuvaju kvalitet i dostupnost usluga. Ukazuje se na potrebu da se obezbedi veća zdravstvena sigurnost na radnom mestu i navodi se da EU treba da preduzme posebne mere za zaštitu prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti.
5. *Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti* je prepoznata takođe kao jedan od prioriteta Obnovljene socijalne agende. Procenjuje se da je oko 16% populacije EU izloženo riziku od siromaštva, te da ono posebno pogađa nezaposlene, osobe sa invaliditetom, stare i žene. Ističe se da postoje prepreke koje sprečavaju određene grupe u pristupu zaposlenju, obuci, obrazovanju, stanovanju i zdravstvenoj zaštiti, ali se uočava da je u porastu i siromaštvo kod zaposlenih. Zadatak EU u tom kontekstu je da pomogne koordinirane napore za unapređenje socijalne uključenosti, posebno onih koji su najudaljeniji od tržišta rada. Komisija treba da obezbedi da jedinstveno tržište i pravila konkurencije podstiču razvoj kvalitetnih, dostupnih i održivih socijalnih usluga, uključujući i one koje obezbeđuju ekonomska preduzeća (na primer, zadruga).
6. *Borba protiv diskriminacije* je već sadržana u zakonskoj zaštiti koja se odnosi na zabranu rodne diskriminacije, potom u zakonima koji se odnose na zabranu diskriminacije na osnovu religije, invaliditeta, starosti i seksualne orijentacije u zapošljavanju, kao i u zakonima zabrane diskriminacije na temelju rasnih, etničkih osnova u zapošljavanju, obrazovanju, socijalnoj zaštiti i pristupu dobrima i uslugama. Ocenjeno je da je potrebno upotpuniti zakonski okvir, zakonima o zabrani

diskriminacije na osnovu religije, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije izvan oblasti zapošljavanja. Zaključeno je da je potrebno ojačati integraciju rodne perspektive u politike i aktivnosti (engl. gender mainstreaming), unaprediti uslove za skladnije povezivanje porodičnog i profesionalnog života posredstvom boljih aranžmana roditeljskog odsustva, uvođenjem novih oblika roditeljskog odsustva i povećanjem zaštite trudnica. Potrebno je smanjiti razlike između plata žena i muškaraca i preduzimati korake u pravcu smanjivanja rizika od siromaštva žena, posebno starijih (EC, 2008a).

Važno je napomenuti da je ostvarivanje ciljeva predviđenih Lisabonskom strategijom i Obnovljenom socijalnom agendom primarno u domenu odgovornosti država članica na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Okvir za akciju je široko postavljen, a uloga EU je da obezbedi podršku državama članicama uz puno poštovanje principa supsidijarnosti.

Početak 2010. godine, vremenskog horizonta postavljenog za ostvarivanje ciljeva Lisabonske strategije, obeležen je brojnim kritikama i ocenom strategije kao suštinski neuspešne. Dokument o evaluaciji strategije (EC, 2010a) ispunjen je identifikovanjem faktora neuspeha ostvarenja ciljeva. Tako se navodi da je originalna strategija vremenom narasla u previše kompleksnu strukturu, sa višestrukim ciljevima i akcijama, a bez jasnih podela odgovornosti i zadataka, posebno između EU i nacionalnih država. Generalno, u ovom dokumentu se ocenjuje da je Lisabonska strategija ostvarila pozitivan uticaj iako njene glavne mete nisu dostignute. Veliki značaj u neuspehu ostvarivanja ciljeva pridaje se globalnoj ekonomskoj krizi koja je dovela do pada stope rasta i ponovnog porasta nezaposlenosti. Tvrdi se da strategija nije bila dovoljno usmerena na ključne elemente koji su bili odgovorni za izbijanje ekonomske krize, kao što je nadzor nad finansijskim tržištima, špekulacijama na tržištu nekretnina, kreditno podsticana potrošnja koja je u nekim državama članicama u kombinaciji sa rastom plata nadmašila produktivnost, i sl. Makroekonomske neravnoteže i problemi u konkurentnosti nisu bili adekvatno rešavani niti praćeni u državama članicama. Slabosti u implementaciji strategije dalje su prepoznate u nedovoljnoj koordinaciji strategije sa drugim sektorskim inicijativama i instrumentima, u sporim i neravnomernim strukturnim promenama, različitoj posvećenosti država članica i slabim upravljačkim strukturama. Kao problem su prepoznate i nedovoljno adekvatne komunikacije između EU institucija, kao i između država članica i EU (*Ibid*: 4–8).

Za ulazak u novu deceniju EU (EC, 2010b) je pripremila novu strategiju – *Evropa 2020: evropska strategija za pametan, održiv i inkluzivan rast* (Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, EC, 2010b). U nacrtu strategije se navodi da je ekonomska kriza poništila godine ekonomskog i socijalnog napretka, te da je ukazala na strukturne slabosti

Savremena politika socijalne uključenosti i razvoj socijalne dimenzije EU evropske ekonomije. Nacrt definiše tri prioriteta koji treba da omoguće da EU izađe iz ekonomske krize ojačana i solidarna:

- *Pametna rast*: razvoj ekonomije utemeljene na znanju i inovacijama.
- *Održiva rast*: unapređenje ekonomije u pravcu resursno efikasnije, „zelenije“ i kompetitivnije.
- *Inkluzivna rast*: uspostavljanje ekonomije visoke zaposlenosti koja obezbeđuje socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Određene su i ključne mete do 2020:

- 75% populacije uzrasta 20–64 godine treba da bude zaposleno.
- 3% BDP EU treba da bude investirano u istraživanje i razvoj.
- Treba da budu ostvareni Energetski/klimatski ciljevi „20/20/20“ (smanjenje emisije štetnih gasova za 20% u odnosu na 1990. godinu, povećanje udela obnovljivih izvora energije za 20% i povećanje energetske efikasnosti za 20%).
- Učešće osoba koje rano napuštaju školovanje treba da bude ispod 10%, a učešće visokoobrazovanih među mladima 40%.
- Broj osoba pod rizikom od siromaštva treba da bude manji za 20 miliona.

Institucionalni okvir unutar kojeg se ostvaruje koordinacija strateški postavljenih ciljeva na nivou EU i socijalnih politika država članica uspostavljen Lisabonskom strategijom definisan je kao „Otvorena metoda koordinacije“.

2.2. Otvorena metoda koordinacije: zajednički ciljevi u heterogenim režimima socijalnih politika država članica

Pored osnovnih ciljeva socijalne politike, Lisabonskom strategijom je definisan i institucionalni okvir kroz koji se odvija usaglašavanje i koordiniranje zajedničkih ciljeva socijalne politike. Ovaj okvir je nazvan „Otvorenim metodom koordinacije“ (OMK) (Open Method of Coordination – OMC). Oslanjajući se na iskustva iz Strategije zapošljavanja,¹³ OMK je osmišljen kao uzajamni proces planiranja, praćenja, istraživanja, poređenja i prilagođavanja

13 Strategija zapošljavanja je usvojena 1997. godine. Koordinacija politika u oblasti zapošljavanja obuhvata sledeće procese: na predlog Komisije, Evropski savet svake godine usvaja skup Smernica zapošljavanja (engl. Employment Guidelines) kojima se usmeravaju politike zapošljavanja država članica. Države članice pripremaju Nacionalne akcione planove za zapošljavanje i predaju ih Evropskoj komisiji. Na osnovu njih, Komisija sačinjava Zajednički izveštaj o zapošljavanju i podnosi ga Savetu. Komisija i Savet ocenjuju izveštaj i Nacionalne planove i u sledećem ciklusu predlažu odgovarajuće nove smernice.

Izazovi nove socijalne politike

nacionalnih (i sub-nacionalnih) politika, na temelju zajedničkih ciljeva usaglašanih za EU kao celinu.

OMK je oblikovan kao fleksibilan i decentralizovan metod koji uključuje sledeće komponente:

- Uspostavljanje saglasnosti o *zajedničkim ciljevima*;
- Uspostavljanje saglasnosti o *zajedničkim indikatorima* na osnovu kojih se prati realizacija dogovorenih zajedničkih ciljeva;
- Priprema nacionalnih *strateških izveštaja*, u kojima države članice definišu socijalne politike kojima nastoje da ostvare zajednički dogovorene ciljeve;
- Zajednička *evaluacija strategija* koju sprovode Evropska komisija i države članice.

Potrebno je naglasiti da je socijalna uključenost samo jedan od procesa koji se koordiniraju u okviru OMK. Nakon usvajanja Lisabonske strategije i pokretanja procesa praćenja i unapređenja socijalne uključenosti, ubrzo su pokrenuta još dva socijalna procesa: penzijski (2002. godine) i zdravstvene zaštite i dugotrajne nege (2004. godine) koji se takođe koordiniraju kroz OMK. Evropski Savet je stoga definisao zajedničke ciljeve OMK za Socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost 2006. godine.

Kao tri krovna cilja za sve komponente socijalnog procesa u okviru OMK istaknuti su:

1. Socijalna kohezija, rodna jednakost i jednake šanse za sve kroz adekvatan, dostupan, finansijski održiv, adaptibilan i efikasan sistem socijalne zaštite i politike socijalne uključenosti.
2. Efektivna i uzajamna interakcija između lisabonskih ciljeva (ekonomski rast i zaposlenost, kao i socijalna kohezija) sa strategijom održivog razvoja.
3. Dobro upravljanje, transparentnost i uključivanje relevantnih aktera u oblikovanje, primenu i praćenje sprovođenja socijalne politike.

Pored ovih opštih ciljeva, zajedničkih za sve komponente OMK u oblasti socijalne politike, definisani su i posebni ciljevi za politiku u oblasti borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, politiku održivih penzija i politiku zdravlja i dugotrajne nege. Zajednički ciljevi u oblasti smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti obuhvataju:

1. Obezbeđivanje pristupa svih građana resursima, pravima i uslugama neophodnim za participaciju u društvu, uz smanjenje postojeće i sprečavanje nove socijalne isključenosti, kao i svih formi diskriminacije koji vode ka isključenosti.

Savremena politika socijalne uključenosti i razvoj socijalne dimenzije EU

2. Uspostavljanje aktivne socijalne uključenost za sve, kako kroz unapređenje učešća na tržištu, rada tako i borbom protiv siromaštva i isključenosti.
3. Dobro koordinisanje politike socijalne uključenosti, uz učešće svih nivoa upravljanja i relevantnih aktera (uključujući i same ranjive grupe). Obezbeđivanje efikasnosti i efektivnosti politika, njihovo uključivanje u sve relevantne oblasti javne politike (kroz mainstreaming) uključujući ekonomsku, fiskalnu, politiku obrazovanja, kao i programe strukturnih fondova.

Zajednički ciljevi u oblasti adekvatnih i održivih penzija obuhvataju:

1. Pristupačne i adekvatne penzije za sve, koje obezbeđuju ljudima da zadrže, u razumnoj meri, svoj standard života nakon penzionisanja, u duhu solidarnosti i pravednosti među generacijama.
2. Finansijsku održivost javnih i privatnih penzionih šema, imajući u vidu pritisak na javne finansije i starenje stanovništva. Održivost treba obezbediti u kontekstu tri strategije suočavanja sa budžetskim implikacijama starenja stanovništva: strategije dužeg radnog staža i aktivnog starenja, balansiranja doprinosa i penzija na odgovarajuć i društveno pravedan način; unapređenja pristupačnih i sigurnih fondova i privatnih šema osiguranja.

U oblasti pristupačne i kvalitetne zdravstvene zaštite i dugotrajne nege, definisani su sledeći zajednički ciljevi:

1. Pristupačnost adekvatne zdravstvene zaštite i dugotrajne nege za sve, tako da potreba za ovim oblicima zaštite ne vodi siromaštvu i finansijskoj zavisnosti, što podrazumeva da su nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti otklonjene odgovarajućim merama;
2. Podizanje kvaliteta u zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj nezi, uključujući razvoj preventivne zdravstvene zaštite, u skladu sa promenjenim potrebama i preferencijama društva i pojedinaca. Razvoj standarda kvaliteta koji reflektuju najbolje međunarodne prakse, jačanje odgovornosti zdravstvenih stručnjaka, kao i pacijenata i korisnika usluga nege.
3. Adekvatna i kvalitetna zdravstvena zaštita i dugotrajna nega ostaju pristupačne i finansijski održive uz racionalnu upotrebu resursa, posebno kroz odgovarajuće podsticaje korisnicima i pružiocima usluga, dobro upravljanje i koordinaciju između sistema nege javnih i privatnih institucija, promociju zdravih i aktivnih životnih stilova i dobrih ljudskih resursa.

Stepen i oblici saradnje u navedenim oblastima socijalne politike koordinirane kroz OMK se razlikuju. Za sada je najloženiji i najrazvijeniji OMK na polju socijalne uključenosti. On se temelji na zaokruženom ciklusu koji obuhvata sledeće faze:

1. Usaglašavanje zajedničkih ciljeva na nivou EU (koji su formulisani Lisabonskom strategijom i Obnovljenom socijalnom Agendom);
2. Praćenje stanja na osnovu zajedničke metodologije i indikatora na nivou država članica;
3. Izrada Nacionalnih akcionih planova (NAP) za socijalnu uključenost (engl. *NAP for Social Inclusion*) koji se podnose na dve godine i sadrže opis stanja, napretka u ostvarenju ciljeva i reformi socijalne politike. Od 2006. godine oni su integrisani zajedno sa planovima u oblasti penzija, zdravstvene zaštite i dugotrajne nege u NAP socijalne zaštite.
4. Na osnovu NAP država članica, Evropski savet i Evropska komisija pripremaju Zajednički izveštaj o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti (engl. *Joint Report on social protection and social inclusion*). Ovaj izveštaj obuhvata sva tri socijalna procesa na nivou EU, a u njemu se procenjuju efekti u ostvarivanju ciljeva i formulišu preporuke za novi ciklus. U izradi Zajedničkih izveštaja primenom metoda kolegijalne procene (engl. *peer review*) pomaže se efektivno prenošenje znanja i formulisane odgovarajućih preporuka.

Institucionalna konstrukcija OMK je oblikovana na sledeći način: proces predvodi Savet Ministara za socijalna pitanja čija je reč poslednja kada se odlučuje o razvoju i promenama u OMK socijalne uključenosti. Delegati država članica su takođe članovi dva komiteta zadužena za razvoj OMK socijalne uključenosti: Komiteta za socijalnu zaštitu (KSZ) (*Social Protection Committee – SPC*) i Podgrupe za indikatore (PGI) (*Indicator Sub-group – ISG*). Evropska komisija ima ulogu koordinacije i nadzora, delujući primarno kao „facilitator promena“, idetifikujući takozvane dobre prakse i promovišući njihovo prihvatanje. Ona proučava Nacionalne akcione planove, diskutuje o specifičnim problemima sa nacionalnim delegacijama, pre nego što sačini Zajednički izveštaj. Komisija takođe obezbeđuje sekretarijat za SPC i ISG preko koga ima privilegovanu ulogu u domenu prikupljanja informacija, mogućnosti određivanja dnevnog reda i implementacije Akcionog programa zajednice.

Proces socijalne uključenosti podržan je i Programom za zapošljavanje i društvenu solidarnost – PROGRESS (**Community Programme for Employment and Social Solidarity**).

PROGRESS

Proces socijalne uključenost podržan je najpre 2002. godine Programom akcije zajednice za podsticanje saradnje između članica u borbi protiv socijalne isključenosti. Ovaj program je imao za cilj unapređenje prikupljanja statističkih podataka o siromaštvu i socijalnoj isključenosti, kao i analiza potrebnih za formulisanje politika. Do 2006. godine pokrenuto je četiri ovakva programa: Program za borbu protiv socijalne isključenosti, Program za borbu protiv diskriminacije, Program za borbu protiv rodni nejednakosti i Program za podsticanje zapošljavanja. U 2006. godini ovi programi su integrirani u jedan – Program za zapošljavanje i društvenu solidarnost (**Community Programme for Employment and Social Solidarity**) poznat pod nazivom **PROGRESS**. Program je započet u 2007. godini i predviđeno je da traje do 2013. godine. U saradnji sa Evropskim socijalnim fondom, Program raspolaže sredstvima u iznosu od 743.25 miliona EUR kojima podržava aktivnosti država članica, zemalja kandidata i država iz EFTA/EEA u navedenim oblastima.

Izvor: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=en>

Izrada Nacionalnih akcionih planova jedan je od ključnih elemenata koordinacije socijalne politike EU kroz OMK. Ovi planovi sadrže prikaz stanja siromaštva i socijalne uključenosti, treba da izlože ocene i efekte postojećih politika, te da predvide mere njihovog unapređenja. Stanje se prati preko zajednički usaglašenih indikatora. Pokazalo se da je u početnom periodu izrada NAP socijalne uključenosti sadržala niz nedostataka, a specifični problemi pojavili su se i sa proširenjem EU, pri uključivanju novih članica u OMK.

Analiza NAP socijalne uključenosti u prvoj fazi, u tadašnjoj EU 15, ukazala je da su države članice nedovoljno analizirale konkretne implikacije političkih mera, a posebno njihovog mogućeg unapređenja u skladu sa zajednički usaglašenim ciljevima. Tome je doprinela nedovoljno precizna analiza početne situacije u odnosu na koju se pratio napredak. Zanemarena je i analiza sinergetskih efekata različitih politika na socijalnu isključenost¹⁴. Veoma malo pažnje poklonjeno je procenama mogućeg uticaja primene dobrih praksi drugih članica, što je jedan od bitnih ciljeva OMK. Izneta je i ocena da socijalni partneri nisu bili dovoljno uključeni u konsultativne procese. Efikasno, otvoreno i transparentno upravljanje, kao i depolitizovano rukovođenje sa visokim

14 Na primer, efekat porasta zapošljavanja samohranih roditelja ne može se posmatrati izolovano, zato što ovakva mera utiče na rizik od siromaštva kroz združeno delovanje sa nizom socijalnih transfera. Tako promena radnog statusa roditelja može da uslovi gubitak ili smanjenje drugih davanja (dečijeg dodatka, stambenog dodatka i sl.), pa ukupnan efekat na dohodak domaćinstva ne mora biti pozitivan.

nivoom profesionalizma u javnim servisima, istaknuti su kao suštinski predušlovi efikasnog ostvarivanja ciljeva Lisabonske strategije (Marlier et al, 2007).

Proširenja EU iz 2004. i 2007. godine postavila su nove izazove pred OMK. Nova društva, sa različitim kulturnim i istorijskim nasleđem, koje se reflektuje u socijalnim institucijama, svakako imaju višestruke implikacije. Činjenice da je EU populacija povećana za 20%, BDP samo za 5% a per capita BDP se čak smanjio za 12,5% (sa velikim regionalnim razlikama), ukazuju da pitanje socijalne kohezije postaje složenije i naglašenije. Uočava se da je ciljeve Lisabonske strategije još teže realizovati jer je većina od 10 novopriključenih članica bila suočena sa dugotrajnom nezaposlenošću, rasprostranjenom materijalnom deprivacijom i negativnim trendovima u oblasti zdravstva.

U toku priključivanja EU nove članice treba da se pripreme i za uključivanje u evropski socijalni proces. To se postiže pripremom i potpisivanjem Zajedničkog memoranduma o socijalnoj uključenosti (engl. Joint Memorandum on Social Inclusion – JIM) u kome se identifikuju osnovna socijalna pitanja i glavni elementi socijalne politike koji se sprovode ili su u planu. Izrada Memoranduma je u nadležnosti ministarstava za socijalnu politiku. Nove države članice se uključuju u OMK i redovno prate ostvarivanje ciljeva i redefinisane mera socijalne politike u oblasti siromaštva i socijalne isključenosti.

Pokazalo se da je izrada NAP veoma kompleksan zadatak za većinu novih članica EU koje su po prvi put pristupile izradi celovite strategije za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti. U ovim zemljama uočen je deficit kapaciteta u ključnim socijalnim servisima, prepoznati su mnogobrojni džepovi dugotrajnog i istrajnog siromaštva, odnosno potreba za radikalnim reformama sistema socijalne zaštite. To je nametnulo sistematsko praćenje efektivnosti i finansijske održivosti sistema socijalne zaštite, kao i poboljšanje kapaciteta u sferi upravljanja, evaluacije, monitoringa, implementacije, te prikupljanja podataka i razvijanja potrebnih indikatora. Uočeno je da NAP novih članica nisu uspeli da adekvatno postavite analizu očekivane sinergije socijalne politike sa ekonomskom i politikom zapošljavanja. Osim toga, multidimenzionalnost fenomena socijalne isključenosti često je bila prisutna u opisu stanja, ali se gubila iz vida u postavljanju ciljeva, a posebno u formulisanju konkretnih mera. Nedostaci aktuelnih politika nisu bili dovoljno analizirani, a ciljevi nisu bili kvantifikovani. Ipak, ovi prvi NAP novih članica EU bili su značajni po tome što su omogućili identifikaciju snaga i slabosti postojećih sistema socijalne zaštite, što su podstakli mobilizaciju relevantnih aktera i definisanje strateških prioriteta (Marlier et al, 2007).

Evropski socijalni fond postaje glavni finansijski instrument kojim EU prebacuje svoje starteške ciljeve u oblasti zapošljavanja i socijalne uključenosti u konkretne akcije, zajedno sa Fondom za regionalni razvoj (EFRR) (European Regional Development Fund – ERDF).¹⁵

15 Na nivou EU očekuje se značajan doprinos ovog fonda realizaciji ciljeva OMK u periodu 2007–2013. godine. On je usmeren na promociju zapošljavanja, socijalne ekonomije,

U izradi NAP angažovani su značajni institucionalni i resursi civilnog društva. Vlade država članica uspostavljale su Ministarske komitete ili ministarske radne grupe u kojima su se nalazili predstavnici većine relevantnih ministarstava, kao i vladinih tela, regionalnih i lokalnih predstavnika vlasti, socijalnih partnera, kao i stručnjaci i nevladine organizacije. Međutim, iako su socijalni partneri bili uključeni u izradu NAP, u prvim godinama nakon uspostavljanja OMK u oblasti socijalne uključenosti, u brojnim EU članicama malo pažnje je posvećeno potencijalnoj ulozi ovih aktera u promociji politike socijalne uključenosti. NAP nisu dovoljno bili poznati u javnosti i nije bilo dovoljno informacija o strategijama socijalne uključenosti (Marlier et al, 2007).

Čini se da su ove početne slabosti u izradi nacionalnih strategija delimično prevladane. Opšta je ocena da su NAP svih EU 25 za period 2006–2008. godine urađeni na mnogo fokusiraniji način, uz identifikaciju tri do četiri ključna cilja nacionalne politike, premda i dalje nije dovoljno iskorišćen potencijal indikatora u merenju efekata nacionalnih politika.

Jedan od ključnih principa OMK podrazumeva da definisanje uspešne politike i njena efikasna i efektivna primena zavise od svih aktera, sektora i nivoa upravljanja, jer se najbolji efekti postižu kada svi rade zajedno. OMK je doprineo podizanju svesti o zajedničkom radu, posebno u oblasti politike socijalne uključenosti, koordinirajući aktere ne samo na nivou EU već i unutar država članica¹⁶.

Dve važne metode omogućavaju efikasnije međusobno učenje država članica u procesu praćenja stanja i profilisanja socijalnih politika. Prvu predstavlja takozvana *benčmark* analiza (engl. benchmark analysis), koja omogućuje razumevanje procesa koji vode najboljim rezultatima. Najpre se odaberu ključne oblasti koje treba proceniti i odgovarajući kriterijumi procene, potom se identifikuju najbolje prakse kako bi se procenilo kako se do takvih rezultata došlo. Drugu predstavlja evaluacija koja se sprovodi *metodom kolegijalne procene* (engl. peer reviews), koju organizuje Komisija EU sa relevantnim predstavnicima država članica. Proces kolegijalne procene oblikovan je tako da ohrabri i podstakne uzajamno učenje i kao takav i sam predstavlja deo

pristupačnosti programa obuke (posebno obrazovanja tokom čitavog života), anti-diskriminacionih mera na tržištu rada. Njime se takođe finansiraju i programi promocije dužeg radnog staža i aktivnog starenja kroz fleksibilne mere održavanja starijih na tržištu rada, podrške ljudskim resursima u oblasti zdravstva i dugotrajne nege, kao i promocije zdravih i sigurnih uslova rada, dobrog upravljanja (podizanje kapaciteta oblikovanja i evaluacije odgovarajućih politika, razvoj i reforma socijalnih servisa, podrška ulozi NVO u pružanju usluga, podrška koordinaciji javnog i privatnog sektora uz definisanje potrebnih standarda i sl.).

16 Redovno se radi i procena doprinosa OMK na osnovu upitnika koje popunjavaju različiti akteri zemalja članica, a na osnovu čega se određuje buduća kooperacija. Upitnik obuhvata pitanja koja se odnose na adekvatnost usvojenih zajedničkih ciljeva, identifikovanje problema, merenje napretka u ostvarivanju ciljeva i sl.

procesa socijalne uključenosti. Procena se odvija uz uvažavanje činjenice da institucionalne specifičnosti otežavaju primenu tuđeg iskusstva. Stoga je za razumevanje efektivnosti neke intervencije neophodno razumevanja šireg institucionalnog kontesta u kome se postižu ili žele postići odgovarajući rezultati. Da bi se razmena dobrih praksi zasnivala na neophodnim temeljnim analizama, nacionalne vlade bi trebalo da pojačaju sistem praćenja i ocene.

Iako je OMK značajno doprineo mobilizaciji različitih aktera u borbi protiv siromaštva, uočen je niz slabosti u ovom procesu. Zapaženo je relativno slabo učešće organizacija civilnog društva, što se često pripisuje nedovoljnoj povezanosti civilnog sektora na EU nivou i nedovoljan broj takozvanih „kišobran organizacija“, koje bi bile dovoljno snažan partner javnim telima (poput Evropske mreže za borbu protiv siromaštva/European Anti-Poverty Network – EAPN). Uočeno je da javni službenici nisu dovoljno obučeni, niti imaju iskustvo u obradi strateških ciljeva u ovoj oblasti, a političari su često usmereni na kratkoročne ciljeve umesto na strateške. Zbog toga je učinak OMK daleko ispod potencijalnog u definisanju operativnih i taktičkih ciljeva. Ipak, postoji pozitivan efekat u povećanju nivoa svesti javnih službenika o EU problemima (Kroger, S: 2008).

Opisani problemi u koordinaciji politike socijalne uključenosti kroz OMK samo su deo argumenata istaknutih u vrlo snažnoj debati o ulozi i dometima Lisabonske strategije, politike socijalne uključenosti i OMK kao institucionalnom okviru kroz koji se za sada nastoji razviti primerenija socijalna dimenzija EU. Kontroverze javljaju u svakom od navedenih aspekata. Najpre, način na koji je socijalna politika, odnosno socijalna dimenzija EU definisana (uz ekonomsku) u okviru Lisabonske strategije izložen je snažnim napadima i odbranama. Pojedini autori smatraju da je Lisabonska strategija suštinski neo-liberalna agenda koja vodi ukidanju države blagostanja i razvoju kompetitivne države (Cerny, Evans, 1999), u kojoj je socijalna politika podređena ekonomskoj, odnosno koncipirana tako da podupre ekonomske ciljeve. Drugi autori su umerenijeg stava i smatraju da Lisabonska strategija služi različitim ciljevima. Prvo, ona zagovara novu ekonomsku paradigmu koja je utemeljena na inovaciji i tehnološkom progresu, čiji je cilj ubrzano ostvarivanje unutrašnjeg tržišta (Goetschy, 2004, nav. Prema Kroger, 2008). Strategija identifikuje nedostatke tržišta rada – dugoročnu nezaposlenost, nisku stopu zaposlenosti (posebno među ženama i starijim radnicima) i nedovoljnu razvijenost uslužnog sektora. To su glavni izvori nedovoljne konkurentnosti i ekonomskog rasta i zato se postavlja cilj povećanja fleksibilnosti tržišta rada preko strukturne reforme (Ferrera et al, 2000). Strategija predviđa podsticanje istraživanja, razvoj informacionih tehnologija i uspostavljanje povoljne klime za inovacije. Da bi se to ostvarilo ona predviđa uklanjanje barijera u ostvarivanju unutrašnjeg tržišta i liberalizaciji tržišta prevoza i energije. Demografske promene i ograničenja

na javne dugove, upotrebljeni su u ovoj strategiji da se opravda redefinisane šema socijalne zaštite i tržišta rada. Drugo, podizanjem socijalne politike na vrh EU agende, strategija nameće redefinisane ekonomske i socijalne politike. To čini pomirenjem ekonomskih i socijalnih politika koje se shvataju kao međuzavisne kroz trougao ekonomskog rasta, zaposlenosti i socijalne kohezije. Socijalna politika je shvaćena kao proizvodni faktor pre nego kao ometač ekonomskog rasta, sa ipak uži fokusom na politike zapošljavanja i njihovu dimenziju ponude rada. Treće, strategija afirmiše postojanje posebnog Evropskog socijalnog modela dok u isto vreme zahteva njegovu modernizaciju kroz fleksibilizaciju tržišta rada i reformu sistema socijalne zaštite (Goetschy, 2004, nav. Prema Kroger, 2008).

Teorijsku osnovu redefinisane socijalne politike u EU predstavlja koncept „aktivne države blagostanja utemeljene na zaposlenosti“ (Sakellariopoulos et al, 2004). Glavni politički ciljevi u tom aspektu su povećanje stope zaposlenosti, aktiviranje ljudi i „isplativi rad“ kao i dugoročno investiranje u humani kapital. Koncept počiva na ideji da „veći rast sa više boljih poslova vodi smanjenju socijalne isključenosti“. U svetlu ovih različitih ciljeva, a poštujući princip supsidijarnosti, OMK predstavlja meki instrument upravljanja, koji treba da obezbedi ostvarivanje Lisabonskih ciljeva kroz približavanje država članica u modernizaciji evropskog socijalnog modela i ostvarivanje veće socijalne kohezije (Kroger, 2008: 19).

Napokon, treća vrsta percepcije Lisabonske strategije ističe da nipošto ne treba zanemariti značaj socijalnih ciljeva u okviru strategije, te da Lisabonsku povelju ne treba tumačiti kao neoliberalnu agendu samo zato što primarno definiše ciljeve aktiviranja radnog potencijala stanovništva, odnosno zato što porast zaposlenosti smatra ključnim mehanizmom prevazilaženja siromaštva i socijalne isključenosti. Insistiranje Lisabonske deklaracije na podsticanju zapošljavanja žena i starije populacije, marginalizovanih i deprivilegovanih kategorija stanovništva, na otklanjanju razlika u platama među polovima, na različitim vidovima podrške u pronalaženju adekvatnog posla u skladu sa potrebama (u sferi usklađivanja rada i roditeljstva, dodatnog obrazovanja i sl.), ukazuje na činjenicu da lisabonski ciljevi teže uključivanju na tržište rada i onih koji su sa njega tradicionalno isključeni. To se, međutim, ne može postići bez podrške šireg socijalnog sistema. Poređenje modela visoke zaposlenosti u SAD i nordijskim zemljama, na primer, pokazuje bitne razlike između neoliberalnog konteksta i konteksta socijalne ekonomije, koji nalazi svoje utemeljenje i u Lisabonskoj agendi (Annesley, 2007).

Budući da su realne socijalne države obično hibridni slučajevi idealnih tipova, OMK se čini adekvatnim metodom traganja za novim fleksibilnim rešenjima. Moglo bi se reći da je OMK postmoderna laboratorija koja odgovara periodu brzih društvenih promena koje nameće stalnu reviziju potrebe i aspi-

racije postojećih aktera, ali i prepoznavanje potreba i aspiracija novih aktera. U tom smislu OMK jeste i kognitivno oruđe u procesu učenja i preuzimanja određenih znanja, ali i normativno oruđe u definisanju novih socijalnih paradigmi. Upravo na ovom terenu OMK treba da doprinese profilaciji evropskog socijalnog procesa. Manjkavosti ovog metoda prepoznaju se u nedostatku prinudnih mehanizama, kao i definisanih formalnih kompetencija na nivou EU. Pored toga, ističe se i neophodnost bližeg povezivanja nacionalnih akcionih planova u oblasti zapošljavanja i socijalne isključenosti, kako bi se postigla očekivana sinergija ekonomske i socijalne politike, te otvaranja OMK za socijalne partnere i nevladine organizacije (Arts, Gelissen 2002; Ferrera et al, 2002).

2.3. Zaključak

Procesi EU integracije nakon 2000. godine obeleženi su nastojanjima da se u oblasti socijalne politike uspostave osnovni zajednički ciljevi i čvršća saradnja između država članica. Politički oslonac za ova nastojanja definisan je Lisabonskom strategijom, a institucionalni oslonac uspostavljen je u Otvorenoj metodi koordinacije. Lisabonskom strategijom postavljeni su vrlo ambiciozni razvojni ciljevi, po kojima EU treba do kraja decenije da postane najkonkurentnija svetska ekonomija zasnovana na znanju, ali i zajednica u kojoj će biti uspostavljena zadovoljavajuća socijalna kohezija. Suštinski, socijalna kohezija treba da podupre ekonomski rast, pa je otuda ona primarno shvaćena kao uključivanje najširih slojeva i marginalizovanih grupa na tržište rada (uz sve potrebne mere unapređenja ljudskih resursa). Međutim, socijalna kohezija podrazumeva i adekvatnu zaštitu onih grupa koje ne mogu biti integrisane u tržište rada i čiji životni standard ne može biti obezbeđen na zadovoljavajućem nivou kroz rad.

Sporost u ostvarivanju ciljeva uslovlila je revizije strategije iskazane kroz Socijalnu agendu i Obnovljenu socijalnu agendu. Međutim, na prelazu u novu deceniju, postalo je jasno da, uprkos izvesnim pomacima, ciljevi strategije neće biti ostvareni. Priprema nove strategije za period od 2011. do 2020. godine je u toku. Kao osnovni izazov postavlja se pitanje da li će ova strategija moći da postavi osnove za novi ciklus ekonomskog rasta koji će izbeći zamke prethodnog (okončanog u dubokoj ekonomskoj recesiji) i na koji način će socijalna politika biti inkorporirana kroz strateške ciljeve razvoja.

Otvorena metoda koordinacije, kao institucionalni okvir kroz koji se sprovodi oblikovanje socijalnog procesa u EU, za sada obuhvata tri komponente: politiku socijalne uključenosti i smanjenja siromaštva, politiku održivih penzija i politiku zdravstvene zaštite i dugotrajne nege. Ovaj institucionalni

okvir počiva na principima supsidijarnosti, odnosno podrazumeva da države članice definišu minimum zajedničkih ciljeva u oblasti socijalne uključenosti i socijalne zaštite, da na osnovu iste metodologije prate stanje, analiziraju politike, ali se rešenja ostavljaju u isključivoj nadležnosti država članica. OMK stoga više služi kao platforma, okvir kroz koji se razmenjuju iskustva, ali koji implicitno vrši pritisak na države članice da u oblikovanju svojih socijalnih politika ne smeju zaostati za drugima. Zbog toga se OMK često naziva metodom meke koordinacije, koja ne poseduje obavezujuću snagu zakona, ali uključuje države članice u proces koji podrazumeva značajnu posvećenost i mobilizaciju resursa.

Literatura

- Annesley, C. (2007) *Lisbon and social Europe: towards a European „adult worker model“ welfare system*, *Journal of European Social Policy* 2007, 17(3): 195–205.
- Arts, W. Gelissen, J. (2002) *Three worlds of welfare capitalism or more?*, *Journal of European Social Policy* 2002, 12(2): 137–158.
- Cerny, P, Evans, M. (1999) *New Labour, Globalization, and the Competition State*, Working Paper No. 70, Center for European Studies, Harvard University.
- Council of the European Union (1975) „Council Decision of 19 December 1984 on Specific Community Action to Combat Poverty“, 85/8/EEC, OJEC, L 2, Brussels.
- Council of the European Union (2004) *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*, Brussels.
- European Commission, (1997) *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, Communication from the Commission, COM(97)102, Brussels.
- European Commission (2005) *Social Agenda*, Communication from the Commission, COM (2005), 33 final, Brussels.
- European Commission (2008a) *Renewed Social Agenda*, Communication from the Commission, COM (2008), 412 final, Brussels.
- European Commission (2010a) *Lisbon Strategy Evaluation Document*, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 114 final, Brussels.
- European Commission (2010b) *Europe 2020: A Europeans strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels.
- Evropski pokret u Srbiji (2008) *Srbija u procesu evropskih integracija*, Beograd.
- Ferrera, M, Hemerijck, A, Rhodes, M. (2000): *The Future of the European Welfare State. Managing diversity for a prosperous and cohesive Europe. Report for Portuguese Presidency of the European Union.*
- Ferrera, M., Matsaganis, M. and Sacchi, S. (2002) 'Open Coordination Against Poverty: the New EU „Social Inclusion Process“', *Journal of European Social Policy* 12 (3): 227–39.

Izazovi nove socijalne politike

- Kroger, S. (2008) *Soft Governance in Hard Politics: European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany*, Verlag fur Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Marlier, E, Atkinson, A.B, Cantillon, B, Nolan, B. (2007) *The EU and Social Inclusion*, The Policy Press, Bristol.
- Melkert, A.P.W. (1997) Govor Ministra socijalnih poslova i zapošljavanja Holandije na Četvrtoj konferenciji „Za Evropu građanskih i socijalnih prava“, Brisel.
- Randzio-Plath, Ch. (2006) The Lisbon Strategy: A Framework for Social Reform Agenda in EU, In: Samardžija, V. (ed) *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimension*, IMO-FES, Zagreb, pp. 37–53.
- Sakellariopoulos, T. D, Berghman, J, Amitsis, G. (2004) *Connecting Welfare Diversity Within the European Social Model*, Hart Publishing, Oxford.
- Zgajewski, T. (2006) The Lisbon Strategy: What is Wrong?, In: Samardžija, V. (ed) *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimension*, IMO-FES, Zagreb, pp. 57–72.

3. METODOLOGIJA PRAĆENJA SOCIJALNE UKLJUČENOSTI U EU

Način na koji je uspostavljen OMK kao institucionalni okvir oblikovanja socijalnih politika u EU, u uslovima očuvanog principa supsidijarnosti, nametnuo je potrebu da se uspostavi odgovarajući proces i metodologija praćenja siromaštva i socijalne isključenosti. Praćenje socijalne uključenosti u EU utemeljeno je na kompleksnoj metodologiji. Pojedini autori ocenjuju ovu metodologiju kao „čvrstu komponentu“ u sistemu meke koordinacije (Mabbett, 2005). Oblikovanje metodologije praćenja socijalne uključenosti je dinamičan proces izložen kontinuiranim debatama, preispitivanjima, izmenama i usavršavanju.

Svaka od faza ili elemenata OMK: formulisanje socijalnih ciljeva EU koji predstavljaju smernice za ciljeve socijalnih politika država članica, izrada NAP država članica, evaluacija politika i postignuća, zahtevaju empirijsku osnovu koju karakteriše uporedivost uz očuvanje mogućnosti da se na nacionalnom nivou prate specifičnosti država članica. Stoga se već na početku uspostavljanja OMK u oblasti socijalne uključenosti nametnula potreba za metodologijom koja bi omogućila vremenski adekvatno, pouzdano i uporedivo praćenje stanja u pogledu socijalne uključenosti, na osnovu čega bi bilo moguće pratiti progres država članica u ostvarivanju zajednički dogovorenih ciljeva.

3.1. Definicije, koncepti i operacionalizacije

Razvoj svake metodologije, pa i one koja se nalazi u središtu OMK zahteva prvenstveno definisanje ključnih pojmova kojima se nastoji precizno definisati fenomen izložen praćenju i analizi. Ovo definisanje pojmova ishodi iz osnovnih koncepata koji prethodno moraju biti utemeljeni ili usvojeni, kako bi pojmovni aparat zadovoljio uslove preciznosti i logičke konzistentnosti. Nakon definisanja osnovnih pojmova sledi njihova operacionalizacija, koja kod složenih pojmova podrazumeva njihovo razlaganje na dimenzije. Za svaku dimenziju potom se odabiraju odgovarajući pokazatelji (indikatori). Napokon, za odabrane indikatore definišu se precizne mere. Ovaj prototip-ski, naučni pristup operacionalizacije predmeta istraživanja/praćenja i izrade

mernih instrumenata samo je jedan od načina razvoja metodologije. U primenjenim istraživanjima i praćenju pojava, posebno onima koji su oblikovani u svrhu formulisanja politika, mogući su i drugačiji pristupi.

Sandra Kroger ukazuje na tri moguća pristupa u procesu izrade socijalnih indikatora. Prvi naziva „pristupom usmeravanim podacima“ (engl. data driven approach), koji je uobičajen u zvaničnim statističkim službama i koji polazi od podataka, a na osnovu njih klasifikuje i izvodi indikatore. Drugi je „pristup usmeravan konceptom“ (engl. concept driven approach) koji je najbliži ranije opisanom naučnom pristupu. Kao primer navodi Evropski sistem socijalnih indikatora (European System of Social Indicators), koji polazi najpre od koncepta blagostanja, iz koga se izvode dimenzije, a potom indikatori o kojima se prikupljaju podaci. Treći naziva „pristupom usmeravanim politikom“ (engl. policy driven approach). Ovaj pristup polazi od političkih pitanja koja su transformisana u političke ciljeve. Kada se definišu politički ciljevi, onda se definišu i odgovarajući indikatori za praćenje njihovog ostvarivanja. Po oceni autorke, upravo je ovaj poslednji pristup svojstven metodologiji praćenja socijalne uključenosti u okviru OMK (Kroger, 2008: 147).

U evropskoj tradiciji prisutne su različite paradigme o socijalnoj integraciji i na njima utemeljeni različiti koncepti i politički pristupi u kreiranju institucionalnih sklopova i uslova koji vode uspešnoj integraciji. Ove razlike su izražene i kroz postojanje dva različita koncepta: siromaštva i socijalne isključenosti. Razvoj socijalne politike u EU nakon usvajanja Lisabonske strategije pokazao je dominantno opredeljenje za koncept socijalne isključenosti kao obuhvatnijeg koncepta, zadržavajući ipak u njegovom jezgru i koncept siromaštva, prilagođen potrebama evropskog socijalnog procesa. Stručnjaci uključeni u kreiranje metodologije OMK, objasnili su konceptualna rešenja u izveštaju o prvom petogodišnjem periodu realizacije Lisabonske strategije na sledeće načine (Atkinson et al, 2005:18–19):

- Pomeranje fokusa sa siromaštva na „siromaštvo i socijalnu isključenost“ odražava rastuće prihvatanje deprivacije kao *multi-dimenzionalnog* koncepta. Dok siromaštvo ostaje glavni problem, pažnja se usmerava na širi koncept uskraćenosti. Evropska Komisija je u svom dokumentu „Intenziviranje borbe protiv socijalne isključenosti“ izrazila stanovište da je pojam socijalne isključenosti obuhvatniji od pojma siromaštva. Komisija je ukazala da socijalna isključenost adekvatnije odražava multi-dimenzionalnu prirodu mehanizama preko kojih su pojedinci i grupe isključeni iz socijalnih razmena, iz praksi i prava na socijalnu uključenost (EC, 1992:8).
- Uz proširenje koncepta na kome se temelje socijalni ciljevi sa siromaštva na socijalnu isključenost naglašen je i aspekt *dinamike*. Ljudi nisu isključeni zbog toga što su trenutno bez posla ili prihoda,

već zato što imaju male šanse za to u budućnosti, ili njihovi aktuelni uslovi stvaraju slabe šanse za njihovu decu.

- Koncept isključenosti unosi i element *aktera/agenata* (engl. agency). Država je glavni ali nikako jedini agent u obezbeđivanju uslova socijalne uključenosti.

Pojedini autori dodaju još dve značajne karakteristike koncepta socijalne isključenosti:

- *Relativnost* – koncept implicira socijalnu isključenost iz datog društva u datom vremenu, polazeći od stava da su potrebe visoko socijalno uslovljene. Relativnost je reflektovana i u različitim definicijama siromaštva ili socijalne isključenosti tokom vremena i unutar različitih prostora.
- *Relaciona priroda* – ukazuje na diskontinuitet socijalnih odnosa i slabe socijalne participacije (Kroger, 2008).

Savet EU je izneo i definicije ključnih pojmova:

- *Društvena isključenost* je definisana kao proces kojim su određeni pojedinci gurnuti na ivicu društva i sprečeni u punom učestvovanju u društvu zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje, ili kao rezultat diskriminacije. Ovo ih udaljuje od zaposlenja, prihoda i mogućosti obrazovanja, kao i od društvenih mreža i okvira i aktivnosti zajednice. Ovakvi pojedinci imaju malo pristupa vlasti i organima donošenja odluka i na taj način se često osećaju nemoćnim i nesposobnim da uzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život (Council of EU, 2004: 8).
- *Društvena uključenost* je definisana kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju mogućnost i sredstva koja su potrebna za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju životnog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na njihove živote i ostvarenje osnovnih prava (Council of EU, 2004: 8).
- *Siromašni* pojedinci ili porodice su oni čiji su resursi (dobra, novčani prihodi i usluge iz javnih i privatnih izvora) toliko mali da ih isključuju iz minimuma prihvatljivog načina života u državi članici u kojoj žive (Council of EU, 1975).

Definicija društvene isključenosti relativno je obuhvatna i pruža solidan osnov za operacionalizaciju i merenje. Sa druge strane, definicija društvene

uključenosti čini se preuskom, pre svega zbog toga što se ograničava samo na one „koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti“. Time se društvena uključenost posmatra jednostavno kao naličje društvene isključenosti i ne zalazi se šire u pitanje višestruke participacije svih članova društva. Takođe, vredno je i zapaziti da u osnovnom definisanju siromaštva nisu učinjeni noviji pokušaji, već se preuzima „stara“ definicija, koju je Savet izložio još pre više od 30 godina u početnim koracima usmeravanja pažnje na socijalnu dimenziju EU.

Navedene definicije, međutim, predstavljaju tek osnovno polazište u razvoju metodologije praćenja socijalne uključenosti. Način na koji se ovi osnovni pojmovi operacionalizuju, predstavlja izuzetno važan sledeći korak u oblikovanju metodologije praćenja socijalne isključenosti. U okviru OMK proces operacionalizacije je izrazito implicitan i između ovih početnih definicija i indikatora na osnovu kojih se prati socijalna uključenost postoji izvesna praznina. Naime, zašto su pri operacionalizaciji odabrane pojedine dimenzije, druge odbačene ili pak ostavljene po strani za neke buduće prilike razvoja metodologije, nije uvek jasno. U svakom slučaju, uvidi u aktuelnu metodologiju OMK pokazuju da su u procesu operacionalizacije odabrane četiri ključne dimenzije socijalne uključenosti: *finansijsko siromaštvo, zaposlenost, obrazovanje i zdravlje*.

Poslednjih godina raspravlja se i o mogućnostima za uključivanje novih dimenzija. Za svaku od navedenih dimenzija sačinjen je skup indikatora na osnovu kojih se prati stanje. Upravo se ovim indikatorima posvećuje izuzetno velika pažnja u savremenom kontekstu OMK.

3.2. Indikatori praćenja siromaštva i socijalne isključenosti

U decembru 2001. godine, u Lakenu, predgrađu Brisela, Evropski Savet je usvojio prvi skup od 18 zajedničkih indikatora za praćenje socijalne uključenosti i objavio ga u *Izveštaju o indikatorima u oblasti siromaštva i socijalne isključenosti* (Social Protection Committee, 2001). Otuda su ovi, zajednički indikatori nazvani Laken indikatorima. Za izradu, promene i usavršavanje indikatora zadužena je Indikatorska pod-grupa Komiteta za socijalnu politiku Evropske komisije. Indikatorsku pod-grupu čine nacionalne delegacije stručnjaka, koje u saradnji sa Upravom Komisije za Zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake šanse i Eurostatom rade na usavršavanju indikatora. Indikatorska pod-grupa razmatra tehnička pitanja i sačinjava preporuke za Komitet za socijalnu zaštitu. Rad grupe nije ograničen samo na OMK socijalne uključenost, već obuhvata i OMK u oblasti penzija, zdravstvene zaštite i dugotrajne nege, kao i u oblasti analiza vezanih za područje „isplativog rada“.

Laken indikatori predstavljaju indikatore ishoda/rezultata a ne procesa, odnosno sredstva kojima su dati rezultati postignuti (Atkinson et al, 2005). U prvom Izveštaju Komiteta za socijalnu zaštitu, navedeni su i osnovni principi na kojima su utemeljeni Laken indikatori:

- Indikator treba da registruje suštinu problema i da ima jasnu i prihvaćenu normativnu interpretaciju. Na primer, mora da postoji saglasnost između država članica da pomeranje u određenom pravcu ili unutar određenih granica predstavlja pozitivan rezultat, koji se procenjuje u odnosu na ranije stanje (ovo je posebno značajno kada se postavi pitanje određivanja ciljeva).
- Indikator mora biti robusan i statistički validan, što podrazumeva da se može meriti na jednoznačan način i primenjivati u različitim kontekstima.
- Indikator mora biti osetljiv na političke intervencije, ali nikako podložan manipulacijama.
- Indikator mora biti merljiv i uporediv između država članica i u skladu sa međunarodnim standardima.
- Indikator treba da bude uvremenjen i podložan reviziji.
- Merenje indikatora ne sme predstavljati preveliki teret za države članice, preduzeća niti građane EU.
- Portfolio indikatora treba da bude uravnotežen prema različitim dimenzijama.
- Indikatori moraju biti uzajamno konzistentni a težina pojedinačnog indikatora u portfoliju treba da bude proporcionalna.
- Portfolio indikatora treba da bude transparentan i pristupačan građanima EU (Social Protection Committee, 2001).

3.2.1. Portfolio indikatora

Početno su zajednički indikatori bili razvijeni samo za proces socijalne uključenosti¹⁷. Međutim, sa proširenjem OMK na oblast penzija, zdravstvene zaštite i dugotrajne nege, kao i sve većem pridavanju značaja „isplativoj zaposlenosti“, tokom 2006. godine Indikatorska pod-grupa Evropske komisije ustanovila je nova pravila upotrebe indikatora na nivou svih komponenti OMK. Istovremeno je redefinisala indikatore za praćenje socijalne uključenosti. S obzirom na izmenjen okvir izveštavanja od 2006. godine, koji podrazumeva

17 Početna lista zajedničkih indikatora obuhvatala je ukupno 18 indikatora: 11 primarnih i 7 sekundarnih.

da države članice podnose Nacionalne izveštaje o strategijama socijalne zaštite i socijalne uključenosti, formiran je jedan zajednički portfolio obuhvatnih (krovnih) indikatora (za sve tri komponente OMK), a potom tri zasebna portfolija indikatora za svaku od komponenti (socijalna uključenost, penzije, zdravstvena zaštita i dugotrajna nega). Indikatori zdravstvene zaštite i dugotrajne nege u ovom koraku revizije nisu bili razvijeni. Osnovna koncepcija indikatorskih portfolija za praćenje komponenti OMK od tada je zadržana uz manje izmene i dopune (pre svega razvijenim indikatorima za zdravstvenu komponentu) u 2008. godini.

Prema revidiranom okviru praćenja predviđeno je da svaki od četiri portfolia indikatora sadrži:

- *Zajednički dogovorene EU indikatore* koji doprinose komparativnoj proceni progressa država članica u ostvarivanju zajedničkih ciljeva.
- *Zajednički dogovorene nacionalne indikatore* utemeljene na zajednički usaglašenim definicijama i pretpostavkama. Ovi indikatori treba da obezbede informacije na osnovu kojih se može proceniti napredak država članica u ostvarivanju pojedinih ciljeva, mada ne moraju omogućavati direktnu uporedivost niti imati jasnu normativnu interpretaciju. Ovi indikatori su posebno prilagođeni za merenje jačine i sadržaja političkih intervencija. Oni treba da budu interpretirani uz detaljna obrazloženja (precizne definicije, pretpostavke, reprezentativnost i sl.).
- *Kontekstualne informacije*: Svaki portfolio treba da bude procenjen u svetlu ključnih informacija o kontekstu, uz ukazivanje na prošle, a kada je to relevantno i na buduće trendove. Lista kontekstualnih informacija nije konačna i ostavlja prostora državama članicama da dodaju informacije koje su relevantne za bolje razumevanje nacionalnog konteksta (EC, 2008: 3).

Svaki portfolio se sastoji od primarnih, sekundarnih i kontekstualnih indikatora. Primarni indikatori predstavljaju ključne indikatore koji se odnose na glavne dimenzije definisanih ciljeva ili pak pružaju uvide u socijalni položaj ključnih kategorija u populaciji. Sekundarni indikatori imaju funkciju da podrže primarne indikatore, obezbeđujući bolje uvide u prirodu problema koji ovi opisuju. Obe kategorije indikatora moraju se analizirati povezano sa kontekstualnim indikatorima. Obzirom da je centralna tema ove studije politika socijalne uključenosti, to je i portfolio indikatora detaljno prikazan samo sa ovaj socijalni proces u okviru OMK. Međutim, za sva tri procesa postoji zajednički, takozvani „krovni portfolio“ indikatora koji je prikazan u narednoj tabeli.

Tabela 3.1:
Krovni portfolio indikatora

Dimenzije		Indikatori
1a	Rizik od siromaštva	Stopa rizika od siromaštva
1b	Intenzitet rizika od siromaštva	Relativni jaz rizika od siromaštva
2	Nejednakost raspodele dohotka	Nejednakost dohotka S80/S20
3	Zdravstveno stanje, nejednakosti u zdravlju	Očekivano trajanje zdravog života
4	Obrazovno postignuće i razvoj humanog kapitala	Osobe koje rano napuštaju školovanje
5	Pristup tržištu rada	Osobe u domaćinstvima bez zaposlenih
6	Finansijska održivost sistema socijalne zaštite	Projekcije ukupne javne socijalne potrošnje
7a	Adekvatnost penzija	Medijana relativnog dohotka starih
7b	Adekvatnost penzija	Agregatna stopa zamene
8	Nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti	Subjektivno izjašnjavanje o nezadovoljenim potrebama medicinske zaštite
9	Poboljšan životni standard zahvaljujući ekonomskom rastu	Stopa rizika siromaštva fiksirana u jednom trenutku
10	Zaposlenost starijih radnika	Stopa zaposlenosti starijih radnika (55–64)
11	Siromaštvo zaposlenih	Rizik od siromaštva kod zaposlenih
12	Učešće na tržištu rada	Stopa aktivnosti
13	Regionalna kohezija	Regionalne razlike – koeficijent varijacije u stopama zaposlenosti
14	Potrošnja na zdravstvenu zaštitu po glavi stanovnika	Ukupna potrošnja na zdravstvenu zaštitu po glavi stanovnika

Izvor: EC, *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, 2008.

Portfolio indikatora socijalne uključenosti od 2006. do danas sadrži 11 primarnih, 3 sekundarna i 11 kontekstualnih indikatora (liste ovih indikatora prikazane su u Aneksu 1). Među primarnim indikatorima tri se odnose na finansijsko siromaštvo, tri na zaposlenost, jedan na školovanje i po jedan na nezadovoljene potrebe za medicinskom zaštitom, materijalnu deprivaciju, stanovanje, i blagostanje dece (poslednja tri su još u fazi definisanja). Među sekundarnim indikatorima jedan se odnosi na finansijsko siromaštvo a dva na obrazovanje.

Portfolio indikatora za praćenje socijalne uključenosti revidiran je u odnosu na početni skup primarnih i sekundarnih indikatora u nekoliko aspekata. Početnoj listi dodati su i indikatori koji se odnose na činjenicu da zaposlenost ne mora biti dovoljan uslov izlaska iz siromaštva (indikator rizika od siromaštva po radnom statusu); te da rizik od siromaštva u znatnoj meri zavisi od radnog statusa ostalih članova domaćinstva (disagregacija indikatora rizika od siromaštva merenog odabranim pragom raspoloživog dohotka domaćinstva

prema intenzitetu rada u domaćinstvu). Iako se razmatranje fenomena rizika od siromaštva zaposlenih ispituje u kombinaciji sa koncentracijom rada u domaćinstvu, tipom aktivnosti (puno ili skraćeno radno vreme) i tipom domaćinstva (samohrani roditelji i sl), smatra se da osnovni pokazatelj treba da pruži informaciju da li dohodak ostvaren za puno radno vreme tokom cele godine prelazi definisani prag siromaštva (Marlier et al, 2007). Da bi se bolje razumela povezanost siromaštva zaposlenih, isplativosti rada i socijalne isključenosti predlaže se i indikator koji bi pokazao procijenu zaposlenih u domaćinstvima ispod praga kojim je definisan rizik od siromaštva (*Ibid*).

Značajnu novinu predstavlja i uključivanje posebnog indikatora za položaj imigranata na tržištu rada. Iako se ovaj indikator svodi na jaz u stopama zaposlenosti između imigrantske i domicilne populacije, preporuka Indikatorske grupe je da se on tumači u kontekstu šire integracije imigranata u državama članicama. Napokon, rodna perspektiva je čvršće integrisana u praćenje socijalne uključenosti, pošto se većina indikatora disagregira prema polu.

Ipak, i dalje se većina primarnih i sekundarnih indikatora odnosi na aspekte finansijskog siromaštva i participacije na tržištu rada, dok su znatno manje razvijeni indikatori zdravstvenog stanja i obrazovanja. U stručnim krugovima (up. Marlier et al, 2007) i Indikatorskoj grupi, postoji svest o tome da bi razvoju nemonetarnih indikatora trebalo posvetiti veću pažnju i obezbediti da se neki od njih uvrste u listu primarnih odnosno sekundarnih zajedničkih indikatora. Nemonetarni indikatori značajni su jer ukazuju na prepreke u posedovanju određenih bazičnih dobara ili obavljanja određenih aktivnosti zbog nepovoljnih finansijskih uslova. Oni su značajna dopuna indikatorima dohotka i omogućuju bolje razumevanje uslova života siromašnih i razlika u apsolutnom nivou deprivacije odnosno promena tokom vremena (na primer, dugotrajno siromaštvo sa istim nivoom dohotka povećava deprivaciju koja se meri nemonetarnim indikatorima). Pored toga, indikatori deprivacije omogućavaju da se bolje sagleda multidimenzionalna priroda siromaštva i socijalne isključenosti (Marlier et al, 2007). Stoga su indikatori materijalne deprivacije i stanovanja već prepoznati kao važni primarni indikatori, ali je usaglašavanje definicija i mera ovih indikatora još uvek u toku. Indikatori nemonetarne deprivacije već su bili razvijeni u okviru Panel istraživanja domaćinstava u Evropskoj zajednici (European Community Household Panel – ECHP). Neki elementi ovog istraživanja u oblasti ispitivanja nemonetarne deprivacije preneti su i u EU-SILC¹⁸ pa je time već stečeno značajno iskustvo na osnovu koga je moguće sačiniti zajednički dogovorene indikatore. U 2009. godini Eurostat je priredio

18 EU SILC je statistika EU o prihodima i životnim uslovima, to je instrument namenjen prikupljanju azurnih i uporedivih trenutnih i dugorocnih visedimenzionalnih mikro podataka o prihodima, siromastvu, socijalnoj isključenosti i zivotnim uslovima. Ovaj instrument je ukorenjen u Evopskom statistickom sistemu (ESS).

opsežnu analizu potencijalnih indikatora nemonetarne deprivacije i podneo je Indikatorskoj podgrupi na razmatranje (Eurostat, 2009).

Tabela 3.2:

Dimenzije nemonetarne deprivacije sadržane u EU-SILC

Dimenzija 1: Ekonomska deprivacija
<i>Nemogućnost da se:</i>
Stan adekvatno greje
Plati jednonedeljni odmor van kuće
Priušti obrok sa mesom ili ribom svaki drugi dan
Suoči sa neočekivanim finansijskim troškovima za egzistencijalne potrebe
Redovno otplaćuje kredit, zakupnina stana ili komunalni računi
Dimenzija 2: Trajna potrošna dobra
<i>Prinudni nedostatak</i>
Automobila
Kolor TV
Mašine za veš
Telefona (uključujući i mobilni)
Dimenzija 3: Stanovanje
<i>Odsustvo bazične infrastrukture</i>
Kupatilo ili tuš
WC sa priključkom na vodu
Problemi sa kvalitetom stana
Suviše mračan/bez dovoljno svetla
Prokišnjavaње krova, vlažni zidovi, podovi, oštećeni prozori i vrata
Dimenzija 4: Susjedstvo
Zagađenost i drugi ekološki problemi uslovljeni industrijom ili saobraćajem
Buka iz susjedstva ili sa ulice
Kriminal, vandalizam ili nasilje u susjedstvu

Izvor: Eurostat, 2009.

Indikatori nemonetarne deprivacije su visoko kontekstualno uslovljeni, pa se još uvek nastoji pronaći odgovarajuće rešenje za komparativno merenje ove dimenzije. Stručnjaci predlažu nekoliko rešenja u definisanju indikatora nemonetarne deprivacije. U svakom od rešenja predlaže se formiranje agregatnog indeksa koji bi obuhvatio komponente navedene u dimenzijama 1 i 2, a razlike se javljaju u pogledu ponderisanja komponenti indeksa za različite države članice u verziji indeksa relativne deprivacije, odnosno upotrebe neponderisanog indeksa koji bi predstavljao indikator apsolutne deprivacije (Marlier et al, 2007). Izbor dobara u navedenim dimenzijama je posebno težak zadatak jer treba proceniti koja su to dobra čiji nedostatak nedvosmisleno vodi siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Taunsend (1979) se oslanjao na objektivni pristup (procenu eksperata), dok su drugi autori razvili konsenzualni i subjektivni pristup, definišući kao neophodne ona dobra koje bar 50% populacije smatra neophodnim (Mack, Lamsley 1985). U pripremama modula

o materijalnoj deprivaciji za Istraživanje o prihodima i životnim uslovima u Evropskoj Uniji 2009. godine (EU SILC) (EU Survey on Income and Living Conditions – SILC), primenjen je drugi pristup na osnovu istraživanja Eurobarometra iz 2007. godine, koje je testiralo stavove ispitanika o dobrima i uslovima koje smatraju neophodnim za pristojan standard života na sve tri dimenzije.

Već na samom početku procesa socijalne uključenosti SPC je preporučio zemljama članicama da, za početak, razviju samostalne indikatore na osnovu kojih bi se mogao pratiti kvalitet stanovanja, troškovi stanovanja i drugi značajni problemi u ovoj dimenziji. Postoje preporuke da se za ovu složenu dimenziju razvije kompozitni indeks koji bi uključio različite komponente i definisao „neuslovno“ stanovanje ili stanovanje lošeg kvaliteta (Marlier et al, 2007). Problem nije rešen ni u vezi sa pitanjem kako pristupiti troškovima stanovanja, jer puke mere proporcije ovih troškova u ukupnim prihodima ne moraju da adekvatno odražavaju opterećenost domaćinstva i izlaganje riziku od siromaštva (kod domaćinstava sa visokim prihodima relativno visoko učešće troškova stanovanja ne znači i izlaganje riziku od siromaštva).

Kao jedno od gorućih pitanja u oblasti stanovanja postavlja se problem registrovanja beskućnika, kao jedne od grupa koja se suočava sa najtežim oblicima isključenosti. Problem se javlja već pri definisanju problema – da li podrazumeva samo ekstremne slučajeve osoba koje su „bez krova nad glavom“, ili uključuje i one koje obitavaju u prenaseljenim stambenim, kolektivnim smeštajima, ili pak uključuje i nesiguran stambeni status. Pored toga, veliki problem predstavlja i prikupljanje podataka o ovoj kategoriji populacije koja je visoko mobilna, i za koju konvencionalna statistička sredstva prikupljanja podataka nisu pogodna. Zbog značaja fenomena i navedenih dilema, predlog je da se stopa beskućništva računa samo uzimanjem u obzir osoba na ulici i u privremenom smeštaju, a da se nesigurno i neadekvatno stanovanje prati posebno, te da se vremenom dođe do usvajanja zajedničkog indikatora.

Imajući u vidu rastući značaj obrazovanja, ne samo zbog zapošljavanja već i aktivne participacije u svim segmentima društvenog života (u ostvarivanju osnovnih građanskih prava), veoma je značajno prepoznavanje socijalnih barijera punom obrazovanju. U tom cilju je potrebno disagregirati osnovne indikatore obrazovanja prema socijalnom poreklu odnosno položaju. Takođe, podatke o obrazovanju treba obrađivati ne samo za pojedince već i za domaćinstva (nivo pismenosti u domaćinstvu) (Marlier et al, 2007).

Postoje predlozi i za dalje usavršavanje indikatora zdravlja. Očekivano trajanje života jeste podatak koji je relevantan za socijalnu koheziju u EU ali ne govori o disparitetima unutar zemalja članica, te je potrebno raditi na indikatorima diferencijalnog mortaliteta. Iako u EU i državama članicama postoje bogati izvori podataka o zdravlju populacije, oni uglavnom nisu adekvatni za

proučavanje povezanosti zdravlja sa siromaštvom i socijalnom isključenošću. U ovom smislu problem predstavlja i vrsta podataka koji se skupljaju administrativnim registarima (prikuplja se zanimanje, iako bi obrazovanje i dohodak bili relevantniji). Stručnjaci preporučuju da se pored već unapređenih indikatora (očekivano trajanje „zdravog“ života i subjektivno izjašnjavanje o nezadovoljenim potrebama medicinske zaštite)¹⁹ u portfolio indikatora uključi još jedan. Reč je o indikatoru prevremene smrtnosti prema socio-ekonomskom statusu, koji bi neposrednije ukazivao na povezanost zdravlja i blagostanja (Marlier et al, 2007).

Napokon, uočen je i značaj merenja subjektivne percepcije siromaštva i isključenosti. Međutim, pokazalo se da, posebno u novim članicama EU, postoji relativno široko rasprostranjeno nezadovoljstvo životnim uslovima. Stoga se razmišlja o jačem fokusiranju subjektivnih indikatora na stepen finansijskog pritiska pre nego na šire aspekte zadovoljstva uslovima života. To znači da indikatore subjektivnih procena treba bliže povezati sa indikatorima dohotka i kontrolisati relativnost ovog pokazatelja. Do sada su bile registrovane subjektivne procene o finansijskim teškoćama domaćinstva, o finansijskom kapacitetu suočavanja sa nepredviđenim troškovima, a ovi podaci su se kombinovali sa podacima o zaduženosti domaćinstva (posebno hipotekarnim kreditima) ili ažurnošću u plaćanju (komunalnih) računa i troškova iznajmljivanja stana.

Pored primarnih i sekundarnih zajednički dogovorenih indikatora, države članice se podstiču da definišu i svoje nacionalno specifične indikatore deprivacije, koji mogu da doprinesu formulisanju Nacionalnih strategija primerenijih domaćem kontekstu. U ovom pogledu postoje značajne razlike između država članica. Dok su neke od samog početka u praćenje socijalne isključenosti uključivale niz nacionalno specifičnih indikatora, druge države članice nisu primenjivale ni ceo set zajednički dogovorenih indikatora. U Zajedničkom izveštaju o socijalnoj uključenosti iz 2003. godine se konstatuje da je, recimo, Italija uključila indikatore apsolutnog siromaštva, dok su Italija, Belgija i Francuska primenile i razvijene nemonetarne indikatore deprivacije. Osim toga, Belgija i Italija su uključile i subjektivne indikatore siromaštva i deprivacije. Irska je koristila mere stalnog siromaštva kombinujući mere relativnog dohotka i deprivacije, iz uverenja da se na ovaj način dobija preciznija slika o kategoriji stanovništva koja se suočava sa opštom deprivacijom zahvaljujući nedostatku brojnih resursa a ne samo dohotka. Ocenjeno je da ovakvi indikatori obezbeđuju dobru dopunu indikatorima relativnog rizika od siromaštva. Pojedine države su sprovele i osobene disagregacije postojećih indikatora, koje su omogućile bolje uvide u nacionalne osobenosti siromaštva i socijalne

19 Pored toga što EU SILC obezbeđuje informacije o problemima pristupa zdravstvenim uslugama zbog finansijskih i drugih razloga (duge liste čekanja, udaljenosti odnosno teškoće da se putuje, i sl), pokrenuto je i istraživanje Europan Health Survey System (EHSS), koje bi od 2007/08 trebalo da se organizuje svake pete godine.

isključenosti. Tako je Grčka analizirala razlike između urbanih i ruralnih regiona, dok su se Belgija, Francuska i Italija više usmerile na disagregacije po regionima. Većina država članica je koristila i indikatore neposrednije povezane sa političkim intervencijama. Na primer, prikazani su brojevi nezaposlenih, ili dugoročno nezaposlenih koji su bili uključeni u pojedine programe tržišta rada, broj stambenih jedinica iz programa socijalnog stanovanja, iznos minimalnih socijalnih davanja i sl. Osim toga, pojedine države članice bile su inventivne u primeni indikatora zdravlja, stanovanja, isl.²⁰

Posebna oblast u kojoj treba raditi na razvoju indikatora je oblast upravljanja, transparentnosti i uključivanja svih aktera u oblikovanje, primenu i praćenje efekata odgovarajućih politika. Takođe, potrebno je raditi dalje na povezivanju kontekstualnih i nacionalnih indikatora sa osnovnim zajedničkim indikatorima, posebno imajući u vidu potrebu praćenja promenljive socio-ekonomske situacije kao i uvažavanje stavova različitih aktera. Poseban zadatak svakako je jačanje statističke infrastrukture kako na nacionalnom tako i na nivou EU (posebno kod obezbeđivanja longitudinalnih podataka).

Procene rizika od siromaštva na regionalnom nivou rade se nestandardno i nije moguće osloniti se na EU SILC za disagregiranje podataka na nivou 3 Nomenklature statističkih teritorijalnih jedinica (engl: Nomenclature of Statistical Territorial Units – NUTS) koji razlikuje ruralna i urbana područja, zbog toga što uzorci nisu adekvatno dizajnirani. Zbog velikog značaja koji siromaštvo određenog područja (deprivirana socijalna i komunalna infrastruktura, velika udaljenost od servisa odgovarajućeg kvaliteta i sl), može imati na pogoršanje uslova života i socijalnu isključenost velikog broja stanovnika, preporuka je da se zajednički indikatori, gde je moguće, prostorno disagregiraju (korišćenjem administrativnih registara i/ili obezbeđenjem adekvatnih uzoraka u EU SILC) (Marlier et al, 2007:).

3.2.2. *Istraživanje socijalne uključenosti*

S obzirom da principi OMK zahtevaju precizne, ažurne i komparativne podatke na osnovu kojih se može pratiti stanje siromaštva i socijalne isključe-

20 Tako se u Mađarskoj materijalna deprivacija posmatra kroz tri dimenzije: siromašno stanovanje, apsolutnu deprivaciju dobara, i deprivaciju u uslovima života. U Poljskoj se minimalni nivo preživljavanja procenjuje se na osnovu korpe dobara i usluga neophodnih za najosnovnije potrebe, u čiji sastav ulaze skromna hrana, troškovi stanovanja za veoma mali stan, obnova najneophodnijih potrepština u domaćinstvu i odeće, lekova, kao i stvari neophodnih za obavezno obrazovanje. Ko ne može da obezbedi pokrivanje troškova ove korpe smatra se siromašnim. Razvijanje indikatora za veoma siromašne je veoma značajno da bi se osvetlio njihov položaj u novim članicama, u kojima je materijalna deprivacija i egzistencijalna ugroženost veoma rasprostranjena i direktno utiče na smanjenje ukupnog humanog i kulturnog kapitala (EC 2005).

nosti, kao i napredak u ostvarivanju zajednički dogovorenih ciljeva, institucionalizovana je i procedura prikupljanja podataka. Na početku procesa socijalne uključenosti, za izradu prvih NAP država članica korišćeni su brojni izvori podataka. Glavni izvor podataka za zaposlenost i obrazovanje bila je evropska anketa o radnoj snazi (engl: Labour Force Survey – LFS), a jedan od najvažnijih instrumenata prikupljanja podataka bilo je Evropsko panel istraživanje o domaćinstvima (European Community Household Panel – ECHP), sprovedeno u periodu 1994–2001. Od 2003. godine ovo istraživanje zamenjeno je istraživanjem dohotka i životnih uslova. EU-SILC pokrenut je prvo u šest zemalja (Belgija, Danska, Grčka, Irska, Luksemburg i Austrija). U 2005. godini sprovedeno je u svih (tadašnjih) 25 zemalja članica, kao i u Turskoj, Islandu i Norveškoj. Od 2006. godine uključene su i Bugarska i Rumunija, Švajcarska, a od 2007. Makedonija i Hrvatska.

Pravna i institucionalna osnova EU-SILC istraživanja utemeljena je na tri komponente:

- Propisima Saveta i Evropskog parlamenta²¹ definisani su obim, vremenski okvir, karakteristike podataka, procedure i veličine uzoraka, prenos podataka, publikovanje, pristup podacima u naučne svrhe, kao i finansiranje.
- Paralelno sa prethodnim, Eurostat i države članice su razvile tehničke aspekte instrumenta, što je opet regulisano posebnim pravnim aktima Komisije²².
- Pored toga, svake godine Komisija objavljuje u svojim dokumentima listu sekundarnih ciljnih varijabli (modula) uz mogućnost da se dati modul (tematski) ponovi svake četiri godine ili češće ako Komisija tako odredi (Eurostat, 2007).

S obzirom da je EU-SILC pravno utemeljen, on je obavezan za sve države članice. EU-SILC je postavljen na ideji zajedničkog okvira a ne zajedničkog istraživanja, kao što je to bio slučaja sa ECHP. Zajednički okvir je definisan preko harmonizovane liste ciljeva: primarnih (godišnjih) i sekundarnih (svake četiri godine ili ređe) varijabli, procedurama (za unos podataka, ponderisanje, izračunavanje uzoračkih greški), zajedničkim konceptima (npr. domaćinstvo i dohodak) i klasifikacijama (ISCO, NACE, ISCED) u cilju ostvarivanja maksimalne uporedivosti podataka.

U skladu sa definisanim okvirom za prikupljanje podataka (kojim se definiše i efektivni minimum veličine uzorka), pojedinačne zemlje mogu ko-

21 Propisi: No 1177/2003, 1553/2005.

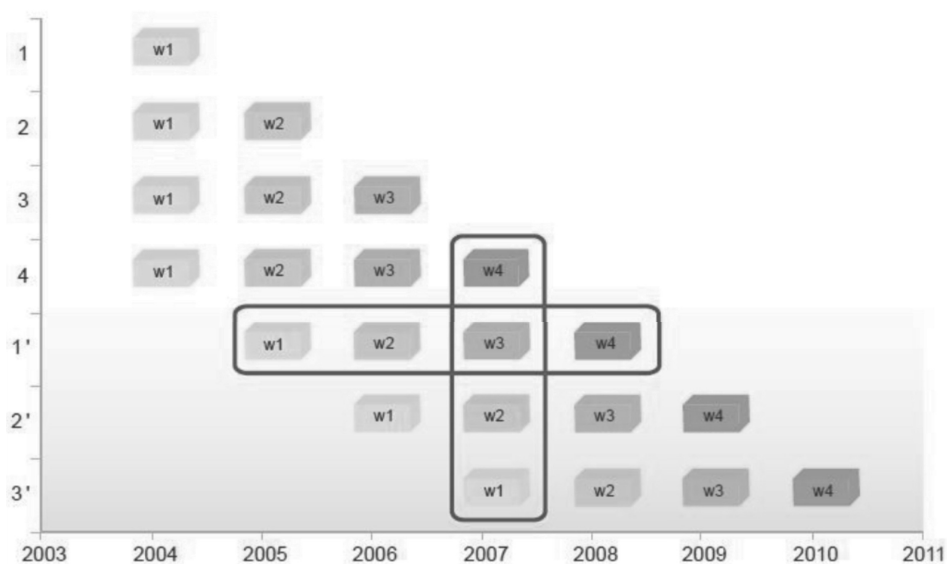
22 Commission Regulations on „Sampling and tracing rules“, on „Definitions“, on the „List of primary (annual) target variables“, on „Fieldwork aspects and imputation procedures“ and on „Quality reports“ (Official Journal, 17 November 2003).

Izazovi nove socijalne politike

ristiti istraživanje na uzorku i/ili administrativne registre. Bitno je da ispune zahtev da se u longitudinalnom pristupu isti pojedinci prate 4 godine (za potrebe istraživanja dugotrajnog siromaštva i socijalne isključenosti, ovi podaci će biti dostupni tek od 2010 za EU 25). Dakle, zemlje članice imaju slobodu u definisanju uzorka, oblikovanju upitnika i podataka koji se prikupljaju, sve dok su harmonizovani sa definicijama i minimumom metodoloških zahteva koji mogu da obezbede validnu komparaciju (Eurostat, 2007: 63). Svake godine dogovara se i tematski modul čime se teži bližem upoznavanju specifičnih aspekata siromaštva i socijalne isključenosti. 2005 modul je bio posvećen intergeneracionoj transmisiji siromaštva, 2006 socijalnoj participaciji, 2007 stambenim uslovima, 2008 finansijskoj isključenosti i prezaduženosti, 2009. deprivaciji.

Grafikon 3.1:

Struktura EU SILC istraživanja koju preporučuje Eurostat – kombinovanje kros-sektorskih i longitudinalnih zahteva



Preuzeto iz: Eurostat, 2007: 18.

EU-SILC, kao i većina drugih istraživanja domaćinstava obuhvata samo stanovništvo koje živi u privatnim domaćinstvima. Osobe koje žive u kolektivnim domaćinstvima i institucijama, kao i beskućnici, su uglavnom isključeni iz istraživanja. A upravo se među ovim grupama nalaze kategorije najizloženije siromaštva i socijalnoj isključenosti. Pored toga, često su i ranjive grupe koje žive u privatnim domaćinstvima podzastupljene u uzorcima. Zbog toga se u izradi Nacionalnih strategija socijalne zaštite i socijalne uključenosti koriste i

podaci iz nacionalne statistike i drugih izvora ukoliko je moguće da se usklade sa EU SILC metodologijom.

3.3. Upotreba rezultata praćenja i modela simulacije u planiranju strategija socijalne zaštite i socijalne uključenosti

Opisana metodologija ima za cilj da omogući državama članicama da na ujenačen, uporediv način prate stanje u oblasti socijalne zaštite i socijalne uključenosti i da formulišu odgovarajuće politike kojima se ove dve oblasti unapređuju u skladu sa zajednički definisanim ciljevima. U tu svrhu razvijaju se modeli mikrosimulacije kojima se stanje opisano indikatorima povezuje nesporednije sa politikama. Ovi modeli predstavljaju značajno metodološko oruđe koje treba da omogući pouzdanije praćenje efekata različitih mera socijalne politike i njihovo efikasno redefinisavanje.

Nacionalni akcioni planovi treba da formulišu konkretne ciljeve smanjivanja siromaštva i socijalne isključenosti, a očekivani rezultati treba da budu iskazani dogovorenim indikatorima, kako bi mogli biti procenjeni realni efekti politika. Analiza odnosa politika i indikatora može biti dvojaka:

- Ukoliko se pitanje odnosi na efektivnost određene politike u poboljšanju socijalne uključenosti i smanjenju siromaštva, odabiraju se indikatori kojima se najbolje može proceniti efektivnost (Politike Indikatori?).
- Ukoliko se pitanje fokusira na identifikovanje intervencija koje su neophodne da bi se postigle željene promene stanja, traže se adekvatne političke mere (Politike? Indikatori).

U literaturi se navode dva modela analize ovog tipa. To su model porodičnih analiza i mikrosimulaciono modelovanje. Osnovni polazni indikator je dohodak koji je u većini slučajeva kompozitna kategorija na čiju visinu utiče ne samo zarada članova već i niz drugih socijalnih transfera (nadoknada, dodataka, subvencija i sl). Promena nekog od transfera može imati različite efekte na dohodak domaćinstva i rizik od siromaštva.

3.3.1 Model porodičnih analiza

Model porodičnih analiza polazi od idealno-tipskog modela porodice i zasniva se na izračunavanju finansijskih posledica fiskalne ili socijalne politike za hipotetičke porodice u riziku od siromaštva. Ovaj model obuhvata sledeće analitičke postupke:

Izazovi nove socijalne politike

1. Prvo se definišu specifični porodični tipovi (pema broju članova domaćinstva, starosnoj strukturi, bračnom statusu, statusu na tržištu rada, stambenom statusu, ukupnom dohotku i sl).
2. Zatim se za definisane modele porodica izračunaju porezi i doprinosi po osnovu socijalnog osiguranja, kao i veličina fiskalnih i socijalnih beneficija imajući u vidu postojeće politike. Na ovaj način se za svaki tip porodice izračuna neto raspoloživi dohodak.
3. Sprovodi se analiza tako što se jedna ili više varijabli kontinuirano menjaju, a rezultati se prikazuju kao funkcije promena dohotka. Tako model porodične simulacije pokazuje nivoe socijalne zaštite koji se pružaju porodicama u različitim situacijama.
4. Parametri politika mogu varirati zavisno od regiona za svaki tip domaćinstva (ili po nekom drugom relevantnom obeležju) (Marlier et al, 2007: 118).

Efikasnost ovog modela u komparativnim istraživanjima socijalnih politika je već potvrđena u bogatoj praksi primene. OECD koristi ovaj model već godinama za različite analitičke svrhe, kao što je izračunavanje poreskih opterećenja, stope zamene za kratkoročno i dugoročno nezaposlene i novčane transfere za obezbeđenje porodica. Kvalitet ovog modela je u tome što može da obuhvati elemente višestrukih politika. Dakle, finansijske posledice određenih mera računaju se uzimajući u obzir *interakciju* različitih mera fiskalne politike i mera socijalne zaštite. Skica mogućih varijabli koje se računaju za svaki porodični tip predstavljena je u narednoj tabeli.

Tabela 3.3:

Šematski prikaz determinanti prihoda domaćinstva

Zaposlena jedna osoba		Zaposlenost druge osobe
Zarada 1 osobe		+ Zarada 2 osobe
- socijalni doprinosi		- socijalni doprinosi
+ socijalne beneficije		+ socijalne beneficije
	+ Investicioni dohodak	
	+ Dobijeni privatni transferi	
	- porezi (lokalni, nacionalni)	
	+ poreske olakšice	
	+ dečiji dodaci	
	+ socijalna pomoć	
	+ stambeni dodatak	
	= raspoloživi dohodak	

Izvor: Atkinson et al, 2005, aneks 1.

Analitička snaga ovog modela donekle je ograničena pretpostavkom da sva domaćinstva primaju socijalna davanja (za koja su kvalifikovana), što ne mora da bude slučaj, zbog nedostatka informacija ili stigme koja uobičajeno prati socijalna primanja (a može da utiče na rezultate i do 20%). Izbor porodičnih modela, takođe, bremenit je opasnošću da se izaberu oni koji potvrđuju efektivnost nameravane politike, a zanemare neke ranjive grupe ili da se zanemare značajne razlike među regionima u pogledu zastupljenosti porodica prema broju dece i/ili samohranih roditelja. Prednosti ovog modela nalaze se u činjenici da koristi relativno dostupne podatke (prosečni dohodak, prosečna renta i sl), da ga je relativno lako ažurirati i računati za vremenske serije.

3.3.2 Mikrosimulaciono modelovanje

Mikro-simulaciono modelovanje poreskih efekata zasniva se na istoj logici izračunavanja ali ne polazi od idealno-tipskih konstrukcija porodica već se one preuzimaju iz istraživanja realnih domaćinstava na reprezentativnom uzorku ili po osnovu administrativnih registara (a moguća je i kombinacija ovih izvora). Polazeći od empirijski utvrđene situacije domaćinstava i aktualnih propisa o porezima i socijalnim beneficijama, kao i postojećih administrativnih praksi, ovaj model simulira promene u raspoloživom dohotku domaćinstva nastalih na osnovu promena u političkim merama. Ograničenje ovog modela nalazi se u subjektivnoj grešci dobijenih podataka (parametri dohotka domaćinstva dobijaju se na osnovu iskaza domaćinstava).

Oba modela pate od izvesnih nedostataka. Naime, ne posvećuje se dovoljno pažnje promenama u radnim orijentacijama pojedinaca u uslovima variranja varijabli kao što su porezi i socijalne beneficije. Neke promene u porezima i socijalnim beneficijama mogu indukovati povlačenje sa tržišta rada, dok druge mogu delovati stimulatивно na radno angažovanje. Druga velika slabost ovih modela, posebno sa stanovišta politike rodne ravnopravnosti, jeste njihova neprilagođenost praćenju distribucije resursa prema polu. S obzirom da se prate samo ukupni resursi domaćinstava, nisu dostupne informacije o tome kako se prihod formira unutar domaćinstva. Kod nekih resursa, kao što je zajednička štednja, legitimno je pretpostaviti jednaku raspodelu. Međutim, kod drugih izvora postoji jasno identifikovani primalac. Istraživanje u Velikoj Britaniji (Sutherland, 1997) pokazalo je kako se uočavaju značajne rodne nejednakosti kada se u obzir uzmu individualni prihodi (zarade, prihod od samozaposlenosti, porodiljska nadoknada, privatne penzije, socijalno osiguranje, stipendije i sl.). Naime, kada se prihodi računaju na nivou domaćinstva rezultati ukazuju na rodnu jednakost. Međutim, kada su prihodi domaćinstva računati na individualnoj osnovi, pokazale su se značajne rodne razlike. U najnižim prihodovnim grupama žene su činile 80% slučajeva dok su u najvišim prihodovnim grupama činile tek 20%. Stoga je značajno u daljem

Izazovi nove socijalne politike

razvoju indikatora posvetiti pažnju rodnim aspektima ostvarivanja i distribucije dohotka u domaćinstvu.

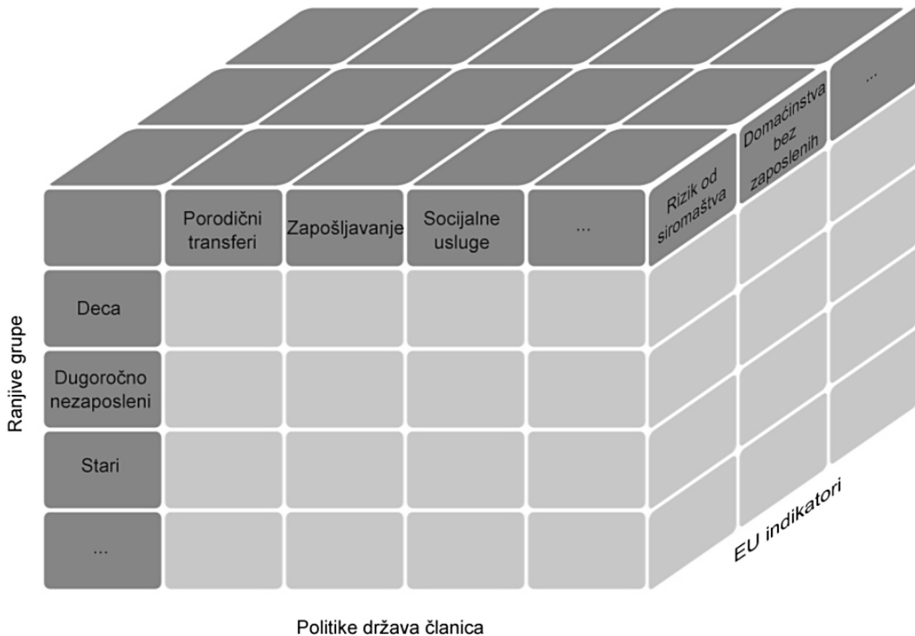
I pored navedenih ograničenja, oba modela predstavljaju značajna analitička oruđa u praćenju efektivnosti politika u domenu socijalne zaštite i uz izvesne modifikacije, treba da budu primenjeni u OMK procesima. Primena ovih modela u procesu praćenja socijalne uključenosti može biti trostruka, kako preporučuju Marlier i saradnici:

1. Mapiranje odnosa između politika država članica i zajedničkih indikatora dogovorenih na EU nivou;
2. Projektovanje budućih efekata aktuelnih i planiranih politika na nacionalnom nivou;
3. Analiza politika na EU nivou (Marlier et al, 2007: 128).

Kao analitičko sredstvo za navedene analize autori predlažu trodimenzionalnu matricu u kojoj jednu dimenziju predstavljaju mere različitih politika, drugu ranjive grupe a treću ishodi mereni preko zajednički dogovorenih indikatora.

Grafikon 3.2:

Trodimenzionalna matrica za analizu politika



Izvor: Marlier et al, 2007: 128.

Naravno, ovakvim modelom nije moguće obuhvatiti sve relevantne politike, posebno zbog toga što su modeli mikro simulacije konstruisani isključivo za analize finansijskih parametara. Zbog toga je važno da se na nivou EU postigne dogovor koje pokazatelje politika treba uključiti u analitičke modele. Kada je u pitanju izbor ranjivih grupa, dobru polaznu osnovu predstavlja to što države članice u svojim NAP već registruju ranjive grupe izložene povećanom riziku od siromaštva i socijalne isključenosti. Međutim, postavlja se pitanje kako pomiriti pristup usmeren na grupe sa pristupom koji polazi od porodičnih modela. Predlažu se različita rešenja (npr. da se unutar ranjivih grupa definišu/odaberu reprezentativni modeli porodica i sl.) ali se opet nameće potreba da se na nivou EU postigne saglasnost o osnovnim tipovima koji bi bili uključeni u simulacije u okviru država članica. Kada je pak, reč o trećoj dimenziji – indikatorima – modeli nameću ograničavanje na finansijske indikatore. Međutim, u skladu sa ranije iznetim zapažanjima o potrebi da se u modele simulacije uključe i varijable promena ponašanja na tržištu rada, potrebno je razmotriti i uključivanje bar ovog skupa indikatora (*Ibid*: 129–131).

U matrici se politike tretiraju kao parametri, pa se ti parametri mogu varirati kako bi se poredila situacija pre i nakon promena u određenoj političkoj meri. Poređenje se može vršiti na individualnom nivou, ili na nivou agregatne populacije. Važno je napomenuti da se primena opisanih modela preporučuje ne samo u ispitivanju efekata postojećih politika već i predloženih politika, dakle u primeni *ex post* i *ex ante* analiza. *Ex ante* analiza ima poseban značaj u metodu učenja na osnovu dobrih praksi.

Kada je, pak, reč o upotrebnim modelima na nivou EU, uočavaju se još složeniji problemi, jer je ovde potrebno agregirati komponente različitih nacionalnih sistema. Međutim, mogućnosti konstruisanja modela simulacije na nivou EU već su potvrđene u okviru evropskog mikro-simulacionog modela EUROMOD, koji je razvijen za 15 država članica pre proširenja EU 2004. godine. Glavni rezultat simulacija na EU nivou na osnovu ovih modela bila bi mera raspoloživog dohotka domaćinstva za svako domaćinstvo u uzorku svake zemlje, sa različitim parametrima poreza i beneficija. To bi omogućilo analizu efekata na prihode domaćinstva u uslovima promene politika, bilo na nivou jedne države članice ili svih država članica. Ovaj instrument predstavlja značajno sredstvo za ispitivanje uticaja socijalnih i fiskalnih politika i reformi postojećih politika na rizik od siromaštva, korelaciju rizika od siromaštva sa drugim varijablama i na nejednakosti u raspodeli dohotka. Na ovaj način je moguće ispitati relativnu efektivnost politika između država, podstičući proces učenja među državama (*Ibid*).

Važno je napomenuti da iako modeli simulacije predstavljaju dobro analitičko sredstvo, često prete da budu redukcionistički. Naime, ponašanje na tržištu rada je ishod složenih determinacija u kojima poreske i socijalne

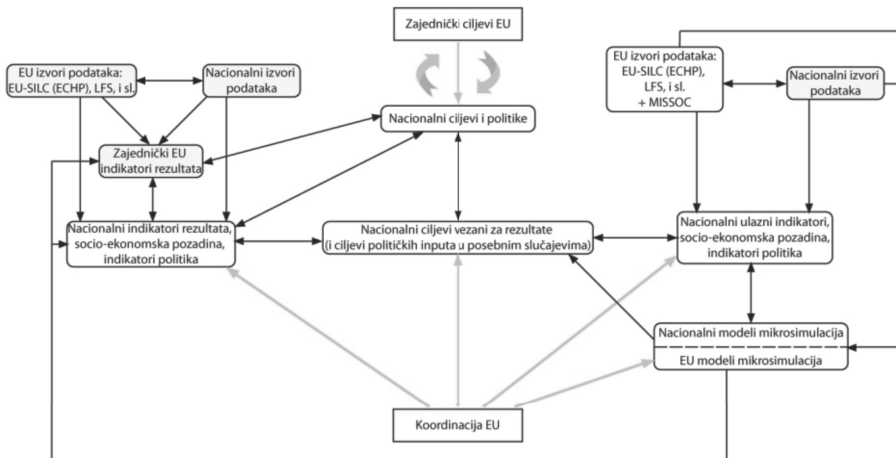
Izazovi nove socijalne politike

politike imaju samo parcijalnu ulogu. Drugi socijalni i kulturni faktori takođe igraju važnu ulogu u opredeljivanju za ponašanje na tržištu rada (dostupnost radnih mesta, regulisanje prava na radu, diskriminacija, vrednosne orijentacije i sl.). Nemogućnost ovih modela da inkorporišu ove varijable nužno ograničava njihov domet u predikcijama.

Na kraju, mikro-simulacioni modeli i indikatori su samo sredstva u oblikovanju, koordiniranju i praćenju politika usmerenih na unapređenje socijalne uključenosti. Oni treba da pruže informacije o stanju na osnovu kojih se politike (re)definišu, ali i da izmere efekte aktuelnih (ili u slučaju simulacija potencijalnih) političkih mera. Njihova uloga u OMK prikazana je u narednom grafikonu.

Grafikon 3.5:

Okvir praćenja socijalne uključenosti u okviru OMK



Preuzeto iz: Atkinson et al, 2005, anex 1.

Prikazani model prikazuje načine na koje indikatori treba da budu upotrebljeni u izradi nacionalnih akcionih planova. Pre svega se ističe da se kod određivanja ciljeva mora postaviti jasna granica između rezultata i inputa koji se često prikazuju zajedno, bez diferenciranja. Uloga indikatora koji se odnose na političke mere (inpute) mora biti odvojena od uloge indikatora rezultata. Države članice se razlikuju prema izboru metoda putem kojih nastoje da ostvare zajedničke ciljeve. Stoga davanje prioriteta ciljevima definisanim u smislu rezultata treba da bude primarno, pogotovo što je u skadu sa principom supsidijarnosti (Marlier et al, 2007: 213). U tom smislu, državama članicama se preporučuje da izbegavaju izradu kataloga političkih mera, već treba da pokažu uticaj tih mera na rezultate, odnosno stanje siromaštva i socijalne uključenosti, merenih prema dogovorenim dimenzijama i usaglašenim indikatorima.

3.4. Zaključak

Metodologija praćenja socijalne uključenosti prilagođena je potrebama i karakteristikama OMK. Ona obuhvata instrumente i procedure praćenja, ali preporučuje i različite modele simulacija politika. Instrument na osnovu kojih se prati stanje u pogledu socijalne isključenosti i siromaštva (a time i rezultati aktuelnih socijalnih politika) sadrži zajednički dogovorene indikatore na nivou EU koji su izloženi dinamičnom procesu preispitivanja i usavršavanja. Sa povezivanjem tri socijalna procesa u okviru OMK (socijalna uključenost, penzije i zdravstvena zaštita) definisan je krovni portfolio indikatora koji meri ključne aspekte sva tri procesa, kao i tri posebna portfolia za svaki proces.

Portfolio indikatora za oblast socijalne uključenosti sastoji se od primarnih, sekundarnih i kontekstualnih indikatora. Najveći broj indikatora i dalje se odnosi na precizno merenje finansijskog siromaštva, dok preostali indikatori mere stanje u pogledu zaposlenosti, obrazovanja i zdravlja. Novi naponi ulažu se u definisanje indikatora koji bi omogućili i uporedivo merenje materijalne deprivacije, stanovanja i blagostanja dece. Pored zajednički dogovorenih indikatora, države članice se podstiču da u praćenju socijalne uključenosti koriste i nacionalno specifične indikatore, koji omogućuju bolje razumevanje osobenog nacionalnog konteksta i efikasnije merenje efekata mera socijalne politike. Modeli simulacije promena političkih mera se preporučuju kao korisno sredstvo za ispitivanje mogućih socijalnih posledica sa stanovišta socijalne uključenosti.

Upotreba indikatora u procesu praćenja i unapređenja socijalne uključenosti ostvaruje svoju punu funkciju tek ukoliko se Nacionalnim akcionim planovima u oblasti socijalne uključenosti i socijalne zaštite jasno definišu ciljevi. Evropska komisija i Komitet za socijalnu zaštitu kontinuirano vrše „meki“ pritisak na države članice da ciljeve kvantifikuju, kako bi se efekti mera u novim ciklusima praćenja mogli preciznije proceniti. Pritom, ovi ciljevi treba upravo da budu definisani u skladu sa zajednički dogovorenim indikatorima. Međutim, države članice često izbegavaju da to učine, što predstavlja pre politički nego metodološki problem.

Literatura

- Atkinson, A, B. et al. (2005) *Taking Forward the EU Social Inclusion Process*, An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, Luxembourg.
- Council of the European Union (1975) „Council Decision of 19 December 1984 on Specific Community Action to Combat Poverty“, 85/8/EEC, OJEC, L 2, Brussels.

Izazovi nove socijalne politike

- Council of the European Union (2004) *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*, Brussels.
- European Commission (1992) *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, fostering Integration*. Communication from the Commission, COM (92)542, Brussels.
- European Commission (2005) *Social Agenda*, Communication from the Commission, COM (2005), 33 final, Brussels.
- European Commission (2008) *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, April, 2008 update, Brussels.
- EUROSTAT (2009) *What can be learned from deprivation indicators in Europe*, Eurostat methodologies and working papers, Luxembourg.
- EUROSTAT (2007) *Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges*, Proceedings of the EU-SILC conference (Helsinki, 6–8 November 2006), Eurostat Methodologies and working papers, Luxembourg.
- Kroger, S. (2008) *Soft Governance in Hard Politics: European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Mabbett, D. (2005) *Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe*, ESRC Seminar Series, United Kingdom Economic and Social Research Council (ESRC).
- Marlier, E, Atkinson, A.B, Cantillon, B, Nolan, B. (2007) *The EU and Social Inclusion*, The Policy Press, Bristol.
- Mack, J, Lansley, S. (1985) *Poor Britain*, George Allen & Unwin: London.
- Official Journal of the European Union, Vol. 46, 17 November 2003.
- Social Protection Committee (2001) „Report on Indicators in the Field of Poverty and Social Exclusion“, Brussels.
- Sutherland, H. (1997) *Women, Men and the Redistribution of Income*, *Riscas Studies*, Vol. 18, pp: 1–22.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth: Penguin.

4. STANJE U POGLEDU SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI U EU

Ovo poglavlje se bavi analizom stanja u pogledu rasprostranjenosti rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u Evropskoj uniji na osnovu uporednog okvira i indikatora koji su razvijeni i usaglašeni za potrebe Otvorenog metoda koordinacije. Poseban naglasak je na proceni stanja u odnosu na postavljene ciljeve (Lisabonske agende), analizi efekata koje integracija u tržište rada odnosno socijalni transferi imaju na smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, kao i na onim socio-demografskim grupama stanovništva kod kojih se beleži visok rizik. Pored toga, budući da se analiza odvija na dva nivoa (EU i države članice), cilj je i da se ukaže na specifičnosti koje obeležavaju zemlje različitih tipova socijalnih država, odnosno, na razlike između novih (EU12) i starih članica (EU 15).

4.1. Socio-ekonomski kontekst u EU27 i napredak u ostvarivanju ciljeva Lisabonske strategije

Stanovništvo Evropske Unije ubrzano stari. Prema projekcijama Eurostata očekuje se da 2060. godine brojnost radnog kontingenta (stanovništvo 15–64 godina starosti) bude za 50 miliona manja u odnosu na 2008. godinu, a da se broj starijih od 65 godina poveća za gotovo 67 miliona. To zapravo znači da će se duplirati *indeks demografske zavisnosti*²³ i da će dostići čak 53,5%. Drugim rečima, ako je 2008. godine odnos broja osoba u radnom dobu prema broju penzionera bio 4:1, u 2060. godini će iznositi 2:1. Zemlje čije su populacije bile najstarije u 2008. godini (Italija, Nemačka, Belgija, Grčka, Švedska, Bugarska, Francuska, Portugalija, Španija i Letonija) imaju i najnepovoljnije prognozirane vrednosti za 2060. godinu (osim Švedske i Belgije, čije su prognozirane vrednosti bolje). Ubrzano starenje očekuje Češku, Poljsku, Slovačku, Sloveniju, Austriju i Rumuniju.

Demografska situacija u bivšim socijalističkim zemljama dodatno je opterećena negativnim trendovima relativno radikalnog pada fertiliteta (što

23 Odnos populacije starih 65 i više godina prema radno aktivnoj populaciji, 15–64 godina.

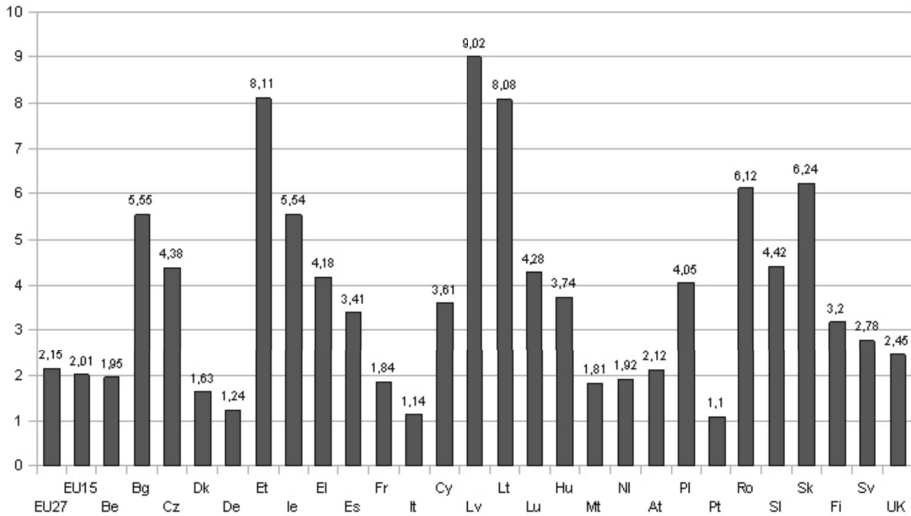
uslovljava starenje populacije sa dna starosne piramide) i iznenadnog porasta mortaliteta u svim starostima, (posebno kod muškaraca), koje se direktno reflektuje na apsolutno smanjenje očekivanog trajanja života. S druge strane, starenje populacije u većini starih članica EU nije samo posledica niskog nataliteta (čiji se negativni efekti po starenje stanovništva donekle kompenzuju imigracijom, ali i pronatalitetnim merama), već je povezano i sa pozitivnim promenama u porastu očekivanog trajanja života (starenje sa vrha starosne piramide). Posebno je značajan porast očekivanog trajanja života zahvaljujući smanjenju smrtnosti starijih kohorti (starijih od 45, odnosno, od 65 godina). U novopriključenim članicama dolazi i do ubrzanja fragmentacije porodica i slabljenja porodičnih veza (manje sklopljenih i više razvedenih brakova), što predstavlja dodatni pritisak na sisteme socijalne zaštite u periodu njihove radikalne transformacije.

Najvažniji ciljevi predviđeni Lisabonskom strategijom predviđali su ostvarenje prosečne stope ekonomskog rasta od 3%, postizanje opšte stope zaposlenosti od 70%, stope zaposlenost žena od 60% i starijih radnika (55–64 godina) od 50%, kao i ulaganje u istraživanje i razvoj na nivou od 3% BDP. Podaci za period od 2000. do 2007. godine pokazuju generalno napredak u ostvarivanju navedenih ciljeva, ali ne i njihovo ostvarenje. Ekonomska kriza koja je pogodila zemlje širom EU ne samo da je omela kontinuirani napredak u ostvarivanju ciljeva do 2010. godine, već je u nekim aspektima i poništila prethodna pozitivna dostignuća.

U periodu od 2001. do 2007. godine, prosečan *ekonomski rast* u EU 27 iznosio je 2,1% godišnje. Najviše stope rasta među „starim“ članicama zabeležene su u Irskoj, Grčkoj, Španiji i Luksemburgu, dok je u 11 od 12 novih članica (izuzev Malte) rast bio intenzivan (sa rekordnim vrednostima u baltičkim zemljama i Bugarskoj) (grafikon 4.1.). U ovom periodu uočene su i tendencije smanjivanja raskoraka u nivou ekonomskog rasta unutar Unije. BDP po glavi stanovnika najbogatijih članica ostao je na nivou od 130% proseka za EU 27,²⁴ dok se kod pet najsiromašnijih članica povećao sa 37% na 50% proseka. Ipak, BDP po glavi stanovnika u novim članicama i dalje značajno zaostaje iza EU proseka, što nameće potrebu da se visoka stopa rasta u ovim zemljama održi u dosta dugom periodu kako bi se dostigao prosek EU (EC, 2008a). Ekonomska kriza koja je pogodila sve članice EU od 2008. godine, ispoljena je u negativnim stopama ekonomskog rasta. Na nivou EU27 prosečna stopa ekonomskog rasta u 2009. godini iznosila je –4,2, ali je recesija bila najdublja upravo u zemljama koje su ranije beležile najviše stope rasta (u Letoniji je iznosila čak –18,0, u Litvaniji –15,0 a u Estoniji –14,1).

24 U ovom slučaju BDP je iskazan u PPS (Purchasing Power Standards), jer standardne jedinice kupovne moći eliminišu razlike u cenama između zemalja

Grafikon 4.1:
Rast BDP u periodu 2001–2007



Izvor: Eurostat²⁵

Istraživanje i razvoj prepoznati su u Lisabonskoj strategiji kao najvažniji generatori ekonomskog rasta. Cilj prema kome *troškovi za istraživanje i razvoj* treba da se podignu na nivo od 3% BDP, nije ostvaren do 2008. godine (na nivou EU27 prosek je iznosio 1,9%). Zadati cilj u 2008. godini dostigle su samo Finska (3,73%) i Švedska (3,75%). Cilju su se približile (preko 2,5%) još samo Danska, Nemačka i Austrija. Za novopridružene članice takav cilj je teško ostvariv, jer je početni nivo troškova za istraživanje i razvoj bio veoma nizak. U većini ovih zemalja i u 2008. godini troškovi na istraživanje i razvoj bili su izrazito niski (ispod 1%). Jedino su Estonija, Češka i Slovenija ostvarile investicije u istraživanje i razvoj preko 1% BDP (Eurostat²⁶).

Lisabonska deklaracija je afirmisala aktivnu politiku tržišta rada kao jednu od ključnih oblasti kroz koju se ostvaruju ciljevi socijalne uključenosti (kroz programe bržeg i lakšeg zapošljavanja) i sa kojom se usklađuju socijalni programi u cilju podizanja motivisanosti nezaposlenih i primalaca socijalnih transfera da razvijaju svoje sposobnosti i radno se angažuju (programi obuke, obrazovanja, prevazilaženja zdravstvenih problema i sl.).

25 Podaci dostupni na internet adresi:
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>

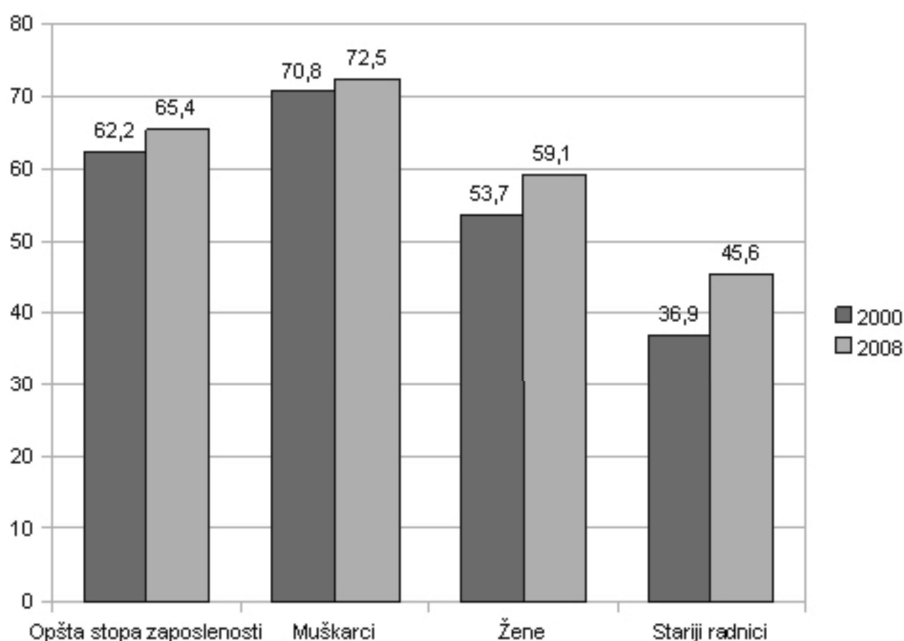
26 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsiir030>

Izazovi nove socijalne politike

Lisabonski ciljevi u oblasti zapošljavanja, iskazani kroz postizanje opšte stope zaposlenosti od 70%, stope zaposlenosti žena od 60% i starijih radnika od 50%, do 2008. godine nisu ostvareni (grafikon 4.2.).

Grafikon 4.2:

Stope zaposlenosti za opštu populaciju, muškarce, žene i starije radnike (55–64 godina), uporedni podaci za period 2000–2008. godine, EU27



Izvor: Eurostat²⁷

Porast zaposlenosti u EU uglavnom je ostvaren zahvaljujući porastu zaposlenosti žena i u nešto manjoj meri, starijih radnika. Porast zaposlenosti kod žena praćen je i porastom stope aktivnosti, dok je kod muškaraca stopa aktivnosti ostala nepromenjena, te porast zaposlenosti potiče samo od smanjivanja stope nezaposlenosti.²⁸

27 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en

28 Važan je i podatak da je porastu stope zaposlenosti doprineo i porast rada sa nepotpunim radnim vremenom (engl. part time). Naime, udeo ovog tipa zaposlenja porastao je sa 16,2% u 2001. godini na 18,2% u 2007. godini. Pored toga, rad na neodređeno vreme porastao je sa 12,4% na 14,5% ukupne zaposlenosti (EC, 2008: 19). Pored toga, bitno je i praćenje raskoraka u stopama zaposlenosti imigrantskog i domicilnog

Opštu stopu zaposlenosti od 70% (ili preko toga) u 2008. godini imale su samo Danska, Holandija, Austrija, Švedska, Velika Britanija, Kipar i Finska. Među novim članicama (EU12), samo su se Estonija i Letonija približile zadatom cilju. Zapravo, u mnogim postsocijalističkim zemljama značajniji faktor ekonomskog rasta bio je porast produktivnosti a ne zaposlenosti. Zadate stope zaposlenosti žena nije uspelo da ostvari pet zemalja iz EU15 (Belgija, Grčka, Španija, Italija i Luksemburg), dok je među novim članicama (EU12) samo pet zemalja uspelo da dostigne ovaj cilj (Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija i Slovenija). Najudaljenija od postavljenog cilja bila je Malta (37%), a za njom slede Italija (48%), Grčka (49%), Poljska i Mađarska (sa 51%). Napokon, zadate stope zaposlenosti starijih radnika među EU15 ostvarilo je 8 zemalja (Danska, Nemačka, Irska, Holandija, Portugal, Finska, Švedska i Velika Britanija) a među EU12 samo 4 zemlje (Estonija, Kipar, Letonija i Litvanija) (podaci o stopama zaposlenosti za sve EU članice prikazani su u grafikonima 1a, 1b i 1c u aneksu 2).

Nezaposlenost ostaje problem EU i pored pozitivnih trendova u pogledu rasta zaposlenosti. Stopa nezaposlenosti²⁹ u EU27 pala je sa 8.6% u 2000. godini na 7.1% u 2007. godini, da bi nakon efekata ekonomske krize ponovo porasla na 8,9%. Samo četiri zemlje uspele su da očuvaju niske stope nezaposlenosti (oko 5%) – Kipar, Luksemburg, Holandija i Austrija. Veliki porast stopa nezaposlenosti između 2007. i 2009. godine zabeležen je u baltičkim zemljama i Irskoj (grafikon 4.3).

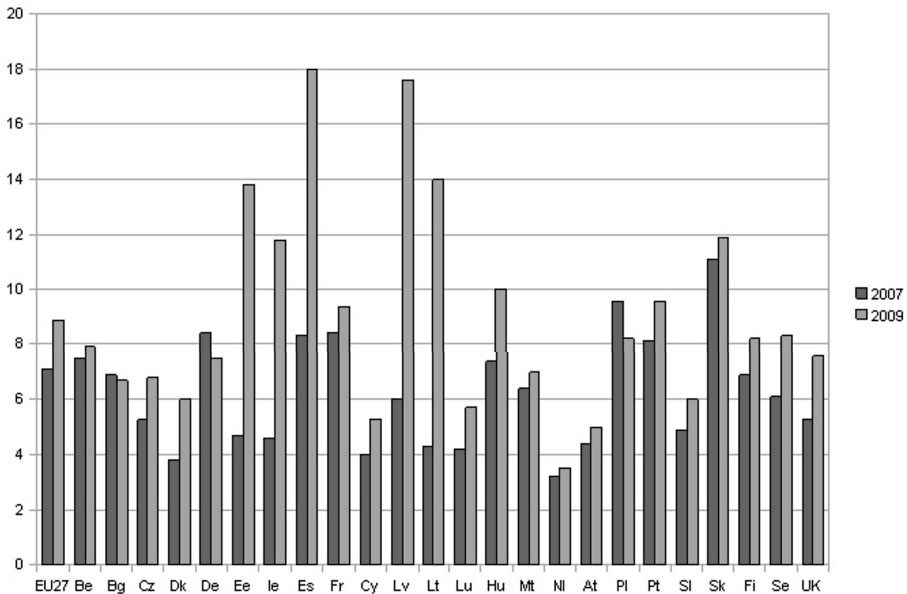
stanovništva. Na nivou EU on nije visok, samo 2,6%, međutim, varijacije među članicama su značajne. U zemljama sa dugom tradicijom imigracije (Belgija, Danska, Nemačka, Francuska, Austrija, Švedska i Velika Britanija) migranti imaju znatno nižu stopu zaposlenosti od domicilnog stanovništva, a raskorak u stopama se kreće od 6% u Velikoj Britaniji do 16% u Danskoj. Ove razlike, međutim, potiču od niza faktora, uključujući strukturu migranata prema starosti i polu, strukturi domaćinstava, motivima imigracije (pronalaženje posla ili okupljanje porodice), koji takođe veoma varaju među članicama (EC, 2008a: 22).

29 Prema metodologiji Eurostat, stope nezaposlenosti se računaju za populaciju 15–74 godina. Stopa nezaposlenosti predstavlja udeo nezaposlene populacije (koja ne radi, aktivno traži zaposlenje i može da stupi na posao u roku od 2 nedelje) u aktivnoj populaciji (svi zaposleni i nezaposleni).

Izazovi nove socijalne politike

Grafikon 4.3:

Opšte stope nezaposlenosti u 2007. i 2009. godini, EU27³⁰



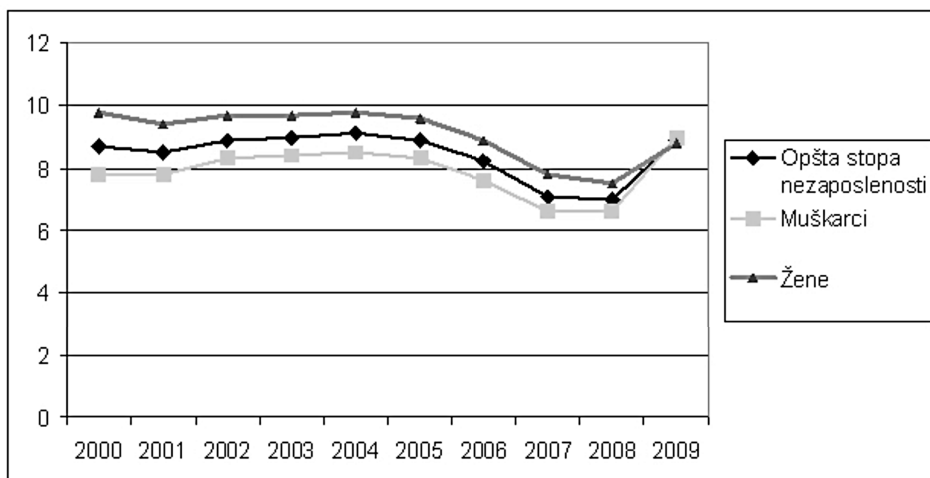
Izvor: Eurostat³¹

U 2009. godini stope nezaposlenosti muškaraca i žena na EU nivou su bile gotovo izjednačene (8,8% za žene i 9% za muškarce). Između 2008. i 2009. godine stopa nezaposlenosti muškaraca na nivou EU27 je porasla za 2,5%, dok je stopa nezaposlenosti žena porasla za 1,3% (grafikon 4.4).

30 Podaci za Grčku, Rumuniju i Italiju su izostavljeni zbog nedostupnosti podataka za 2009. godinu.

31 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en

Grafikon 4.4:
Stope nezaposlenosti žena i muškaraca za EU27, 2000–2009.



Izvor: Eurostat³²

U zemljama koje su bile na udaru najsnažnije recesije (pre svega Estonija, Letonija i Litvanija) u 2009. godini došlo je do izrazitog porasta stope nezaposlenosti, pre svega kod muškaraca. Efekti krize, očigledno su pogodili najviše sektore u kojima se beleži koncentracija muške radne snage (grafikon 2, aneks 2).

Dugoročna nezaposlenost takođe predstavlja važan pokazatelj stanja na tržištu rada. U periodu između 2000. i 2008. godine, stopa dugoročne nezaposlenosti³³ na nivou EU27 smanjena je sa 4% na 2,6%. Višu stopu dugoročne nezaposlenosti u odnosu na EU prosek (u 2008. godini) imale su Belgija, Bugarska, Nemačka, Grčka, Francuska, Italija, Mađarska, Portugal i Slovačka. Dugoročna nezaposlenost predstavlja ozbiljnu prepreku socijalnoj uključenosti, jer osobe koje se suočavaju sa ovim problemom ostaju ne samo bez dohotka već i veština i samopouzdanja neophodnih da se ponovo integrišu u tržište rada, ukoliko im se ne obezbedi adekvatna i pravovremena podrška (Eurostat³⁴).

Poseban problem predstavlja i *nezaposlenost mladih* (15–24 godina starosti). Stopa nezaposlenosti za ovu starosnu grupu u EU27 bila je dvostruko

32 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsiem110&language=en>

33 Stopa dugoročne nezaposlenosti predstavlja proporciju osoba starijih od 15 godina a nezaposlenih duže od 12 meseci u ukupnoj aktivnoj populaciji.

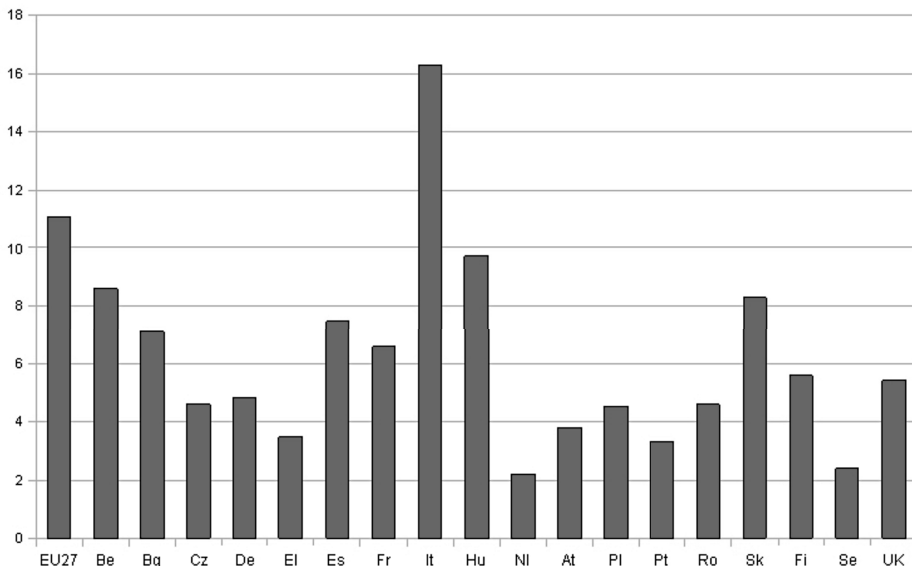
34 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_ltu_a&lang=en

Izazovi nove socijalne politike

veća nego opšta stopa nezaposlenosti u 2009. godini (19,7% prema 8,9). U većini zemalja nezaposlenost mladih je najmanje dvostruko viša no nezaposlenost ukupne populacije, a u Italiji i Luksemburgu čak tri puta (Eurostat³⁵).

Varijacije u stopi zaposlenosti stanovništva između regiona jedne države pružaju indirektan uvid u socijalnu koheziju. Disperzija (koeficijent varijacije) stopa zaposlenosti na nivou NUTS2 regiona³⁶ je znatno manja u novim članicama (koeficijent varijacije između regiona kreće se od 3,8 u Rumuniji do 9 u Mađarskoj), dok Slovenija i Litvanija ukazuju na značajne razlike na nižem regionalnom nivou. Regionalne varijacije u stopi zaposlenosti u među starim članicama (EU 15) najveće su u Italiji, a najmanje u Holandiji (raspon koeficijenta varijacije 16 prema 2,2). Od 2000. godine regionalna kohezija u EU je u porastu – koeficijent varijacije se smanjio sa 13 na 11,1 (Eurostat³⁷).

Grafikon 4.5:
Regionalna disperzija u stopama zaposlenosti, u 2007.



Izvor: Eurostat³⁸

35 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod=e=tsdec460&plugin=1>

36 Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku (engl. Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)) je usvojena 2003. godine. Za svaku članicu EU definisane su jedinice na NUTS1, NUTS2 i NUTS3 nivou. Na NUTS2 nivou nalaze se regionalne jedinice koje obuhvataju od 800.000 do 3 miliona stanovnika.

37 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=reg_lmdr&lang=en

38 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=reg_lmdr&lang=en

U uslovima koje obeležavaju pomenuti trendovi na tržištima rada i novi socio-demografski izazovi, otvara se pitanje kapaciteta sistema socijalne zaštite da odgovore na socijalne potrebe. *Troškovi socijalne zaštite* kao udeo u BDP pokazuju pozitivnu korelaciju sa visinom BDP i tipom socijalne države zemalja članica, premda na nivo troškova utiče i niz drugih faktora (posebno demografska struktura). Sve novopriključene zemlje su na donjem delu skale po visini socijalnih troškova, odnosno ispod EU proseka, koji je u 2005. godini iznosio 26,2% BDP. To ukazuje na radikalne dekonstrukcije socijalističkim sistema i postepenu diverzifikaciju postsocijalističkih zemalja. Najniže troškove (ispod 15%) imaju baltičke zemlje sa izrazito neoliberalnim pristupom u ekonomiji, a slede Rumunija, Bugarska i Slovačka, od kojih i treća pripada neoliberalnom socijalnom režimu (Lendvai, 2009), dok bi se za prve dve moglo reći da spadaju u nekongruentne režime. Troškove ispod EU proseka ima i Luksemburg sa najvišim BDP i Irska koju odlikuje liberalni tip socijalne države. Socijalne troškove iznad EU proseka imaju zemlje Beneluksa i nordijske zemlje (preko 28%). Najviše socijalne troškove ima Švedska – čak preko 30%. Međutim, visoke socijalne troškove ima i Velika Britanija, zbog univerzalnog pokrivanja rizika u zdravstvenom sistemu (Ferrera, 1996) ali i činjenice da je ova zemlja u začetima razvoja socijalne države razvijala neke programe karakteristične za socio-demokratske režime (na primer, socijalnog stanovanja). Ipak, ne treba zaboraviti da Veliku Britaniju odlikuju značajni koreni liberalne tradicije koja je i odredila pripadnost liberalnom režimu (Esping-Andersen, 1999) (detaljnija struktura socijalnih troškova prema funkcionalnim grupama prikazana je za sve članice EU u grafikonu 3 u aneksu 2).

Varijacije među članicama EU u nivou socijalnih troškova po glavi stanovnika veće su od varijacija u BDP po glavi stanovnika. Ukoliko se izuzme Luksemburg, odnos između članice sa najnižim (Rumunija) i najvišim (Švedska) socijalnim troškovima po glavi stanovnika je gotovo 1 prema 8. Istovremeno, odnos između članice sa najnižim (Rumunija) i najvišim (Irska) BDP po glavi stanovnika je 1 prema 3,5. To ukazuje na tendenciju povećanja troškova za socijalnu zaštitu sa povećanjem raspoloživih resursa, ali se ipak ne može govoriti o sistematskoj tendenciji (EC, 2008a: 26). Tako Kipar, Španija i posebno Irska³⁹ imaju niži nivo socijalnih troškova no što bi se očekivalo imajući u vidu nivo BDP po glavi stanovnika, dok je suprotno u Nemačkoj, Francuskoj i Švedskoj.

Tokom poslednjih godina zabeležen je porast ukupnih socijalnih troškova kako zbog veće pokrivenosti stanovništva i nivoa beneficija, tako i zbog

39 U slučaju Irske to je delimično uslovljeno problemima merenja socijalnih troškova: s jedne strane, provizija zdravstvenih usluga u privatnom sektoru samo je delimično pokrivena evropskim statističkim sistemom ESSPROS, a s druge strane, BNP bi bio adekvatniji pokazatelj od BDP za stavljanje u odnos sa socijalnim troškovima jer prvi isključuje profit kompanija u stranom vlasništvu koje imaju manji doprinos finansiranju troškova socijalne zaštite u Irskoj (EC, 2008a: 26).

starenja stanovništva, odnosno, porasta troškova zdravstvene zaštite starih (EC, 2006: 95–98). Godišnji porast realnih socijalnih troškova u periodu 1996–2003. godine iznosio je 2,7%, a najviši je zabeležen u nekim od novopridruženih članica (Mađarska 7,9%, Estonija 5,5%, Poljska 4,4%, Češka 4,1%, Slovenija i Letonija 3,7%), dok su relativno visoke stope imale i Irska (6,5%), Luksemburg (4,6%) i Portugalija (4%) (EC, 2006:108). U periodu 2000–2004. godine primećen je, međutim, pad u nivou socijalnih troškova kod nekih novih članica (pre svega u Letoniji, Litvaniji, Slovačkoj, kao i u manjem stepenu u Sloveniji i Estoniji), što bi se moglo objasniti bržim porastom BDP, premda je u kontekstu baltičkih zemalja reč o veoma niskim troškovima (Matković et al, 2007: 647).

Intenzivniji porast socijalnih troškova usled demografskog starenja očekuje se u periodu 2010–2040. godine. U starim članicama (EU 15), očekuje se porast troškova za 4.5%, a među novim članicama (EU 12) za oko 2.9%, mada sa velikim oscilacijama.

4.2. Rizici od siromaštva

EU je usvojila stav da siromaštvo podrazumeva nemogućnost realizacije načina života u skladu sa minimalnim standardima prihvaćenim u određenom društvu zbog niza nedostajućih resursa (ne samo finansijskih). Siromaštvo i socijalna isključenost se shvataju kao multidimenzionalni fenomeni, pa se u zvaničnom političkom diskursu za osobe koje raspolažu dohotkom ispod relativnog praga siromaštva koristi termin „pod rizikom od siromaštva“, a ne „siromašni“. Kada je 1975. godine usvojen Evropski akcioni program za borbu protiv siromaštva, broj siromašnih u 12 zemalja tadašnje Unije bio je procenjen na 38 miliona, a 1985. godine na 50 miliona (EC, 1989; Marlier et al, 2007). Svi zajednički izveštaji o socijalnoj uključenosti nakon 2000. godine ukazuju da je broj ljudi u riziku od siromaštva i dalje veliki. Prema podacima iz 2003. godine u tadašnjoj EU25 stopa rizika od finansijskog siromaštva (izračunata na 60% medijane ujednačenog nacionalnog dohotka) procenjena je na 16% (73 miliona stanovnika), a isti nivo rizika zabeležen je i 2006. godine za EU27, kada je broj stanovnika Evropske Unije u riziku od siromaštva procenjen na 79 miliona. Prema poslednjim podacima dostupnim za 2008. godinu stopa rizika od finansijskog siromaštva⁴⁰ iznosi 17% (Eurostat⁴¹).

40 Stopa rizika od siromaštva predstavlja proporciju lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici (nakon socijalnih transfera) manji od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici (nakon socijalnih transfera). Dohodak po potrošačkoj jedinici dobija se deljenjem dohotka domaćinstva sa modifikovanom OECD skalom koja daje ponder 1.0 prvom odraslom, 0.5 ostalim odraslima starosti 14 i više godina i ponder 0.3 svakom detetu starosti ispod 14 godina.

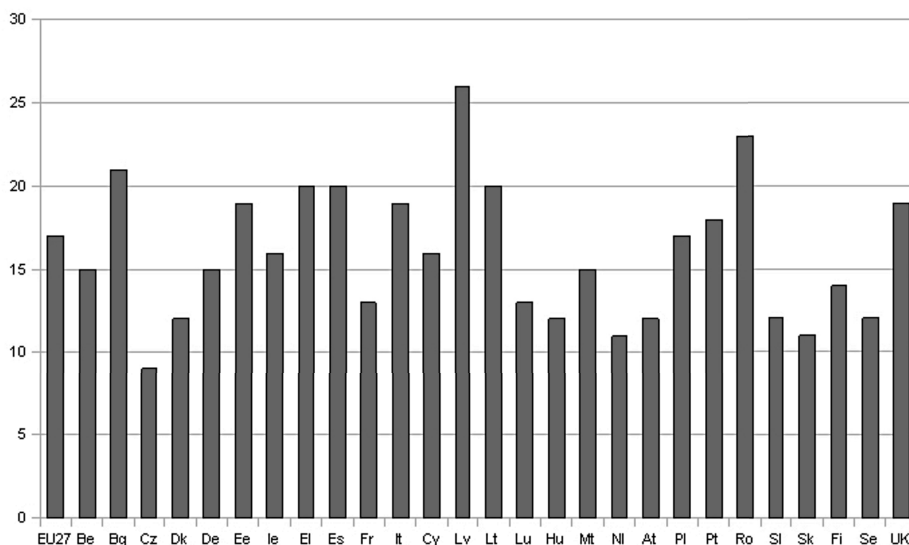
41 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sip1a&lang=en

4.2.1. Opšte karakteristike siromaštva

Unutar EU 27 najveći rizik od siromaštva imaju članice koje pripadaju bivšim socijalističkim zemljama, a koje su se opredelile za izraženiji neoliberalni model razvoja, „stare članice“ koje odlikuje liberalni tip socijalne države, kao i južnoevropske zemlje rezidualnog tipa socijalne države. Tako su Litvanija, Grčka, Letonija, Španija, Rumunija i Bugarska imale stopu rizika od siromaštva od 20% ili više, a Velika Britanija, Poljska, Portugalija i Estonija 17–19%. S druge strane, najniže stope rizika imaju zemlje bliske socio-demokratskom i konzervativnom tipu socijalne države, uključujući i one post-socijalističke zemlje koje nisu sprovele radikalnu liberalizaciju i privatizaciju sistema socijalne zaštite (grafikon 4.5a).

Grafikon 4.5a:

Stope rizika od siromaštva (nakon socijalnih transfera), 2008.



Izvor: Eurostat⁴²

Stopa dugotrajnog rizika od siromaštva⁴³ za EU 27 treba da bude dostupna tek 2010. godine (na osnovu EU SILC). Za EU 15 su rađene procene na osnovu Evropskih panel istraživanja domaćinstava (ECHP), koje su ukazale da je vrednost ovog indikatora u proseku 40% niža od stope rizika u tekućoj godini, kao i da postoji visoka pozitivna korelacija između vrednosti ovih stopa.

42 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sip1a&lang=en

43 Procenat istih lica koja su bila izložena riziku siromaštva (prema definiciji indikatora stope rizika o siromaštva) u najmanje dve od tri prethodne godine.

To upućuje na činjenicu da veće dohodovno siromaštvo nije kompenzovano većom mobilnošću u dohotku, odnosno izlaskom iz siromaštva jednih i ulaskom u stanje siromaštva drugih osoba (Marlier et al, 2007: 74).

Razlike u rasprostranjenosti rizika od finansijskog siromaštva ne odražavaju razlike u nivou razvijenosti zemalja članica, jer ovaj indikator pre ukazuje na dohodovne nejednakosti no na nivo deprivacije ili životnog standarda u apsolutnom smislu (Marlier et al, 2007).⁴⁴ Otuda, iako razlike u opštem riziku od siromaštva između novih i starih članica nisu značajne, tek poređenje apsolutnog nivoa nacionalnog praga u odnosu na koji se procenjuje rizik od finansijskog siromaštva ukazuje na realne razlike u uslovima života unutar EU. Tako je apsolutni iznos medijane ujednačenog nacionalnog dohotka u Danskoj i Nemačkoj, na primer, gotovo 4 puta viši no u baltičkim zemljama. Ovu činjenicu dobro ilustruju i podaci o *pragu siromaštva iskazanom u PPS* (engl: Purchasing power standard) za jednočlano domaćinstvo. Vrednosti u Litvaniji i Letoniji najniže su u novopridruženim članicama i iznose nešto više od 50% vrednosti zabeležene u Portugalu, koji je najlošije pozicioniran među starim članicama. Do istih odnosa dolazi se i uvidom u podatke o pragu siromaštva u PPS za domaćinstva koja sačinjavaju dva odrasla člana i dvoje dece (EC, 2008b: 8).

Tabela 4.1:

Prag siromaštva u PPS za jednočlano domaćinstvo i BDP (EU=100), 2006.

	LV	LT	PL	EE	SK	HU	CZ	PT	EL	MT	SI	ES	IT
€	127	127	156	182	166	192	240	366	493	423	466	572	726
PPS	228	234	255	286	300	308	417	435	564	587	625	628	703
BDP pc	48.0	52.1	49.8	59.8	57.1	62.5	73.7	71.1	84.1	70.5	81.9	98.0	100.4
	FI	SE	FR	DE	IE	CY	DK	BE	NL	AT	UK	LU	EU
€	916	887	809	781	984	727	1133	860	863	893	965	1484	697
PPS	749	756	760	760	795	806	817	826	834	885	894	1434	
BDP pc	110.7	114.8	108.2	110.0	138.9	88.9	122.1	118.1	125.6	123.1	117.6	251.2	

Izvor: EC, 2008a: 13.

Dubina siromaštva ukazuje koliko su siromašni zaista siromašni, odnosno, koliko je dohodak osoba sa primanjima manjim od 60% medijane ujednačenog nacionalnog dohotka zapravo udaljen od tako definisanog praga. Vrednost ovog indikatora je oko 22–23% u svim dosadašnjim istraživanjima.

44 Dok je za 2003. godinu stopa rizika različito obračunavana za EU15 i nove članice, jer se za drugu grupu računala i vrednost dobara za ličnu potrošnju u procenjeni dohodak (zbog značaja dohotka u naturi u definiciji ukupnog dohotka odnosno dobara proizvedenih u domaćinstvu za vlastite potrebe) (Marlier et al 2007: 103), u Zajedničkim izveštajima od 2006. godine takvih napomena nema.

Naime, polovina osoba u riziku od siromaštva raspolaže dohotkom koji je bar 22–23% ispod praga siromaštva, odnosno da mora da živi sa 46% medijane ujednačenog nacionalnog dohotka (Marlier et al, 2007). U 2008. godini najveća dubina siromaštva zabeležena je u Rumuniji (32%) a najmanja u Austriji i Holandiji (15%) (Eurostat⁴⁵).

Ukoliko se rizik od siromaštva izračuna postavljanjem dohodovnog praga na različitim nivoima (40%, 50%, 60%, 70% medijane ujednačenog nacionalnog dohotka) stiže se još jedan uvid u disperziju osoba u riziku od siromaštva. U 2006. godini, na nivou EU25, trećina populacije koja je pod rizikom od siromaštva raspolagala je dohotkom nižim od 40% medijane dohotka EU. Sledećih 10% stanovnika pod rizikom od siromaštva živelo je sa dohotkom ispod 50% mediane a 24% sa dohotkom ispod 70% medijane. Ovi podaci ukazuju da bi za dve trećine stanovništva u riziku od siromaštva bilo potrebno povećanje dohotka od oko 20% da bi se podigli iznad granice siromaštva. Za trećinu populacije pod rizikom od siromaštva potrebno je povećanje dohotka od čak 50% (EC, 2008a: 42). Među zemljama sa niskomstopom rizika od siromaštva (ispod 15%) i najnižim postotkom veoma siromašnih su Češka, Holandija, Francuska, Austrija, Finska, dok je Irska zemlja sa niskim udelom veoma siromašnih i relativno visokom opštom stopom rizika od siromaštva.

Dohodovne nejednakosti ukazuju na distribuciju dohotka u društvu, što čini jedan od bitnih aspekata socijalne kohezije koji se neposredno dovodi u vezu sa nivoom rizika od siromaštva. Odnos dohodovnih kvantila (S80/S20) za 2008. godinu bio je 5 za EU27, a kretao se u rasponu od 3,4 (u Sloveniji, Slovačkoj i Češkoj) do 7,3 u Letoniji (Eurostat⁴⁶). Gini koeficijent, kao drugi indikator dohodovnih nejednakosti potvrđuje navedene konstatacije. U 2008. godini njegova vrednost je iznosila 31% (EU 27), i kretala se u rasponu od 23% u Sloveniji do 38% u Letoniji. Dok su u 2001. godini prosečne vrednosti Gini koeficijenta bile ujednačene (29% za stare i nove članice), u 2005. godini vrednost je viša za nove članice (30% prema 32%) (Eurostat⁴⁷). To ukazuje da one postaju deo Evrope sa najizraženijim rastom dohodovnih nejednakosti (posebno baltičke zemlje i Poljska) (Matković et al, 2007: 641). U svakom slučaju, ove zemlje se suočavaju sa promenom prirode dohodovnih nejednakosti, od onih zasnovanih na političkim ili birokratskim privilegijama ka nejednakostima zasnovanim na tržišnim odnosima (Deacon, 2000).

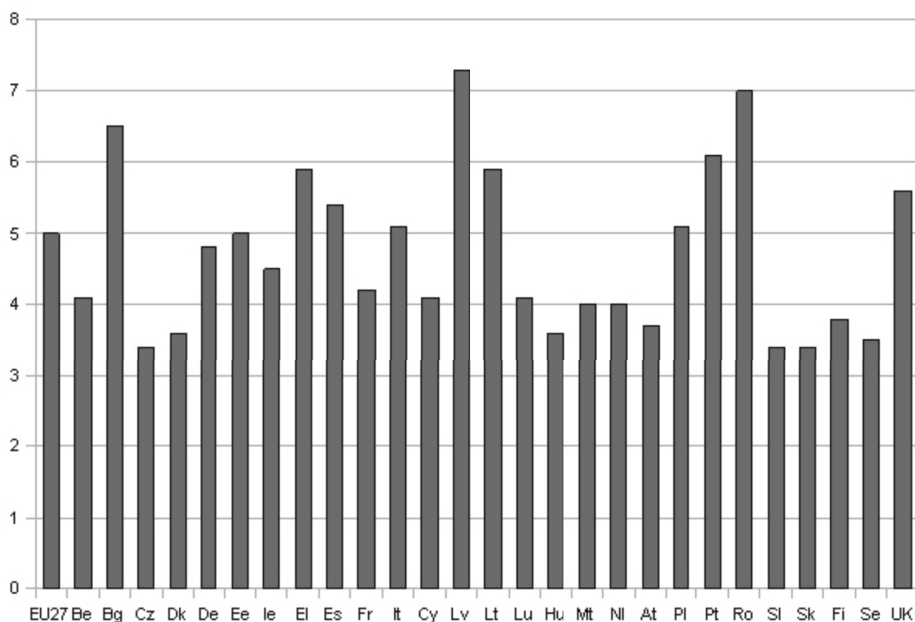
45 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod=tsdsc250&plugin=1>

46 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod=tsisc010&plugin=1>

47 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sic2&lang=en

Grafikon 4.6:

Dohodovne nejednakosti – dohodovni odnos S80/S20, 2008.



Izvor: Eurostat

Dohodovne nejednakosti su uslovljene brojnim faktorima, kao što su tip socijalne države, karakteristike tržišta rada i sl. Većina bogatih zemalja EU nalazi se u grupi sa najmanjim dohodovnim nejednakostima, dok se zemlje sa mnogo nižim BDP po glavi stanovnika mogu naći na oba pola distribucije dohodovnih razlika. Kombinovanje tri indikatora: stope rizika od siromaštva, dubine siromaštva i dohodovne nejednakosti, pokazuje da većina članica EU ima ujednačene vrednosti na sva tri indikatora (tabela 4.2). Izuzetak su Velika Britanija, Irska, Nemačka i Estonija. Prve dve zemlje odlikuju visoke nejednakosti i stopa rizika od siromaštva, ali i relativno manja dubina siromaštva. Nemačku odlikuje srednji nivo stope rizika od siromaštva, veća dubina siromaštva i relativno niske dohodovne nejednakosti. Estonija ima visoke nejednakosti i visoku stopu rizika od siromaštva, ali relativno umerenu dubinu siromaštva. Sve zemlje sa visokim dohodovnim nejednakostima imaju i visoku stopu rizika od siromaštva (osim Letonije i Poljske sa srednjim rizikom), a razlikuju se po dubini siromaštva. Nesporno je da i ova kategorizacija ukazuje da se razlike dobrim delom opredeljene tipovima socijalne države (Scruggs, Allan, 2006: 69).

Tabela 4.2:

Članice EU prema stopi rizika od siromaštva, intenzitetu siromaštva i dohodovnim nejednakostima⁴⁸

Dubina siromaštva	Stopa rizika od siromaštva		
	Nizak	Srednji	Visok
Nizak	CZ, SI; DK; LU; FI; SE; HU; AT; FR	CY; LT	UK; IE
Srednji		BE; LV; PL	EE
Visok		DE	IT; EL; ES; PT; SK

Izvor: Joint Report 2006: 83)

Pored opisanih opštih karakteristika siromaštva na nivou EU i država članica, potrebno je identifikovati koje su društvene grupe suočene sa povećanim rizicima od siromaštva.

4.2.2. Grupe pod rizikom od siromaštva

U EU je rizik od siromaštva viši za žene nego za muškarce. U 2008. godini stopa rizika od siromaštva za žene je iznosila 17%, a za muškarce 16%. Najveće razlike (4% i više) zabeležene su u Estoniji, Irskoj i Italiji, dok su stope ujednačene po polu u Danskoj, Mađarskoj, Luksemburgu, Holandiji, Poljskoj, i Švedskoj (grafikon 4, aneks2). Pri analizi ovih razlika, međutim, treba biti oprezan jer način računanja stope rizika od siromaštva polazi od pretpostavke o ujednačenoj distribuciji resursa u domaćinstvu po polu, što nije uvek slučaj. Rodne razlike u pogledu visine rizika od siromaštva u velikoj meri reflektuju i činjenicu da u samačkim domaćinstvima žene često žive sa nižim dohotkom nego muškarci.

Deca (0–17 godina) su izložena većem riziku od finansijskog siromaštva u odnosu na populaciju staru 18–64 godina (20% prema 15%). U 2005. godini, rizik od siromaštva kod dece u odnosu na rizik u opštoj populaciji bio je za najmanje 25% veći u 9 od 25 zemalja (uključujući i zemlje u sa relativno niskim opštim rizikom). Prema podacima iz 2008. godine, u većini država članica deca su i dalje bila u većem riziku od siromaštva nego odrasla populacija. U gotovo polovini zemalja stopa rizika za decu iznosi 20% ili više, a najviše vrednosti zabeležene su u Rumuniji (33%), potom Bugarskoj (26%), Italiji i Letoniji (25%) (Eurostat⁴⁹). Uporedni pregled grupisanja zema-

48 Vrednosti stope rizika i dubine siromaštva su iskazane kao niske, srednje i visoke (grupisanja u navedene kategorije) a zemlje sa višim dohodovnim nejednakostima od EU proseka su prikazane „masnim“ slovima.

49 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sip1a&lang=en

Izazovi nove socijalne politike

Ija prema stopama rizika od siromaštva dece i odraslih u 2008. godini dat je u tabeli 4.3, koja ukazuje na koncentraciju novopridruženih članica, južnoevropskih zemalja i zemalja liberalnog socijalnog režima u grupama sa iznad prosečnom stopom rizika dece i stopom rizika dece koja je viša od stope rizika ukupnog stanovništva.

Tabela 4.3:

Stope rizika od siromaštva dece prema opštim stopama rizika od siromaštva u EU 27

	Stopa rizika dece niža ili izjednačena sa stopom rizika odraslih na nacionalnom nivou	Stopa rizika dece viša od stope rizika odraslih (do 5%) na nacionalnom nivou	Stopa rizika dece značajno viša od stope rizika odraslih (preko 5%) na nacionalnom nivou
Stopa rizika dece je ispod proseka EU	DK, FI, CY, DE, EE	BE, FR, NL, AT, SE, SI, CZ, IE	SK
Stopa rizika dece je na nivou ili iznad proseka EU	LV	EL, BG, PT, ES, LT, MT, PL	UK, IT, HU, LU

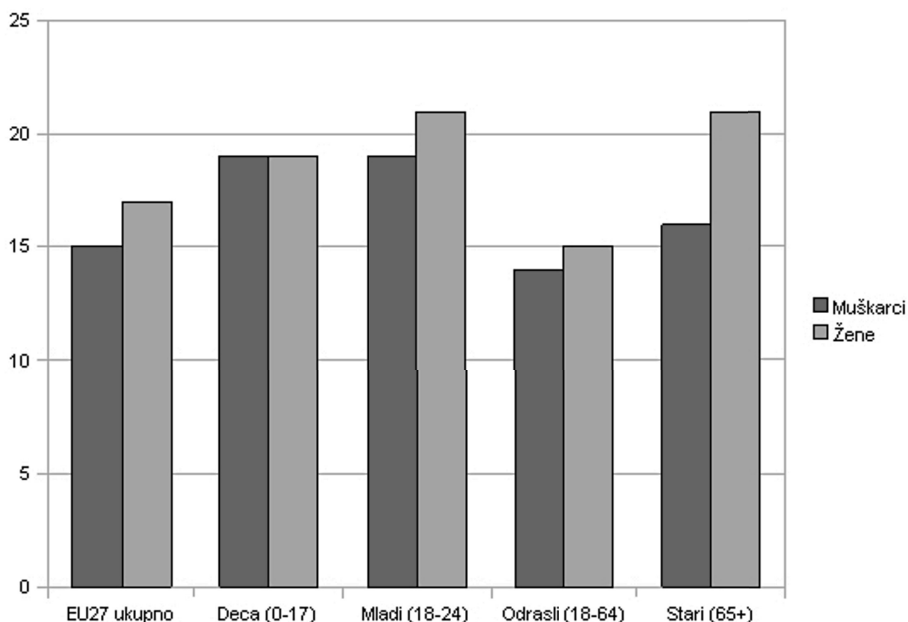
Izvor: Eurostat⁵⁰

Rizik od siromaštva kod *najmlađeg segmenta odraslog stanovništva* (18–24 godina) je takođe visok (20% u 2006. godini) što se pripisuje slabljenju pomoći porodice i nedovoljno stabilizovanoj integraciji u tržište rada. Ipak, rasprostranjenost rizika u ovoj starosnoj kohorti značajno varira u zavisnosti od tipa domaćinstva. Tako je rizik za ovu starosnu grupu najniži na Kipru i Malti (10%), jer mladi u velikoj većini i dalje uživaju podršku roditeljskog domaćinstva u kome žive. S druge strane, rizik je najviši u zemljama gde se mladi rano osamostaljuju, u Danskoj i Švedskoj (30%), gde imaju nizak dohodak (što ih svrstava u grupe pod rizikom od siromaštva) (EC, 2008d). Ipak, u ovim zemljama mladi imaju i bolji pristup stanovanju i drugim uslugama, što i omogućava njihovo osamostaljivanje, zbog čega je potrebno oprezno tumačiti ove podatke. Nakon ove starosne dobi, rizik od siromaštva opada sa starošću da bi se ponovo povećao u najstarijim kohortama. Rodne razlike u riziku od siromaštva su upravo najveće kod najstarijih, kada žene najčešće žive u samačkim domaćinstvima.

⁵⁰ http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sip1a&lang=en

Grafikon 4.7:

Stopa rizika od siromaštva po starosti i polu, EU25, 2006⁵¹.



Izvor: EC, 2008d: 39, 129.

Visok rizik od siromaštva ima i populacija starija od 65 godina (19% u 2006. godini), a izrazito visok rizik zabeležen je u Letoniji (51%) i Kipru (49%) zbog neadekvatnog penzijskog sistema. Potom slede zemlje sa stopom višom od 25%: Bugarska, Estonija, Španija, Litvanija, Rumunija i Velika Britanija. Samo u Holandiji, Češkoj, Luksemburgu, Poljskoj i Mađarskoj, stopa rizika od siromaštva populacije mlađe od 65 godina viša je od stope starijih od 65 godina. U novopridruženim članicama ova starosna grupa nema posebno visok rizik. Mađarska (4%) i Češka (7%) spadaju čak u zemlje sa najnižim rizikom od siromaštva kod starih (zajedno sa Luksemburgom, a ispred Švedske i Danske). Ipak, povoljne podatke za dobar broj novopriključenih članica treba uzeti sa rezervom zbog očekivanog restrukturiranja penzijskog sistema (Eurostat⁵²).

Podaci o visini rizika od siromaštva *prema tipu domaćinstva* ukazuju na visoku ranjivost osoba iz domaćinstava sa izdržavanom decom (posebno jednoroditeljskih i domaćinstava sa velikim brojem dece), kao i iz samačkih

51 Podaci su prikazani za 2006. godinu jer podaci za 2008. nisu dostupni za mlade 18–24 godina starosti.

52 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sip1a&lang=en

domaćinstava (naročito žena i starijih osoba). Prema podacima iz 2008. godine, stopa rizika od siromaštva za osobe u domaćinstvima sa izdržavanom decom iznosila je 18% a bez dece 15%. Za osobe u domaćinstvima sa izdržavanom decom rizik je najviši u domaćinstvima sa jednim roditeljem (i bar jednim izdržavanim detetom), čak 35%, a najmanji u domaćinstvima sa dva roditelja i jednim detetom (12%). U tipu domaćinstva sa dva roditelja i dvoje dece rizik je, čak, nešto manji nego za domaćinstva bez izdržavane dece (14%), dok rizik značajno raste u domaćinstvima sa troje i više dece (26%). Među domaćinstvima bez izdržavane dece, najviši rizik imaju osobe u samačkim domaćinstvima (26%). Žene u samačkim domaćinstvima beleže veće stope rizika od siromaštva nego muškarci (28% prema 23%) zbog slabije uključenosti na tržište rada, odnosno nepovoljnijih karakteristika zaposlenosti. Takođe, osobe starije od 65 godina u samačkim domaćinstvima karakteriše veća stopa rizika od siromaštva (28%). Osobe u dvočlanim domaćinstvima bez izdržavane dece, čiji je bar jedan član stariji od 65 godina, imaju 50% veći rizik od osoba koje žive u domaćinstvima u kojima su oba člana mlađa od 65 godina (16% u odnosu na 10%) (Eurostat⁵³).

Značajne razlike u rizicima od siromaštva javljaju se i između urbanog i ruralnog stanovništva. Nažalost, na osnovu nacionalnih istraživanja raspoložive se metodološki neujednačenim podacima. Dostupni podaci ipak daju izvesne uvide u razlike između urbanog i ruralnog siromaštva, ukazujući da je u velikom broju zemalja ruralna populacija pod značajno većim rizikom od siromaštva nego urbana. Tako je u Irskoj (2006. godine) rizik od siromaštva u ruralnim regionima iznosio 21,5% a u urbanim 14,3%, u Portugaliji (2000. godine) 33% i 16%, u Španiji (2003) 29% i 21%, u Rumuniji 42% i 18%, u Poljskoj (2005) 27% i 12,5% (gde je utvrđeno i da je 18,7% ruralne populacije bilo u ekstremnom siromaštvu za razliku od 8,2% urbane populacije). Slično je i u Litvaniji i Mađarskoj, gde je 2005. godine rizik siromaštva u ruralnim područjima bio tri puta veći nego u najvećim gradovima (EC, 2008c). Urbano-ruralni raskorak je veći u zemljama u kojima je povezan sa teškoćama poljoprivrednog sektora, dok je u razvijenim zemljama siromaštvo koncentrisano u udaljenijim regijama, koje imaju problem pristupnosti određenih sadržaja. U ovim zemljama, takođe, podaci ukazuju i na trend porasta siromaštva u urbanim područjima,⁵⁴ ali i dalje najveće učešće siromašnih imaju ruralne oblasti. U Francuskoj, na primer, nivo rizika u ruralnim oblastima sa manje od 200 stanovnika je najviši (25%), slede gradovi iznad 200 000 sa stopom rizika od

53 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod=e=tsdsc240&plugin=1>

54 U razvijenim zemljama EU više pažnje se poklanja otklanjanju kompleksnih uslova siromaštva u urbanim područjima, čiji su stanovnici pretežno imigranti. U bivšim socijalističkim zemljama programi urbane obnove fokusirani su na romska naselja, posebno u Mađarskoj, Slovačkoj, Rumuniji, uz konstataciju da stopa rizika od siromaštva romske populacije biva i 5–10 puta viša no za ostalo stanovništvo.

24%, dok je rizik najniži (13%) u gradovima ispod 200 000 (*Ibid*). Ovakvi nalazi ukazuju na potrebu da se pri posmatranju regionalnih razlika stopa rizika od siromaštva ne definiše samo u odnosu na prosečan nacionalni dohodak već i na prosečni dohodak u regionu. Time se dobija precizniji indikator, budući da veliki urbani regioni imaju relativno povoljne pokazatelje u odnosu na nacionalni prag siromaštva, a da se nivo rizika povećava kada se stopa računa u odnosu na regionalni dohodak (EC. 2008a: 48).

4.2.3. Efekti socijalnih transfera na smanjenje stope rizika od siromaštva

Procenjivanje efikasnosti mera socijalne politike jeste veoma složen zadatak jer širok spektar mera utiče na životni standard stanovništva i posredno na nivo rizika od siromaštva i socijalne isključenosti. Dohodak pojedinaca i domaćinstava je pod uticajem politike minimalnih dohodaka i penzija, odnosno opšteg modela distribucije dohotka, a rizik siromaštva pod uticajem je politika u sferi zdravstva, stanovanja, obrazovanja, brige o deci, itd. Pitanje procene efekata socijalnih troškova nije samo pitanje njihove visine već i stepena usaglašenosti poreskog sistema sa socijalnim ciljevima, kao i načina na koji je sistem beneficija strukturiran i kako su davanja usmeravana.⁵⁵ Potom, značajni elementi su i efikasnost socijalnih usluga, uloga privatnog sektora, kao i resursa koji se obezbeđuju kroz neformalne kanale porodične solidarnosti, starosna struktura stanovništva, karakteristike poslovnog ciklusa i ukupan ekonomski prosteritet (EC, 2004a: 51).⁵⁶

Poređenjem standardnog pokazatelja rizika od siromaštva i hipotetičke situacije u kojoj su socijalni transferi⁵⁷ zanemareni (dohodak pre transfera),⁵⁸

55 Na primer, mera u kojoj su socijalna davanja dohodovno uslovljena značajno varira među članicama EU. Dok je na nivou EU, 10% svih beneficija dohodovno uslovljeno (bez obzira da li su usmerene na porodična davanja, socijalnu isključenost, ili stanovanje), ovaj procenat varira od ispod 3% u baltičkim zemljama, Luksemburgu, Slovačkoj, Danskoj i Švedskoj, do preko 20% u Irskoj i Malti (EC, 2008).

56 Izveštaj Evropske komisije o socijalnim uslugama od opšteg interesa SEC2008 2179/2, daje osnovnu sliku ove oblasti u EU, i razmatra način na koji su ove usluge prilagođene promenjenim potrebama i novim zahtevima, i na koji način to utiče na organizaciju, finansiranje i ponudu socijalnih usluga od opšteg interesa u skladu sa relevantnim pravilima EU.

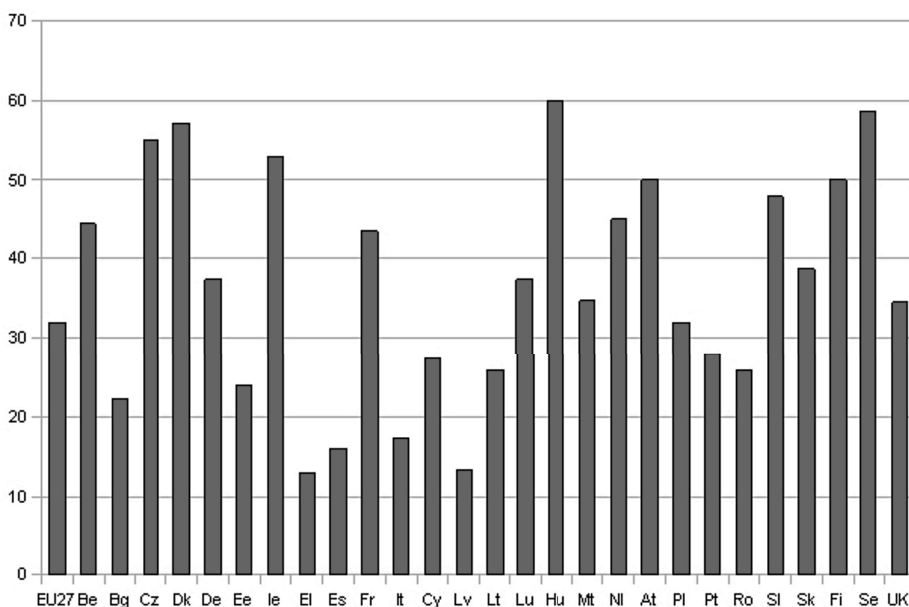
57 Penzije se ne računaju u socijalne transfere, već u osnovni prihod. Analize efekata socijalnih transfera uglavnom smatraju penzije primarnim dohotkom jer njihova uloga nije samo da redistribuitaju resurse između dohodovnih grupa već pre svega tokom životnog ciklusa individua odnosno među generacijama (EC, 2008:27)

58 Indikator rizika od siromaštva pre transfera treba interpretirati oprezno jer se zanemaruju indirektni transferi (u naturi, preko poreskih olakšica i sl.), kao i moguće promene ponašanja članova domaćinstva (na tržištu rada ili u strukturi domaćinstva) koje bi odsustvo transfera moglo usloviti.

Izazovi nove socijalne politike

pokazuje da socijalni transferi u EU imaju značajan redistributivni efekat. Naime, u odsustvu svih socijalnih transfera rizik od siromaštva bio bi 25%⁵⁹, odnosno za 8% viši u odnosu na rizik nakon svih transfera (uporedne stope rizika od siromaštva nakon i pre socijalnih transfera date su za sve zemlje u grafikonu 5, aneks 2). Socijalni transferi (bez penzija) smanjuju rizik od siromaštva za 32% na nivou EU27. Najveće smanjenje rizika (od 50% i više) imaju Češka, Irska, Mađarska, i nordijske zemlje, a najmanje (ispod 20%) Grčka, Španija, Italija i Letonija.

Grafikon 4.8: Uticaj socijalnih transfera (bez penzija) na stopu rizika od siromaštva za ukupnu populaciju i decu, 2008.



Izvor: Eurostat⁶⁰

Visoki troškovi socijalne zaštite nisu neposredno određeni visokim pre-transfernim rizikom od siromaštva već su, čini se, pre određeni širim socijalnim ciljevima i vrednostima društava. U tom smislu, iako je pre-transferni rizik od siromaštva relativno sličan u liberalnom, korporativnom i socio-demokratskom

59 Podaci iz 2004. godine pokazali su isti pretransferni rizik (nakon isplate penzija), kao i pretransferni rizik od 42% ukoliko bi se isključile i penzije (EC, 2007: 162).

60 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod e=tsdsc230&plugin=1>,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod e=tsisc020&plugin=1>

tipu socijalne države, razlike su veće u nivou post-transfernog rizika. Poređenje pre-transfernog i post-transfernog rizika između starih i novih članica ukazuje da zemlje poput Irske i Velike Britanije imaju u oba slučaja visok nivo rizika u poređenju sa, na primer, Češkom i Slovenijom. S druge strane, Danska, Finska i Švedska visokim troškovima savlađuju pre-transferni rizik, dok Češka uspeva da relativno niskim troškovima dodatno redukuje i inače nizak rizik (Marlier et al, 2007). To ukazuje da novopridružene članice relativno nižim socijalnim troškovima (kao % BDP) uspevaju da drže pod kontrolom stope rizika, premda su pod velikim pritiskom redukovanja budžetskog deficita, kako bi postigle potrebnu konvergenciju u ekonomskim kriterijumima sa drugim članicama EU. Uopšteno se može reći i da se unutar EU15 uočavaju razlike u skladu sa modelima socijalnih država (najniži troškovi i/ili efekti u liberalnom i južnoevropskom tipu) ali i da među ovim zemljama postoji izvesna konvergencija (posebno između socio-demokratskog i korporativnog socijalnog režima) (Standing 2000).

Efekti socijalnih transfera na rizike od siromaštva posebno su značajni za domaćinstva bez zaposlenih članova. Ova domaćinstva se usled nedostatka prihoda oslanjaju isključivo na socijalne transfere. Međutim, samo nekoliko zemalja obezbeđuje domaćinstvima bez zaposlenih članova dohodak koji je blizu ili nešto iznad praga od siromaštva, i to samo za određene tipove domaćinstava. Na primer, za jednoroditeljska domaćinstva to je slučaj u Letoniji, Nemačkoj, Danskoj, Velikoj Britaniji, Irskoj i Holandiji. Za parove sa dvoje dece to je slučaj u Letoniji, Nemačkoj, Velikoj Britaniji i Irskoj. Dohodak samačkih domaćinstva koja se oslanjaju na socijalna davanja dostiže ili prevazilazi prag siromaštva samo u Holandiji, Irskoj, Velikoj Britaniji, Danskoj, Švedskoj i Finskoj. U Slovačkoj, Malti, Estoniji i Španiji za sva tri tipa domaćinstva vrlo je verovatno iskustvo dubokog siromaštva, jer raspolažu sa samo 40% dohotka koji označava prag rizika od siromaštva (EC, 2008d: 52).

Adekvatnost podataka o prihodima koji se odnose na minimum socijalne sigurnosti pod uticajem je niza faktora koji određuju pokrivenost stanovništva u stanju potrebe. Zbog nedovoljne informisanosti o postojanju programa, komplikovane procedure ostvarivanja prava na socijalne programe, ali i zbog svesne odluke da se programi ne koriste zbog straha od stigmatizacije, brojna domaćinstva ne koriste pravo na socijalnu pomoć. Istraživanja OECD (2004) pokazuju da procenat domaćinstava koja ne ostvaruju prava na socijalnu pomoć i stanovanje varira od 40% do čak 80%.

Sistem pokrivenosti nadoknadama za nezaposlenost je važan faktor smanjenja rizika od siromaštva. Prema podacima Ankete o radnoj snazi (ARS) (Labour Force Survey – LFS) iz 2004. godine, pokrivenost je na nivou EU iznosila oko 35% (što je blagi porast u odnosu na 2000. godinu, sa 33%). Ovo istraživanje ukazalo je i da su mladi do 24 godine starosti znatno manje obuhvaćeni nadoknadama za nezaposlenost od starijeg aktivnog stanovništva (20% u odnosu na 40%) (EC, 2006: 136). U većini bivših socijalističkih zemalja, u prvim godinama tranzicije su uvedene relativno izdašne kompenzacije za ne-

Izazovi nove socijalne politike

zaposlenost, ali su se one brzo pokazale neodrživim u uslovima visoke i dugotrajne nezaposlenosti. U 2004. godini nešto malo više od 50% registrovanih nezaposlenih je primalo nadoknadu, a samo oko 20% novih nezaposlenih se kvalifikovalo za ovo primanje (*Ibid*).

4.3. Zaposlenost i socijalna isključenost

Zaposlenost se smatra ključnom determinantom pune uključenosti u društvo, ne samo zbog finansijskih resursa već i zbog mogućnosti koje pruža u razvijanju socijalnih kontakata. Istraživanja siromaštva i socijalne isključenosti pokazuju da u svim zemljama EU zaposlenost bitno smanjuje rizik od siromaštva.⁶¹ Stope rizika od siromaštva nezaposlene populacije na nivou EU27 pet puta su više u odnosu na zaposlene (tabela 4.4). Dugotrajna nezaposlenost, odnosno učestalo ostajanje bez posla ima negativnog uticaja i na sticanje penzije. Penzija se, međutim, pokazuje kao relativno dobra zaštita od rizika siromaštva, jer penzioneri imaju značajno manju stopu rizika od ukupne neaktivne populacije. Ipak, u Estoniji, Letoniji i Kipru ova pravilnost ne važi, jer je stopa rizika od siromaštva kod penzionera značajno viša od stope za celu kategoriju neaktivnih.

Tabela 4.4:

Stope rizika od siromaštva prema najčešćem statusu po aktivnosti⁶², 2008.

	Stope rizika od siromaštva, u %			
	Zaposleni	Nezaposleni	Neaktivni	Penzioneri
EU27	8	44	27	17
Belgija	5	35	26	18
Bugarska	7	55	24	32
Češka	4	48	12	8
Danska	5	34	31	17
Nemačka	7	56	23	15
Estonija	7	61	32	43
Irska	6	28	27	19
Grčka	4	37	26	20
Španija	11	38	31	22
Francuska	7	39	27	10
Italija	9	42	29	15
Kipar	6	31	20	50

61 Između stope rizika od siromaštva i dugotrajne nezaposlenosti utvrđena je pozitivna korelacija, u EU 15 od 0.475, a u EU 25 od 0.406 (Marlier 2007: 81).

62 Ovaj indikator predstavlja proporciju odrasle populacije (18+) sa prihodima ispod 60% nacionalne medijane po jedinici potrošnje u domaćinstvu, i to u sledećim kategorijama prema najčešćem statusu po aktivnosti: zaposleni, nezaposleni, penzioneri i drugi neaktivni. Najčešći status po aktivnosti je definisan kao status koji je pojedinac naveo kao status u kome je proveo više od polovine meseci u kalendarskoj godini za koju je informacija o profesionalnom statusu dostupna.

Stanje u pogledu siromaštva i socijalne isključenosti u EU

	Stope rizika od siromaštva, u %			
	Zaposleni	Nezaposleni	Neaktivni	Penzioneri
Letonija	11	53	33	55
Litvanija	9	51	32	31
Luksemburg	9	52	16	5
Mađarska	5	48	24	7
Malta	5	31	20	22
Holandija	5	36	19	8
Austrija	6	41	22	13
Poljska	12	39	25	10
Portugal	12	35	28	20
Rumunija	17	43	32	19
Slovenija	5	38	22	18
Slovačka	6	43	16	10
Finska	5	43	29	22
Švedska	7	38	31	16
Velika Britanija	9	55	36	32

Izvor: Eurostat⁶³.

Međutim, praćenje socijalne uključenosti ukazalo je i na prisustvo rizika od siromaštva među zaposlenima, pogotovo u pojedinim državama članicama. Prema podacima iz 2008. godine, najviši rizik od siromaštva među zaposlenima je zabeležen u Rumuniji (18%), zatim Grčkoj (14%), Poljskoj i Portugalu (12%), Letoniji i Estoniji (11%). Stopu rizika od siromaštva među zaposlenima višu od EU proseka imale su još Italija, Litvanija, Luksemburg i Velika Britanija. Na drugom polu nalaze se zemlje sa stopom značajno nižom od EU proseka (5%), kao što su Belgija, Danska, Mađarska, Malta, Slovenija i Finska i dok Češka ima najnižu stopu (4%). U EU stopa rizika zaposlenih je viša za muškarce nego za žene (9% prema 8%), što je slučaj i u većini zemalja (posebno u Italiji, Malti i Grčkoj). Veću stopu rizika za žene imale su samo Nemačka, Estonija, Kipar, Litvanija, Luksemburg i Velika Britanija (Eurostat⁶⁴).

Relativno visok rizik od siromaštva za zaposlene povezan je sa niskim kvalifikacijama, nedovoljno plaćenim i nesigurnim poslovima, često i poslovima na određeno vreme i sa nepunim radnim vremenom.⁶⁵ Tako je u 2008. godini, rizik od siromaštva za zaposlene sa skraćenim radnim vremenom bio značajno viši od rizika za zaposlene sa punim radnim vremenom (12% prema 7%) na nivou EU27. Rad sa skraćenim radnim vremenom često je povezan sa lošim uslovima rada i niskim zaradama.

63 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sis1c&lang=en

64 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc320&plugin=1>

65 Indikativno je da su ovi oblici zapošljavanja porasli od 2000. godine i doprineli opštem porastu zaposlenosti.

Efekat koji zaposlenje može imati na smanjenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u velikoj meri zavisi i od karaktersitika domaćinstava u kojem pojedinci žive (pre svega od intenziteta rada u domaćinstvu odnosno od broja zaposlenih i izdržavanih članova). U 2008. godini (u EU27), 9,3% odraslih osoba (18–59 godina) živelo je u *domaćinstvima bez ijednog zaposlenog člana*. Učešće osoba koje žive u domaćinstvima bez ijednog zaposlenog člana najviše je u Belgiji, Mađarskoj (12%), Poljskoj, Rumuniji i Velikoj Britaniji (10%), a najmanje u Kipru (4%), Portugalu i Holandiji (5%). Udeo odraslih osoba koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova u ukupnom broju odraslih u Uniji nije se bitno menjao u periodu 2001–2008. godine, a značajno smanjenje su zabeležile samo baltičke zemlje i Bugarska (Eurostat⁶⁶).

I zemlje sa relativno visokom stopom zaposlenosti aktivne populacije imaju visok udeo odraslih osoba koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova (Finska, Danska, Velika Britanija), što govori u prilog polarizacije domaćinstava prema koncentraciji rada. U periodu 2001–2005. godine relativno značajan rast zaposlenosti bio je povezan sa vidnijim smanjenjem proporcije osoba koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova samo u baltičkim zemljama, Bugarskoj, i u manjoj meri u Italiji i Španiji (EC, 2007: 30–31).

Žene žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova češće od muškaraca (prema podacima iz 2008. godine 10,1% prema 8,2%). Deca jednako često kao i odrasli žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova (9,2%), ali su varijacije među zemljama izraženije nego kod odraslih, od 2,5% u Sloveniji do 16,4% u Velikoj Britaniji (vrednosti za sve zemlje prikazane su u tabeli 1 u aneksu 2). Život u domaćinstvima bez zaposlenih članova za decu ne znači samo lišenost adekvatnih materijalnih resursa već i adekvatnih mogućnosti za obrazovanje i razvijanje buduće radne karijere usled nedostajućeg modela uloga u porodici. Podaci za sada ne ukazuju da porast opšte stope zaposlenosti (odnosno pad nezaposlenosti) ima pozitivnog efekta na smanjenje udela dece koja žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova. U periodu 2005–2007. godine, kada je registrovan pozitivan pomak u zapošljavanju, udeo dece u takvim domaćinstvima se smanjio samo za 0,3%, na nivou EU (EC, 2008a: 20).

Praćenje socijalne isključenosti pokazalo je da prisustvo dece u domaćinstvu povećava rizike od siromaštva samo kod domaćinstava sa nižim radnim intenzitetom⁶⁷. Naime, u domaćinstvima sa maksimalnim radnim intenzitetom vrednost rizika je ista bez obzira na prisustvo dece. Odsustvo rada u domaćinstvu uslovljava daleko veći rizik od siromaštva za osobe koje žive u

66 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sis1b&lang=en

67 Rizik od siromaštva domaćinstava prema radnom intenzitetu se određuje na osnovu broja meseci u kojima su članovi domaćinstva radnog uzrasta radili u odnosu na ukupni broj meseci u kojima su mogli teorijski raditi. Domaćinstva su klasifikovana prema radnom intenzitetu u kategorije koje se rangiraju od WI (work intensity) = 0 (domaćinstva bez zaposlenih članova tokom godine) do WI=1 (puni radni intenzitet).

domaćinstvu sa decom (u rasponu od 40% u Austriji, Danskoj, Finskoj i Švedskoj do 80% u Irskoj). nego u domaćinstvu bez dece (kod kojih se rizik kreće u rasponu od 13% u Luksemburgu do 62% u Irskoj) (EC, 2006: 89).

Povezanost nivoa rizika od siromaštva i nivoa zaposlenosti je veoma kompleksna. U EU postoje zemlje sa relativno niskim stopama zaposlenosti (ispod proseka) ali i sa ispod prosečnom opštom stopom rizika od (finansijskog) siromaštva (Mađarska, Belgija, Malta), kao i one sa relativno visokom zaposlenošću ali i iznad prosečnim rizikom (Irska, Velika Britanija Portugalija). U Velikoj Britaniji, na primer, porast stope nezaposlenosti sa 2% na 10% u periodu od 1973. do 1985. godine nije uslovio promenu u nivou stope rizika od siromaštva. Takođe, u periodu 1994–2000. u šest zemalja EU zabeležen je rast nezaposlenosti uz istovremeni pad stope rizika od siromaštva (Belgija, Grčka, Nemačka, Italija, Portugal i Velika Britanija). U Danskoj, Španiji, Francuskoj, Luksemburgu i Holandiji, nezaposlenost je opadala ali je stopa siromaštva rasla, a oba indikatora su beležila porast u Švedskoj, Irskoj i Finskoj (*Ibid*). Tako divergentna kretanja posledica su kombinacije niza faktora, među kojima su najznačajnije niske zarade (zaposleni pod rizikom od siromaštva), činjenica da porast zaposlenosti nema pozitivnog efekta na sva domaćinstva i da nužno ne smanjuje broj domaćinstava bez zaposlenih članova.

4.4. Obrazovanje i rizici od socijalne isključenosti na osnovu niskih obrazovnih postignuća

Nedovoljno obrazovanje jedan je od ključnih faktora reprodukcije društvenih nejednakosti, kao i prepreka uključivanju na tržište rada, ali i šire – adekvatne informisanosti i ostvarivanja građanskih prava. Nisko obrazovani izloženi su većim rizicima nezaposlenosti, kao i nepovoljnijim uslovima zaposlenosti (nisko plaćeni, povremeni rad i sl.), zbog čega su izloženi i višim rizicima od siromaštva. Stoga sticanje adekvatnih znanja i veština postaje nužan preduslov kvalitetnijem zaposlenju i izlasku iz siromaštva. Zbog uočenog značaja obrazovnih postignuća, metodologija praćenja socijalne uključenosti obuhvatila je i odgovarajuće indikatore, među kojima je najvažniji indikator *ranog napuštanja školovanja*⁶⁸.

Podaci o broju osoba koje napuštaju obrazovni proces bez dovoljnih kvalifikacija u EU nisu ohrabrujući. U 2008. godini čak 14,9% osoba starih 18–

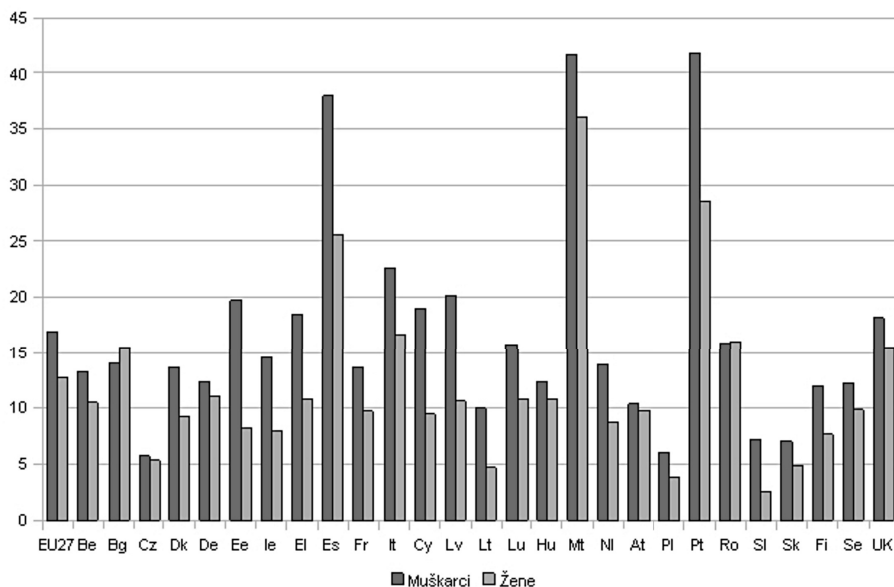
68 Ovaj indikator predstavlja udeo osoba starih 18–24 godine koji su dostigli 3-godišnje srednje obrazovanje ili manje (do nivoa 2 prema Međunarodnoj standardnoj klasifikaciji obrazovanja iz 1997 – ISCED –97) i koji se trenutno ne obrazuju (formalno ili neformalno). Između ovog indikatora i stope rizika od siromaštva postoji jasna pozitivna korelacija – na nivou EU 25, od 0.682, a na nivou EU 27, od 0.406 (Marler et al 2007: 81).

Izazovi nove socijalne politike

24 godina steklo je samo niže sekundarno obrazovanje (i nisu bile uključene u dalji proces školovanja). Premda je zabeleženo smanjenje učešća ovih osoba sa 17,1% iz 2001. godine, stanje je još uvek daleko od cilja koji predviđa da se vrednost ovog indikatora spusti na 10% do 2010. godine (EC, 2008b). Izrazito su nepovoljni podaci za južnoevropske zemlje, posebno Portugal, Maltu⁶⁹ i Španiju (grafikon 4.9). Nepovoljni trendovi (porast vrednosti ovog indikatora) zabeleženi su u Španiji, ali i u Danskoj i Austriji (na daleko nižem nivou). U muškoj populaciji je više osoba koje rano prestaju sa školovanjem no u ženskoj (na nivou Unije, 17% u odnosu na 13%), što važi za sve zemlje osim Rumunije i Češke, gde su vrednosti po polu ujednačene.

Grafikon 4.9:

Osobe stare 18–24 godine koje su rano napustile proces školovanja, 2008.



Izvor: Eurostat⁷⁰

Budući da se razmatrani indikator obrazovanja fokusira samo na najmlađu generaciju, potrebno je posmatrati i zastupljenost osoba sa nižim sekundarnim obrazovanjem i kod starijih kohorti. Prema podacima iz 2007.

69 Malta je u svom prvom nacionalnom izveštaju o socijalnoj uključenosti (iz 2005. godine) postavila cilj da vrednost ovog indikatora smanji na 25% u 2006, što očigledno nije uspeła.

70 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcod=e=tsisc060>

godine, svaka treća osoba starosti 25–64 godina je imala niže sekundarno obrazovanje kao najviši stepen obrazovanja. Udeo osoba ovog obrazovnog nivoa raste sa starošću pa je takvih čak 66% kod starijih od 65 godina. Ovakva distribucija ukazuje na nedovoljnu zastupljenost obrazovanja tokom života, budući da su razlike među generacijama uslovljene nivoom obrazovanja stečenim u mladosti (EC, 2006: 92–93).

Jedan od razvojnih ciljeva EU u oblasti obrazovanja odraslih je da 12,5% odrasle populacije bude uključeno u proces permanetnog obrazovanja do 2010. godine (EC, 2005a). Među novim članicama ovaj vid obrazovanja je relativno nerazvijen, tako da je 2005. godine obuhvat iznosio samo 3% starih 25–64 godine, i to nezaposlenih 2,8%, a nisko obrazovanih radnika samo 0,9%. Vrednosti u skladu sa ciljevima EU imala je samo Slovenija, sa obuhvatom od 17,9% odrasle populacije (*Ibid*).

Razmatrani indikatori obrazovanja pružaju okvirnu indicaciju aktualnih kompetencija stanovništva, dok direktniju meru predstavlja udeo učenika starih 15 godina bez adekvatne sposobnosti čitanja (na osnovu PISA-OECD istraživanja, koje se sprovodi svake treće godine). U 2003. godini, svaki peti učenik ove starosti je imao nisko postignuće na testu čitanja (tada su osim EU 15 bile obuhvaćene i Češka, Letonija, Mađarska, Poljska, Slovačka). Najbolji rezultati zabeleženi su u Finskoj a najlošiji u Grčkoj. Poslednji izveštaj OECD (2007) ukazuje na trendove u pojedinim zemljama u periodu 2000–2006. godine. U Estoniji, Litvaniji, Italiji, Grčkoj i Slovačkoj zabeležen je rast proporcije učenika sa lošim sposobnostima, koja prelazi 25% u 2006. godini. S druge strane, Luksemburg, Nemačka, Letonija, Portugalija i Poljska su popravile svoje relativno loše rezultate iz 2000. godine. Istraživanje je ukazalo i na znatno niža postignuća dece imigranata (rođenih van zemlje u kojoj žive). Njihova postignuća su čak za 58% lošija od postignuća dece domicilnog stanovništva, pri čemu ove razlike ostaju stabilne i nakon kontrole socio-ekonomskih faktora (EC, 2008a: 55).

EU SILC modul koji je 2005. godine bio posvećen obrazovnim postignućima dece pokazao je da deca roditelja niskog obrazovnog nivoa imaju teškoća u postizanju višeg obrazovanja. To se naročito odnosi na postizanje terciarnog obrazovanja. Osobe čiji su očevi stekli terciarno obrazovanje imale su u Nemačkoj, Finskoj i Velikoj Britaniji dva puta, a u Mađarskoj, Poljskoj i Češkoj čak i do devet puta veće šanse da i sami steknu ovaj nivo obrazovanja, nego osobe čiji su očevi imali niži ili srednji nivo obrazovanja (EC, 2008a).

4.5. Zdravlje i socijalna isključenost

Zdravlje je ključna determinanta socijalne uključenosti i participacije na tržištu rada, a zdravstveno stanje stanovništva je u pozitivnoj korelaciji sa nivoom ekonomskog razvoja, razvijenošću sistema socijalne zaštite, kao i sa

stopama aktivnosti, posebno u starijim godinama. Prepreke u ostvarivanju zdravstvene zaštite imaju direktan propratni efekat na siromaštvo i socijalnu isključenost, pogoršanjem finansijske situacije (disproporcionalna participacija u troškovima) ili ugrožavanjem sposobnosti da se aktivno participira u društvu. Prepreke uključuju nepotpunu pokrivenost zdravstvenim osiguranjem, ograničenja zdravstvene korpe⁷¹ koju pokriva javni sistem osiguranja, i participaciju u troškovima.⁷² Nizak nivo obaveštenosti o zdravstvenom sistemu i načinu njegovog funkcionisanja posebno pogađa osobe niskog obrazovanja, imigrante i osobe sa mentalnim teškoćama.⁷³

Osnovni socijalni indikator kvaliteta zdravlja populacije je očekivano trajanje života. U 2007. godini, očekivano trajanje života za žene je u EU iznosilo 82 godine a za muškarce 76 godina (Eurostat⁷⁴). To je povećanje od 4, odnosno 5 godina, u poslednje dve decenije. U bivšim socijalističkim zemljama očekivano trajanje života je ispod EU proseka i za muškarce i za žene, na šta su u velikoj meri uticali negativni efekti socio-ekonomske tranzicije tokom 1990ih godina. Nakon toga, većina zemalja ove grupe beležila je relativno brz porast očekivanog trajanja života, osim Litvanije i Letonije za muškarce, čiji je očekivano trajanje života u ovim zemljama još ispod nivoa zabeleženog 1986. godine.⁷⁵ Između zemalja koje su činile EU do 2004 (EU 15) razlike u očekivanom trajanju života su manje i nisu vezane za nivo ekonomskog razvoja i visinu medijane ujednačenog nacionalnog dohotka (južnoevropske zemlje imaju najviše vrednosti očekivanog trajanja života). Varijacije u očekivanom trajanju života između novih članica (EU 12) izraženije su povezane sa ovim indikatorima, a posebno sa visinom praga rizika od siromaštva u PPS. Razlike na nivou EU su, dakle, povećane sa proširenjem Unije i dobro ih ilustruje podatak da muškarac u Litvaniji živi 14 godina kraće od muškaraca u Švedskoj, a žena Letoniji 8 godina kraće od žene u Francuskoj (*ibid*).

71 Pojam korpe zdravstvenih beneficija definiše osnovni paket zdravstvene zaštite koji je svima dostupan (ukupnost usluga, aktivnosti i dobara koji se nadoknađuju ili direktno obezbeđuju javnim zdravstvom). U Velikoj Britaniji, na primer, čuveni Nacionalni zdravstveni sistem (National Health System – NHS) nema jasno definisanu korpu, dok je ona eksplicitna u Poljskoj (EC, 2008c).

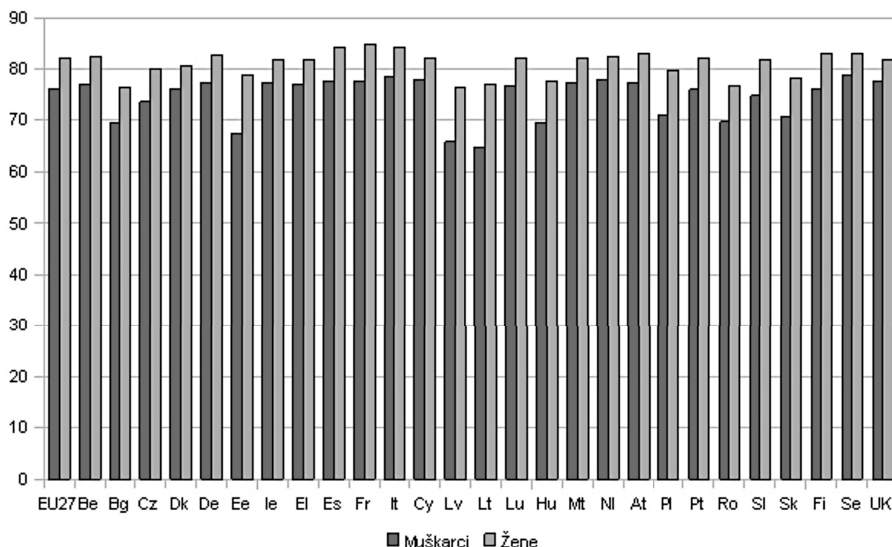
72 http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/studies_en.htm#healthcare

73 Prvi nacionalni izveštaji novopridruženih članica zapostavili su pitanje pristupačnosti usluga za stare i osobe sa mentalnim problemima, dok je ovo pitanje veoma istaknuto u izveštajima „starih“ članica od samog početka. Osim toga, osobe sa posebnim potrebama su posmatrane kao suviše homogena grupa.

74 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_mlexpec&lang=en

75 Analiza nacionalnih izveštaja novih članica pokazuje da jedino Mađarska u svojim srednjoročnim ciljevima navodi podizanje očekivanog trajanja života do 2012. (za žene na 79 godina a za muškarce na 71 godinu), kao i smanjenje preranog mortaliteta za 10% u najzaostalijim regionima do 2008. Slovenija govori o potrebi ravnomernije regionalne raspodele zdravstvene zaštite, dok Estonija procenjuje da 6% stanovništva nema zdravstveno osiguranje i da je pokriveno samo hitnim intervencijama.

Grafikon 4.10:
Očekivano trajanje života na rođenju za muškarce i žene, 2007



Izvor: Eurostat⁷⁶

Opšti porast očekivanog trajanja života u EU praćen je znatno manjim porastom očekivanog trajanja *zdravog* života. Podatak o očekivanom trajanju zdravog života je bitan za menjanje stereotipa u pogledu ekonomskog tereta koji stari predstavljaju u društvu, posebno što zdravo starije stanovništvo može biti važan resurs porodicama, zajednicama pa i ekonomiji kroz zaposlenje (EC, 2005). Prema podacima iz 2007. godine, očekivano trajanje zdravog života bilo je kraće za 14 godina od ukupno očekivanog trajanja života kod muškaraca i za 20 godina kod žena. Očekivano trajanje zdravog života jedva je nešto duže kod žena nego kod muškaraca (62,3 prema 61,6) (Eurostat⁷⁷). U protekloj dekadi, takođe, zabeležen je veći porast očekivanog trajanja zdravog života kod muškaraca. Iako žene imaju duže očekivano trajanje života važno je napomenuti da one imaju i duži period života sa bolešću odnosno zdravstvenim problemima.

Razlike u očekivanom trajanju života između osoba primarnog nivoa obrazovanja i osoba sa obrazovanjem višim od sekundarnog je čak 4–6 godina kod muškaraca i 2–4 godine kod žena (EC, 2008b: 69). Socio-ekonomske nejednakosti u zdravlju povećane su u poslednjim decenijama 20. veka

76 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_mlexpec&lang=en

77 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hlth_hlye&lang=en

u mnogim zemljama, uprkos porastu očekivanog trajanja života na nacionalnom nivou. Ove razlike nastaju rano u životu te su, na primer, deca manuelnih radnika manje težine na rođenju i imaju višu stopu smrtnosti, a u ovom pogledu je velika ugroženost nekih etničkih grupa (Romi). Iako su sve zemlje članice saglasne oko univerzalnog prava na zdravstvenu zaštitu (bilo kog osnova), u Zajedničkom izveštaju iz 2008. godine se konstatuje da ostvarivanja tih prava nije lako. Pre svega zbog regionalnih nejednakosti u pokrivenosti uslugama, visokih finansijskih troškova za pojedince, dugih lista čekanja, nedovoljne informisanosti i znanja, kao i poverenja u zdravstveni sistem kod deprivilegovanih grupa, ali i zbog specifičnih stavova i kulturnih preferenci (*Ibid*). Ukazuje se i da u ostvarivanju zdravstvene zaštite ima prostora za akciju i iznosi podatak da je kvalitet zdravstvene zaštite odgovoran za značajan deo razlike u očekivanom trajanju života između zemalja Istočne i Zapadne Evrope. Preciznije, za 24% razlike u očekivanom trajanju života muškaraca odnosno za 39% razlika kod žena (EC, 2008b: 75).

Troškovi za zdravstvenu zaštitu rasli su u svim članicama EU u periodu 1998–2008.⁷⁸ U novopridruženim članicama troškovi su znatno niži nego u starim članicama, ali su razlike u visini troškova značajne i između novih članica. Tako su troškovi u Litvaniji i Letoniji, kao zemljama u kojima se oblikuje neoliberalni režim, dva puta niži nego u Sloveniji, bliskoj korporativnom režimu (uporediti grafikon 3 u aneksu 2)..

4.6. Materijalna deprivacija i socijalna isključenost

Materijalna deprivacija uvedena je u praćenje siromaštva i socijalne isključenosti kako zbog potrebe da se detaljnije razume i opiše višedimenzionalna priroda ovih fenomena, tako i zbog potrebe da se jasnije uoče razlike između više i manje razvijenih članica EU. Činjenica da su novopridružene članice znatno siromašnije ukazuje da se u njima i osobe koje su pod rizikom od siromaštva suočavaju sa ozbiljnim problemima.

Na osnovu podataka ECHP iz 2003. godine⁷⁹ prosečna vrednost indeksa materijalne deprivacije za EU25 iznosila je 0,5. Međutim, u novopridruženim članicama (EU 10, bez Bugarske i Rumunije) bila je tri do četiri puta viša (od 1,5 do 2,0). U ovoj grupi, Slovenija je bila jedina zemlja sa vrednošću na nivou proseka za EU25, a pored nje samo je još Češka imala vrednost ispod 1. Među starim članicama (EU15) lošiji od proseka bio je samo Portugal (Marlier et al, 2007: 78).

78 Troškovi u oblasti zdravstva i dugotrajne iznose oko 8% BDP u 2008. godini.

79 Indikator materijalne deprivacije konstruisan je na osnovu prosečnog broja nedostajućih dobara u domaćinstvu od ukupno 8 posmatranih (od šporeta, frižidera, kolor TV do mobilnog telefona i kompjutera).

Istraživanje EU SILC iz 2004. godine potvrdilo je da se sa materijalnom deprivacijom daleko češće suočavaju stanovnici novih država članica. Materijalna deprivacija ispitivana je preko sledećih pokazatelja: teškoće domaćinstva da se suoči sa nepredviđenim troškovima, da omogući jednonedeljni odmor svake godine, da plati zaostale račune, da ima mesni, pileći ili riblji obrok svakog drugog dana i da ima adekvatno grejanje u stanu. Dok se u Danskoj, Luksemburgu, Holandiji i Švedskoj oko 10% populacije suočava sa bar dve od navedenih stavki, u Češkoj, Portugalu, Grčkoj, Kipru, Letoniji, Litvaniji, Malti, Poljskoj i Slovačkoj to je slučaj sa više od 40% populacije. Pored toga, najmanje domaćinstava sa problemima u plaćanju računa zabeleženo je u skandinavskim zemljama i zemljama Beneluksa a najviše u zemljama Južne i Istočne Evrope (izuzetak su Češka, Slovenija i Estonija) (EC, 2006).⁸⁰

Kada se uzmu u obzir sve tri dimenzije nemonetarne deprivacije (ekonomske teškoće, deprivacija u potrošnji zbog finansijskih razloga i deprivacija u stanovanju),⁸¹ uočava se da je u EU 15 tri puta više osoba koje nisu suočene sa materijalnom deprivacijom nego u EU10. Samo Češka i Slovenija beleže veći udeo osoba koje nisu izložene bar nekom stepenu materijalne deprivacije nego onih koji to jesu. Proporcija ispitanika koji su deprivirani na više od 50% ispitivanih indikatora je 6 puta viša u EU10 (novopridružene članice bez Kipra i Malte).⁸²

Materijalna deprivacija i finansijsko siromaštvo se ne poklapaju. Međutim, onda kada se jedno domaćinstvo istovremeno suočava sa materijalnom deprivacijom i finansijskim siromaštvom, takvo stanje se naziva konzistentnim siromaštvom. Finansijski siromašno stanovništvo u bogatim zemljama suočava se sa manjom materijalnom deprivacijom nego značajan segment populacije koji čak nije finansijski siromašan u drugim zemljama. To nameće zaključak da je u cilju jasnijeg sagledavanja dispariteta unutar EU važno

80 Dosta pažnje je posvećeno i problemima prezaduženosti stanovništva, budući da ona može da ugrozi zdravlje, porodični život, dostupnost stanovanja i zaposlenja, te posebno negativno deluje na životne uslove porodica koje školuju decu. Procena je da su liberalizacija finansijskog sistema, porast ponude kredita i ponekad neodgovorno ohrabivanje potrošača usloveli i porast prezaduženih domaćinstava u bivšim socijalističkim zemljama. Ipak, uočeno je da je ovaj problem je manje izražen nego u EU15 i pre svega se odnosi na hipoteke ili druge stambene odnosno komunalne troškove (EC, 2005).

81 Pogledati poglavlje o Metodologiji praćenja socijalne uključenosti, odeljak o indikatorima.

82 Problemi sa deprivacijom imigranata ostaje prikriven u starim članicama, a njihov udeo se kreće se od 0,1 % u Rumuniji do 8,7% u Belgiji (8,5% u Švedskoj, 5,6% u Francuskoj, 3,7% u Velikoj Britaniji). Na primer imigranti se suočavaju sa materijalnom deprivacijom u stanovanju čak i u zemljama koje imaju razvijeno strateško planiranje i značajne segmente rentalnog sektora (na primer, Francuska i Švedska). Posebno zabrinjava činjenica da među beskućnicima raste broj druge generacije imigranata, što ukazuje na dramatične probleme socijalne isključenosti. Regulacija, inspekcija i monitoring položaja ovih grupa je osnovni uslov antidiskriminacije i njihove socijalne inkluzije, a to ipak ostaju zapostavljeni indikatori i mere u nacionalnim izveštajima (EC, 2008).

Izazovi nove socijalne politike

analizirati odvojeno materijalnu deprivaciju od monetarnih indikatora (Guio, Maquet 2006: 10).

Tabela 4.5: Proporcije konzistentno siromašnih i mere ukrštanja deprivacije i finansijskog siromaštva, odabrane zemlje

	AT	BE	DK	EE	ES	FL	FR	GR	IE	IT	LU	NO	PT	SE
Konzistentno siromašni	5	8	3	13	11	5	9	14	8	11	4	3	14	3
Stopa siromaštva među depriviranimima	31	32	24	30	34	26	27	33	45	4	45	28	32	24
Stopa deprivacije među siromašnima	41	53	31	67	56	50	69	68	41	59	35	31	69	31

Izvor: Guio, Maquet 2006: 204.

Istraživanje višestruke deprivacije i dugotrajnog siromaštva u EU 15 pokazalo je relativno nisku korelaciju između različitih oblika deprivacije. Bazična deprivacija se odnosi na pitanja ishrane, odevanja, odmora i plaćanja računa. Sekundarna deprivacija se odnosi na posedovanje automobila, telefona, potrošnih dobara. Stambena deprivacija se odnosi na komunalnu opremljenost i kvalitet stana (vlažnost, izolacija). Deprivacija okruženja odnosi se na buku, zagađenje, vandalizam, i sl. Najjaču povezanost pokazuju bazična i sekundarna deprivacija (0.446) (Whelan et al, 2002: 98). U EU 15 je relativno mali postotak ljudi koji su istovremeno izloženi svim vidovima materijalne deprivacije.

4.7. Socijalna isključenost u različitim socijalnim režimima

Rizik od siromaštva i socijalne isključenosti rašireniji je u južnoevropskim zemljama (Portugalija, Grčka, Španija, Italija) sa rudimentarnim tipom korporativnog socijalnog režima, kao i u zemljama koje se vezuju za liberalni sistem kako unutar starih članica (Irska, Velika Britanija), tako i unutar novopridruženih (baltičke zemlje). Prethodna analiza pokazala je da se efekti različitih socijalnih režima prepoznaju u vrednostima posmatranih indikatora, iako heterogenost unutar jednog tipa nije mala (Tsakloglou, Papadopoulos 2002). Uočava se i izvestan stepen konvergencije među socijalnim režimima (Cruggs & Allan 2006).

Studija Matković i saradnika (2007) analizira promene u novopridruženim članicama (većinom bivših socijalističkih zemalja) iz perspektive teorija socijalne države, jer je takav pristup još dominantan u proučavanju promena u starim članicama.⁸³ Analiza je imala za cilj da ponudi moguće rangiranje zemalja EU na osnovu 5 indikatora (Tabela 4.6). Pokazalo se da nema mnogo

83 Autori ukazuju da se takvim pristupom ne mogu do kraja obuhvati sve tendencije promena, ne samo između tipova socijalnih država starih i novih članica, već i unutar ovih grupacija.

razlika između socijaldemokratskog i korporativnog režima u nivou rizika od siromaštva i dohodovnih nejednakosti, premda su se južnoevropski (rudimentarni) i liberalni tip potvrdili kao specifični. S druge strane, u grupi postsocijalističkih zemalja, uočava se da izvesne razlike u nivou društvenih nejednakosti tokom socijalističkog perioda, uz različita tranzicijska iskustva, utiču na varijacije koje se danas ispoljavaju među ovim zemljama. Tako se Slovenija, Češka i Mađarska nalaze na gornjem delu rang liste, dok su Estonija, Letonija i Litvanija na njenom dnu.

Tabela 4.6:

Rangiranje odabranih članica EU prema ukupnom skoru na 5 indikatora⁸⁴

Rang*	Skor	Zemlje
5	8–10	Švedska (10) Austrija (9), Danska (9), Finska (8)
4	6–7	Holandija (7), Francuska (7), Slovenija (7), Češka (8), Belgija (6), Mađarska (6), Italija (6)
3	4–5	UK (5), Španija (4), Slovačka (4)
2	2–3	Grčka (3), Portugalija (3), Poljska (2), Estonija (2)
1	0–1	Letonija (1), Litvanija (0)

Preuzeto iz: Matković et al, 2007: 640

Ove varijacije, dakle, u osnovi odgovaraju klasifikaciji Lendvajeve (pogledati drugo poglavlje). One se uglavnom pripisuju nivou ekonomskog razvoja, strategijama razvoja, jačini uticaja socijalističkog nasleđa (dekompozicije i privatizacije sistema socijalne zaštite), kao i različitom uticaju koji na ove zemlje imaju ideje evropske socijaldemokratije, odnosno, liberalne ideje (Deacon, 2000).

U Zajedničkom izveštaju o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti iz 2008. godine učinjen je pokušaj da se zemlje EU grupišu po osnovu sledećih indikatora siromaštva i socijalne isključenosti: postignutih efekata socijalnih transfera na redukciju rizika od siromaštva, udela osoba u domaćinstvima bez zaposlenih članova, visine rizika od siromaštva za zaposlene i opšteg rizika od siromaštva. Dobijene su 4 grupe zemalja:

1. Zemlje sa povoljnim vrednostima na svim navedenim indikatorima – sa niskim učešćem osoba koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova i sa visokim i efektivnim socijalnim transferima (Švedska, Finska, Danska, Holandija, Austrija, Slovenija i Kipar).
2. Zemlje koje imaju povoljne vrednosti na svim navedenim indikatorima osim visokog učešća osoba koje žive u u domaćinstvima bez zaposlenih članova (Belgija, Češka, Nemačka, Francuska i Irska);

84 Rangiranje je zasnovano na 5 indikatora: dohodovne nejednakosti (Gini koeficijent), stopa rizika od finansijskog siromaštva, nematerijalna deprivacija, visina socijalnih troškova i efekti socijalnih troškova na redukovanje stope rizika. Na svakom indikatoru dobijena je vrednost u rasponu 0–2 (raspon vrednosti indikatora je sažiman u četiri kvartila), tako da je ukupan skor svake zemlje mogao biti maksimalno 10 i minimalno 0 (Matković et al, 2007: 640).

3. Zemlje koje obeležava visok rizik od siromaštva među zaposlenima i visok udeo osoba koje žive u u domaćinstvima bez zaposlenih članova (Mađarska, Malta, Slovačka, i Velika Britanija).
4. Zemlje sa visokim opštim rizikom i rizikom od siromaštva među zaposlenima, niskim nivoom efektivnosti socijalnih transfera, iako sa relativno niskim učešćem osoba koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova (Grčka, Španija, Italija, Estonija, Litvanija, Letonija, Poljska i Luksemburg) (EC, 2008b: 18–19).

Uočava se da u prvoj grupi dominiraju nordijske zemlje, a u poslednjoj južnoevropske i novopridružene članice sa najliberalnijim modelom socijalne zaštite. Pokazuje se i da su značajne i varijacije među zemaljama istog tipa socijalne države, kako kod socio-demokratskog, tako i kod korporativnog tipa. Ustanovljeno je da u evropskim razmerama liberalni tip nema koherentnost, jer i Irska i Velika Britanija, iako po pravilu imaju lošije skorove na posmatranim dimenzijama, imaju i programe koji idealno tipski ne odgovaraju socijalnom režimu u koji se svrstavaju (Scruggs, Allan 2006: 69).

Marlie je sa sardnicima (Marlier et al, 2007) kombinovao vrednosti stope rizika od siromaštva i praga siromaštva u PPS (iz 2003. godine) da bi ukazao na razlike unutar EU 25 (bez Rumunije i Bugarske). Tabela 4.7. ukazuje da prvu grupu čine zemlje sa *ispod prosečnim rizikom od siromaštva i iznad prosečnom kupovnom moći* i da je u njoj koncentrisana većina starih članica. Među starim članicama su malobrojne one koje imaju *nisku kupovnu moć i visok rizik od siromaštva* (grupa 4), a sačinjavaju ih južnoevropske zemlje rudimentarnog tipa socijalne države. Među starim članicama, najmalobrojnije su zemlje sa *iznad prosečnim rizikom i sa visokom kupovnom moći*, a to su zemlje sa najliberalnijim tipom socijalne države (grupa 2). Sve novopridružene članice (osim Kipra) koncentrisane su u grupama ispod prosečne kupovne moći (grupe 3 i 4), a razlikuju se u pogledu visine rizika od siromaštva. Po pravilu, zemlje koje su dekonstrukciji socijalističkog nasleđa pristupile radikalnije i sa neoliberalnijih pozicija nalaze se u grupi iznad prosečnog rizika od siromaštva (grupa 4), a sve ostale u grupi sa ispod prosečnim rizikom (grupa 3). Prema podacima iz 2005. godine, Bugarska bi bila priključena trećoj, a Rumunija četvrtoj grupi zemalja.

Tabela 4.7:

Distribucija članica EU prema stopi rizika od siromaštva i praga siromaštva iskazanog u PPS

Kupovna moć u PPS	Rizik siromaštva			
	Ispod EU proseka		Iznad EU proseka	
Iznad EU proseka	G1	AU, BE; CY; DK; FI, FR, DE, LU; NL, SE	G2	IE, UK
Ispod EU proseka	G3	CZ; HU; LT; MT; SI	G4	EE; EL; IT; LV; PT; SK; ES

Izvor: Marlier et al (2007).

Istraživanja koja se fokusiraju na efekte strategije zapošljavanja i poma-ka od načela zaposlenosti ka zapošljivosti i od sigurnosti posla ka permanen-tnoj obuci (politika fleksibilnih mera kojima se kombinuju radna aktivnost, zaštita dohotka i zaposlenja, i druge mere socijalne zaštite), ukazuju da se u EU15 najuspešnijim pokazuje socio-demokratski režim (Danske, Švedske, Finske, Holandije, mada se režim poslednje zemlje smatra mešovitim), a da najgore rezultate ima rudimentarni korporativni režim u južnoevropskim zemljama. Anglosaksonski (liberalni) režim je slabiji u pogledu socijalne sigurnosti, a korporativni pokazuje nedostatke i u pogledu fleksibilnosti tržišta rada (Begg, Berghman 2002). Ukazuje se i na konvergenciju u nivou troškova socijalne zaštite u grupi starih članica u periodu 1995–2001. godine. Naime, zemlje koje su alocirale najviše resursa, najviše su i smanjile troškove (što je uslovalo i povećanje dohodovnih nejednakosti i rizika od siromaštva), dok su suprotne tendencije primetne u zemljama koje su imale niske troškove. Razlike među zemljama različitih socijalnih režima, međutim i dalje su uočljive. Tako, zemlje socio-demokratskog tipa i pored primetne redukcije i dalje imaju najviše socijalne troškove, najegalitarinije su u pogledu distribucije dohotka i imaju najniži rizik od siromaštva. Južnoevropske zemlje su najmanje egalitarne i imaju niske transfere, osim penzijskog sistema koji je ključni mehanizam smanjivanja siromaštva (Adelantado, Cuevas 2006).

4.8 Zaključak

Problem siromaštva i socijalne isključenosti nije jednako akutan u svim članicama EU niti za sve grupe stanovništva. Grupe visokog rizika svuda čine žene, deca, mladi (16–24 godina) i stariji od 65 godina, nezaposleni, samohrani roditelji, domaćinstva sa troje i više dece, samačka domaćinstva. Posebno se izdvajaju samohrani roditelji, koji u nekim zemljama imaju i do 75% viši rizik od siromaštva u odnosu na ukupnu populaciju. U 2006. godini, od 78 miliona osoba u EU koje su se nalazile u riziku od siromaštva deca su činila 24%, stari 19%, neaktivna populacija stara 18–64 godine 22%, zaposleni iste starosti 20% a nezaposleni 12%. Činjenica da populacija radnog uzrasta čini od 50% do 60% osoba u riziku od siromaštva, govori u prilog aktiviranja radnih potencijala kao bitnom preduslovu saniranja siromaštva i socijalne isključenosti. S druge strane, činjenica da su deca prezastupljena u strukturi osoba u riziku od siromaštva (u odnosu na učešće dece u ukupnom stanovništvu) ukazuje i na neophodnost drugih finansijskih transfera i mera socijalne podrške.

Proširenje Evropske Unije unelo je i nove dileme u pogledu konvergen-cije odnosno divergencije životnog standarda. Porast razlika u nivou prosečnog dohotka pojačava neracionalnost ideje da se granica siromaštva definiše

na nivou EU kao jedinstvenog socijalnog entiteta. U prilog tome, međutim, ide argumentacija o jednakosti građana EU u pogledu socijalnih prava, kao i njihove subjektivne procene u odabiru referentnih grupa u odnosu na koje procenjuju svoju poziciju. Izbor referentnih grupa više nije, odnosno ne mora biti ograničen, na nacionalne okvire, što može uslovljavati i legitimizacijske krize u nekim zemljama članicama. To dobro ilustruje činjenica da su stope subjektivnog siromaštva u starim članicama (EU 15) niže od objektivnog (rizika od) siromaštva, dok je u novim članicama (EU 12) suprotno. Dakle, iako između ovih grupa nema značajne razlike u nivou rizika od siromaštva, subjektivno siromaštvo⁸⁵ je dva i po puta više u novim članicama EU nego u starim (40% prema 15%). To se povezuje sa izraženom materijalnom deprivacijom i činjenicom da je subjektivna percepcija jače povezana sa zapadnim modelom životnog standarda nego sa realnim finansijskim mogućnostima, kao i sa relativno naglim porastom društvenih nejednakosti u većini novih članica EU (Matković et al, 2007: 642–648)

Poređenje vrednosti osnovnih indikatora rizika od siromaštva i socijalne isključenosti između starih (EU 15) i novih članica (EU12) ukazalo je i da:

1. Rizik od siromaštva i dubina rizika nisu povećani sa proširenjem Unije, premda se iza ovih podataka kriju veoma različiti realni uslovi života (što je ilustrovano velikim varijacijama u nivou apsolutnog praga od siromaštva u PPS, i razlikama u nivou materijalne deprivacije).
2. Proširenje nije doprinelo porastu dohodovnih nejednakosti jer su one relativno niske u novopridruženim članicama, ali sa tendencijom brzog porasta.
3. U pogledu stopa nezaposlenosti, a posebno dugotrajne nezaposlenosti, novopridružene članice su doprinele pogoršanju stanja u EU.
4. Udeo osoba koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova je relativno povoljan u novopridruženim članicama.
5. U oblasti obrazovanja pridruživanje novih članica je doprinelo poboljšanju pokazatelja na nivou EU, jer one imaju relativno niske udele mladih koji rano napuštaju obrazovni proces, a relativno je povoljan i nivo obrazovanja starijih kohorti.
6. Najnegativniji efekat proširenja EU ispoljava se u oblasti zdravlja i očekivanog trajanja života, što je sintetski pokazatelj koji upućuje na visok nivo materijalne deprivacije i socio-ekonomske nesigurnosti u novim članicama.
7. Materijalna deprivacija je, dakle, dimenzija u kojoj je proširenje Unije donelo porast razlika među članicama odnosno pogoršanje stanja na nivou EU.

85 Subjektivno siromaštvo je procenjeno na osnovu odgovora domaćinstava da imaju teškoće odnosno velike teškoće u „sastavljanju kraja sa krajem“ (EU SILC).

8. Na osnovu iskustva starih članica moglo bi se reći da veći socijalni troškovi po glavi stanovnika obezbeđuju relativno niži rizik od siromaštva i obratno, ali se ova slika menja sa proširenjem Unije, jer neke od novih članica imaju relativno niske socijalne troškove ali i nizak nivo rizika od siromaštva.

Određeni aspekti konvergencije između novih i starih članica se uočavaju u oblasti penzijskih sistema i zdravstvene brige, kao i u pogledu socijalnog položaja ukupnog stanovništva. Nove članice se uglavnom uklapaju u okvire varijacija koje su postojale među starim članicama. Otuda i optimističan stav da će se razlike unutar Unije i dalje smanjivati, iako se može reći da nove članice nemaju isti potencijal za brzi razvoj, kakav su pokazale, na primer Irska i Španija, od ulaska u EU (Manning, 2004).

Literatura

- Adelantado, J, Cuevas, E.C. (2006) *Globalization and the welfare state: the same strategies for similar problems?*, Journal of European Social Policy, Vol 16(4): 374–386.
- Begg, I. Berghman, J. (2002) *EU social (exclusion) policy revisited?*, Journal of European Social Policy 2002, 12(3): 179–194.
- Cruggs, L. Allan, J. (2006) *Welfare-state decommodification in 18 OECD countries: a replication and revision*, Journal of European Social Policy, 2006 16(1): 55–72
- Deacon, B. (2000) *Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalisation*, Journal of European Social Policy, 2000, 10 (2): 146–161.
- Cruggs & Allan, 2006: 69
- European Commission (1989) *The Fight Against Poverty: Interim Report on the Second European Poverty Programme*, Supplement 2/89, Social Europe, Brussels.
- European Commission (2008a) *Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion*, Brussels.
- European Commission (2008b) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, SEC (2008) 91 final and COM (2008) 42 final, Luxembourg: Office for Official Publications of EC
- European Commission (2008c) *Poverty and Social Exclusion in Rural Areas*, Luxembourg: Office for Official Publications of EC
- European Commission (2008b) *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*, Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2.
- European Commission (2007) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Brussels.
- European Commission (2006) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, COM (2006) 62 final, Luxembourg: Office for Official Publications of EC

Izazovi nove socijalne politike

- European Commission (2005) Report on Social Inclusion 2005: *An Analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004–2006) submitted by the new Member States*, SEC (2005) 256, Luxembourg: Office for Official Publications of EC.
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Ferrera, M. (1996) *The Southern Model of welfare in Social Europe*, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17–37.
- Guio, A.C, Maquet, I.E. (2006) Material Deprivation and Poor Housing: What can be learned from the EU SILC 2004 data? Conference: *Comparative EU Statistics on income and living conditions: Issues and Challenges*, Helsinki, November 2006.
- Lendvai, N. (2009), *Variety of Post-communist welfare: Europeanization and emerging Welfare regimes in the New EU Member States*, Paper for the RC–19 Montreal, August 2009.
- Manning, N. (2004) *Diversity and Change in Pre-Accession Central and Easter Europe Since 1989*, *Journal of European Social Policy*, 2004, 14 (3) 211–232
- Marlier, E, Atkinson, A.B, Cantillon, B, Nolan, B. (2007) *The EU and Social Inclusion*, The Policy Press, Bristol.
- Matković, T. et al (2007) Inequality, Poverty and Material Deprivation in New and Old Members of European Union, *Public Health*, 48: 636–52.
- OECD (2007) *Pisa 2006: Science Competencies for Tomorrow's World*, Vol. 1.
- OECD (2004) *Take-up of welfare benefits in OECD countries: A Review of the evidence*, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No17, 2004.
- Scruggs, Lyle and James Allan. (2006) „Welfare State Decommodification in Eighteen OECD Countries: A Replication and Revision“ *Journal of European Social Policy* 16(1): 55–72.
- Tsakoglou, P., Papadopoulos, F. (2002) *Agregate level and determining factors of social exclusion in twelve countries*, *Journal of European Social Policy* 2002, 12(3): 211–225.
- Whelan, Ch.T., Layte, R. and B. Maitre, (2002) *Multiple deprivation and persistent poverty in the European Union*, *Journal of European Social Policy* 2002, 12(2): 91–105.

5. SOCIJALNA UKLJUČENOST U SRBIJI

Ovo poglavlje ima dvostru zadatak. Sa jedne strane u njemu se nastoji pregledno opisati stanje siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji u kontekstu odloženih procesa post-socijalističke transformacije, ali i aktuelnih i predstojećih procesa u pridruživanju EU. Sa druge strane, u njemu su izloženi procesi koji predstavljaju prilagođavanje institucionalnim okvirima oblikovanja politike socijalne uključenosti u EU, a koji podrazumevaju pripremu za buduću participaciju u OMK. O ulozi koju politika socijalne uključenosti ima u procesima reforme socijalne politike i izazovima transformacije socijalnog režima u Srbiji, raspravlja se u poslednjem poglavlju ove studije.

5.1. Od siromaštva ka socijalnoj uključenosti: priprema Srbije za OMK

Pitanje uključivanja Srbije u OMK povezano je, naravno, sa procesom priključenja EU. Bilateralni odnosi Srbije sa EU uključeni su u širi okvir regionalne politike Unije prema zemljama Zapadnog Balkana. Politika EU prema zemaljama Zapadnog Balkana (Srbija, Makedonija, Albanija, Crna Gora, BiH i Hrvatska), od 1999. godine dobila je naziv *Proces stabilizacije i pridruživanja*. Ovaj proces je zamišljen kao institucionalno kraći put za pridruživanje EU, koji se sada može ostvariti u jednom koraku (zaključenjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*), umesto u ranije predviđena dva koraka (najpre *Sporazum o trgovini i saradnji*, pa *Sporazum o pridruživanju*).

Proces priključenja EU

Nakon ratifikacije i stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju od strane država članica, predstoji sprovođenje sporazuma koje se odvija pod nadzorom organa EU nadležnih da prate postupak pridruživanja. Nakon ispunjenja uslova iz Sporazuma, državu kandidata očekuje podnošenje molbe – kandidature za pristupanje Uniji. Tada počinje proces pregovora o pristupanju. Savet EU donosi odluku o početku pregovora, na

konferenciji vlada država članica, koje se održavaju svake četiri godine. Ukoliko se zaključi da je država spremna da stekne status kandidata, pregovori o pristupanju mogu da započnu u roku od 6 meseci. Pregovore vodi Predsedništvo EU, u ime država članica i u saradnji sa Evropskom komisijom. Po završetku pregovora i izrađenog nacrtu teksta Ugovora, koji moraju da odobre Savet i Parlament EU, pristupa se potpisivanju. Ugovor stupa na snagu kada ga ratifikuju sve države članice i država kandidat.

Izvor: Evropski pokret u Srbiji, 2008.

Srbija i EU potpisale su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i Prelazni trgovinski sporazum 2008. godine.

Lisabonska strategija postaje relevantna za zemlje Zapadnog Balkana od 2006. godine. Prihvatanje ciljeva Lisabonske strategije u domaćim politikama razvoja treba da podupre proces pridruživanja, mada ispunjenje ovih ciljeva nije postavljeno kao uslov za priključenje. Iako u ovom procesu nesporno ekonomske politike imaju prioritet, politika socijalne uključenosti predstavlja takođe važan aspekt približavanja EU. Stoga je uključivanje u evropski socijalni proces, usaglašavanje institucionalnog okvira i politika, obaveza koja stoji pred Srbijom u procesu njenog pridruživanja EU.

U ovakvom kontekstu, Srbija postepeno prelazi sa okvira praćenja siromaštva, koji je godinama realizovan uz podršku i na osnovu metodologije Svetske banke (Anketa o životnom standardu 2002, 2003. i 2007), na okvir praćenja socijalne uključenosti po metodologiji EU. To podrazumeva promene u institucionalnom okviru, metodologiji praćenja stanja i efekata politika, ali promene i u oblikovanju i povezivanju relevantnih politika. Značajno nasleđe, koje može da olakša ovaj proces, predstavlja politika smanjenja siromaštva koja se u Srbiji sprovodi od 2003. godine, kada je usvojena Strategija za smanjenje siromaštva (SSS). Znanja o osnovnim karakteristikama siromaštva u Srbiji su dostupna, važne smernice za razvoj politika u borbi protiv siromaštva definisane, a ključni akteri (nosioci politika, institucije, civilni sektor, stručnjaci) uključeni u procese formulisanja i sprovođenja politika (od izrade zakona, strategija i mera na nacionalnom i lokalnom nivou, do sprovođenja konkretnih programa za ranjive grupe u lokalnoj zajednici).

Ciljevi i strateški pravci definisani u SSS suštinski su na liniji ciljeva i strategija socijalne uključenosti i socijalne zaštite u EU. Naime, osnovni cilj SSS je da se do 2010. godine u Srbiji prepolovi siromaštvo, a strateški pravci koji su prepoznati kao odgovarajući za dostizanje ovog cilja su:

- Dinamičan privredni rast i razvoj sa naglaskom na otvaranju novih radnih mesta u privatnom sektoru;

- Sprečavanje pojave novog siromaštva kao posledice restrukturiranja privrede i racionalizacije državne uprave;
- Efikasna primena postojećih i definisanje novih programa, mera i aktivnosti usmerenih na najsiromašnije i socijalno ugrožene grupe (Vlada RS, 2007).

Važno je napomenuti da su ciljevi definisani u SSS već u značajnoj meri integrisani u različite sektorske politike, memorandum o budžetu, programe partnerstva između države i civilnog sektora, lokalne socijalne i razvojne politike, kao i projekte podržane od strane međunarodnih organizacija i fondova.

Osim toga, socijalna kohezija je prisutna i kao jedna od najznačajnijih dimenzija u Strategiji održivog razvoja Republike Srbije, a realizacija i praćenje Milenijumskih ciljeva razvoja u Srbiji u značajnoj meri se kreću u istom pravcu. Nacionalna strategija zapošljavanja Republike Srbije 2005–2010 eksplicitno se poziva na ciljeve Lisabonske strategije uključujući i povećanje socijalne kohezije kroz uključivanje ranjivih grupa na tržište rada. U istoj meri u kojoj je borba protiv siromaštva predstavljala važan aspekt socio-ekonomskog razvoja u Srbiji, unapređenje socijalne uključenosti predstavljaće važnu komponentu definisanja bilo koje razvojne politike u zemlji. Sa jedne strane, stečena iskustva i započeti procesi u velikoj meri olakšavaju uključivanje u OMK. Sa druge strane, biće potrebno uložiti dosta napora da se kroz institucije, mreže i politike uspostavljene na drugačijim osnovama, izvrše prilagođavanja okviru, standardima, metodologijama i procesima OMK.

Početni koraci u procesu prilagođavanja Srbije evropskom socijalnom projektu već su učinjeni. Tim podpredsednika vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva je transformisan u Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, sa novim mandatom da pruži podršku potpredsedniku Vlade za evropske integracije da koordinira, nadzire i izveštava o naporima Vlade u oblasti socijalnog uključivanja i pridruživanja Srbije OMK. Početno ispitivanje i definisanje nacionalno specifičnih indikatora za praćenje socijalne uključenosti sprovedeno je u 2008. godini u okviru projekta koji je podržao nekadašnji Tim podpredsednika vlade za implementaciju SSS. Pored toga, Srbija je pripremila izveštaj o Socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti za Evropsku komisiju 2008. godine (EC, 2008), a Evropska komisija je sačinila takav izveštaj za Region Zapadnog Balkana 2009.godine. U periodu 2009–2010. godine u Srbiji je sproveden veliki projekat *Promocija debate o socijalnoj inkluziji*, koji sprovodi konzorcijum državnih institucija socijalne zaštite i nevladinih organizacija, predvođen Fondom za socijalne inovacije Ministarstva rada i socijalne politike RS. Projekat je podržala Evropska komisija – Direktorat za zapošljavanje, socijalnu politiku i jednake šanse, u okviru akcionog programa PROGRES. Projekat je imao za cilj da snimi početno stanje procesa prilagođavanja,

započne informisanje i edukovanje o novom okviru socijalne politike, kao i da pokrene i promoviše debatu o socijanoj uključenosti u Srbiji. Napokon, u Srbiji se planira i sprovođenje prvog istraživanja EU SILC, koje treba da sprovede Republički zavod za statistiku.

5.2. Usklađivanje metodologije praćenja socijalne uključenosti

U cilju praćenja socijalne uključenosti, kao i razvoja politika socijalne uključenosti i socijalne zaštite, Vlada Srbije definisala je i predstavila indikatore socijalne uključenosti u Republici Srbiji (Vlada RS, 2009). U studiji *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*, ispitane su aktuelne mogućnosti za primenu zajedničkih EU indikatora, a razvijeni su i brojni nacionalno specifični indikatori. Ovi indikatori su definisani kroz obuhvatan konsultativan process koji je uključio nosioce politika, ekspertsku zajednicu, civilno društvo i stanovništvo izloženo rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti. Na ovom mestu će prvo biti prezentovani nalazi pomenute studije o mogućnostima praćenja EU zajedničkih indikatora u Srbiji, a potom će biti prikazan početni portfolio nacionalno specifičnih indikatora za Srbiju.

5.2.1. Mogućnosti praćenja EU zajedničkih indikatora u Srbiji

Pregled mogućnosti praćenja EU indikatora u Srbiji ukazuje na značajne probleme pre svega u oblasti praćenja indikatora koji se odnose na finansijsko siromaštvo. Naime, za sada je jedino Gini koeficijent (koji predstavlja kontekstualni indikator) dostupan kroz DevInfo bazu podataka.⁸⁶ Ostale EU indikatore finansijskog siromaštva Republički zavod za statistiku (RZS) ne izračunava, niti ih izračunavaju nezavisni istraživači ili nezavisne naučne institucije⁸⁷. Osnovni indikator siromaštva (stopa rizika siromaštva), RZS je izračunao i objavio u studiji „Siromaštvo u Srbiji u 2006: preliminarni rezultati“. Međutim, taj indikator, kao i pomenuti Gini koeficijent, bio je definisan na bazi potrošnje, a ne dohotka, kao procenat lica čija je potrošnja po potrošačkoj jedinici bila manja od 60% nacio-

86 Ova baza podataka se nalazi na internet stranicama Republičkog zavoda za statistiku i sačinjena je prvenstveno sa ciljem praćenja napretka u ostvarivanju Milenijumskih ciljeva razvoja (<http://webzrzs.stat.gov.rs/axd/index.php>)

87 Izračunavanje stope rizika od siromaštva u skladu sa EU metodologijom (kao proporcije stanovništva sa ukupnim prihodima u domaćinstvu nižim od 60% nacionalne medijane) prvi put je primenjeno u istraživanju o socijalnoj isključenosti u ruralnim područjima Srbije (SeConS, UNDP) krajem 2009. godine. To je za sada jedini pokušaj da se finansijsko siromaštvo izmeri preko EU indikatora.

nalne medijane potrošnje po potrošačkoj jedinici. Zbog toga on nije uporediv sa indikatorom preporučenim od strane EU (Vlada RS, 2009).

Osnovni razlog zbog koga se ne mogu izračunati vrednosti za EU indikatore finansijskog siromaštva jeste višegodišnja primena metodologije merenja siromaštva preporučene od strane Svetske banke, koja meri siromaštvo preko potrošnje a ne preko prihoda. Linija siromaštva je definisana kao apsolutna linija siromaštva, što znači da ona ostaje fiksna u vremenu (tj. prilagođava se samo zbog inflacije). Za razliku od ove metodologije, EU koristi dohodak kao meru blagostanja stanovništva, a liniju siromaštva formira kao relativnu meru (60% medijane potrošnje po potrošačkoj jedinici) koja raste sa rastom životnog standarda. U pomenutoj studiji se ocenjuje da je ova linija siromaštva pogodnija za međunarodna poređenja nego za praćenje dinamike siromaštva (*Ibid*).

Postoje dva osnovna izvora podataka koja bi se mogla koristiti za praćenje indikatora finansijskog siromaštva: Anketa o potrošnji domaćinstva (APD) i Anketa o životnom standardu (AŽS). Prednost korišćenja podataka o dohotku domaćinstva iz APD je u tome što se radi o redovnom statističkom istraživanju koje RZS sprovodi godišnje (to jest kvartalno), pa se podaci o dohotku mogu dobijati kontinuirano. Metodologija koncipiranja i sprovođenja ove Ankete znatno je poboljšana od 2005. godine, kao i sam kvalitet podataka (Krstić, Sulla, nav. prema Vlada RS, 2009). Osnovni nedostatak APD jeste što podaci o dohotku nisu dovoljno razvrstani, pa pojedini izvori dohotka mogu ostati neobuhvaćeni anketom slučajno, a ne iz potrebe ispitanika da prikrije takve prihode⁸⁸ (Vlada RS, 2009). Sa druge strane, podaci o nekim izvorima dohotka u AŽS su više raščlanjeni, ali je problem u tome što su podaci iz ove ankete dostupni samo za tri prethodne godine (2002, 2003, i 2007.) i neće biti dostupni ubuduće, s obzirom da se ovo istraživanje u Srbiji neće ponavljati.

Autori pomenute vladine studije ukazuju da je na osnovu podataka APD ipak moguće izračunati gotovo sve EU indikatore finansijskog siromaštva osim dva. Naime, stopu stalnog rizika od siromaštva nije moguće izračunati zato što ovaj indikator zahteva panel podatke, a APD se ne sprovodi na panel uzorcima. Drugi indikator je stopa rizika od siromaštva prema intenzivnosti rada članova domaćinstva, koga nije moguće izračunati zato što u APD ne postoji pitanje o radnoj intenzivnosti članova domaćinstva. Autori zaključuju da bi prilagođavanje APD potrebama praćenja EU zajedničkih indikatora zahtevalo izmene u metodologiji i veličini uzorka. Naime, bilo bi potrebno dopuniti anketu dodatnim pitanjima (o migracijama, etičkoj pripadnosti i sl.) a uzorak bi morao biti uvećan toliko da omogućuje pouzdano zaključivanje na nivou regiona⁸⁹. Povećanju međunarodne uporedivosti ovih indikatora svakako bi

88 APD prikuplja podatke o dohotku iz 25 osnovnih izvora za svako domaćinstvo.

89 Pod regionima se misli na teritorijalne celine koje bi se dobile agregiranjem opština ili upravnih okruga.

doprinelo revidiranje liste svih izvora dohotka u APD. To znači da bi neke zbirne stavke izvora dohotka bilo potrebno detaljnije raščlaniti. Na taj način Srbija bi se, u procesu tranzicije ka EU-SILC istraživanju, mogla pridružiti Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini koje prate EU indikatore finansijskog siromaštva takođe na osnovu podataka APD (*Ibid*).

Kada je reč o primarnim i sekundarnim EU indikatorima koji se odnose na pristup tržištu rada, na osnovu Anekete o radnoj snazi (ARS) moguće je izračunati stopu dugoročne nezaposelnosti, indikator o domaćinstvima bez zaposlenih, kao i jaz zaposlenosti imigranata. Za indikator regionalne kohezije uzorak ARS nije odgovarajući, pri čemu u Srbiji ne postoji i zvanična klasifikacija regiona.

Kod indikatora zdravlja, za sada je moguće dobiti podatak samo o indikatoru očekivanog trajanja života, dok ostali indikatori u izvorima redovnog praćenja nisu zastupljeni. Podaci o sva tri indikatora obrazovanja (rano napuštanje školovanja, nisko obrazovno postignuće i pismenost testirana preko postignuća na PISA testu) mogu se obezbediti. Prva dva moguće je dobiti na osnovu podataka ARS i APD, dok je podatke za treći moguće dobiti na osnovu uključenosti učenika Srbije u PISA testiranje poslednjih nekoliko godina.

Analiza mogućnosti praćenja EU indikatora u Srbiji pokazala je da se o velikom broju osnovnih indikatora već prikupljaju podaci. Međutim, način prikupljanja podataka, izračunavanja i prikazivanja vrednosti za indikatore u skladu sa EU metodologijom zahteva još dosta rada na metodološkom prilagođavanju.

5.2.2. Potencijalni nacionalno specifični indikatori praćenja siromaštva i socijalne isključenosti

Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU predviđa i podstiče države članice da u sprovođenju SILC istraživanja i pri izradi NPA socijalne uključenosti i socijalne zaštite koriste nacionalno specifične indikatore. Na taj način omogućavaju se adekvatniji uvidi u stanje u okviru specifičnih društvenih konteksta, kao i formulisanje efikasnijih mera za unapređenje socijalne uključenosti stanovništva. Pri izradi nacionalno specifičnih indikatora u Srbiji pošlo se od sledećih ključnih specifičnosti relevantnih za definisanje metodologije praćenja socijalne uključenosti:

1. Veliki broj pripadnika Romske populacije
2. Veliki broj prisilnih migranata (izbeglice i IRL)
3. Veliki udeo ruralnog stanovništva
4. Značajne rodne nejednakosti.

Ocenjeno je da bi u Srbiji skoro sve primarne i sekundarne indikatore, kao i nacionalno specifične indikatore najmanje sledećih 10 godina trebalo pratiti razvrstano prema etničkoj pripadnosti, statusu prisilnog migranta, tipu naselja (urbano/ruralno) i polu.

U izradi nacionalno specifičnih indikatora, autori su pošli od operacionalizacije dimenzija socijalne uključenosti u EU koja obuhvata četiri dimenzije: finansijsko siromaštvo, zaposlenost, obrazovanje i zdravlje). Pored toga, dodate su i dve nove dimenzije: materijalna deprivacija i socijalna participacija. Nacionalno specifični indikatori razvijeni su za svih šest dimenzija. Na ovom mestu neće biti detaljno prikazani nacionalno specifični indikatori sa definicijama i predlozima disagregacija, jer je to već detaljno prikazano u studiji Vlade RS. Namera je da se istakne početna logika u beleženju nacionalnih specifičnosti koje bi u budućim procesima dale dobru osnovu za izradu adekvatnog NAP socijalne uključenosti i socijalne zaštite.

U praćenju finansijskog siromaštva predložena su četiri nacionalna indikatora (tabela 4, aneks 1). Potreba praćenja rasta dohotka srednjeg sloja u odnosu na rast dohotka siromašnih obrazložena je trendovima uočenim u analizama siromaštva u Srbiji u periodu 2002–2007. godine (Krstić, 2008). Naime, pokazalo se da su siromašni slojevi stanovništva imali veću korist od ekonomskog rasta, odnosno veći rast potrošnje nego ostalo stanovništvo. U urbanim sredinama natprosečan rast potrošnje imali su najsiromašniji i najbogatiji slojevi, dok je srednji sloj, koji bi trebalo da bude nosilac ekonomskog razvoja imao ispod-prosečan rast potrošnje (Vlada RS, 2009).

Predloženo je i praćenje zaduženosti domaćinstava, koje se kontinuirano povećava zbog uzimanja nenamenskih/potrošačkih i stambenih kredita. Ono bi se pratilo prema decilima dohotka, budući da siromašniji slojevi stanovništva teže dolaze do kredita. Tri indikatora se odnose na učešće socijalnih transfera u dohotku domaćinstva, čime se omogućuje praćenje njihove efikasnosti i efektivnosti. Napokon, subjektivni pokazatelji siromaštva su ocenjeni kao značajni zbog toga što se pokazalo da je subjektivno siromaštvo veće od objektivnog i da sporije opada nego objektivno siromaštvo (*ibid*).

U predlogu indikatora za praćenje uključenosti na tržište rada istaknuto je da je potrebno razlikovati dva nivoa uključenosti: prvi nivo podrazumeva elementarni pristup zaposlenju, dok drugi nivo podrazumeva pristup onim segmentima tržišta rada koji obezbeđuju formalno, zakonski regulisano zaposlenje, adekvatno kvalifikacijama radne snage i relativno postojano. U oblasti tržišta rada predloženo je 13 indikatora (tabela 5, aneks 1). Neki od njih su sasvim bazični, ali se ističe da u kombinaciji sa drugim indikatorima ili disagregirani po određenim kategorijama upućuju na rizike od isključenosti sa tržišta rada. Stopa aktivnosti kao bazični indikator aktiviranja na tržištu rada je u međuvremenu uvršten i u krovne indikatore OMK socijalnog procesa. On se

našao na listi nacionalnih indikatora za Srbiju jer pokazuje značajne razlike u osnovnom aktiviranju na tržištu rada između žena i muškaraca, kod nekih etničkih grupa (npr. Roma), kao i drugih ranjivih grupa (osoba sa invaliditetom, nisko obrazovanih i sl.). U kombinaciji sa stopama zaposlenosti i nezaposlenosti, kada je stopa aktivnosti na relativno visokom nivou, ona može ukazivati i na ozbiljne teškoće u zapošljavanju pojedinih grupa. Sličnim argumentima obrazloženo je i uključivanje stope zaposlenosti na listu indikatora. Indikator strukture zaposlenosti prema profesionalnom statusu treba da izmeri učešće preduzetnika, samozaposlenih, zaposlenih radnika za platu i pomažućih članova domaćinstva u različitim društvenim grupama. Cilj je da se ustanove tendencije koncentrisanja nekih grupa u pojedinim kategorijama usled otežanog pristupa formalnom zaposlenju (npr. Romi u neformalnoj samozaposlenosti, žene na selu u kategoriji pomažućih članova domaćinstva i sl.).

Stopa zaposlenosti prema najčešćem statusu aktivnosti u poslednjoj godini predstavlja oštriju meru zaposlenosti (računa se samo zaposlenost duža od 6 meseci u godini), jer ukazuje na puniju zaposlenost, dok indikator učešća zaposlenih sa manje od 15 radnih sati nedeljno ukazuje na prikrivenu nezaposlenost. Indikatori neformalne zaposlenosti treba da omogućće uvide u otežan pristup formalnom tržištu rada, dok indikator sektorske strukture zaposlenosti ima za cilj da utvrdi segregaciju pojedinih ranjivih grupa u nisko produktivnim sektorima, kao i onim sektorima koje karakterišu izrazito nepovoljni uslovi rada (npr. koncentracija Roma u komunalnim delatnostima). Napokon, uključeni su i indikatori nezaposlenosti, kao i obeshrabrenosti u traženju posla zbog neuspehlikih pokušaja zapošljavanja, te dva indikatora koja mere pristup programima aktivnog zapošljavanja (*Ibid*).

U skupu indikatora za dimenziju zdravlja predloženo je 8 nacionalnih indikatora (tabela 6, aneks 1). Stopa nepokrivenosti zdravstvenim osiguranjem ocenjena je kao važan indikator zato što je ustanovljeno da 6% populacije u Srbiji nema zdravstveno osiguranje, dok je učešće osoba bez ovog osiguranja znatno veće u ranjivim grupama. Nemogućnost pristupa zdravstvenoj nezi zbog finansijskih razloga je indikator sličan novom indikatoru subjektivnog izveštavanja o nezadovoljenim potrebama za medicinskom negom u EU. Međutim, kod nacionalnog indikatora razlozi su suženi na nedostatak finansijskih sredstava. U daljem procesu razvoja indikatora potrebno je ovaj indikator zameniti novim EU indikatorom. Indikator koji meri nemogućnost nabavke propisanih lekova, tretmana i pomagala, obrazložen je već postojećim uvidima da pripadnici ranjivih grupa nisu u mogućnosti da realizuju zadovoljavajuću terapiju zbog finansijske deprivacije. Indikator kojim se meri formalizacija statusa invalidnosti za osobe koje su obolele od hroničnih bolesti smatra se značajnim zbog toga što status invaliditeta obezbeđuje pristup posebnim resursima i uslugama, te reguliše specifična prava u oblasti rada, zapošljavanja,

socijalnih beneficija i zdravstvene zaštite osoba sa invaliditetom. Pored toga, predloženi su i indikatori koji se odnose na praćenje zdravstvenih uslova u populaciji dece i žena (stopa pothranjenosti/gojaznosti dece, stopa smrtnosti odojčadi, pokrivenost imunizacijom dece i redovne posete žena ginekologu).

U oblasti obrazovanja predloženo je 10 nacionalnih indikatora kojim su se nastojale obuhvatiti nacionalne specifičnosti izražene u nepovoljnoj obrazovnoj strukturi stanovništva, obuhvatu institucionalizovanim obrazovanjem, ranom prekidu školovanja i niskoj funkcionalnoj pismenosti (tabela 7, aneks 1). Indikator obuhvata dece institucionalnim predškolskim obrazovanjem je predložen zbog vidnih razlika između romske i neromske populacije, urbane i ruralne populacije i stanovnika Beograda i ostalih područja u Srbiji. Indikatori obuhvatnosti dece i mladih osnovnim i srednjim obrazovanjem, kao i indikatori prekida osnovnog i srednjeg obrazovanja smatraju se izuzetno važnim za socijalnu integraciju dece i mladih. Zbog velikog učešća ruralnog stanovništva i snažne tendencije Roma da rano prekidaju školovanje, ističe se da u Srbiji postoji potreba da se osim PISA funkcionalne pismenosti prati i funkcionalna pismenost odraslih. Pored ovih indikatora kojima su pokriveni osnovni kanali socijalnog uključivanja u oblasti obrazovanja, predloženi su i indikatori koji se više odnose na uključivanje u razvojne tokove društva, preko viših nivoa obrazovanja, elektronske pismenosti i doživotnog učenja (*Ibid*).

Za oblast materijalne deprivacije predložena su tri skupa indikatora: u oblasti stanovanja, opremljenosti domaćinstva trajnom robom i zadovoljenja osnovnih potreba. Indikatori su operacionalizovani imajući u vidu minimalne uslove neophodne za reprodukciju individualnih i resursa domaćinstva, kao i uključenost u aktivnosti i procese zajedničke za većinu stanovništva u Srbiji. Većina indikatora definisana je sa negativnog aspekta – kroz nedostatnost zbog nedovoljnih finansijskih sredstava u okviru domaćinstva. Stambeni status predstavlja indikator kojim se pre svega želi zabeležiti proporcija osoba koje žive u nužnom smeštaju koji je pravno nesiguran. Drugi, pak, indikator predložen je da bi se stekao uvid u rasprostranjenost iskustva beskućništva, pre svega, među osobama koje su u nesigurnom stambenom statusu (kolektivni smeštaj, smeštaj kod prijatelja ili nelegalni status). Indikatori infrastrukturne opremljenosti i naseljenosti pripadaju elementarnim pokazateljima procene minimalnog kvaliteta stanovanja, kao i indikator kvaliteta stanovanja i problema održavanja stana. Indikator finansijske opterećenosti troškovima stanovanja prepoznat je kao značajan u postsocijalističkim zemljama čija se domaćinstva suočavaju sa efektima privatizacije stanova i uvođenja tržišnih principa u stambeni sistem. To mnoga domaćinstva, a ne samo ona sa najnižim dohotkom, izlaže povećanim troškovima i rizicima.

Indikator koji meri prepreke u ostvarivanju boljih stambenih uslova predložen je kao indikator svojstven istraživanjima specijalizovanim za probleme stanovanja koja su orijentisana ka razvoju adekvatnih mera socijalne

stambene politike. Indikator kvaliteta stambenog okruženja ocenjen je kao značajan zato što ukazuje na činjenicu da život u određenim prostornim okvirima može doprinositi „siromaštvu i/ili isključenosti ljudi“. Odnosno, stanovnici sa istim nivoom dohotka, ali različitih mesta stanovanja mogu se nalaziti u sasvim različitom položaju zbog karakteristika neposrednog okruženja. Pored toga, niz indikatora odnosi se na zadovoljavanje osnovnih životnih potreba.

Indikatori socijalne participacije još uvek nisu usaglašeni na nivou EU. Za sada su samo određene tri oblasti koje se smatraju bitnim, a to su članstvo u društvenim organizacijama, učešće u kulturnim dešavanjima i aktivnost u srodničkim i prijateljskim mrežama. U studiji Vlade RS pored tri navedene oblasti predlaže se i četvrta: pristup institucijama i socijalnim uslugama (tabela 9, aneks 1). Socijalna participacija je poslednjih nekoliko decenija u teoriji i istraživanjima prepoznata prvenstveno kroz koncept socijalnog kapitala (Bourdieu, 1977, Putnam, 2000, Coleman, 1988). Ističe se da niska socijalna participacija predstavlja merilo niskog kvaliteta socijalnog života. Autori, međutim, shvataju koncept socijalne participacije šire, kao sve odnose kroz koje se pojedinac uključuje u širu zajednicu i socijalno mikro-okruženje, iz čega sledi nastojanje da se sagleda pristup različitim institucijama i društvenim procesima. S obzirom da se Srbija nalazi na putu transformacije iz društva koje su odlikovali autoritarno političko uređenje i komandna ekonomija ka društvu slobodnog tržišta i političkog pluralizma, ali i od tradicionalne ka modernoj zajednici, autori ocenjuju da je od izuzetnog značaja konstituisanje novih formi integracije i subjektivni osećaj participativnosti i pripadanja široj zajednici.

Indikator kojim se registruje (ne)posedovanje bazičnih dokumenata ocenjen je kao značajan u kontekstu Srbije, jer se sa ovim problemom suočavaju prisilni migranti i romska populacija, a posedovanje ičnih dokumenata je važno zbog pristupa osnovnim institucionalnim mehanizmima integracije. Drugi indikator odnosi se na ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu, pri čemu se ističe da razlozi za neostvarivanje prava na socijalnu zaštitu mogu biti različiti, od nedostatka osnovnih dokumenata, preko slabosti institucionalnih procedura, do manjinske diskriminacije. Stepenn kulturene participacije ocenjen je kao važan most za integraciju u domaću zajednicu i za jačanje subjektivnog osećaja pripadanja, bilo da se radi o učešću u kulturnim manifestacijama većinske ili sopstvene, manjinske kulture. Stepenn političke participacije smatra se elementarnim oblikom participacije u političkom životu zajednice, a građanska participacija se meri učešćem u organizacijama civilnog društva (udruženjima građana, sindikata, političkim partijama, profesionalnim udruženjima, sportskim udruženjima i sl.). Kao značajan indikator socijalne participacije predložen je i indikator kojim se registruje pristup institucijama pravosuđa, odnosno institucijama zaštite prava. Pored toga, predložen je i indikator socijalne umreženosti na mikro-nivou, odnosno oslanjanje na porodične,

prijateljske, susedske socijalne mreže. Napokon, predložen je i niz indikatora koji mere subjektivni osećaj usamljenosti, diskriminacije, nemoći uticaja na važne odluke na mikro-nivou i u zajednici, kao i osećaj nepripadanja nijednoj zajednici osim porodične.

Navedeni nacionalno specifični indikatori predstavljaju početni predlog usaglašen u opsežnim konsultacijama predstavnika Vlade, stručnjaka, civilnog sektora i predstavnika ugroženih društvenih grupa. Neki od predloženih indikatora, već su testirani u pojedinim istraživanjima (CESID, 2009, SeConS, 2010).

5.3. Siromaštvo i socijalna isključenost u Srbiji

Društvo Srbije karakterišu dve temeljne specifičnosti: otežana i odložena post-socijalistička transformacija i posledice ratnih sukoba tokom raspada Jugoslavije i formiranja novih država u regionu. Slom socijalizma u Srbiji nije praćen neposrednim ulaskom u proces transformacije institucija koje je trebalo da uspostave novi okvir i mehanizme integracije društvenih grupa. Tokom 90-ih godina društvo Srbije se nalazilo u stanju „blokiranе transformacije.“ Ovo stanje karakterisali su autoritarni poredak prikriven iza kvazi-demokratskog političkog sistema, kontrola političke elite nad ekonomskim i ostalim resursima, širenje neformalne privrede i organizovanog kriminala, politički pritisak na organizacije i kanale koji omogućavaju povezivanje i artikulaciju interesa autonomnih društvenih grupa (kao što su slobodni mediji, univerziteti, sindikati, pokreti i nevladine organizacije).

Porast nezaposlenosti, osiromašenje značajnog dela populacije, kao i disfunkcionalnost institucija, nametnuli su potrebu da se bitni elementi društvene integracije presele iz formalnog u neformalni sektor. Tokom ovog perioda, najvažniji mehanizmi integracije ostvarivani su na neformalnom tržištu rada, u neformalnim mrežama socijalne podrške, finansijske razmene, obrazovanja i sl. Neformalni oblici integracije počivaju na nepisanim pravilima i ne mogu osigurati postojanost integracije pojedinaca i društvenih grupa u širi sistem, te je tokom ovog perioda društvo Srbije predstavljalo jedno suštinski dezintegrirano društvo. U navedenim uslovima socio-ekonomski položaj različitih društvenih grupa izrazito je pogoršan. Pored tradicionalno marginalizovanih grupa: Roma, osoba sa invaliditetom i sl., socio-ekonomski položaj se pogoršava i kod izbeglica, interno raseljenih lica sa Kosova, penzionera, nezaposlenih, nekvalifikovanih zaposlenih lica i drugih (Cvejić, 2010).

Brojna istraživanja ranjivih grupa i socijalne integracije u Srbiji pokazala su da za veliki broj stanovnika problem uključivanja u širu zajednicu počinje

već na prvom koraku. Kod Roma i dela populacije raseljenih lica problem leži u nedostatku osnovnih dokumenata kojima bi ostvarili građanski status, a time i različita prava (pravo na zdravstvenu zaštitu, socijalnu pomoć, podršku pri zapošljavanju, političku participaciju itd.) (Cvejić, Babović, 2008; Ilić, Cvejić, Babović, 2007). Kod dela seoskog stanovništva, pogotovo starih, problem leži u odsustvu institucionalne integracije i elementarnog socijalnog staranja (nedostatak zdravstvenog i penzijskog osiguranja i sl.). Osim toga, ovoj grupi je pristup institucijama otežan teritorijalnom udaljenošću i nepostojanjem odgovarajućih transportnih mogućnosti. Kod starih je čest slučaj da nemaju ni osnovnu informaciju o pravima na usluge socijalne zaštite (Satarić, Rašević, 2009). Postoji i deo urbanog i ruralnog stanovništva koji ne spada u kategoriju siromašnih, ali koji živi u uslovima višestruke materijalne isključenosti (loša ishrana, loši stambeni uslovi, oslanjanje na humanitarnu pomoć itd.), a u integraciji često ne može da se osloni ni na primarne socijalne mreže (rodbina, prijatelji, susedi) (Cvejić, Babović, 2002, 2003).

Zbog neusklađenosti metodologije praćenja siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji sa metodologijom EU nije moguće prikazati stanje siromaštva i socijalne isključenosti na dosledno uporediv način. Ipak, dostupnost brojnih istraživanja i studija sačinjenih poslednjih godina u Srbiji daju solidne uvide u stanje ovih fenomena. Potrebno je na ovom mestu pomenuti i da pored glavnih analiza siromaštva na osnovu Anketa o životnom standardu sprovedenih po metodologiji Svetske banke u cilju izrade, a potom i praćenja implementacije Strategije za smanjenje siromaštva, sliku o siromaštvu dopunjavaju brojne studije o specifičnim problemima ranjivih grupa, kao što su: izbeglice, interno raseljena lica, Romi, pojedine kategorije žena, osobe sa invaliditetom, stari i dr. (Cvejić, Babović, 2009; Babović, 2007, UNICEF, 2007, Babović, Vuković, 2009, Babović, Cvejić, Rakić, 2007, Satarić, Rašević, Miloradović, 2009).

Pored navedenih studija, od posebnog značaja su i četiri novije studije koje su nastojale da ponude obuhvatniju sliku o socijalnoj uključenosti u Srbiji. Prvu je sačinio Ekonomski institut za potrebe Evropske komisije, a njena posebna vrednost je u tome što sistematski pokazuje dostignuća različitih metodologija praćenja siromaštva u Srbiji, stanje u oblasti socijalne uključenosti, penzija, zdravlja i dugotrajne nege, omogućujući da se dosadašnje analize i raspoloživi podaci bar početno postave u kontekst metodologije EU (EC, 2008a). Drugu predstavlja studija Centra za slobodne izbore i demokratiju (CESID) proistekla iz prvog istraživanja u potpunosti posvećenog socijalnoj isključenosti na reprezentativnom nacionalnom uzorku u Srbiji (CESID, 2010). Treću predstavlja studija o socijalnoj isključenosti u ruralnoj Srbiji (SeConS, UNDP, 2010). Četvrta studija priređena je u okviru regionalnog projekta o socijalnoj uključenosti i humanom razvoju, koji je sproveo Regionalni Centar u Bratislavi Programa

Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP BRC), a sačinjena je na osnovu istraživanja sprovedenog na nacionalnom uzorku u Srbiji 2009. godine.

5.3.1. Stanovništvo pod rizikom od siromaštva

Sistematičnu sliku o dugoročnim trendovima siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji nije moguće ponuditi s obzirom na ranije opisane razlike u metodologijama i izvorima praćenja siromaštva. Za period pre 2000. godine moguće je ostvariti neke relativno grube uvide ukoliko se ostane u okvirima iste metodologije. Tako procene siromaštva za period 1990ih godina, utemeljene na metodologiji merenja prihoda pokazuju da je stopa siromaštva značajno porasla sa 14% u 1990. godini na 36.5% u 2000. (EC, 2008a). Procene siromaštva nakon 2000. godine temelje se na metodologiji merenja potrošnje, a nacionalna definicija siromaštva nije u skladu sa EU definicijom.

Svakako najpreciznije procene siromaštva u Srbiji dobijene su na osnovu Ankete o životnom standardu. Prema ovim procenama, stopa siromaštva u Srbiji je smanjena sa 14% u 2002. godini na 6.6% u 2007. godini. Time je ispunjen i cilj definisan nacionalnom strategijom za smanjenje siromaštva da se siromaštvo prepolovi do 2010.godine (Krstić, 2008). Ekstremno siromaštvo bilo je gotovo jednako nuli, s obzirom da je kod izrazito malog dela populacije (uglavnom romske) zabeležena potrošnja ispod linije gladi. Istovremeno, smanjene su dubina i oštrina siromaštva

Tabela 5.1:

Pokazatelji siromaštva: 2002–2007.

Pokazatelji siromaštva	2002.	2007.
Apsolutna linija siromaštva po jedinici potrošnje, u din.	5 234	8 883
Procenat siromašnih	14.0	6.6
Dubina siromaštva, %	3.0	1.3
Oštrina siromaštva, %	1.0	0.4

Izvor: Krstić, 2008.

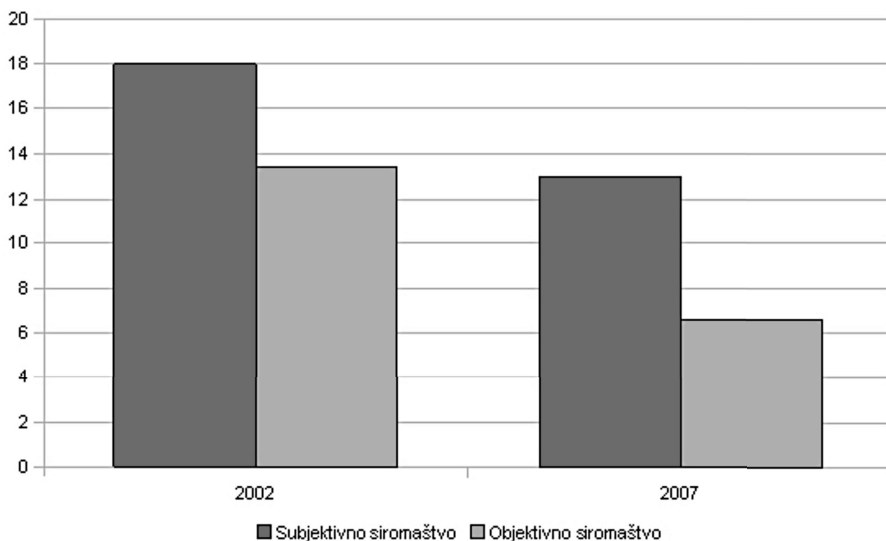
Prema nizu pokazatelja, siromaštvo je u Srbiji pretežno ruralni fenomen, jer je stopa siromaštva u ruralnoj populaciji dvostruko veća nego u urbanoj (9.8 naspram 4.3 u 2007). Siromaštvu su značajno više izložene pojedine grupe u populaciji. Romi predstavljaju najugroženiju populaciju, s obzirom da je među njima polovina siromašnih, a 6% se nalazi u stanju ekstremnog siromaštva. U populaciji raseljenih lica, na osnovu uporednih podataka za posmatrani period, uočava se pad stope siromaštva od preko 10%, ali je stopa i dalje značajno viša nego u opštoj populaciji (14.5%). Izbeglička populacija takođe beleži značajan pad stope siromaštva i u 2007. godini za ovu grupu

Izazovi nove socijalne politike

stopa siromaštva je tek nešto viša u odnosu na opštu populaciju (7.4%) (*Ibid:* 11–12).

Kao što se moglo i očekivati, s obzirom na slične trendove u svim nekadašnjim socijalističkim zemljama iz regiona u periodima intenzivne transformacije, subjektivno siromaštvo je veće nego objektivno.⁹⁰ Prema meri subjektivnog siromaštva, dvostruko više osoba je bilo siromašno nego prema objektivnim merama u 2007. godini. Usporedni podaci su ukazali da se u posmatranom periodu smanjuje i stopa subjektivnog siromaštva ali sporije nego stopa objektivnog, pa je raskorak između subjektivnog i objektivnog siromaštva bio veći u 2007.

Grafikon 5.1:
Procenat siromašnih prema subjektivnim i objektivnim pokazateljima, 2002–2007.



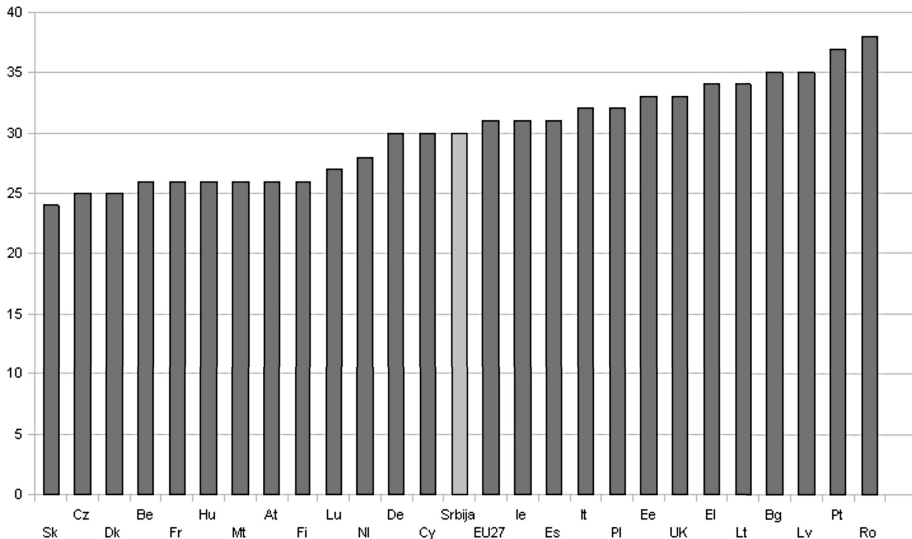
Izvor: Kstić, 2008.

Nejednakost raspodele dohotka merena Gini koeficijentom ostala je gotovo nepromenjena u periodu između 2002. i 2007. godine (*Ibid:* 15). Vrednost Gini koeficijenta u 2007. godini iznosila je 29,7, što je tek nešto ispod proseka EU27 za istu godinu (31). Prema ovom pokazatelju Srbija zauzima srednju poziciju u poređenju sa članicama EU (grafikon 5.2).

90 Subjektivno siromaštvo je mereno tako što su iskazi ispitanika o tome šta percipiraju kao minimalna sredstva potrebna za egzistenciju domaćinstva upoređena sa „objektivnom“ linijom siromaštva.

Grafikon 5.2:

Vrednosti Gini koeficijenta za EU27 i Srbiju u 2007. godini



Izvor: za EU – Eurostat,⁹¹ za Srbiju – Krstić, 2008: 15.

Na osnovu opsežnih analiza siromaštva u Srbiji, prepoznate su i društvene kategorije koje su izložene natprosečnom riziku od siromaštva:

- Stari, koji čine četvrtinu siromašnih i kod kojih je rizik od siromaštva veći za 40% u odnosu na prosek za opštu populaciju,
- Deca do 14 godina, kod kojih stope siromaštva iznose 8.7% za uzrast 0–5 godina i 9.5% za uzrast 6–14 godina.
- Ruralna populacija koja ne poseduje zemljište, odnosno poseduje malu površinu zemljišta (do 1ha) i koja čini čak 71% siromašnih.
- Domaćinstva sa nezaposlenim nosiocem, kod kojih je stopa siromaštva 19.7%.
- Osobe sa invaliditetom, čija je stopa siromaštva 8.1% (RZS, 2008).

Siromaštvo je u Srbiji pretežno ruralni fenomen, kao i u zemljama EU. U istraživanju socijalne isključenosti u ruralnoj Srbiji primenjena je EU metodologija merenja siromaštva, pa podaci nisu uporedivi sa nalazima AŽS. Prema ovom istraživanju stopa rizika od siromaštva u ruralnim područjima⁹² iznosila je u 2009. godini 38,7% (SeConS, 2010). Kao što je već prikazano u prethodnom

91 http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_sic2&lang=en

92 U definiciji ruralnih teritorijalnih celina korišćena je metodologija OECD, što znaci da su iz uzoračkog okvira izostavljene one teritorijalne jedinice koje zadovoljavaju tri kriterijuma: da imaju gustinu stanovništva manju od 150 stanovnika po km²; da imaju

Izazovi nove socijalne politike

poglavlju ruralno siromaštvo je znatno više nego urbano i u većini država EU. Tako je, na primer, u Irskoj (2006. godine) rizik od siromaštva u ruralnim regionima iznosio 21,5% a u urbanim 14,3%, u Portugalu (2000. godine) 33% i 16%, u Španiji (2003. godine) 29% i 21%, u Rumuniji 42% i 18%, u Poljskoj (2005. godine) 27% i 12,5%. U Litvaniji i Mađarskoj, 2005. godine rizik siromaštva u ruralnim područjima bio je tri puta veći nego u najvećim gradovima (EC, 2008b).

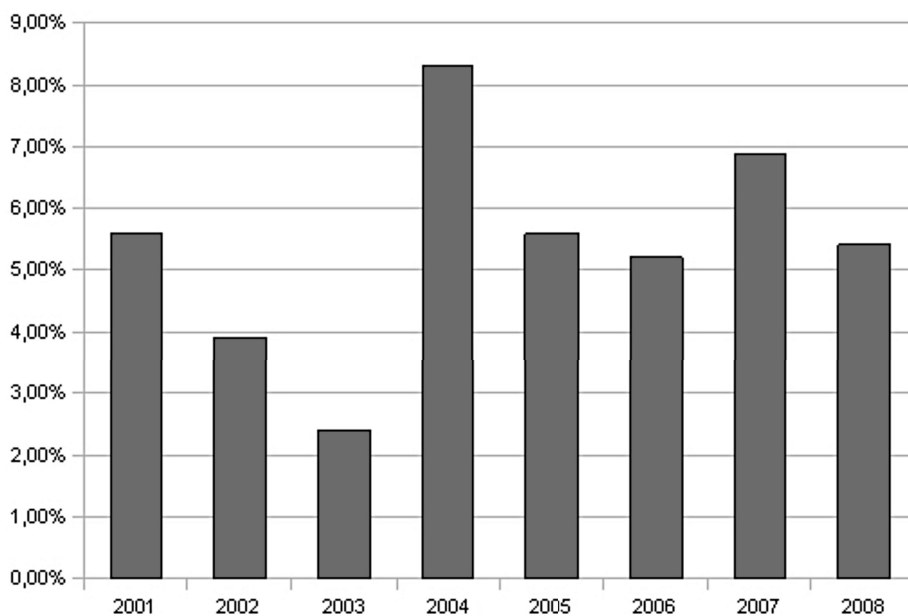
Grupe koje su najizloženije rizicima od siromaštva u ruralnoj Srbiji su osobe iz poljoprivrednih domaćinstava, nezaposleni, kao i stari u samačkim domaćinstvima (SeConS, 2010).

5.3.2. Rizik od isključenosti sa tržišta rada

U periodu od 2000. do 2008. godine Srbija je beležila povoljne stope ekonomskog rasta (grafikon 5.3). Sa efektima ekonomske krize koji su Srbiju pogodili u 2009. godini, prvi put od 2000. godine zabeležena je negativna stopa rasta BDP (-3,5% prema podacima Republičkog zavoda za razvoj⁹³).

Grafikon 5.3:

Stope rasta BDP u Srbiji 2000–2008.



Izvor: Izvor: RZR, 2008: 11, za 2009, RZR: <http://www.razvoj.gov.rs/>

proporciju stanovništva koje živi u gradskim naseljima manju od 50% i da nemaju veliki administrativni centar (preko 20.000 stanovnika).

93 <http://www.razvoj.gov.rs/>

Ekonomski rast u ovom periodu nije praćen porastom zaposlenosti (engl. *jobless growth*). Naprotiv, usled intenzivnog restrukturiranja ekonomije koje se odvijalo kroz simultane procese svojinske i sektorske transformacije, došlo je do porasta nezaposlenosti, te do strukturnih neusklađenosti ponude radne snage sa potražnjom. Osnovni pokazatelji tržišta rada ukazuju na konstantno nisku stopu zaposlenosti, uprkos varijacijama od nekoliko procentnih poena i rast stope nezaposlenosti do 2006. godine. Opšta stopa zaposlenosti u Srbiji niža je u odnosu na sve članice EU27 (grafikon 6, aneks 2). Stopa zaposlenosti žena niža je samo na Malti (grafikon 7, aneks 2), dok nižu stopu zaposlenosti starijih radnika u odnosu na Srbiju imaju Slovenija, Poljska, Malta, Mađarska, Luksemburg, Italija i Belgija (grafikon 8, aneks 2). Blagi pozitivni trendovi na tržištu rada zabeleženi tokom 2007. i 2008. godine, nakon ispoljavanja ekonomske krize, ponovo se preokreću. Prema podacima ARS u 2009. godini ponovo dolazi do povećanja stope nezaposlenosti. Naime, stopa nezaposlenosti za populaciju radnog uzrasta (15–64) porasla je sa 14.7% u 2008. na 17.4% u 2009. godini (RZS, 2009). Više stope nezaposlenosti od Srbije u 2009. godini imale su samo Letonija i Španija (grafikon 9, aneks 2).

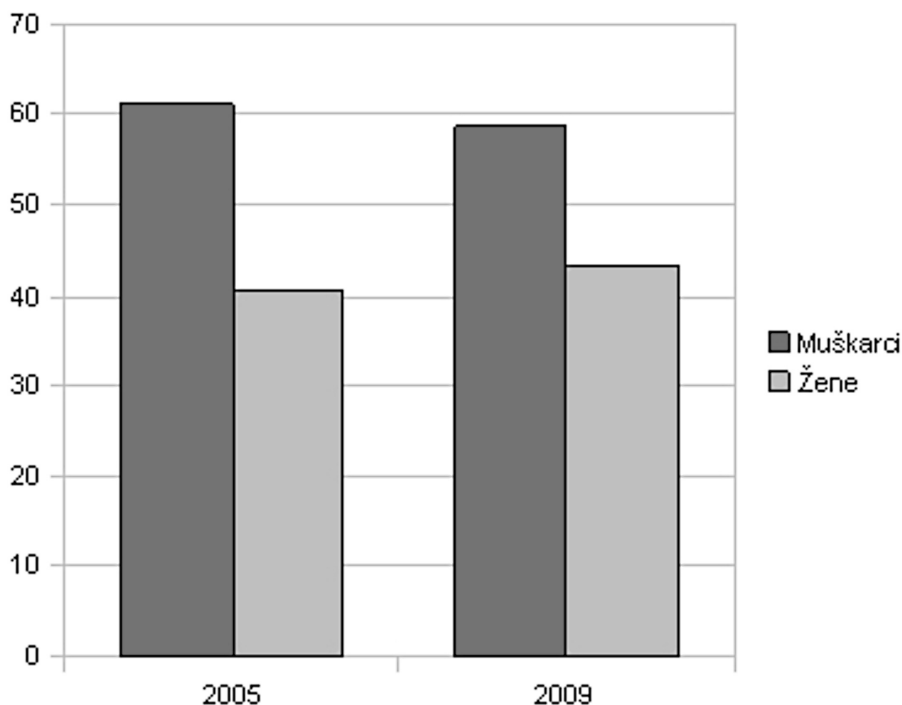
Učešće pojedinaca koji žive u domaćinstvima bez zaposlenih lica iznosilo je 12.8% u 2007. godini (Krstić, 2008). Stopa siromaštva ovih pojedinaca je znatno viša (11.1%) od prosečne stope siromaštva u Srbiji (6.6%). Stopa dugoročne nezaposlenosti u periodu od 2004. do 2007. godine ostala je na istom nivou (15%), dok je učešće dugoročno nezaposlenih poraslo sa 77.5% u 2004. godini na 81.2% u 2007 (EC, 2008a).

Mladi su pod većim rizikom od isključenosti sa tržišta rada. Stopa nezaposlenosti mladih je ekstremno visoka (47.7) i tri puta je veća u odnosu na stopu nezaposlenosti mladih u razvijenim zemaljama EU. Mlade žene (15–24 godine) imaju manje šanse da budu zaposlene od svojih muških vršnjaka, uprkos boljim obrazovnim postignućima (EC, 2008a: 82).

Generalno, rodne nejednakosti na tržištu rada su izražene i žene su izložene većim rizicima od isključivanja sa tržišta rada. Pored već pomenute kategorije mladih žena, to su i žene starije od 45 godina koje su u prethodnom periodu izgubile zaposlenje, žene niskih i srednjih obrazovnih kvalifikacija (up. Babović, 2007). Razlika između stopa zaposlenosti žena i muškaraca radnog uzrasta (15–64 godine) smanjila se u periodu 2005–2009, ali i dalje ostaje veoma izražena. Naime, u 2005. godini stopa zaposlenosti za muškarce je iznosila 61.2% a za žene 40.8%, (RZS, ARS 2006) dok je u 2009. godini stopa zaposlenosti za muškarce iznosila 58.7%, a za žene 43.3% (RZS, 2009). Razlike u stopama nezaposlenosti između muškaraca i žena su smanjene u istom periodu (grafikon 6.2) (Babović, 2009).

Grafikon 5.4:

Uporedne stope nezaposlenosti muškaraca i žena u 2005. i 2009.



Izvor: Babović, 2009.

Sledeću kategoriju koja je izložena većim rizicima od isključivanja sa tržišta rada predstavljaju interno raseljena lica. Prema podacima Ankete o životnom standardu, sprovedene na uzorku raseljenih lica, ovu populaciju karakterišu značajno niže stope zaposlenosti i više stope nezaposlenosti u odnosu na domicilnu populaciju. Pritom, unutar ove kategorije, romska raseljena lica predstavljaju ekstremno ugroženu populaciju sa stanovišta isključenosti iz tržišta rada (Cvejić, Babović, 2008.).

Tabela 5.2:

Pokazatelji položaja na tržištu rada za opštu populaciju i interno raseljena lica ne-romske i romske etničke pripadnosti, 2007.

	Opšta populacija	IRL ne-Romi	IRL Romi
Stopa aktivnosti	53.5	55.4	42.4
Stopa zaposlenosti	42.3	35.0	29.6
Stopa nezaposlenosti	20.8	36.7	30.1

Izvor: Cvejić, Babović, 2008.

Osobe sa invaliditetom beleže izrazito nisko učešće na tržištu rada, s obzirom da je njihova stopa zaposlenosti zabeležena u AŽS iznosila svega 26.9%, stopa nezaposlenosti 13.3%, uz izrazito visoku stopu neaktivnosti od 69% (Dinkić, 2008).

Učešće neformalne zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti ostalo je visoko i nakon 2000. godine. Prema podacima AŽS iz 2007. godine, trećina zaposlenih bila je neformalno zaposlena (Milaković, 2008). Osobe zaposlene u neformalnoj ekonomiji su pod većim rizikom od nezaposlenosti i isključivanja sa tržišta rada od osoba zaposlenih formalno. Prema panel podacima za 2002. i 2003. godinu, prvi imaju 68% više šansi da postanu nezaposleni, a duplo veće šanse da postanu neaktivni u roku od godinu dana u odnosu na druge (EC, 2008a).

5.3.3. Pristup ključnim socijalnim uslugama: obrazovanje, zdravlje i socijalna zaštita

Podaci Ankete o životnom standardu pokazuju da je u periodu 2002–2007. godine došlo do povećanja učešća dece u predškolskom obrazovanju, što se uglavnom duguje činjenici da je u međuvremenu ova vrsta pripreme za osnovu školu uvedena kao obavezna. Ipak, obuhvat je u 2007. godini bio još uvek nizak, posebno kada su u pitanju deca iz siromašnih domaćinstava. Obuhvat dece osnovnim obrazovanjem, kao i stopa završenog osnovnog obrazovanja su u posmatranom periodu bili konstantno visoki. Međutim, povećale su se razlike u pogledu pohađanja osnovne škole između dece iz siromašnih i bogatih domaćinstava. Deca koja ne pohađaju školu uglavnom žive u siromašnim domaćinstvima, onim čiji je nosilac nisko obrazovan, ruralnim i romskim domaćinstvima (Klašnja, 2008).

Procenat mladih koji pohađaju srednju školu je povećan, ali u 2007. godini još uvek petina dece srednjoškolskog uzrasta nije pohađala srednju školu. Ova deca uglavnom žive u socijalno i kulturno depriviranim oblastima. Mladi iz siromašnih porodica znatno ređe pohađaju visoko obrazovanje, a rodne nejednakosti su se povećale u visokom obrazovanju u korist ženske populacije (*Ibid*).

Prema pokazatelju ranog prekida školovanja u 2005. godini 11.4% mladih je prekinulo školovanje pre završetka srednje škole (EC, 2008). Ovaj podatak ukazuje na nešto bolje stanje u Srbiji u poređenju sa EU (gde je ova stopa iznosila u proseku 16,9% u 2008. godini).

Očekivano trajanje života u Srbiji iznosilo je u 2006. godini 70.7 godina za muškarce i 76 godina za žene. Ono je blago poraslo u odnosu na period s početka 1990ih (dve godine za muškarce i jednu za žene), ali i dalje zaostaje

Izazovi nove socijalne politike

za prosekom u EU gde za muškarce iznosi 76 godina a za žene 82 godine (EC, 2008a: 80).

Prema nalazima predloženim u analizi povezanosti siromaštva i zdravlja na osnovu podataka AŽS, uočeno je da siromašna populacija češće procenjuje svoje zdravstveno stanje kao loše. Kod ove populacije se zdravstvene usluge u lečenju hroničnih bolesti ređe koriste, a posebno je nepovoljno stanje kod segmenata populacije u ugroženim društvenim grupama koji nemaju zdravstveno osiguranje (Romi, izbeglice, raseljena lica i nezaposleni). Korišćenje usluga zdravstvene zaštite je značajno niže u bolesnoj, siromašnoj populaciji, nego u populaciji bolesnih sa životnim standardom iznad linije siromaštva (Grozdanov, 2008). Pored toga, usluge zdravstvene zaštite iz privatnog sektora siromašna populacija ne koristi, a visoki troškovi zdravstvene zaštite se često navode kao razlog za ne korišćenje usluga zdravstvene zaštite kod ruralne populacije. Učešće troškova na zdravstvenu zaštitu u ukupnim troškovima domaćinstva je najniže u domaćinstvima koja se nalaze ispod linije siromaštva (*Ibid*).

Proporcija domaćinstava koja primaju neki oblik socijalne pomoći opala je sa 18% u 2002. godini na 14.7% u 2007. Ovaj pad je uglavnom posledica smanjenja broja domaćinstava koja primaju dečji dodatak, jednokratnu opštinsku pomoć i humanitarnu pomoć. Podaci za siromašna domaćinstva pokazuju da je proporcija korisnika nekog od oblika socijalne pomoći u istom periodu porasla za 12.4%. U samoj strukturi socijalne pomoći došlo je do promena u smislu opadanja humanitarne pomoći i porasta učešća različitih fomi novčanih transfera (Dinkić, 2008).

5.3.4. Materijalna deprivacija

Materijalna deprivacija je retko istraživana u Srbiji. Anketa o životnom standardu beleži strukturu potrošnje domaćinstava različitog materijalnog standarda, ali ne i deprivaciju u zadovoljavanju egzistencijalnih potreba. Struktura potrošnje najnižeg decila prema dohotku domaćinstva pokazuje da čak 69% ukupne potrošnje u domaćinstvu čine troškovi na stanovanje i ishranu. U domaćinstvima najvišeg decila ovi troškovi čine 42% ukupne potrošnje (Mijakovac, 2008). Ipak, ova metodologija ne omogućuje uvide u kvalitet potrošnje, već samo obim i strukturu. Ovde će biti izloženi dostupni podaci o sledećim aspektima materijalne deprivacije: stanovanju, ishrani, odevanju i održavanju higijene.

U Srbiji je vlasništvo nad stambenom jedinicom domaćinstva izrazito visoko zastupljeno. Prema podacima AŽS, u 90.4% slučajeva domaćinstva

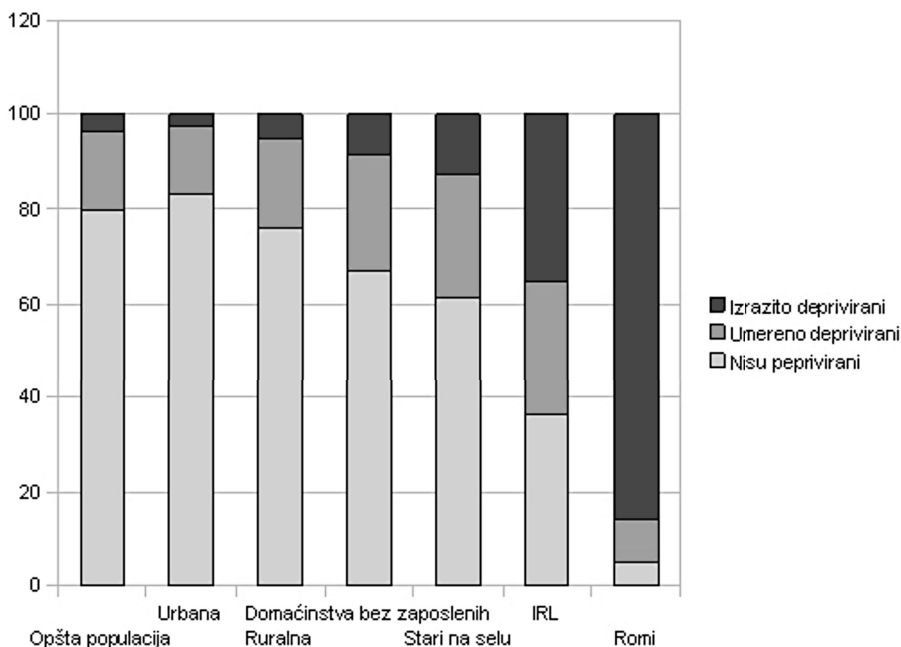
su vlasnici stambene jedinice (kuće ili stana) u kojima žive. Razlike se ispoljavaju pre svega u tome što je na selu 5% više ovakvih domaćinstava nego u gradu i što u ruralnim oblastima domaćinstva češće žive u porodičnim kućama nego u stanovima, dok je u urbanim sredinama situacija obrnuta. Domaćinstva koja iznajmljuju stambenu jedinicu (ceo stan ili kuću) u potpunosti se nalaze u populaciji čiji je životni standard iznad linije siromaštva. Domaćinstva koja iznajmljuju deo stambenog prostora takođe se češće nalaze iznad nego ispod linije siromaštva (Stanković, 2008). Ovako povoljna slika o stambenim resursima može se objasniti činjenicom da su i domaćinstva iz kategorije siromašnih, u kojoj veliko učešće beleže staračka domaćinstva, rešila svoje stambeno pitanje mnogo ranije, još u periodu socijalizma ili u početnim fazama transformacije kada je otkup stanova bio jeftin. Pored toga, siromašna ruralna domaćinstva takođe u većini slučajeva poseduju stambenu jedinicu, dok siromašna domaćinstva koja žive u urbanim oblastima često poseduju neuslovnu stambenu jedinicu, jer nemaju novca da iznajme bolji stambeni prostor.

Zbog toga je važno u opisu stambenih uslova u kontekstu siromaštva i socijalne isključenosti posebnu pažnju obratiti na kvalitet stanovanja. Prema podacima AŽS iz 2007. godine, 54% siromašnih ne poseduje kupatilo, a 51% ne poseduje ni toalet, dok je takvih u ne-siromašnoj populaciji 7% odnosno 10%. Prosečna površina stambene jedinice je znatno niža u kategoriji siromašnih i po članu domaćinstva iznosi u proseku 31m^2 , dok je ovaj prosek kod populacije iznad linije siromaštva 76m^2 po članu domaćinstva (*Ibid*).

U izveštaju iz istraživanja o socijalnoj uključenosti i humanom razvoju u Srbiji (UNDP BRC), materijalna deprivacija analizirana je preko kompozitnog indeksa. Primenjena je metodologija merenja materijalne deprivacije koja je vrlo slična metodologiji primenjenoj u EU SILC istraživanjima. Identifikovane su tri deprivacione dimenzije: 1. ekonomska (nemogućnost realizacije određenih potreba: ishrana, odevanje, odmori, plaćanje računa za stan, i sl.); 2. posedovanje trajnih potrošnih dobara; 3. stanovanje (infrastrukturna opremljenost stana i kvalitet prostora) (UNDP, 2010).

U opštem uzorku 16,5% populacije bilo je umereno deprivirano (samo na jednoj dimenziji deprivacije), a 3,8% izrazito deprivirano (na 2 ili sve 3 dimenzije deprivacije). Međutim, materijalna deprivacija značajno je češće registrovana među ruralnom nego urbanom populacijom (pogotovo među starima na selu), natprosečno je zastupljena u domaćinstvima bez ijednog zaposlenog. Pored toga pokazalo se da se sa ovim problemom u izrazito visokom procentu suočavaju interno raseljena lica i Romi (grafikon 5.5.).

Grafikon 5.5:
Prisustvo materijalne deprivacije u opštoj populaciji i marginalizovanim grupama



Izvor: UNDP, 2010.

Naveden je i posebno zabrinjavajući podatak da čak 3/4 Roma iz uzorka nikad ili retko uspeva da kupi hranu za tri obroka dnevno, što ukazuje na ugroženost najelementarnije egzistencijalne potrebe (*Ibid*). Prema Cesidovim podacima iz istraživanja o socijalnoj isključenosti (2009), dobijenim samooceonom ispitanika, 3% pojedinaca u Srbiji često gladuje zbog nedovoljnih finansijskih sredstava za nabavku hrane, dok 12% ne gladuje, ali može da priušti sebi samo „siromašne obroke“. Način pribavljanja odeće koji bi mogao ukazivati na finansijsko siromaštvo i isključenost iz preovlađujućih obrazaca materijalne potrošnje registrovan je kod 9% ispitanika. Naime, 3% kupuje uglavnom polovnu odeću, dok 6% tvrdi da ne kupuju odeću već nose stvari davno kupljene ili one koje dobiju od drugih (*Ibid*).

5.3.5. Socio-kulturna participacija

Područje socijalne a posebno kulturne participacije predstavlja zapravo oblast koju je znatno teže ispitati u poređenju sa drugim oblastima. Iako su različita naučna i primenjena istraživanja nastojala da osvetle različite aspekte

socijalne i kulturne participacije, ovi poduhvati najčešće nisu imali za cilj da se fenomenima socijalne participacije, socijalnog kapitala, kulturne participacije bave neposredno sa stanovišta socijalne isključenosti. Već pomenuto Cesidovo istraživanje socijalne isključenosti u Srbiji, nastojalo je da ispita probleme u dostupnosti socijalnih servisa, uključenost u različite forme socijalnih organizacija, obrasce kulturne uključenosti i prisustvo diskriminacije u pristupu različitim socijalnim uslugama i resursima.

Rezultati istraživanja ukazuju da je najveći broj ispitanika izvestio o nedostupnosti kulturnih usluga (bioskopi, pozorišta, i sl.), potom sportskih i usluga zabave, razonode, biblioteka, a najmanje ustanova za stare i predškolskih i obrazovnih ustanova. Obrasci socijalne participacije ukazuju da je učešće u formalnim socijalnim organizacijama različitog tipa (interesnim, kulturnim, sportskim) izrazito nisko, te da se uključivanje u socijalnu zajedinsu pretežno ograničava na neformalno povezivanje sa drugima unutar rođaćkih i prijateljskih socijalnih mreža. Kulturna participacija koja je merena na nivou potrošnje kulturnih sadržaja i učešće u kulturnim zbivanjima definisanim na nivou osnovne popularne, masovne kulture, je vrlo nisko, pri čemu se zaključuje da je oko polovine ispitanika „kulturno isključeno“ u apsolutnom ili relativnom smislu. Zaključuje se da su finansijski uslovi značajna mada ne i jedina determinanta kulturne participacije, te da se problem javlja na nivou nerazvijenih kulturnih potreba kod značajnog dela populacije. Oko četvrtine ispitanika se suočilo sa nekim formama diskriminacije, a kao najčešći oblici diskriminacije javljaju se diskriminacija pri napredovanju u karijeri, zapošljavanju, potom slede pristup zdravstvenim i uslugama socijalne zaštite, a najmanje je izražena percepcija diskriminacije pri upisu dece u školu i predškolske ustanove (*Ibid*).

Istraživanje o socijalnoj isključenosti u ruralnim područjima pokazalo je da stanovnici sela u Srbiji gotovo uopšte ne prijavljuju direktna iskustva diskriminacije u javnom životu. Imajući u vidu ostale nalaze istraživanja koji ukazuju na veliku infrastrukturnu deprivisanost sela, slab nivo socijalne kohezije i nizak stepen socijalnog i kulturnog aktivizma, autori zaključuju da stanovnici ruralnih područja zapravo teško i dolaze u priliku da budu individualno diskriminirani. Međutim, ukupni uslovi života najveći deo stanovnika sela u Srbiji dovode na marginalnu socijalnu poziciju i često isključuju čitave zajednice iz razvojnih tokova društva (SeConS, 2010).

5.4. Zaključak

Na osnovu izloženih elemenata stanja siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji, nameće se utisak da je usled preovlađujućih metodologija, konceptualnih okvira i političkih usmerenosti u Srbiji slika o siromaštvu daleko preciznija i obuhvatnija nego slika o socijalnoj isključenosti. Iako bi se isto za-

pažanje moglo uputiti i pristupu oblikovanom u okviru OMK u Evropskoj uniji, na šta su pojedini autori ukazali, važno je primetiti da je u Srbiji potrebno učiniti dodatne napore da se stanje socijalne isključenosti ubuduće prati na potpuniji i precizniji način. Pored potrebe da se osnovni indikatori praćenja prilagode EU standardima, nameće se i potreba da se sistematski registruju specifični obrasci isključenosti i specifični rizici od isključivanja u Srbiji.

Dostupni podaci upravo pokazuju da su problemi socijalne isključenosti u Srbiji vrlo složeni. Iako nivo siromaštva, zabeležen Anketama o životnom standardu generalno nije visok, pojedine grupe su suočene sa izrazito višim rizicima siromaštva (Romi, seoska populacija, posebno bez zemljišnih poseda, nezaposleni, stari u samačkim domaćinstvima i sl.). Uporedni uvid u to kako se Srbija pozicionira prema pokazateljima finansijskog siromaštva u odnosu na zemlje EU, biće dostupan tek nakon sprovođenja prvog SILC istraživanja. Za sada je uočljivo da u ovom uporednom okviru Srbija spada u zemlje sa srednjim nejednakostima u dohotku, ali da pokazuje značajno lošije karakteristike zaposlenosti stanovništva u odnosu na većinu EU članica.

Ono što posebno zabrinjava jesu mehanizmi isključivanja pojedinaca i domaćinstava iz društva. Isključenost iz tržišta rada svakako je jedna od ključnih, ali nipošto jedina dimenzija preko koje se ostvaruje socijalna uključenost. Isključenost iz raspodele ekonomskih resursa i potrošnje, merena materijalnom deprivacijom ukazuje da značajan deo stanovništva, pogotovo iz marginalizovanih grupa ne uspeva da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe na odgovarajućem nivou. Pripadnici ovih grupa imaju i otežan pristup obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti ali i institucijama i organizacijama kulture i zabave. Ovi mehanizmi isključivanja međusobno su povezani i kada deluju združeno, proizvode vrlo teške oblike socijalne isključenosti u kojima se kombinuju finansijsko siromaštvo, materijalna deprivacija, isključenost sa tržišta rada, iz socijalnih usluga i socio-kulturna izolacija. Ovi višestruki obrasci isključenosti prepoznaju se u značajnom delu populacije Roma, grupama u ruralnoj populaciji (žene u statusu pomažućih članova poljoprivrednih domaćinstava, stari u samačkim ili staračkim domaćinstvima i dr.).

Briga o siromaštvu i socijalnoj isključenosti u Srbiji predstavlja značajno jezgro ne samo razvoja i reformi socijalne politike već i razvojnih strategija. Od potpisivanja Sporazuma o saradnji i pridruživanju 2008. godine, relativno brzo su učinjeni prvi koraci u tranziciji ka evropskom okviru praćenja socijalne uključenosti i socijalne zaštite. Ipak, do punog usklađivanja metodologije i priklučivanja OMK treba uložiti još dosta napora. U međuvremenu, unapređenje socijalne uključenosti stanovništva Srbije treba da bude značajno jezgro ne samo reformi u oblasti socijalne politike već i drugih politika kojima se oblikuju razvojni potencijali Srbije i kvalitet života njenih građana.

Literatura

- Babović, M. (2009) „Rodna ravnopravnost i unapređenje položaja žena“, u *Izveštaj o napretku u ostvarivanju milenijumskih ciljeva razvoja Vlade RS*, Beograd.
- Babović, M. (2007) *Položaj žene na tržištu rada u Srbiji*, UNDP, Beograd.
- Babović, M, Vuković, O. (2009) *Žene u statusu pomažućih članova poljoprivrednih domaćinstava: položaj, uloge i socijalna prava*, UNDP, Beograd.
- Babović, M, Cvejić, S, Rakić, D. (2007) *Position of Refugees in the Labour Market and their Inclusion in Active Labour Market Policies* Grupa 484, Beograd
- Bourdieu, P. (1977) *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CESID, (2009) *Socijalna ekskluzija u Srbiji – intenzitet, uzroci i tipovi*, (u pripremi) Beograd.
- Coleman, James. (1988). „Social Capital in the Creation of Human Capital.“ *American Journal of Sociology* Supplement 94: S95-S120.
- Cvejić, S, Babović, M. (2002) „Strategije opstanka domaćinstava u Srbiji“, *Sociologija*, No. 2: 97–126, Beograd.
- Cvejić, S, Babović M. (2003) „Ein latentes Problem“, *Ost-West-Gegeninformationen*, Vol. 15, No. 1, pp. 16–21.
- Cvejić, S, Babović, M. (2008) *Social and Economic Position of IDPs in Serbia: Analysis based on Living Standard Measurement Survey*, UNDP, UNHCR, Serbia.
- Cvejić, S, Babović, M. (2009) *Profiling IDPs in Vranje*, DRC, Belgrade.
- Cvejić, S. (ur.) (2010) *Suživot sa reformama: Građani Srbije pred izazovom „tranzicijskog“ nasleđa*, Beograd, Čigoja i ISI FF (u štampi)
- Dinkić, M. (2008), Social Welfare in Serbia, in Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007, Republic Statistical Office and the World Bank
- European Commission (2008a) *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*, Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2.
- European Commission (2008b) *Poverty and Social Exclusion in Rural Areas*, Luxembourg: Office for Official Publications of EC
- Grozdanov, J. (2008), Health, in Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007, Republic Statistical Office and the World Bank
- Ilić, R, Cvejić, S, Babović, M. (2007) *Position of Roma in the Labour Market in Sumadija County*, RIC, Kragujevac
- Klašnja, S. (2008), Education, in Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007, Republic Statistical Office and the World Bank
- Krstić, G. (2008), Poverty Profile in Serbia, 2002–2007 in: Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007, Republic Statistical Office and the World Bank
- Mijakovac, N. (2008), Income and expenditure, in Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007, Republic Statistical Office and the World Bank
- Milaković, J. (2008), Employment status, in Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007, Republic Statistical Office and the World Bank

Izazovi nove socijalne politike

- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Republički zavod za statistiku (2008) *Studija o merenju životnog standarda: Srbija 2002–2007*, Beograd.
- Republički zavod za statistiku (2009) *Anketa o radnoj snazi, izveštaj za 2009*, Beograd
- Republički zavod za statistiku (2006) *Anketa o radnoj snazi, izveštaj za 2006*, Beograd
- Satarić, N, Rašević, M, Miloradović, S. (2009) *Oni ne mogu da čekaju*, Amity, Beograd.
- SeConS (2010) *Socijalna isključenost u ruralnoj Srbiji*, UNDP, Beograd.
- Stanković, V. (2008), *Housing Conditions and Possession of Durable Goods in Living Standard Measurement Study Serbia 2002–2007*, Republic Statistical Office and the World Bank
- UNDP (2010) *Izveštaj o socijalnoj uključenosti i humanom razvoju*, Beograd
- UNICEF (2007) *Serbia Multiple Indicator Cluster Survey 2005*, Belgrade.
- Vlada RS (2009) *Praćenje društvene uključenosti u Srbiji*, Beograd.
- Vlada Republike Srbije (2007) *Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*, Beograd.

6. IZAZOVI TRANSFORMACIJE DRŽAVA BLAGOSTANJA I ULOGA OMK U RAZVOJU SOCIJALNE EU

Oblikovanje i razvoj socijalne politike, na nivou EU i država članica ne može se adekvatno razumeti ukoliko se ne posmatra u kontekstu temeljne transformacije društava i interakcije sa drugim relevantnim politikama preko kojih se ova transformacija odvija. Stoga se analiza socijalnog procesa u EU u ovom poglavlju fokusira na dva ključna pitanja: na koji način se evropske države blagostanja transformišu pod pritiskom izazova koje postavljaju savremene socio-ekonomske promene i kakva je uloga opisane socijalne politike i OMK u tim procesima transformacije? Ova pitanja značajna su zbog mogućnosti ostvarivanja održivog i „pravičnog“ razvoja u EU koji treba da obezbedi aktivnu participaciju građana u procesima i dobicima razvoja, kao i zaštitu onih koji su sprečeni iz različitih razloga da u ovim procesima i dobicima učestvuju. Više od toga, ova pitanja značajna su zbog konsolidacije legitimiteta EU koji mora da integriše komponente legitimacijskih temelja država članica decenijama oslonjenih na različite modele države blagostanja.

6.1. Izazovi transformacije država blagostanja

Socio-ekonomske promene proistekle iz procesa globalizacije i transformacije razvijenih evropskih društava od industrijskih ka post-industrijskim, postavile su izazove pred države blagostanja i nametnule njihove reforme. Autori opisuju vrlo različite načine na koje se evropske države blagostanja transformišu u odgovoru na ove izazove. Prema nekim radikalnijim stajalištima, na delu je iščezavanje države blagostanja koju je zamenila „država konkurencije“⁹⁴ jer su države u odgovoru na globalizaciju potčinile nekada

94 Koncept „države konkurencije“ ne treba poistovetiti sa konceptom „post-fordističke države“ koji naglašava da je savremeno restrukturiranje države usmereno na očuvanje njene generičke funkcije stabilizovanja nacionalne državne zajednice i unapređenje nacionalne ekonomije u javnom interesu. Država konkurencije podrazumeva slabljenje moći države iznutra, u odnosu na niz ključnih zadataka, uloga i aktivnosti u kontekstu

snažne socijalne politike danas dominantnim ekonomskim politikama i svele je na podršku ekonomskom rastu i povećanoj međunarodnoj konkurentnosti. Tradicionalni oblici zaštite dohotka postepeno se napuštaju u korist politika socijalnih investicija, poput ulaganja u obrazovanje i obuku, koje unapređuju konkurentnost države na međunarodnom nivou (Cerny, Evans, 1999). Na sličan način se ističe da je „stara kejnzijanska nacionalna država blagostanja“ mrtva (engl. old-style Keynesian Welfare National State), te da smo svedoci uspona novih „šumpeterijanskih radnih post-nacionalnih režima“ (engl. Schumpeterian Workfare Post-National Regime)⁹⁵ u kojima se odvijaju četiri ključna procesa transformacije (Jessop, 2000):

1. Zaokret od „kejnzijanskih“ ciljeva i sredstava intervencije ka „šumpeterijanskim“. Odnosno, zaokret od politike pune zaposlenosti koja se odvija u relativno zatvorenoj nacionalnoj ekonomiji pretežno preko upravljanja potražnjom, prema politici permanentne inovacije i fleksibilnosti koja se odvija u relativno otvorenim ekonomijama, delujući pretežno u korist ponude i nastojeći da maksimalno osigura kompetitivnost.
2. Zaokret u temeljnom načinu reprodukcije društva od onog u kome radnici-građani na temelju svog građanskog statusa imaju pravo na socijalnu zaštitu, ka modelu u kome radnici-građani imaju obaveze da se sami izdržavaju u najvećoj mogućoj meri, putem uključivanja na tržište rada i druga tržišta.
3. Zaokret od nacionalnih okvira ekonomske i socijalne politike ka post-nacionalnom okviru u kome ni jedan nivo vlasti/upravljanja nije dominantan.
4. Zaokret od primarne uloge države u korigovanju tržišnih promašaja (engl. market failures), ka novim mehanizmima upravljanja koji poprimalju više oblik mreža i partnerstava između ekonomskih, političkih i društvenih aktera.

Kombinacija ovih trendova dobila je različite oblike u nekada razvijenim državama blagostanja, ali uprkos ovim razlikama može se uočiti „opšti trend

procesa globalizacije. Nije reč se o tome da se država samo adaptira na spoljna strukturalna ograničenja, već da domaći politički akteri imaju aktivnu i ključnu ulogu u tom procesu. Državna intervencija se ne svodi na prilagođavanje, već na održavanje, promovisanje i širenje otvorene globalne ekonomije u cilju ostvarivanja potencijalnih koristi za one aktere koji kroz ovakve procese ostvaruju svoje interese. Ovakve strategije, dok jačaju položaje pojedinih grupa aktera, mogu podriti generičku funkciju države shvaćenu u smislu tradicionalnih koncepata socijalne pravde i javnog interesa (Cerny, Evans, 1999).

95 Ovde se autor služi igrom reči jer se kao alternativa blagostanja (welfare) javlja radni angažman (workfare).

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU iščezavanja kejnzijskih država blagostanja ka šumpeterijanskim državama rada“ (Jessop, 2000).

Autori umerenijih stanovišta ističu da savremeni socio-ekonomski trendovi postavljaju imperativ transformacija država blagostanja, ali da odgovori na ove izazove ne vode njihovom ukidanju države blagostanja, već transformaciji u pravcu „aktivnih, dinamičnih i produktivnih država blagostanja“ (Esping-Andersen, 2002, Taylor-Gooby, 2004). Ipak svesni aktuelne krize države blagostanja i opasnosti od mogućih neuspeha procesa transformacije, istovremeno se zalažu za očuvanje temeljnih funkcija država blagostanja. Pored aktivnog uključivanja građana, države blagostanja treba da očuvaju funkciju zaštite onih grupa koje, iz različitih razloga, nisu u mogućnosti da se uključe u tokove razvoja i dobitke od ekonomskog rasta.

6.1.1. Socio-ekonomske promene i novi socijalni rizici

Da bi se problem transformacija država blagostanja i njihovih socijalnih politika adekvatno sagledao, prvo će biti identifikovani ključni trendovi socio-ekonomskih promena koji čine stare modele država blagostanja neefikasnim i nameću procese rekonstrukcije. Potom će se ispitati na koji način različiti režimi blagostanja odgovaraju na ove izazove.

Kao što je već opisano u prvom delu ove studije, razvoj evropskih država blagostanja tokom 1950ih, 1960ih i 1970ih godina 20. veka odvijao se pod izrazito povoljnim okolnostima koje odlikuju četiri ključna faktora:

- relativno kontinuiran ekonomski rast generisan pretežno velikim, stabilnim proizvodnim sektorima koji su obezbeđivali visoke nivoe zaposlenosti populacije;
- stabilne nuklearne porodične strukture koje su obezbeđivale brigu o deci, nemoćnima, starima i drugim grupama zavisnim od tuđe nege;
- vlade sposobne da upravljaju nacionalnim ekonomijama preko širokih neo-kejnzijskih politika koje su beležile kontinuirano nisku nezaposlenost i sigurna primanja;
- političke sisteme u kojima su koalicije radnika i srednjih slojeva uspevale efikasno da vrše pritisak na oblikovanje politika u pravcu svojih interesa, te da obezbede odgovarajuće nadoknade i usluge za svoje potrebe, kao i legitimnost poreskih posledica takvih rešenja.

Ove okolnosti su podsticale razvoj evropskih država blagostanja koje je karakterisala specifična podela između odgovarajućih sfera javne i privatne akcije. U najopštijem smislu, glavni zadatak države blagostanja u evropskim

razvijenim industrijskim društvima bilo je zadovoljavanje potreba koje nisu bile adekvatno zadovoljene preko tržišta, kao u situacijama gubitka dohotka (zbog nezaposlenosti, penzionisanja, bolesti ili invaliditeta), neusklađenosti između prihoda i potreba tokom životnih ciklusa (npr. prilikom rođenja dece u porodici), ili pak u slučajevima u kojima je državna briga široko prepoznata kao poželjna zbog toga što su usluge previše skupe (kao kod zdravstvene zaštite ili obrazovanja). Socijalna zaštita je uglavnom bila obezbeđena preko porodice, bilo u obliku socijalnih beneficija na osnovu radnog statusa nosioca domaćinstva, porodično profilisanih novčanih transfera ili u obliku usluga brige i zaštite koje su u većini država bile nerazvijene u javnom sektoru ili čak u potpunosti smeštene u porodične funkcije (kao u južnoevropskim državama). Ovakvi modeli država nazivani su Kejns-Beveridž ili Kejns-Bizmark državama blagostanja, u kojima su nacionalne vlade upravljale nacionalnim ekonomijama kako bi obezbedile punu zaposlenost i organizovale socijalnu brigu o potrebama koje tržište i porodica nisu mogli da zadovolje (Taylor-Gooby, 2004).

Međutim, od 1980ih godina društveno-ekonomski kontekst kome su države blagostanja bile prilagođene počinje značajno da se menja. Četiri međupovezana procesa stvaraju nove strukture socijalnih rizika i nameću transformacije država blagostanja: (1) globalizacija sa intenziviranom međunarodnom konkurencijom, (2) restrukturiranje ekonomije obeleženo deindustrijalizacijom i porastom učešća sektora usluga, (3) demografsko starenje evropske populacije i (4) promene u porodičnim strukturama i funkcijama. Ovi procesi suštinski menjaju društvene strukture na kojima su se stare države blagostanja temeljile. Oni takođe stvaraju i nove društvene rizike na koje stare države blagostanja ne mogu efikasno da odgovore.

Globalna trgovina i pokretljivost kapitala pokrenuli su proces premeštanja industrijske proizvodnje u regione koje karakteriše niža cena rada, slabo razvijen sindikalizam i zaštita prava na radu. Tehnološke promene uslovljene informatičkom revolucijom (uporediti Castells, 2000), takođe su dovele do radikalnih promena u ekonomskim strukturama i na tržištima rada evropskih država. Proces deindustrijalizacije značajno su smanjili učešće nekvalifikovanih industrijskih radnika angažovanih u masovnoj proizvodnji.⁹⁶ Razvoj uslužnog sektora, međutim, ne samo da nije u mogućnosti da jednostavno apsorbuje višak radne snage otpuštene iz opadajućeg industrijskog sektora (zbog neodgovarajućih kvalifikacija), već on predstavlja radno-intenzivni, nisko produktivni sektor ekonomije. Širenje tercijarnog sektora podrazumeva pre svega širenje nisko produktivnih poslova koje obavlja nisko kvalifikovana radna snaga, i to u rastućem procentu ženska. Ovo poslednje zbog toga, što veliki broj poslova u uslužnom sektoru predstavlja tržišne verzije poslova u

96 Između 1979. i 1993. godine, u zemjama OECD, učešće zaposlenost u industriji u proseku je smanjeno za 22% (Esping-Andersen, 1999: 103).

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU

domaćinstvu koje su žene ranije obavljale kroz neplaćeni kućni rad, kao na primer, priprema i serviranje hrane, čišćenje i lične usluge, pranje i sl. (Esping-Andersen, 1999: 105).

Navedene promene povećavaju stoga rizike upravo za one grupe stanovništva koje su u starim državama blagostanja bile zaštićene, pre svega, manje kvalifikovane industrijske radnike. Osobe niskih kvalifikacija izložene su dva ipo puta većem riziku da budu nezaposlene i pet puta većem riziku da iskuse dugoročno siromaštvo u poređenju sa osobama univerzitetskog obrazovanja (Taylor-Gooby, 2004: 4). Nisko kvalifikovani radnici na evropskim tržištima rada više nisu zaštićeni kejnzijanskim politikama, već se moraju takmičiti na globalnom tržištu rada (Esping-Andersen, 1999: 101). Pored toga, post-industrijske ekonomije karakterišu niže i manje postojeane stope ekonomskog rasta. Ili, kao u novije vreme, ekonomski rast u EU se odvija bez značajnog povećanja zaposlenosti (takozvani „jobless growth“). To opet stvara nove socijalne rizike ne samo za radnu snagu koja je otpuštena iz opadajućih sektora ekonomije i koja se mora prekvalifikovati za novu ekonomsku strukturu, već i za populaciju mladih koja prvi put izlazi na tržište rada i ne poseduje radno iskustvo. Fleksibilizacija tržišta rada, oličena u deregulaciji uslova zapošljavanja i rada, u porastu privremene zaposlenosti, rada sa delimičnim radnim vremenom, povremenog rada i slično, uvećava socijalne rizike od nezaposlenosti i konsekvntno siromaštva i socijalne isključenosti.

U kontekstu opisanih promena na tržištu rada, proces demografskog starenja u EU postavlja velike izazove za socijalne režime. Porast apsolutnog i relativnog broja starih povećava pritisak na sisteme socijalne zaštite, a posebno na troškove penzijskih sistema i zdravstvene zaštite⁹⁷. Potrošnja na penzije predstavlja najveći deo socijalnih troškova države blagostanja (44% za celu EU). Potrošnja na zdravlje (koje opet najviše koriste stari) je druga po veličini sa 22%. S obzirom na to da su provizije za stare uglavnom finansirane iz poreza i socijalnih doprinosa populacije radnog uzrasta, navedene promene u starosnoj strukturi vrše izuzetno veliki finansijski pritisak (Taylor-Gooby, 2004: 6).

U većini država blagostanja briga o starima, kao i briga o deci prepuštena je porodicama. Međutim, u uslovima promena rodni režima i masovnog uključivanja žena na tržište rada, porodice više nisu u stanju da podupiru stare režime blagostanja sprovođenjem funkcija socijalne zaštite. Pored sve izraženijih potreba za rodnom ravnopravnošću, važna determinanta u promeni porodičnih kapaciteta i funkcija svakako je već opisano stanje na tržištu rada koje podstiče zapošljavanje žena u cilju obezbeđivanja dovoljnih ili kontinuiranih prihoda domaćinstva u uslovima nesigurne zaposlenosti ili nezaposlenosti muških članova (koji su ranije bili glavni donosioci prihoda). Stope siromaštva domaćinstava parova u EU u kojima je samo jedan partner zaposlen,

97 Procenjuje se da će proporcija populacije starije od 65 godine u odnosu na populaciju radnog uzrasta u EU porasti za 73% između 2000. i 2030. godine.

između tri i šest puta su više nego za domaćinstva u kojima su zaposlena oba člana (Esping-Andersen, 2002).

Ekonomski pritisak koji gura žene prema tržištu rada, na jednoj strani, i socijalni pritisak da ostanu fokusirane na brigu o porodici na drugoj strani,⁹⁸ stvaraju niz novih socijalnih rizika. Tu je pre svega rizik ekonomske nesigurnosti, odnosno rizik nod siromaštva, onda kada se žene opredele za brigu o porodici⁹⁹. Međutim, u uslovima povećane zaposlenosti žena, a bez adekvatnog razvoja odgovarajućih socijalnih usluga za podršku u brizi o deci, povećavaju se rizici neodgovarajuće brige o deci. Bilo da su rizicima izložena zbog siromaštva (u slučaju nezaposlenosti majke i nedovoljnih prihoda) ili neadekvatne brige (u slučaju zaposlenosti majke i neodgovarajućih usluga brige), rizici od siromaštva i socijalne isključenosti dece se povećavaju. Posledice ovakvih rizika mogu biti dugoročne i ispoljiti se u kasnijim fazama života kroz nepovoljne strukture šansi na tržištu rada zbog niskih kvalifikacija uslovljenim neodgovarajućom brigom i slabim investicijama u obrazovanje. Za stare se novi rizici javljaju u obliku neadekvatne nege i socijalne isključenosti.

Napokon, jedan skup novih socijalnih rizika proističe i iz promena u režimima blagostanja, iskazanim u premeštanju usluga socijalne zaštite iz javnog u privatni sektor. Naime, do širenja sektora privatnih usluga dolazi primarno iz nastojanja da se državni troškovi na stare rizike države blagostanja smanje. Privatizacija usluga, međutim, nije sama po sebi rizik. Ona može generisati nove rizike kada se građani (korisnici usluga) usmere na nezadovoljavajuće izbore i kada regulacija standarda u sferi privatnih usluga nije efektivna. Zaozret prema privatnom sektoru obeležen je najviše odgovorima na pritiske na državne penzije.

U opisanim uslovima, javljaju se novi socijalni rizici u tri ključne oblasti promena (Taylor-Gooby, 2004: 3–6):

1) U odnosu na promene na tržištu rada:

- Otežan ulazak na tržište rada, posebno mladih i žena;
- Problem stabilnog zaposlenja u uslovima dinamičnih promena proisteklih iz restrukturiranja ekonomije i međunarodne pokretljivosti kapitala;

98 Istraživanja o potrošnji vremena pokazuju da žene provode dvostruko više vremena u aktivnostima brige o deci i starima. Žene starosti 20–49 godina koje imaju decu potroše u proseku na brigu o deci 46 sati nedeljno dok mušarci iz iste referentne grupe potroše na brigu o deci 22 sata nedeljno. Žene starosti 50–64 godine koje brinu o starima provode nedeljno 22 sata u tim aktivnostima, dok muškarci provode 16 sati (Taylor-Gooby, 2004:3).

99 Podaci pokazuju da su u porodicama sa malom decom stope zaposlenosti muškaraca primarnog radnog uzrasta (20–49 godina) 90%, a žena 57%. Kada su u pitanju domaćinstva starijih parova sa obavezama brige o zavisnim starim licima, stope zaposlenosti muškaraca padaju na 47%, a žena na 29% (*Ibid*).

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU

- Obezbeđenje zaposlenja sa relativno „pristojnom zaradom“ koja može da obezbedi socijalnu sigurnost;
 - Problemi zastarelih kvalifikacija radne snage i obezbeđivanja odgovarajućih kvalifikacija za bolje pozicioniranje na tržištu rada.
- 2) U odnosu na promene u porodici i rodnim ulogama:
- Uspostavljanje ravnoteže između plaćenog rada i porodičnih odgovornosti, posebno brige o deci;
 - Preuzimanje obaveza u nezi starih rođaka, ili dospevanje u situaciju da postanu stari i da im nedostaje porodična podrška.
- 3) U odnosu na promene države blagostanja:
- Upotreba privatnih provizija koje obezbeđuju nesigurne ili neadekvatne penzije ili nezadovoljavajuće usluge.

Novi socijalni rizici pogađaju više ljude u mlađim fazama života nego stari rizici, pošto su uglavnom povezani sa ulaskom na tržište rada i uspostavljanjem položaja na njemu, kao i sa uslugama socijalne brige pretežno povezanim sa osnivanjem porodice. Oni su veći problem za manjine, osobe bez pristupa odgovarajućem obrazovanju i obuci, kao i onima koji nisu u stanju da obezbede brigu o deci ili o starima niti u okviru porodice niti u okviru odgovarajućih usluga države. Stari socijalni rizici više su se ticali penzionisanja i zdravlja, i činili su deo kontinuiranog životnog iskustva mase radničke klase industrijskog društva. Politke novih rizika uključuju i tržište rada i porodicu i tako proširuju zahtev za državnom intervencijom u oblastima života koje su shvatane kao privatne u staroj perspektivi rizika. Granice između privatnog i državnog tako se iznova definišu a ponovo se otvaraju i pitanja gde treba da su odgovornosti porodice u stvaranju prihoda i obezbeđivanju socijalne zaštite (*Ibid*).

Iako su opisane socio-ekonomske promene i novi socijalni rizici slični za države blagostanja u EU, značajno se razlikuju načini na koje se ispoljavaju u osobenim režimima blagostanja, kao i načini na koje ovi režimi odgovaraju na izmenjene strukture socijalnih rizika. Ove razlike se mogu sagledati adekvatno polazeći od ranije izložene Esping-Andersonove klasifikacije režima blagostanja.

6.1.2. Uticaj promena na režime blagostanja

Stanovište o tipovima socijalnih režima, odnosno režima blagostanja uzima u obzir načine na koje socijalne grupe, uglavnom klasno utemeljene, nastupaju u takmičenju za alokaciju resursa generisanih ekonomskim rastom.

Ključni koncepti su dekomodifikacija (stepen u kome socijalna zaštita smanjuje uslovljenost života građana od tržišnih sila) i stratifikacija (stepen u kome se klasne nejednakosti modifikuju ili reflektuju u distribuciji resursa preko režima blagostanja). Široko prihvaćena klasifikacija režima blagostanja Esping-Andersena, kao što je već opisano u prvom delu studije obuhvata tri osnovna tipa: nordijski, liberalni i kontinentalni (Esping-Andersen, 1990, 1999, 2002). Zbog osobenosti južno-evropskih režima u odnosu na ostale kontinentalne režime, autori često kao čet vrti tip izdvajaju mediteranski (Taylor-Gooby, 2001, 2004, Ferrera, Rhodes, 2000).

U nordijskim socijalno-demokratskim državama blagostanja socijalna prava su utemeljena na principima građanstva, a najvažniji cilj je visok nivo univerzalne zaštite od socijalnih rizika. Kontinentalni korporativistički model je utemeljen na sistemu socijalnog osiguranja u kome su nivoi zaštite relativno visoki, a socijalna prava reflektuju socijalne hijerarhije iz sfere rada i zaposlenosti. Mediteranske države blagostanja (koje se mogu smatrati pod-tipom kontinentalnog režima), karakteriše razvijenost penzijskog sistema, zdravstvene zaštite i obrazovanja, ali su socijalne usluge pretežno smeštene u porodicu, uz novije napore da se sektor socijalnih usluga razvije do nivoa prosečnog za EU. U liberalnim režimima uloga države u socijalnoj zaštiti je ograničena i usmerena na ciljne grupe u stanju socijalne potrebe, a privatni tržišni sektor je podstaknut u većoj meri.

Nordijski model je jedinstven u međunarodnim okvirima po centralnoj ulozi države u obezbeđivanju socijalne zaštite. U ovom modelu socijalne odgovornosti su u značajnoj meri izmeštene iz porodice iz dva razloga: da se porodica ojača oslobađanjem dela odgovornosti i da se obezbedi veća nezavisnost pojedinaca. Ovaj model aktivno de-komodifikuje socijalne potrebe građana nastojeći da umanjí stepen u kome je blagostanje pojedinca zavisno od njihove sreće na tržištu. Nordijske države blagostanja su osobene po univerzalnoj garanciji dohotka, radnoj aktivaciji stanovništva i visoko razvijenim uslugama za decu, osobe sa invaliditetom i stare. Široka i prilično darežljiva sigurnost prihoda je efektivna zaštita od siromaštva. Ona predstavlja i važno sredstvo za podsticanje spremnosti da se preduzmu veći rizici i stoga unapređuje fleksibilnost tržišta rada i adaptaciju. Aktivne politike tržišta rada smanjuju dugoročnu nezaposlenost a usluge brige o porodici obezbeđuju dvostruki dobitak: omogućuju ženama da imaju i decu i karijeru, a time i maksimiziraju nivo zaposlenosti. Nordijski režimi blagostanja su neizbežno skupi, ali ono što Skandinavci plaćaju preko poreza, građani SAD plaćaju neposredno iz svojih džepova.

Prema ocenama autora, ovaj model u poređenju s drugima ima solidnu osnovu da odgovori uspešno na izazove post-industrijske transformacije i globalizacije, velikim delom zahvaljujući tome što imaju razvijen sektor usluga i

što podržavaju aktivnu ulogu žena i programe zaštite dece (Esping-Andersen, 2002, Taylor-Gooby, 2004, Hemerijck, 2002). Pošto su brojne usluge izmeštene iz porodice, to promene u sastavu i funkcijama porodice, kao i nestabilnost porodičnih formi, nemaju tako snažan uticaj kao u drugim režimima blagostanja. Rano penzionisanje i relativno visoke stope nataliteta pomažu da se smanje dugoročni finansijski problemi penzijskih sistema. Zahvaljujući maloj ulozi porodice u obezbeđivanju usluga socijalne zaštite, ovaj sistem uspeva da na najbolji način podrži nove uloge žena na tržištu rada. Ovaj sistem je takođe, efektivan u mobilisanju ranjivih grupa, kao što su samohrani roditelji sa malom decom, stariji radnici ili osobe sa invaliditetom. Uopšteno, ovaj sistem ima potencijal da maksimizira socijalnu uključenost i svede na izuzetno nizak nivo socijalnu isključenost društvenih grupa. Zajedno sa Belgijom, nordijske zemlje su među malobrojnima OECD zemljama koje su u stanju da istovremeno minimiziraju siromaštvo i starih i dece. Ovi režimi pokazuju da velikodušna zaštita u starosti nije sama po sebi inkompatibilna sa aktivnim porodičnim politikama. Gotovo puna zaposlenost zauzvrat koincidira sa manje prevremenog penzionisanja i prilično visokim fertilitetom (Esping-Andersen, 2002: 14).

Međutim, održivost ovog tipa režima zavisi od ekonomskog rasta i pune zaposlenosti, koji preko poreske politike omogućuju ključnu resursnu osnovu sistema. Glavna teškoća sa kojom se suočavaju nordijske zemlje je otežano finansiranje države blagostanja zbog visoke mobilnosti kapitala, fiskalnih i budžetskih ograničenja koja postavljaju evropske monetarne integracije i rastući politički otpori poreskoj politici. Od 1980ih udeo prihoda iz poreza u BDP stagnira, a stoga i zaposlenost u javnom sektoru. Postoji jasna potreba da se proširi privatni sektor, kako bi se kompenzovao gubitak zaposlenosti u javnom sektoru. Upravo u ovom području javlja se glavna dilema: nordijske zemlje se suočavaju sa teškim izborom između liberalizacije privatnih usluga koje donose veće nejednakosti u zaradama, ili kontinuiranoj privrženosti jednakostima u dohotku, koje u uslovima budžetskih ograničenja podrazumevaju veću nezaposlenost (Hemerijck, 2002: 181). Ako ekonomski rast ostane spor, a tržišno uslovljene nejednakosti nastave da jačaju, može biti uskraćena dosadašnja postojana legitimacija pretežno obezbeđena putem široke podrške srednje klase.

Liberalni model blagostanja Irske i Velike Britanije komparativno je mnogo manje ugrožen pretnjom dugoročnih problema finansijske održivosti. Poput američkog, evropski liberalni režimi nastoje da aktivno podrže tržišna rešenja u obezbeđivanju socijalne zaštite. To ostvaruju preko dvostruke strategije podsticanja razvoja socijalnih usluga u privatnom komercijalnom sektoru i ograničavanjem državnih odgovornosti za akutne tržišne promašaje. Uz izuzetak nacionalne zdravstvene zaštite, dominira poverenje u rezidualnu ulogu državne podrške za one koji su u stanju izražene potrebe. Stoga se

srednja klasa podstiče da zadovoljava potrebe na privatnom tržištu socijalnih usluga, dok se država ograničava na dohotkom uslovljenu pomoć (engl. *means-tested entitlements*). Pored toga, naglasak se premešta sa konvencionalnih oblika pomoći u dohotku ka radno uslovljenim socijalnim beneficijama. Ovakva usmerenost se smatra boljim odgovorom na dva problema: prvo, na rašireni nedostatak adekvatnih radnih inicijativa i drugo, na porast zaposlenosti sa niskim prihodima. Socijalne beneficije proistekle iz rada se u ovom sistemu smatraju efektivnijim načinom rešavanja problema socijalne isključenosti nego konvencionalno socijalno osiguranje.

Međutim, tu se krije i „Ahilova peta“ ovog sistema. Ako je socijalna zaštita radno uslovljena, onda nezaposleni građani nemaju koristi od nje. Državna pomoć uslovljena dohotkom je postavljena na nizak nivo, sa značajnim pukotinama u pokrivenosti. Njena neefektivnost se uočava preko viših stopa siromaštva i izraženijih problema socijalne isključenosti. Pored toga, radno uslovljeni oblici socijalne zaštite mogu proizvesti neželjene posledice poput pritiska na snižavanje cene rada. Usluge socijalne podrške koje treba da podstaknu radno uključivanje populacije, posebno žena, nisu dovoljno razvijene ili su destimulišuće skupe. Na primer, ukoliko žene nastoje da obezbede pristup socijalnoj sigurnosti putem radno uslovljenih socijalnih beneficija, potrebne su im razvijene i relativno jeftine socijalne usluge brige o deci. Međutim, odsustvo kvalitetnih usluga brige o deci stvara pritisak na žene da prihvate zaposlenost sa delimičnim radnim vremenom niskog kvaliteta. Stoga povećanje zaposlenosti žena nije posledica rodno osetljivih politika koliko ekonomske nužde (*Ibid*: 200).

Dalje, ako država blagostanja obezbeđuje manje socijalnih dobiti za srednju klasu, njihovo povinovanje višim porezima će postepeno ispariti, ako ne iz drugih razloga, jednostavno zbog toga što će biti blokirani plaćanjem privatnih osiguranja. Stoga se model može suočiti sa ozbiljnim političkim ograničenjima za rešavanje socijalnih problema u budućnosti. Iako stimulisanje privatnih penzijskih šema pomaže da se balansira budžet, ono lako vodi socijalnom dualizmu i posledicama drugog reda. Tako domaćinstva sa niskim prihodima lako mogu skliznuti u status drugorazrednih građana u pogledu socijalnih prava u smislu otežanog pristupa privatnim šemama osiguranja i kvalitetnim socijalnim uslugama.

Pokazalo se da očekivanja prema kojima će dinamično tržište rada smanjiti zavisnost od programa socijalne pomoći nije realistično. Naime, pad nezaposlenosti koji se u Velikoj Britaniji odigrao tokom 1990ih godina nije praćen padom broja domaćinstava bez ijednog zaposlenog člana. To ukazuje da bez obuhvatnih investicija u porodične usluge zamka niskog dohotka neće spontano nestati.

U meri u kojoj je najvažniji cilj ovakve socijalne politike smanjenje poreza i javnih troškova, može se reći da je ovaj sistem relativno uspešan, posebno u pogledu dugoročnih projekcija održivosti penzijskog sistema. Međutim, slaba tačka ovog sistema je nedovoljna sposobnost vlade da poveća prihode. Subvencije zarada su uvedene da bi se dopunili prihodi nisko plaćenih radnika i njihovih porodica. Radikalna deregulacija tržišta rada učinila je britanski sistem industrijskih odnosa nesposobnim da uspostavi odgovarajuće odnose saradnje između poslodavaca i sindikata, i nije ponudio lek za britansku dugotrajnu nesposobnost da se obezbedi dobro obučena radna snaga. Nedostatak kvalifikacija, niske nadnice i siromaštvo doveli su do kumulativnih ciklusa socijalne deprivilegovanosti i isključenosti ranjivih grupa (Glyn, Wood, 2001).

Kontinentalne socijalne režime (uključujući i mediteranski pod-tip) odlikuje oslanjanje na tradicionalne porodične socijalne odgovornosti (najizraženije je u Južnoj Evropi, a najmanje izraženo u Belgiji i Francskoj). U tom kontekstu sigurnost „hranioca“ porodice (engl. „breadwinner“, onaj koji ostvaruje prihod) ima suštinski značaj. Naglašena uloga porodice dodatno je osnažena dominantnim značajem socijalnog osiguranja u ovom sistemu socijalne zaštite. Osiguranje utemeljeno na zaposlenju ostvaruje efikasnu ocijalnu zaštitu samo kod grupa koje su postojano, dugoročno zaposlene na tržištu rada. Zbog toga zemlje koje slede tradiciju socijalnog osiguranja obično imaju snažne garancije zaposlenosti i regulacije u sferi rada. Ne iznenađuje da kontinentalna evropska tržišta rada sistematski zauzimaju visoko mesto na pokazateljima rigidnosti tržišta rada. Dugoročna održivost sistema koji se dominantno oslanja na socijalno osiguranje je dovedena u pitanje zato što nudi neodgovarajuću sigurnost onima koji su slabo povezani sa tržištem rada, kao što su žene i radnici sa neregularnim karijerama. Socijalno osiguranje nudi slabe odgovore na nove demografske strukture, kao i nove strukture zaposlenosti. Pošto je ulazak u stabilnu zaposlenost sve više odložen kod mladih, a radne karijere postaju nestabilnije, građani će iskusiti teškoće u akumulisanju dovoljnih penzijskih sredstava. Kako bi se pokrila nedovoljnost finansijskih sredstava u penzijskom sistemu, porezi na zarade rastu, što dovodi do toga da mladi i osobe niskih kvalifikacija ostaju izvan tržišta rada. Pasivne mere održavanja dohotka kombinovane sa jakim garancijama zaposlenja za muške „hraniocce porodice“ postaju problematični sa rastućim nestabilnostima porodice i porastom učešća nekonvencionalnih domaćinstava. Jaka zaštita stabilnog zaposlenja kombinovana sa značajnim preprekama ulaska na tržište rada, u mnogim zemljama je dovela do produbljenja jaza između privilegovanih „insajdera“ i deprivilegovanih „autsajdera“.

Dalje, ako oslanjanje na porodicu apsorbuje mnoge rizike socijalne isključenosti, ono simultano negativno utiče na osvajanje ekonomske nezavisnosti žena. Paradoksalno, režim blagostanja koji se snažno oslanja na porodicu je

glavni uzrok niskog fertiliteta (zbog rastućeg zapošljavanja žena u uslovima nedovoljno razvijenih ili pristupačnih usluga podrške porodici). Kako bi se regulisali „atipični“ rizici, kontinentalni režimi država blagostanja morali su ili da se oslone na dalju podršku porodice ili da dodaju *ad hoc* programe kao što su socijalne penzije i različiti sistemi minimalnog socijalnog dohotka. Socijalna politika previše usmerena na transfere nije efikasna u odgovorima na probleme socijalne isključenosti. Danas postoji snažna spoznaja širom kontinentalne Evrope da su važan prioritet usluge, pogotovo one namenjene brizi o maloj deci i starima. Ipak, fiskalni kapaciteti da se na ove izazove odgovori su ograničeni, zahvaljujući uskoj poreskoj osnovici kombinovanoj sa skupim penzijskim davanjima. Ovaj model je posebno osetljiv na stagnaciju u zaposlenju i visoke stope neaktivnosti. Stoga povećanje zaposlenosti žena i starijih radnika postaje neophodan uslov za njegovu dugoročnu održivost. Kontinentalne evropske države blagostanja su izložene zamci blagostanja bez rada, iz koje je teško izaći. Porast zaposlenosti u tržišnoj ekonomiji je otežan zbog visokih platnih osnovica i nameta doprinosa, a u javnim uslugama zbog ozbiljnih fiskalnih ograničenja. U nedostatku radnih mesta, odgovor je da se subvencioniše rano penzionisanje, što zahteva povećanje socijalnih doprinosa.

Ranjivost većine kontinentalnih država blagostanja leži manje u širenju siromaštva i u problemima nekvalifikovane radne snage kao u liberalnom modelu, a više u hroničnoj nesposobnosti da se stimuliše rast zaposlenosti. Stagnacija zaposlenosti je direktno povezana sa posebnom metodom finansiranja socijalnog osiguranja na temelju plata. To vodi komplikovanoj, uzajamnoj interakciji između investicija, produktivnosti, ponude rada i cene rada. Ključ u ovoj interakciji leži u strategiji povećanja međunarodne konkurentnosti preko kombinacije ranog penzionisanja i povećanja produktivnosti rada putem kvalitetnih obuka i obrazovanja. Razvojne i strategije zapošljavanja stavljaju naglasak na visoku produktivnost, ali indirektna posledica je veliki porast poreza na zarade, pošto sve manje radnika mora da izdržava sve više neaktivnih građana. Zamka neaktivnosti zaoštrava sukobe između insajdera i outsajdera, socijalnu isključenost, posebno tamo gde su tržišta rada snažno regulisana kao u Južnoj Evropi (Ferrera, 2005). Primarne žrtve u ovom sistemu su žene i mladi. Zbog toga su stope nataliteta niske zbog teškoća mladih da se zaposle, obezbede stan i osnuju porodicu i nedostatka usluga brige o deci. Više stope zaposlenosti žena su potrebne ne samo da bi se oduprlo starenju populacije već da bi se smanjili i rizici siromaštva domaćinstava.

Uz navedene razlike između evropskih modela država blagostanja uočava se da nove socijalne politike u odgovoru na nove socijalne rizike sadrže i ključne zajedničke komponente. Prvo, usmerene su primarno na mobilizaciju rada; drugo, direktnim intervencijama se podržavaju zarade onda kada su neadekvatne (ili ih nema) i treće, privatni sektor socijalnih usluga se intenzivno

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU

razvija u oblastima koje su ranije bile u nadležnosti države. Ipak, važno je uočiti da se unutar svih modela država blagostanja uočava povećanje javne potrošnje na različite socijalne usluge, a najviše na aktivne mere tržišta rada. Na nivou EU 15, učešće troškova na programe tržišta rada povećalo se četiri puta od 1980. do 1999 (tabela 6.1.). Nordijske zemlje prednjače u potrošnji na sve oblike socijalnih usluga. Ove zemlje su izdvojile znatno više nego druge sredstva za razvoj usluga podrške u nezi dece i starih. Između 1980. i 1999. godine ove zemlje su potrošile tri puta više od EU proseka na usluge brige o starima i dva puta više na usluge podrške porodici. Korporativne i liberalne države najviše su povećale investicije u aktivne mere tržišta rada, dok su mediteranske značajno povećale potrošnju na usluge u svim posmatranim oblastima, mada one i dalje ostaju najniže (osim u porodičnim uslugama).

Tabela 6.1:

Trendovi u potrošnji na nove socijalne rizike (%BDP 1980–1999)

Države blagostanja ¹⁰⁰	1980.			1999.		
	Usluge za stare i osobe sa invaliditetom	Porodične usluge	Aktivne mere tržišta rada	Usluge za stare i osobe sa invaliditetom	Porodične usluge	Aktivne mere tržišta rada
Nordijske	1.77	1.60	0.88	2.73	1.78	1.67
Korporativne	0.46	0.38	0.13	0.75	0.74	1.14
Mediteranske	0.08	0.04	0.02	0.25	0.37	0.47
Liberalne	0.53	0.29	0.28	0.59	0.33	0.74
EU 15	0.65	0.55	0.25	0.98	0.83	1.00

Izvor: Taylor-Gooby, 2004: 16

Kategorizacija režima korespondira i sa nivoima blagostanja. Nordijski režimi teže da imaju niže stope siromaštva i nejednakosti i bolju zaštitu ranjivih grupa nego korporativistički ili mediteranski, dok liberalni režimi pokazuju najnepovoljniju sliku u ovim aspektima (Taylor-Gooby, 2004: 9–11).

Promene u socijalnim rizicima vrše pritisak za rekonstrukcijom država blagostanja svih tipova. Izazovi novih socijalnih rizika ispoljavaju se na sledeće načine:

1. Politike starih rizika oslanjale su se na značajne finansijske izvore obezbeđene iz poreza i socijalnih doprinosa. Zbog toga što su rizici bili univerzalni, a redistribucija uglavnom horizontalna, stara socijalna politika temeljila se na višestrukim oblicima solidarnosti i udruživanja rizika. Pošto je većina populacije u industrijskim

¹⁰⁰ Autor je uvrstio u nordijske zemlje: Švedsku, Dansku i Finsku, u korporativne: Austriju, Francusku, Nemačku, Belgiju i Holandiju, u mediteranske: Grčku, Italiju, Španiju i Portugal, a u liberalne: Veliku Britaniju i Irsku.

društvima mislila da će im biti potrebne usluge socijalne zaštite, solidarnost je bilo moguće mobilisati. Gotovo sva istraživanja zaključuju da penzije, zdravstvena zaštita i pomoć invalidima predstavljaju visoko legitimne programe jer se ove potrebe nisu mogle zadovoljiti preko tržišta. Vlade u tranziciji ka post-industrijalizmu suočavaju se sa problemom kako da opravdaju smanjenja i ograničenja u tim oblastima, dok se razvijaju usluge za nove rizike koji uglavnom pogađaju društvene manjine (*Ibid*).

2. Novi rizici pogađaju posebno podgrupe u pojedinim fazama života. Oni nose i nove političke podele koje nije lako mapirati na tradicionalnoj klasnoj i partijskoj strukturi i koje sve više obuhvataju savezništva sa drugim socijalnim akterima zainteresovanim za ekspanziju radne snage, jačanje nacionalne ekonomije i njene konkurentnosti. Ako je sistem blagostanja za stare socijalne rizike često shvatan kao rezultat demokratske klasne borbe, novi programi blagostanja mogu biti opstruirani interesima ukorenjenim u rezultatima te borbe.
3. Politike starih rizika oblikovane su primarno da podrže ljude u fazama života kada potrebe ne mogu da zadovoljavaju kroz prihode od zaposlenosti. Tako oni uključuju u velikoj meri transfere troškova koji u periodu oskudice mogu biti shvaćeni kao ekonomsko opterećenje. Nove politike rizika su usmerene na podršku ljudima da se sami obezbede kroz plaćeni rad. Oni mogu predstavljati deo nacionalne strategije da se mobiliše veći deo populacije i ojača ekonomska konkurentnost na globalnim tržištima i otvore posebne agende za poslodavce i sindikate. U meri u kojoj se politika fokusira na takva pitanja, reforma tržišta rada dominira u političkom diskursu a briga o deci postaje važno pitanje socijalne politike, važnije nego briga za stare.
4. Nove politike rizika zadovoljavaju potrebe uglavnom preko podsticanja i osnaživanja različitih izbora i obrazaca ponašanja, pre nego preko socijalnih davanja. One su usmerene na angažovanje građana u plaćenom radu i uključuju pitanja odgovornosti za obezbeđivanje dohotka i usluge socijalne zaštite koje presecaju granice javne i privatne sfere. Nove politike rizika usmeravaju pažnju na pitanja legitimacije i moralnih vrednosti.
5. Zbog toga što su novi rizici snažno povezani sa otvorenim ekonomijama i otvorenim tržištima rada, EU će verovatno imati veću ulogu u toj oblasti nego što je imala u uslovima starih rizika. Novi socijalni rizici i aktivnosti usmerene na njih omogućiće EU da interveniše direktno na živote građana i može pomoći da se prevlada demokratski deficit EU (*Ibid*).

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU

Novi rizici stvaraju i nove konstelacije interesa koje presecaju stare sklopove interesa na složene načine. Oni se oslanjaju primarno na žene, mlade radnike i one bez odgovarajućih kvalifikacija. Činjenica da radnička klasa više nije organizovana preko masovne zaposlenosti u industriji, efekti većih nejednakosti u dohocima, veće razlike u radnim životima, te pojava novih političkih pritisaka u društvima koja su se obogatila kroz kontinuirani rast, teže da podriju solidarnosti koje su podržavale i legitimisale tradicionalne države blagostanja (Beck, 1992).

Socijalne politike novih rizika, međutim, otvaraju šanse za razvoj politika koje donose dobitke nekim grupama bez velikih šteta za druge. Na primer, umereni troškovi usluga brige o deci obezbeđuju ulazak većeg broja žena na tržište rada i smanjenje siromaštva dece. Programi obuke koji pomažu onima sa zastarelim veštinama da pronađu zaposlenje doprinose nacionalnoj produktivnosti. Pozitivna nova politika blagostanja tako je moguća u meri u kojoj može da odgovori na nove rizike na način koji se može opravdati, odnosno legitimisati, unutar različitih režima blagostanja.

6.2. Izazovi transformacije socijalne politike na nivou EU i uloga OMK

Prethodno poglavlje više se odnosi na sadržaje promena u oblasti socijalne politike u okviru novih socio-ekonomskih izazova i procesa transformacije država blagostanja. U ovom poglavlju pažnja se premešta na forme i metode, odnosno na institucionalne aranžmane u okviru kojih se uspostavlja socijalna politika u EU. U kontekstu opisanih promena i izazova na koje države blagostanja u EU moraju da odgovore kako bi obezbedile kvalitetne uslove života građana, a time i legitimitet procesa transformacija, postavlja se pitanje, da li socijalna politika smeštena u nacionalne okvire i „meko“ koordinisana na EU nivou može da obezbedi odgovarajuću institucionalnu osnovu za uspešne procese transformacije? Odgovori na ovo pitanje su oprečni. Stoga će pažnja najpre biti posvećena položaju socijalne politike u institucionalnom okviru političkog odlučivanja u EU i preprekama njenog razvoja na supra-nacionalnom nivou. Nakon toga raspravljaje se o dometima i mogućnostima unapređenja aktuelnog institucionalnog rešenja – otvorene metode koordinacije u kontekstu razvoja socijalne dimenzije EU.

6.2.1. O institucionalnom okviru političkog odlučivanja u EU

Problemi sa usvajanjem Ustava EU naveli su brojne autore na zaključak da je u značajnoj meri izostanak podrške bio posledica nedovršenog socijalnog projekta Unije (Cantillon, 2005). Međutim, kada se postavi pitanje, kako

tačno „socijalna Evropa“ treba da izgleda, odgovori su protivrečni i nedovoljno precizni. Zahtevi za snažnijom socijalnom dimenzijom EU često nisu poduprti jasnim političkim agendama. Socijalna Evropa mora svakako biti nešto više od uspešne kompetitivne ekonomije na globalno-svetskom nivou, sa dinamičnim tržištem rada. Bez socijalne zaštite visokog kvaliteta i opšte, relativno visoke sigurnosti u svim državama članicama, ne može se govoriti o evropskom socijalnom modelu (*ibid*). Ovde se nameće pitanje ne samo sadržaja, već i institucionalne forme socijalne Evrope. Da li je to pan-evropska država blagostanja, ili sistem socijalnog federalizma kao u SAD, jednostavno socijalna zaštita harmonizovana sa poreskim sistemom, ili tek lista jedinstvenih standarda socijalne zaštite? Autorka smatra da odgovori na ova pitanja u savremenim uslovima koji karakterišu akademsku, stručnu, političku i građansku javnost nisu na pomolu (*ibid*). Razmišljanja o ovim pitanjima moraju uzeti u obzir širi institucionalni kontekst oblikovanja politika i upravljanja u EU, jer se socijalna politika ne može profilisati u institucionalnom i političkom vakuumu.

Evropska unija predstavlja istorijski novu, osobenu i izrazito kompleksnu tvorevinu. U debatama o karakteru zajednice EU može se naići na vrlo različite ocene. Tako se procesi evropskih integracija opisuju pre svega preko podele moći između nacionalnih vlada i EU (Andersen, Eliassen, 2001), kao transfer suvereniteta na nivo EU (Lawton, 1999), kao proces u kome oblasti domaće politike sve više postaju predmet odlučivanja na EU nivou (Börzel, 1999), kao ekstenzija granica političkog prostora izvan država članica (Kohler-Koch, 1999), ili kao pojava i razvoj distinktivnih struktura na nivou EU koje formalizuju interakcije među aktera i političkih mreža koje se specijalizuju za stvaranje autoritativnih evropskih pravila (Risse et al, 2001).

Sistem upravljanja u EU postaje predmet intenzivnih rasprava ranih 1990ih. Sandra Kroger (2008) uočava da se u ovom području mogu zapaziti nekoliko različitih stanovišta. Prema jednom pristupu EU se shvata kao sistem upravljanja na višestrukim nivoima, pri čemu se interakcije, pregovaranja i odlučivanja odvijaju u snažnoj međuzavisnosti različitih nivoa: lokalnog, regionalnog, nacionalnog i nadnacionalnog. U ovakvoj konstelaciji moć se permanentno reorganizuje, i to ponekad na različite načine u različitim oblastima. Analitičari ukazuju na dva ključna problema u oblikovanju politika na nivou EU: „zamku zajedničkog odlučivanja“ (engl. joint decision trap) koju odlikuje problem obezbeđivanja saglasnosti država članica o zajedničkim pravcima politika u uslovima višestrukog veta i „demokratskog deficita“ koji rezultira iz nedostatka direktnog izbornog angažovanja građana u postavljanju evropskih funkcionera i donošenju političkih odluka. Pojedini autori ocenjuju da je posvećenost zajedničkom ekonomskom okviru u takvom kontekstu zapravo impresivna (Wallace and Wallace, 2005).

Prema drugom stanovištu EU je okarakterisana kao „mrežno upravljanje“. Političke mreže se razlikuju na osnovu članstva, konstelacija interesa, stepena horizontalne i vertikalne međuzavisnosti, stabilnosti i kontinuiteta, kao i prema distribuciji resursa između različitih učesnika. Njihovo funkcionisanje ograničeno je različitim faktorima, kao što su: institucionalna pravila, organizacione strukture, neformalne rutine i puke strukture mreže. Države članice zadržavaju značajnu meru kontrole, a odluke se još uvek donose hijerarhijski, mada se više ne mogu donositi u uslovima izolacije kao nekada. Članovi iste mreže su uključeni u isti okvir, dele ideje i koncepte koji zatim oblikuju razvoj i sprovođenje politika u drugim institucionalnim arenama. Tako se proces evropskih integracija može shvatiti i kao širenje ideja, koncepta i politika u interakciji unutar i između mreža (Kroger, 2008: 37).

Autorka ukazuje na još jedan pravac koji je neopravdano bio manje prisutan u literaturi o upravljanju u EU i otvorenoj metodi koordinacije, a koji se primarno bavi demokratskim legitimitetom EU. Ako se legitimitet shvati kao opšti stepen poverenja u strukture zadužene za donošenje političkih odluka, onda se politički procesi i procedure mogu smatrati legitimnim ako počivaju na autentičnim preferencijama osnivača (*Ibid*: 38). U debati o legitimnosti EU na jednoj strani nalaze se mišljenja prema kojima EU može osnažiti legitimitet samo ukoliko se transformiše u klasični nacionalni demokratski model, često označen kao parlamentarni. Na drugoj strani nalaze se mišljenja prema kojima EU ne može jednostavno biti izjednačena sa tradicionalnom parlamentarnom demokratijom, pri čemu se kao ključna pitanja javljaju participacija, transparentnost i otvorenost procesa odlučivanja (*Ibid*: 39). U ovoj debati otvoren je niz pitanja: Da li je demokratija sveobuhvatni koncept ili treba da bude ograničena na proceduralna, institucionalna pravila? Da li su legitimnost i efektivnost u procesu političkog odlučivanja jednako značajne? Da li je potreban jak „demos“ da bi se konstituisao politički sistem i ko čini taj „demos“? Da li demokratija treba da garantuje određena socijalna prava?

Odgovori na ova pitanja zavise od toga kako se institucionalno shvata EU. Autori koji je shvataju kao međunarodnu organizaciju smatraju da je problem demokratskog deficita izlišan, jer EU nije ni potreban sopstveni legitimitet. Formulisanje politika u EU zavisi od saglasnosti demokratskih nacionalnih vlada, a participacija civilnog društva je marginalna i treba da ostane pretežno na nacionalnom nivou (Moravcsik, 2002). Prema ovim argumentima, EU crpi legitimaciju indirektno, iz legitimnosti demokratski izabranih vlada država članica. Drugo stanovište, koje percipira EU više kao federalni sistem, ističe važnost demokratske legitimacije Unije, zbog toga što EU donosi zakone koji utiču na alokaciju životnih šansi i političkih vrednosti (Scharpf, 2007). Oni se, međutim, razlikuju u pogledu zaključaka o tome na koji način ova legitimacija može biti postignuta. Na jednoj strani, autori kao što su Šarf, Vesels, smatraju

se da legitimnost EU može obezbediti samo preko rezultata i da je u EU demokratija potčinjena efikasnosti. To znači da bi legitimnost EU bila ugrožena ukoliko ona ne bi delovala efikasno. Na drugoj strani, autori kao što su Dahl i Held, smatraju da je koncepcija liberalne demokratije konstruisana na principu jednakih građana, ideji demokratske kontrole izabranih predstavnika, osigurane preko institucionalnih procedura, sudske zaštite i razdvojenim oblicima moći. Oni pretpostavljaju da je legitimnost snažno povezana sa legalnošću parlamentarnih i vladinih akcija koje treba da štite prava i slobode građana. Parlamentarna akcija treba da bude usidrena u prethodnim procesima konsultacija koji se završno artikulišu u procesima parlamentarnog odlučivanja. Posebno se ističe nedovoljna uloga Evropskog parlamenta, ali se ukazuje i na druge probleme odlučivanja. Odlučivanje u Savetu je izvan javne kontrole, a njegovo glasanje na osnovu kvalifikovane većine može da dovede do preglasavanja demokratski izabranih vlada, Komisija ima preveliku moć s obzirom da nije demokratski izabran akter, i td. Rastući uticaj stručnjaka se vidi sa skepticizmom ili odbacivanjem, pošto ugrožava političku jednakost građana. Uočeni demokratski deficit treba da bude korigovan preko velikih ustavnih promena. Obezbeđenje evropske demokratije preko jakih institucija se vidi kao najbolji način obezbeđivanja nacionalnih demokratija. (Kroger, 2008: 40).

6.2.2. Socijalna politika u sistemu političkog odlučivanja

U kontekstu složenog sistema upravljanja u EU i snažnih debata o poželjnom institucionalnom uređenju i potrebnim korekcijama u pravcu demokratskog i efikasnog institucionalnog okvira, pitanje razvoja socijalne dimenzije EU i integracija u oblasti socijalne politike predstavlja jedno od ključnih područja aktuelnih i budućih procesa evropskih integracija. Naime, prvo značajno pitanje odnosi se na to u kojoj meri u EU treba da bude razvijena socijalna dimenzija, odnosno, koliko je važno socijalnu politiku inkorporirati u evropske politike, s obzirom na značaj istorijskog nasleđa država blagostanja? Odnosno, da li je u uslovima snažne ekonomske integracije, i prioritarnih ekonomskih politika, uopšte moguće postići odgovarajući legitimitet EU, ukoliko socijalna dimenzija zaostaje za ekonomskim integracijama, ne obezbeđujući adekvatnu socijalnu uključenost stanovništva i time podrivajući legitimitet EU. Drugo, da li je važno razviti koherentniju, integrisaniju politiku na nivou EU, ili je sadašnji oblik „meke“ koordinacije sasvim zadovoljavajući okvir kroz koji se može obezbediti transformacija nacionalnih socijalnih režima tako da obezbede kvalitetne životne uslove, a time i legitimitet nacionalnih politika, a onda indirektno i legitimitet EU politika? Ovo pitanje se može formulisati i drugačije: da li je u uslovima izraženih ekonomskih integracija i ekonomskih politika usmerenih na povećanje kompetitivnosti u tržišnoj utakmici, uopšte

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU moguće formulirati efikasne i legitimne socijalne politike na nacionalnom nivou, ili je potrebno povećati koherentnost i integrisanost socijalnih politika na prostoru jedinstvenog tržišta?

U oceni razvijenosti socijalne politike na nivou EU i ulozi OMK u uspostavljanju više „socijalne Evrope“ postoji relativno široka saglasnost o tome da za razliku od ekonomske, socijalna dimenzija EU nije razvijena u značajnijoj meri. Izvan ove osnovne saglasnosti, važne razlike se javljaju u dva ključna aspekta: u shvatanju da li je socijalna politika na nivou EU uopšte potrebna i poželjna, i u identifikovanju prepreka koje ometaju razvoj socijalne dimenzije EU.

Kada je reč o prvoj liniji podele, u literaturi o socijalnoj politici u EU razlikuju se tri preovlađujuća stanovišta. Prema prvom stanovištu, ekonomske integracije u EU dovode do preliivanja posledica u sfere društva koje se nalaze pod kompetencijama nacionalnih socijalnih politika. Međutim, zbog opadajućih kompetencija nacionalnih država, kao i značajne međuzavisnosti u uzrocima i posledicama novih socijalnih rizika koje nadilaze nacionalne okvire, potrebno je smanjene nadležnosti i kapacitete nacionalnih država blagostanja nadoknaditi povećanim kompetencijama na nivou EU (Kowalsky 1999, Schmid 2002). Pored socio-ekonomskih i pravnih razloga za zagovaranje veće integracije u oblasti socijalne politike, autori navode i razloge koji se tiču legitimacijske osnove političkih procesa. Naime, s obzirom na ostvarena nasleđa država blagostanja širom EU, građani će prihvatiti dalje EU integracije samo kroz razvoj „socijalne EU“ (Offe and Preuß 2006; Scharpf, 2007).

Drugo stanovište ističe da uprkos nedostatku koherentnog pristupa socijalnoj politici u savremenim uslovima, evropska socijalna politika ipak postoji. Njene elemente pojedini autori nalaze u novijim procedurama upravljanja i njihovim očekivanim efektima u okvirima nacionalnih socijalnih politika. Drugi, pak, prepoznaju postepenu institucionalizaciju socijalne politike na nivou EU, koja će napredovati tokom vremena (Zeitlin et al, 2005).

Predstavnici trećeg stanovišta smatraju da snažnija socijalna politika u EU nije niti potrebna niti poželjna. Jedan od razloga je ocena EU kao regulativne države u kojoj se regulatorne politike nalaze u središtu (Majone, 1996), a drugi razlog sledi iz ocene da je dostignuća (pre svega kontinentalnih) država blagostanja moguće očuvati samo ukoliko socijalna politika ostane nacionalni prerogativ, pošto nivoom EU dominira logika konkurentnosti (Streeck, 1995).

Kada je reč o shvatanju najvažnijih razloga za nerazvijenost socijalne dimenzije EU, mogu se uočiti vrlo različita zapažanja autora. Nekada se nerazvijenost socijalne politike na EU nivou jednostavno vidi kao zakasneli, odloženi proces integracije, koji se prirodno javlja kao posledica dominantne usmerenosti država članica na procese ekonomske integracije još od Rimskog sporazuma. Odmakli procesi ekonomske integracije, nužno stvaraju socijalne posledice koje države članice više neće moći da rešavaju uspešno u okviru

nacionalnih socijalnih politika, te će pritisci iz ekonomske sfere voditi razvoju integriranije socijalne politike u EU. U tom smislu, sadašnje stanje treba razumeti samo kao jednu od faza u dugoročnim procesima integracije EU, u kojoj integracije u oblasti socijalnih politika kasne za ekonomskim integracijama (Jensen, 2000; Threlfall, 2003; Conant, 2006).

Za razliku od ovih optimističkih stanovišta, autori koji procese sagledavaju kroz prizmu divergencije evropskih socijalnih režima sa više skepticizma ocenjuju mogućnosti razvoja evropske socijalne politike. Naime, oni kao glavne razloge nerazvijenosti evropskog socijalnog modela vide procese divergencije između nacionalnih ekonomija i političkih uslova među državama članicama. Države članice sa različitim komparativnim ekonomskim prednostima će imati nekompatibilne ekonomske interese i divergentne političke i ideološke orijentacije, koje sprečavaju uspostavljanje saglasnosti o zajedničkoj socijalnoj politici (Scharpf, 2002; Mosher and Trubek, 2003).

Treću grupu stanovišta o uzrocima nerazvijenosti socijalne Evrope čine zagovornici OMK. Autori ove orijentacije shvataju Otvorenu metodu koordinacije kao potencijalno unapređenje odlučivanja u EU, koje kroz mehanizme „meke kooperacije“ može da doprinese savladavanju prepreka proisteklih iz divergentnih nacionalnih režima blagostanja. Prema njihovim argumentima, meka kooperacija može da uspostavi kontinuirane cikluse imitacija i inovacija, koji će smanjiti razlike između nacionalnih režima i približiti ih mogućnostima kasnije pune konvergencije (up. Ferrera et al, 2002; Zeitlin, 2005, Marlier et al, 2007).

Predstavnici novog institucionalizma ističu da pravila odlučivanja na EU nivou značajno ometaju razvoj jedinstvene socijalne politike. Ova pravila sadrže ograničenja kompetencija EU u određenim oblastima i pravila odlučivanja prema kojima je potreban visok stepen saglasnosti da bi se donela odluka (na osnovu kojih je lako blokirati odluke) (Tsebelis and Garrett, 2000). To uglavnom podrazumeva da su odluke na nivou EU obeležene visokim nivoima kompromisa i sporazumima na nivou najniže zajedničke tačke saglasnosti. Takođe i odsustvo pritiska organizacija civilnog društva na nivou EU predstavlja važnu varijablu u razumevanju nerazvijenosti socijalne politike na nivou Unije. Značajan doprinos razumevanju procesa razvoja socijalne politike u EU autori ove orijentacije dali su isticanjem faktora institucionalnog nasleđa. Naime, sa jedne strane sama EU kao važno institucionalno nasleđe nosi primarnu orijentaciju ekonomske integracije i veću prilagođenost institucija za formulisanje ekonomskih politika. Sa druge strane, institucionalno nasleđe država članica obeleženo je različitim modelima i u nekim slučajevima izuzetnim postignućima režima blagostanja kojih se ove zemlje ne mogu ili ne žele odreći. Zbog toga se evropske politike pretežno javljaju kao pro-tržišne politike, dok su stare socijalne politike država blagostanja više profilisane kao

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU anti-tržišne politike, što stvara ogromne prepreke u razvoju koherentnijeg evropskog socijalnog modela.

Pored navedenih faktora kao značajne prepreke razvoju evropske socijalne politike navode se i neizgrađenost evropskog identiteta, slabosti političkih procesa preko kojih se uspostavlja institucionalni okvir i izbor vrednosno-normativnih orijentacija. Još uvek dominantna nacionalna ukorenjenost identiteta građana EU vodi nedostatku podrške jedinstvenoj socijalnoj politici. Politički procesi u sferi socijalne politike pokazuju nedostatak koordinisanih aktivnosti zagovaranja i lobiranja, od strane sindikata, partija levice, organizacija civilnog društva. Ovaj vakuum u političkom prostoru, posledica je demokratskog deficita, izmeštenosti procesa od uticaja stanovništva i organizacija koje predstavljaju civilno društvo. Stoga se kod predstavnika ove orijentacije nedostatak evropskog identiteta i evropskog demosa koji bi vršio efikasan pritisak vidi kao važan faktor nerazvijenosti socijalne dimenzije EU (Ferrera, 2005b).

U pregledu stanovišta o razlozima nerazvijenosti socijalne Evrope važno je napomenuti i argumente pro-marksitički orijentisanih autora. Prema ovim stanovištima nerazvijenost socijalne dimenzije u EU je sasvim razumljiva pošto je temelj EU uspostavljen na ekonomskim integracijama suštinski kapitalističkih država. To podrazumeva da u političkim institucijama i procesima dominantnu moć imaju predstavnici interesa poslodavaca i njihovih asocijacija, što opet vodi uspostavljanju neo-liberalnog konsenzusa koji odgovara interesima kapitala na nadnacionalnom nivou (Gray, 2004). Evropska integracija se opisuje kao plansko nastojanje da se ograniče intervencionistička nastojanja ili mere korekcije tržišnih posledica, kako bi se evropski kapitalizam učinio profitabilnijim (Moss, 2004). U tom smislu, ovi autori objašnjavaju nedostatak socijalne dimenzije Evrope kao posledicu komodifikacije društvenih odnosa, koja povećava šanse za ostvarivanje profita, a koja proističe iz dominacije interesa kapitala i strukturnih pretpostavki kapitalističke ekonomije.

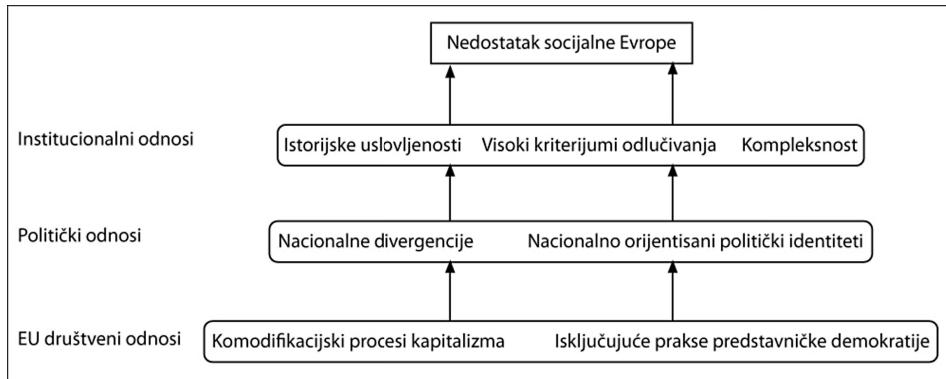
Napokon, poslednju grupu stanovišta odlikuje kritički demokratski pristup, jer se kao glavna prepreka ističe demokratski deficit u procesima političkog odlučivanja u EU. Autori ističu da je politika zapošljavanja kao i politika socijalne uključenosti oblikovana „od vrha ka dnu“, sa centralnom ulogom eksperata i sa marginalnim učešćem, ili bez imalo učešća socijalnih partnera, poput organizacija civilnog društva u formulisanju NAP socijalne zaštite (De la Porte, Pochet, 2005). Ovo kritičko demokratsko stanovište naglašava da je, štaviše, ovaj proces ekskluzivnosti konstitutivan u sistemu predstavničke demokratije, gde se pripadnici političke elite sistematski izdvajaju od ne-elite u procesima odlučivanja u cilju očuvanja odnosa reprezentacije. Stoga se ova ekskluzivistička priroda procesa evropske integracije može shvatiti kao nastojanje da se obezbedi odvajanje predstavničke elite od masa koje reprezentuje,

Izazovi nove socijalne politike

čime se objašnjava odsustvo suštinskog pritiska masa u pravcu redistributivnih političkih inicijativa na nivou EU (Bailey, 2006).

Pokušaji da se glavni faktori koji ometaju proces uspostavljanja evropskog socijalnog modela sagledaju u međusobnoj interakciji su retki. Bejli (2008) ističe da se u nastojanju objašnjenja višestrukih uzroka nerazvijenosti socijalne Evrope opisani faktori mogu posmatrati kroz tri sloja u društvenoj stvarnosti u kojima se javljaju: institucionalni, politički i sloj širih društvenih odnosa. Institucionalni odnosi predstavljaju najuži skup odnosa i utemeljeni su na političkim odnosima. Ovi poslednji opet, proističu iz širih društvenih odnosa grupa koje se takmiče i/ili pregovaraju o ciljevima u društvenoj zajednici. Na taj način, različiti faktori koje obimna literatura o problemu razvoja socijalne politike u EU navodi, mogu se dovesti u odgovarajuću interakciju i obezbediti dublje razumevaje uzroka sadašnjeg stanja. Tako se u okviru institucionalnog sloja izdvajaju faktori kao što su istorijsko nasleđe procesa Evropske integracije, začetog u sferi ekonomije, kompleksnost institucionalnih konfiguracija u EU. Ovi faktori proističu iz osobenosti sloja političkih faktora, koga karakterišu nacionalne divergencije u vrednostima i praksama povezanim sa pitanjima uređenja društava kroz ekonomske i socijalne politike, kao i opstajanje dominantno nacionalnih identiteta i nacionalno orijentisanih političkih aktivnosti. Ovi, pak, politički odnosi počivaju na najdubljem sistemu socijalnih odnosa u kome se identifikuju tendencije kapitalističke ekonomije prema komodifikaciji i isključujućim praksama predstavničke demokratije (grafikon 6.1.).

Grafikon 6.1:
Uzroci nerazvijenosti socijalne Evrope



Izvor: Bailey, 2006.

Ovde se nameće pitanje: ukoliko se slabosti u institucionalnom okviru za razvoj socijalne dimenzije EU nalaze na ovako dubokim slojevima društvenih odnosa i struktura, kako je moguće uopšte unaprediti taj institucionalni

okvir tako da omogućiti efektivniji razvoj evropske socijalne dimenzije? Da li je jedini način da se to postigne direktivno usmeravanja politika „odozgo“, odnosno od institucija EU ka nacionalnim socijalnim režimima i politikama, od nivoa političkog odlučivanja ka nivoima temeljnih socijalnih odnosa? Prethodno poglavlje već je delom ponudilo odgovor na ovo pitanje. Socio-ekonomske promene zahvatile su na manje-više isti način sva društva u EU. Te u tom smislu, može se smatrati da pritisci za promenama dolaze i iz ovih donjih slojeva evropskih društava. Liberalizacija ekonomija, povećana kompetitivnost, nestabilnost tržišta rada, povećana pokretljivost rada, kapitala i stanovništva generalno, proizvode nove društvene pritiske „odozdo“. Odgovori na ove rizike još uvek su dominantno nacionalni i odvijaju se u okviru značajno različitih socijalnih režima. Iz tih razloga, koalicije interesa u socijalnoj politici je posebno teško uspostaviti. Problem je pojačan nedostatkom nadležnosti EU da interveniše u oblast socijalne politike i upotrebi fiskalne instrumente, zajedno sa nespremnosću država članica da prepuste autoritet EU institucijama u oblasti socijalne politike i industrijskih odnosa.

Prema oceni pojedinih analitičara, EU je bila izuzetno uspešna u razvoju zjedničkih ekonomskih institucija i politika koje transformišu kontekst u kojima se odvija nacionalno donošenje politika. Bila je mnogo manje uspešna u stvaranju novog okvira za EU socijalnu politiku. Većina EU socijalne politike ili sledi neposredno iz EU ekonomske integracije i opredeljenja za pravičnu kompetitivnu arenu i jednak tretman građana kao radnika, ili je deo strategije koordinacije politika koje su mnogo manje direktivne. Politike koje rezultiraju iz toga su uglavnom usmerene na nove a ne na stare rizike i osmišljene su sa namerom da indirektno doprinesu ekonomskim ciljevima. Važan razlog za to je što se države članice suočavaju sa socijalnim pitanjima koja nisu u stanju da reše na nacionalnom nivou, delom zbog ograničenja postavljenih EU ekonomskim politikama. Uspeh EU u uspostavljanju jedinstvenog evropskog tržišta prelijeva se u pritisak na socijalne politike koje treba da pruže odgovore na nove socijalne rizike koji se pomaljavu na nivou EU.

U tom kontekstu ističe se nužnost da se razvije koherentnija socijalna politika na nivou EU, a u novim socijalnim rizicima, za koje stare države blagostanja nisu adekvatno prilagođene, vidi se i prilika za to. Nove socijalne politike se mogu široko shvatiti kao investicija koja podržava ekonomsku konkurentnost, pre nego kao dodatno opterećenje socijalne potrošnje (Taylor-Gooby, 2004). Sličnog mišljenja su i drugi autori koji smatraju da se s obzirom na rekonfiguraciju ekonomskog sistema i nivoa političkog odlučivanja – od nacionalnih prema nadnacionalnim – socijalna politika takođe mora premestiti sa nacionalnih okvira na nadnacionalne (Jessop, 2000). U ovom premeštanju institucionalnih nivoa odlučivanja o različitim politikama, pa i socijalnoj, nacionalne države imaju za sada ključnu ulogu. U tom kontekstu se

otvara pitanje uloge socijalne politike EU i OMK kao početnog okvira kroz koji se vrši planiranje socijalnih politika na nacionalnom i nadnacionalnom nivou.

6.2.3. Dometi i mogućnosti unapređenja OMK u razvoju socijalne Evrope

Kada se razmišlja o ulozi i dometima OMK u razvoju socijalne dimenzije EU, potrebno je imati na umu nekoliko činjenica. Prvo, kao što je već predloženo, ne postoji saglasnost niti među analitičarima, niti među političarima o tome kako treba da bude uspostavljena socijalna politika u EU i koliko treba da bude razvijena socijalna dimenzija EU, odnosno koje komponente ona treba da sadrži. Zbog toga je teško i izneti ocene o tome koliko je OMK do sada doprineo takvom projektu. Drugo, razvoj socijalne politike u EU, odnosno razvoj socijalne dimenzije EU, nipošto nisu samo posledica procesa koji se ostvaruju kroz OMK. Treće, ne treba smetnuti sa uma važnost istorijskog, dinamičkog i akterskog pristupa, koji omogućuju da se oblikovanje institucija i politika u EU sagleda kao dugotrajan proces u kome se procenjuje jedna njegova faza. U tom smislu sadašnje karakteristike OMK nisu fiksirane, već podložne promenama u skladu sa preferencijama i odnosima važnih institucija, aktera, pa i konteksta.

Imajući u vidu ranije opisane probleme i dileme o institucionalizaciji politika u EU, čini se da je Otvorena metoda koordinacije relativno dobar početni okvir koordinisanja socijalnih politika. Posmatrajući razvoj OMK u oblasti socijalne zaštite tokom poslednje decenije, razumljivo je zašto se proces kretao od univerzalnijih problema siromaštva i socijalne isključenosti, ka problemima održivih penzijskih sistema zdravstvene zaštite i dugotrajne nege, koji sadrže značajnija institucionalna ograničenja osobenih sistema država članica. Realistična ocena doprinosa OMK treba da uoči promene koje su nastale sa uspostavljanjem ovog institucionalnog aranžmana u oblasti socijalnih politika u odnosu na period pre Lisabonske strategije.

1. OMK je omogućio relativno brzo usaglašavanje osnovnih zajedničkih ciljeva socijalne inkluzije i socijalne zaštite u EU, dopuštajući da države članice u ostvarivanju tih ciljeva koriste sredstva primerena osobenostima svojih režima blagostanja i socijalnih politika. Saglasnost da se u prioritete strategija država članica uvrste zajednički ciljevi, predstavlja značajan pomak u odnosu na period pre 2000. godine, kada su programi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti bili sporadični, diskontinuirani i manje obuhvatni.
2. Uspostavljanje sistema praćenja, izveštavanja i redefinisavanja nacionalnih strategija i akcionih planova u okviru OMK, omogućilo je da se koordinacija socijalnih politika uspostavi na redovnoj, kontinui-

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU

ranoj osnovi. Istovremeno, koordinacija i redefinisane politika zamišljeni su kao dinamičan proces koji omogućava da se u relativno kratkim intervalima unose promene, redefinišu ciljevi, u skladu sa uočenim trendovima.

3. Metode praćenja stanja, omogućila su relativno precizne, uporedive podatke, ali ostavile i prostora za identifikovanje nacionalnih specifičnosti država članica.
4. Unapređene su i metode analiza politika, uvedeni modeli mikrosimulacija, koji omogućuju da se na precizniji način procene efekti pojedinih politika i na osnovu toga preciznije interveniše u području smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti.
5. Oslanjanjem na koncept socijalne uključenosti, postavljene su široke osnove za unapređenje integracije evropskog stanovništva. Multidimenzionalnost koncepta otvorila je prostor za uočavanje specifičnih rizika od socijalne isključenosti i siromaštva za različite ranjive grupe.
6. Razmena iskustava, proces učenja između država članica, međusobno konsultovanje, podstiču proces transfera dobrih praksi i izbegavanja grešaka uočenih na tuđim iskustvima. Iako ova „meka“ koordinacija ne pretpostavlja sankcije za neispunjene zadatke, ona ipak stvara podstajnu arenu za unapređenje socijalnih politika.

Ipak, uprkos opisanim doprinosima, brojni elementi OMK su izloženi kritikama, i sadrže izvesne slabosti koje je potrebno dalje unaprediti. Ove kritike kreću se od prigovora na sam koncept socijalne uključenosti, preko uloge indikatora, nedostataka u sistemu izveštavanja, pa do prigovora na princip supsidijarnosti i demokratskog deficita.

Kako je istakla Sandra Kroger, razlog za široku prihvaćenost koncepta socijalne uključenosti neki autori nalaze u njegovoj multidimenzionalnosti, a drugi pre u njegovoj nejasnoći i nepreciznosti. Nepreciznost koncepta, odnosno odsustvo preciznih definicija, doprinela je njegovoj politizaciji, posebno u evropskom kontekstu gde je koncept povezan sa različitim filozofskim, sociološkim i tradicijama u socijalnoj politici. Pored toga, koncept teži da klasifikuje ljude na uključene i isključene, dok situacije u stvarnosti mogu biti mnogo složenije, pošto ljudi mogu biti isključeni u nekim aspektima a uključeni u drugim. Dalje, koncept prenosi ideju normativne poželjnosti da se bude uključen u širu grupu, pre svega naciju, dok se zanemaruju oni koji namerno žive na načine i pod uslovima koji odstupaju od oblika kvalifikovanih kao „normalnih“ (Kroger, 2008). Rum zaključuje da je koncept ostao previše nekoherentan i konfuzan, što je dobro poslužilo kao referentan okvir za različite politike (Room, 1999). Međutim, potrebno je napomenuti, da iako je tačno da

akademski konsenzus oko definicije i značaja koncepta socijalne isključenosti nije uspostavljen, u oblasti primenjenih istraživanja i politika postignute su najvažnije saglasnosti i koncept je relativno precizno operacionalizovan, sa kontinuiranim nastojanjima da se njegova operacionalizacija dalje unapredi.

Druga linija kritike usmerena je na ulogu indikatora u procesu koordinacije evropskih socijalnih politika. Mabet (2005) ocenjuje da su indikatori relativno čvrst deo OMK, pošto evaluacija utemeljena na indikatorima stvara pritisak na države članice da unaprede svoje politike i akcije u skladu sa zajedničkim ciljevima. Oni omogućavaju i da se identifikuju najbolje prakse u državama članicama. Međutim, stručnjaci uključeni u razvoj metodologije praćenja socijalne isključenosti i siromaštva odbacuju ovakvu interpretaciju uloge inikatora. Predsedavajući indikatorske podgrupe KSZ insistira da upotreba indikatora u praćenju stanja ne treba da stvara atmosferu trke i nagrada za najbolje, jer je njihova svrha da podrže proces međusobnog učenja. Etkinson i saradnici su protiv upotrebe indikatora kao političkih inputa zbog principa supsidijarnosti (Atkinson et al, 2002). Naime, države treba budu suverene u izboru politika koje će voditi zajednički usaglašenim ciljevima. Mabet zaključuje da to znači da normativi sadržaj indikatora nije uspostavljen. Indikatori pokazuju rezultate (recimo, stope socijalne isključenosti i siromaštva) a ne političke inpute (parametre kao što su nivoi socijalnih nadoknada). To znači da indikatori nisu pogodni za izbore političkih mera. Na primer, indikatori neće detektovati kompetitivnu „trku do dna“ dok ne počnu da deluju na rezultate (kao što su stope siromaštva). Čak i tada, mera u kojoj su nepovoljni rezultati ishod posebnih politika ostaće pitanje otvoreno za debatu.

Autorka ukazuje da je ovakvim definisanjem uloge indikatora propuštena šansa za suštinsku koordinaciju socijalnih politika na nivou EU, da su oni definisani u duhu takozvane „meke evropeizacije“, da deluju pre kao pritisak na nacionalne države i da podržavaju nacionalizam u socijalnoj politici. Razmena najboljih praksi u OMK ima distinktivno evropske kvalitete, sa naglaskom na male projekte koji se realizuju izvan glavnih institucija socijalne politike i kojima se targetiraju usko definisane grupe socijalno isključenih ljudi.

Formulisanje politika prolazi kroz sledeće univerzalne faze: prepoznavanje problema, definisanje problema ili političke agende, formulisanje politika, implementacija i konačno, evaluacija politika. Ovaj proces nije nužno jednosmeran i pravolinijski, već se može oblikovati u smislu ciklusa u kojima se nakon poslednje faze, iznova pristupa prvoj. Učenje se može odvijati na svakom od stupnjeva definisanja politika, a indikatori takođe mogu igrati različite uloge u različitim fazama. Referisanje na indikatore u fazi prepoznavanja problema može se odvijati jednostavno preko procesa pregleda indikatora i opisivanja onoga što oni prikazuju. Pošto su indikatori utemeljeni na evropskim definicijama, ovaj proces podstiče države članice da vide svoju socijalnu

situaciju u komparativnoj evropskoj perspektivi (Mabett, 2005). U tom svetlu, Etkinson i saradnici ukazuju da indikatori uspostavljaju zajednički jezik za raspravu o političkim pitanjima (Atkinson et al, 2002). Pomerajući se kroz faze političkog procesa, Atkinson ističe da je uspostavljanjem skupa zajednički usaglašenih indikatora, EU učinila značajan napredak u smislu uspostavljanja zajedničke političke agende.

Razloge ograničenog dometa OMK u razvoju evropske socijalne politike pojedini autori vide pre svega u principu supsidijarnosti (Cantillon, 2005). Postavljajući hipotetsko pitanje gde bi se socijalni evropski proces nalazio danas da je socijalna integracija započeta 1960ih godina, autorka umesto odgovora nudi pretpostavku da bi vrlo verovatno socijalni razvoj bo usporen prilagođavajući se nivou zemalja članica sa najmanje razvijenim sistemom socijalne zaštite. Verovatno je da bi zemlje koje danas imaju visoko razvijene sisteme blagostanja bile sprečene u tom razvoju da su procesi integracije socijalne politike započeti u ranijoj fazi evropskih integracija. Poredeći EU sa SAD, autorka čak pretpostavlja da su se znatno razvijenije države blagostanja u Evropi upravo uspostavile na principima supsidijarnosti, dok je sličan razvoj u SAD sputan socijalnom redistribucijom organizovanom na najvišem Federalnom nivou. Međutim, u aktuelnoj fazi evropskih integracija, prema autorkinom sudu, supsidijarnost postaje kontr-produktivna. Divergencije unutar EU rastu sa njenim proširenjem, a ingerencije nacionalnih država opadaju, kao i njihovi kapaciteti da formulišu uspešne socijalne politike u sve otvorenijem okruženju. Zbog toga je, po njenoj oceni, potrebno postepeno podignuti koordinaciju evropskih socijalnih politika na viši nivo, kako bi se povećala njena efikasnost i podstakli procesi konvergencije sada značajno divergentnih socijalnih režima među državama članicama.

Slabosti OMK pojedini autori nalaze i u već pomenutom demokratskom deficitu (Kroger, 2008). Države članice su najmoćniji akteri u OMK socijalne uključenosti i na nacionalnom i na nivou EU. One pripremaju NAP, usvajaju ili stavljaju veto na Zajednički izveštaj, odlučuju o indikatorima, napretku, stagnaciji ili čak napuštanju OMK. Države članice odlučuju koliko će se konsultacija organizovati i koje će inpute uključiti u izradi NAP i sprovođenju politika. One odlučuju i da li će NAP proći kroz parlamentarnu debatu pre nego što se dostavi Komisiji. Njihov je izbor da li će lokalne vlasti učestvovati u procesu, kao i privatni akteri, socijalni partneri i organizacije civilnog društva. Uloga nacionalnih parlamenata u oblikovanju politike socijalne uključenosti EU je mala. Uključivanje nacionalnih parlamenata zavisi od odluka vlade, a većina vlada država članica je odabrala da ne konsultuje parlamente. Pored toga, Evropski parlament nema zvaničnu uogu u ovom procesu. Evropski sud pravde je značajan akter u razvoju evropske socijalne politike preko presuda u slučajevima kršenja socijalnih prava, ali nije uključen u implementaciju ili ra-

zvoj OMK socijalne uključenosti. Napokon, različiti ne-vladini, ne-državni akteri – socijalni partneri, privatne socijalne organizacije i organizacije civilnog društva su uključeni u proces, mada ne na sistematski način. Ovi akteri najčešće nemaju formalni pristup formulisanju politika socijalne uključenosti u okviru OMK, pa njihovo učešće stoga zavisi uglavnom od dobre volje legalno uključenih strana. U kontekstu OMK socijalne uključenosti oni nemaju formalna prava učestvovanja (Kroger, 2008: 25).

Kao značajnu slabost aktuelnog OMK procesa u oblasti socijalne uključenosti, autori vide izbegavanje država članica da definišu relativno precizne ciljeve u svojim NAP, koji bi iskazivali i viši nivo obavezanosti da se nacionalne politike formulišu na način koji neposrednije vodi ostvarivanju tih ciljeva (Marlier, et. al, 2007, Kroger, 2008). Uz definisanje preciznih ciljeva, veća participativnost na nacionalnom nivou, kao i na nivou EU, doprinela bi suštinskom razvoju socijalnih politika po meri građana i različitih ranjivih grupa. Bez ta dva elementa, proces preti da postane birokratski, formalan, bez stvarne posvećenosti ciljevima. Bez ovih elemenata politika socijalne uključenosti postaje otuđena, a društveni akteri koji treba da učestvuju ne samo u njenom formulisanju, već i sprovođenju, lako mogu preći na položaj kritičara koji osporavaju i smisao čitavog procesa.

6.3. Zaključak

Socio-ekonomske promene proistekle iz procesa globalizacije i transformacije razvijenih evropskih društava od industrijskih ka post-industrijskim, postavile su izazove pred države blagostanja i nametnule njihove reforme. Liberalizacija ekonomija, povećana kompetitivnost, nestabilnost tržišta rada, povećana pokretljivost rada, kapitala i stanovništva generalno, proizvode nove društvene rizike. Odgovori na ove rizike još uvek su dominantno nacionalni i odvijaju se u okviru značajno različitih socijalnih režima. Analiza izložena u ovom poglavlju pokazala je da se neki tipovi socijalnih država više a neki manje uspešno prilagođavaju u odgovoru na socio-ekonomske promene i nove socijalne rizike.

Međutim, u kontekstu EU, pitanje usklađivanja socijalnih politika i transformacije država blagostanja daleko nadilazi pitanje donjeg minimuma socijalne brige prihvatljivog za sve članice. Veliki broj autora se slaže da je EU mnogo uspešnija u kreiranju svoje ekonomske dimenzije nego socijalne. Njihova je ocena da veći deo socijalne politike ili sledi neposredno iz ekonomske integracije EU, opredeljenja za pravičnu kompetitivnu arenu i jednak tretman građana kao radnika, ili je deo strategije koordinacije politika koje su mnogo manje direktivne. Socijalne politike koje rezultiraju iz toga su uglavnom usme-

rene na nove a ne na stare rizike i osmišljene su sa namerom da indirektno doprinesu ekonomskim ciljevima. Važan razlog za to je što se države članice suočavaju sa socijalnim pitanjima koja nisu u stanju da reše na nacionalnom nivou, delom zbog ograničenja postavljenih EU ekonomskim politikama. U tom kontekstu ističe se nužnost da se razvije koherentnija socijalna politika na nivou EU, a u novim socijalnim rizicima, za koje stare države blagostanja nisu adekvatno prilagođene, vidi se i prilika za to. Nove socijalne politike predstavljaju se pre kao investicija koja podržava ekonomsku konkurentnost, umesto kao dodatno opterećenje socijalne potrošnje.

Neki autori u procesima transformacija država blagostanja vide zapravo njihovo iščezavanje i ustupanje prostora liberalnim, otvorenim i na konkurentnosti utemeljenim državama rada. Drugi pak, ukazuju da procesi transformacije vode uspostavljanju pro-aktivnih, dinamičnih država blagostanja koje se ne javljaju više kao ključni mehanizmi pasivne redistribucije blagostanja, već kao pozadinski mehanizmi koji obezbeđuju podršku građanima da se kroz aktivnu participaciju zapravo pobrinu sami za sebe. Oni kojima ovakva podrška nije primerena, neće biti ostavljeni na nemilost tržišnih sila.

Služeći se Šumpeterovom metaforom autobusa u definisanju procesa zatvaranja klasa,¹⁰¹ Esping-Andersen je uporedio novu državu blagostanja sa autobusom u pokretu. Autobus može biti neprestano pun, ali sve dok se putnici u njemu brzo smenjuju, može se zaključiti da sistemi blagostanja efikasno obavljaju svoju ulogu (Esping-Andersen, 1999: 157). Ako su iskustva siromaštva i nezaposlenosti sporadična i povremena, ona neće dovesti do trajno nepovoljnih životnih šansi. Gotovo svakome se može desiti da se u nekom trenutku nepovoljnog životnog perioda ukrca na ovaj autobus. Država blagostanja je tu da mu obezbedi podršku da se opremljen iznova uključi na tržište rada i u druge društvene tokove. „Mladi mogu biti siromašni zbog toga što su se tek ukrkali u autobus, ali će onda izaći već na sledećoj stanici“ (*Ibid*).

Međutim, postavlja se pitanje, da li ovaj autobus blagostanja sistematski propušta da iskrca neke grupe? I šta transformisane države blagostanja mogu da učine za putnike koji se nalaze u dugotrajnoj zamci siromaštva? Adelantado i Kuevas pokazuju analizom panel podataka iz ECHP istraživanja ne samo da se pojedine grupe voze dugo na sedištima ovog autobusa, već i da mnoge čekaju u redu na autobuskoj stanici često ulazeći i izlazeći. To su grupe koje žive oko linije siromaštva i koje ni pored zaposlenja i penzija ne uspevaju da stabilizuju svoj socijalni položaj iznad linije siromaštva. Među onima koji su u riziku od dugotrajnog siromaštva (čiji je prihod bio ispod praga siromaštva tri uzastopne godine) identifikovali su stare u samačkim domaćin-

101 Naime, Šumpeter je tvrdio da autobus uvek može biti pun ljudi, ali ako su to uvek različiti ljudi, onda ne možemo govoriti o zatvaranju klasa (Šumpeter, 1964, nav. Prema Esping-Andersen, 2000: 157).

stvima, samohrane roditelje, nezaposlene, parove sa troje i više dece i druge grupe neaktivnih. Oni zaključuju da, nažalost, savremene države blagostanja stvaraju jednu klasu gubitnika, marginalizovnih, isključenih (Adelantado, Cuevas, 2006: 383–384).

Ako je tako, onda odgovor možda treba tražiti na drugom mestu. Moгуće je da je transformacija socijalnih režima osuđena na neuspeh zbog toga što ključ rešenja i nije u njihovom posedu. Stavljanje socijalne politike i socijalnih režima u funkciju politike ekonomskog rasta i konkurentnosti moguće i nije pravi put za ostvarivanje istovremeno razvojnih i inkluzivnih društava. Transformisanje društava, pa i njihovih socijalnih režima pretežno po meri ekonomskih interesa ili kriterijuma, možda možda predstavlja područje na koje treba usmeriti pažnju. Ili, formulisano u duhu Polanjijevog stanovišta, možda je „iskorenjivanje“ ekonomije iz društva mesto od koga treba započeti potragu za rešenjima.

Literatura

- Adelantado, J, Cuevas, E.C. (2006) „Globalization and the welfare state: the same strategies for similar problems?, *Journal of European Social Policy*, Vol 16(4): 374–386.
- Andersen, S, Elliassen, K. A. (2001) *Making Policy in Europe*, Sage Publications, London.
- Atkinson, A.B., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Bailey, D. J. (2006) 'Governance or the Crisis of Governmentality? Applying Critical State Theory at the European Level', *Journal of European Public Policy* 13 (1): 16–33.
- Beck, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity Theory, Culture and Society*, Sage Publications, London.
- Börzel, T. (1999): Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain. In: *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 573–596.
- Cantillon, B. (2005) *Social Europe: Lessons from the Laeken Social Indicators*, paper for the ESPAnet Conference, Fribourg, Switzerland, September 2005.
- Castells, M. (2000) *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Cerny, P, Evans, M. (1999) 'New Labour, Globalization, and the Competition State', Working Paper No. 70, Center for European Studies, Harvard University.
- Conant, L. (2006) 'Individuals, Courts and the Development of European Social Rights', *Comparative Political Studies* 39(1): 76–100.
- De la Porte, C. and P. Pochet (2005) 'Participation in the Open Method of Co-ordination. The Cases of Employment and Social Inclusion', in J. Zeitlin and P. Pochet (eds.) with L. Magnusson *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: P.I.E-Peter Lang, 353–389.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Poliy Press, Cambridge.

Izazovi transformacije država blagostanja i uloga OMK u razvoju socijalne EU

- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, et al. (2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Ferrera, M, Rhodes, M. (2000) *Recasting European Welfare States*, Frank Cass Publishers, London.
- Ferrera, M., Matsaganis, M. and Sacchi, S. (2002) 'Open Coordination Against Poverty: the New EU „Social Inclusion Process“', *Journal of European Social Policy* 12 (3): 227–39.
- Ferrera, M. (ed.) (2005a) *Welfare State Reform in Southern Europe*, Routledge, London.
- Ferrera, M. (2005b) *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Glyn, A., and Wood, S. (2001). 'New Labour's Economic Policy.' In A. Glyn (ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*. Oxford: Oxford University Press, 200–22.
- Gray, A. (2004) *Unsocial Europe: Social Protection or Flexiploitation*. London, Pluto.
- Hemerijck, A. (2002) „The Self-Transformation of the European Social Model(s)“, in Esping-Andersen, et al. (2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Jensen, C. S. (2000) 'Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy', *Journal of Common Market Studies* 38 (1): 71–92.
- Jessop, B. (2000) „From KWNS to SWPR“, in Lewis, G, Gewirtz, Sh, Clarke, J. (eds.) *Rethinking Social Policy*, Sage Publications, London: 171–184.
- Kohler-Koch, B. (1999): The Evolution and Transformation of European Governance. In: Kohler-Koch, B, Eising, R. *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, London: 14–35.
- Kroger, S. (2008) *Soft Governance in Hard Politics: European Coordination of Anti-Poverty Policies in France and Germany*, Verlag fur Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Lawton, Thomas C. (1999): Governing the Skies: Conditions for the Europeanisation of Airline Policy. In: *Journal of Public Policy* 19 (1): 91–112.
- Majone, G. (1996): *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marlier, E, Atkinson, A.B, Cantillon, B, Nolan, B. (2007) *The EU and Social Inclusion*, The Policy Press, Bristol.
- Moravcsik, A. (2002): In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624.
- Mosher, J. S. and Trubek, D. M. (2003) 'Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy', *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63–88.
- Moss, B. H. (2004) *Monetary Union in Crisis: the European Union as Neo-liberal Construction*. Basingstoke, Macmillan.
- Offe, C, Preuß, U. K. (2006): The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is Democratization the Answer? In: *Constitutionalism Webpapers*, ConWEB No. 6/2006.

Izazovi nove socijalne politike

- Risse, T, Caporaso, J, Cowles, M. G. (eds.) (2001): *Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Room, Graham (1999): Social exclusion, solidarity and the challenge of globalisation. In: *International Journal of Social Welfare* 8 (3): 166–174.
- Scharpf, F. W. (2002) 'The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity', *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645–70.
- Scharpf, F. (2007): Reflections on Multilevel Legitimacy. In: MPIfG Working Paper 07/3, Köln.
- Streeck, W. (1995): From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Leibfried, Pierson (eds.), 389–431.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2001) *Welfare states under Pressure*, Sage, London.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford University Press.
- Castells, M. (2000) *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Threlfall, M. (2003) 'European Social Integration: Harmonization, Convergence and Single Social Areas', *Journal of European Social Policy* 13 (2): 121–39.
- Tsebelis and Garrett, 2000 Tsebelis, G. and Garrett, G. (2000) 'Legislative Politics in the European Union', *European Union Politics* 1 (1): 9–36.
- Wallace, H, Wallace, W. (eds.) (2005) *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Zeitlin, J, Pochet, Ph, Magnusson, L. (eds.) (2005): *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang.

7. IZAZOVI OBLIKOVANJA SOCIJALNOG REŽIMA U SRBIJI

Nalik na ostale zemlje u post-socijalističkoj transformaciji, Srbija se početkom ovog veka suočila sa nizom političkih i ekonomskih izazova. U zapuštenoj i osiromašenoj zemlji trebalo je izgraditi demokratski poredak i pravnu državu; trebalo je na noge podići privredu koja je bila potpuno urušena sankcijama, lošim upravljanjem i NATO bombardovanjem; trebalo je graditi nove institucije; konačno, trebalo je podići materijalni status miliona nestrpljivih stanovnika. Sve ove promene odvijaće se u atmosferi blage podrške javnosti, velikih spoljnih i unutrašnjih pritisaka i stalnog podsećanja na „zlatne sedamdesete“. U takvoj atmosferi trebalo je reformisati socijalnu politiku koja će biti prilagođena novim društvenim i ekonomskim odnosima i biti u stanju da odgovori na nove rizike i potrebe. Stari sistemi bili su urušeni decenijskim zapostavljanjem, manipulisanjem i nedovoljnim finansiranjem, a novi su nastajali u promenjenim globalnim i lokalnim uslovima, unutar novih paradigmi, sa novim idejama i akterima.

U ovom odeljku bavićemo se promenama socijalnog režima u Srbiji u poslednjih deset godina.¹⁰² Pokušaćemo da ocrtao konture nastajućeg socijalnog režima, da objasnimo kako se menjao i koji ključni faktori su uticali na njegov razvoj. U prvom delu teksta biće izloženi neki uslovi koji su pogodovali razvoju specifičnog socijalnog režima kakav u Srbiji danas postoji. Ova lista nije iscrpna i data je više kao skica okolnosti, a ne kao sveobuhvatno objašnjenje društvenih, ekonomskih i političkih procesa na delu. U drugom delu teksta izložene su i analizirane ključne promene u oblasti socijalne politike u poslednjih deset godina (u oblastima zapošljavanja, socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva). Zaključna razmatranja posvećena su analizi novog srpskog socijalnog režima.

102 Polazeći od određenja datog u uvodnom odeljku, socijalni režim posmatramo kao institucionalni sklop koji definiše shvatanja socijalne pravde i integracije i uređuje procese kojima akteri nastoje da ih ostvare. Socijalna politika, pak, operacionalizuje ciljeve i sredstva za ostvarenje ovog širokog vrednosnog i institucionalnog okvira. Socijalni režimi i socijalna politika zajedno čine relativno obuhvatni socijalni sistem jedne države. Uporedi prvo poglavlje „Konceptualni i institucionalni preduslovi razvoja socijalne dimenzije EU“.

7.1. Društvene i ekonomske promene 2000–2010

7.1.1. Društvene strukture i politički procesi

Reforme u oblasti socijalne politike odvijale su se u vrlo složenim okolnostima. S jedne strane, na njih je uticalo specifično jugoslovensko nasleđe, kao i društvene, ekonomske i političke promene u poslednjoj deceniji dvadesetog veka. S druge strane, procesi globalizacije, evropskih integracija i izazovi razvoja post-industrijskih privreda stvarali su novi okvir i nove paradigme u oblasti socijalne politike. U okvirima ovog rada nije moguće detaljno analizirati sve ove faktore, tako da će oni biti samo pomenuti u kratkim crtama.

Srpsko društvo je u post-socijalističku transformaciju krajem prošlog veka ušlo sa visokih polaznih osnova u poređenju sa drugim zemljama Istočne Evrope. Očekivanja od političkih i ekonomskih reformi su početkom 90-tih godina prošlog veka bila visoka, posebno ako se imaju u vidu da su životni standard, kao i političke i lične slobode bile veće nego u drugim zemljama socijalističkog bloka. Nasuprot tim očekivanjima, dobitnika prve neuspele tranzicije bilo je relativno malo¹⁰³. Sve komparativne prednosti koje je bivša Jugoslavija imala u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope do 2000. godine potpuno su nestale. Kao što pokazuju podaci o ekonomskom razvoju, krajem veka Srbija je po svim parametrima daleko zaostajala za drugim zemljama bivšeg socijalizma¹⁰⁴. Tokom decenije u kojoj se Srbija nalazila u izolaciji, u zemlje Centralne i Istočne Evrope slile su se značajne strane investicije, politički sistemi su konsolidovani, a veliki deo ove teritorije konačno je pristupio Evropskoj uniji.

U periodu odložene tranzicije, zahtevi za političkim promenama dolazili su uglavnom iz srednjih slojeva¹⁰⁵. Posle 2000. godine, ključna podrška reformskim vladama dolazila je opet iz srednjih slojeva (uporedi, na primer, CESID, 2005). Ta podrška bila je uslovljena očekivanim dobitima od ekonomskih i društvenih promena. Međutim, krug dobitnika tranzicije sporo se širio na slojeve radnika i seljaka. Ovakve strukturne okolnosti dovele su do toga da su sve srpske vlade u poslednjih deset godina imale relativno suženu podršku

103 Dobitnici tranzicije bili su, u grubim crtama, uski slojevi preduzetnika, političara i direktora. Materijalni položaj svih ostalih slojeva se pogoršao. Za detalje uporediti Lazić, M (ur.) 2000.

104 Bugarska, Rumunija, Hrvatska i Makedonija su već 2004. godine dostigle nivo BDP iz 1990. godine, dok je Srbija te godine dostigla dve trećine BDP iz 1990. Uspješnije tranzicione zemlje imale su brže oporavak, tako da je, na primer, Mađarska ovaj nivo postigla već 2001. godine.

105 Međutim, kako su istraživanja pokazala, tek je sa masovnijim priključivanjem radnika pokretu usmerenom na promene, zaista i stvorena socijalna baza za svrgavanje vlasti Slobodana Miloševića (Babović, 2002, Lazić 2002; za ulogu same elite, Antić, 2002)

u biračkom telu i društvenim slojevima. Najvažnije posledice na političkom planu bile su relativno česti izbori i nepostojane parlamentarne većine¹⁰⁶.

Iskustva zemalja koje su ranije prošle kroz post-socijalističku transformaciju ukazuju i na visoku cenu društvenih i ekonomskih promena. U Srbiji, međutim, spremnost da se „plati cena“ promena nije bila raširena osobina. Na to nisu bili spremni ni društveni slojevi koji su podržavali promene u poslednjih deset godina, a svakako ni oni koji ih nisu podržavali ili nisu verovali da će od njih imati ekonomske koristi. Istraživanja pokazuju da i nakon 2000. godine, svi društveni slojevi pokazuju izraženu naklonost prema redistributivnim modelima (Lazić i Cvejić, 2007).

Sve srpske vlade takođe su bile suočene i sa produženim efektima političkih događaja i regionalnih odnosa iz 1990-tih (u čijoj osnovi, zapravo, stoje suprotstavljene interpretacije političkih i ratnih zbivanja u poslednjih dvadeset godina). Rad Međunarodnog tribunala u Hagu i proglašenje nezavisnosti Kosova predstavljaju ključne političke faktore koji su uticali kako na stavove birača, dnevnu unutrašnju i spoljnu politiku Srbije, ali i na sektorske politike (socijalnu i ekonomsku politiku, pre svega). Naime, sve vlade nakon demokratskih promena bile su izložene snažnom međunarodnom pritisku da saraduju sa Haškim tribunalom¹⁰⁷, dok se domaća javnost uglavnom protivila toj saradnji¹⁰⁸. Sličan pritisak postojao je (i postoji) i u vezi s Kosovom, iako je društveni i politički konsenzus u vezi s ovim pitanjem veći.

Iz ovde skiciranih razloga, političke opcije prvih vlada bile su ograničene. Društvena podrška političkim i ekonomskim reformama bila je ograničena na srednje slojeve. Politički, promene su bile dodatno otežane uslovljavanjima u vezi sa saradnjom sa Haškim tribunalom i politikom prema Kosovu i Metohiji. U atmosferi čestih izbora i političkih nestabilnosti, vlasti su „kupovale“ podršku tamo gde su podršku mogli i očekivati – u gradovima i među srednjim slojevima. Iz ovih razloga, dakle, projekti društvenih i ekonomskih reformi i evropskih integracija morali su biti dodatno legitimisani ne samo izgledima, već realnim iskustvom boljeg života. U tom kontestu ne čudi što su ekonomske politike bile oblikovane i tako da vode do rasta materijalnog standarda, socijalni transferi su uvećani, a odlagano je i restruktuiranje privrede koje bi moglo proizvesti političke gubitke i pritiske. Tako je nastala jedna nova socijalna i ekonomska politika po meri srednjih slojeva.

106 Opšta politička nestabilnost u prvoj deceniji 20.veka ogleda se u čestim izborima. U ovom periodu, četiri puta su održani parlamentarni izbori, dva puta redovni i još puta vanredni.

107 Proces evropskih integracija zavisio je i još uvek zavisi od procene tužioca Međunarodnog suda za bivšu Jugoslaviju o stepenu saradnje Srbije sa tom institucijom.

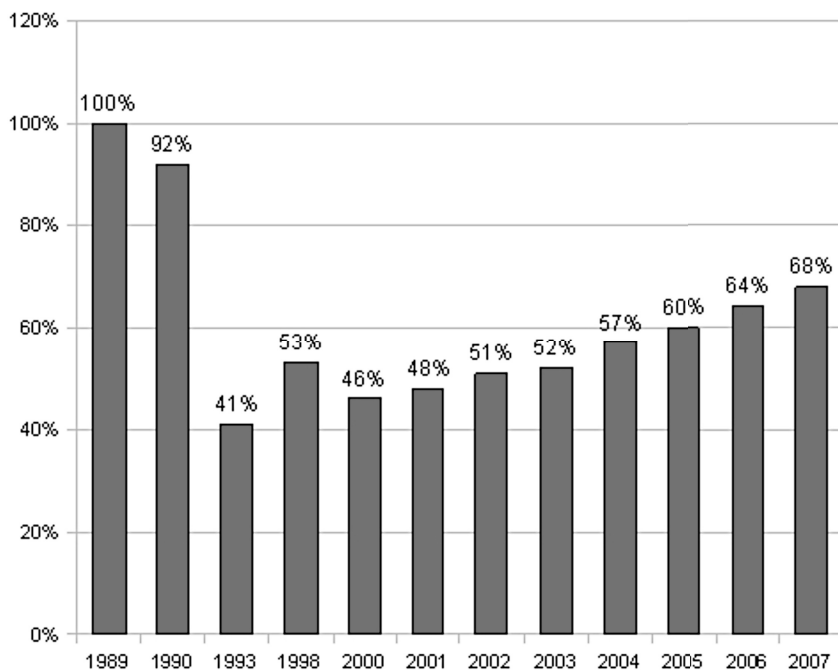
108 Na primer, krajem 2009. godine, preko dve trećine građana Srbije i dalje ima negativan odnos prema Haškom tribunalu, a saradnja sa Hagom se percipira pre svega kao put ka boljem spoljno-političkom položaju zemlje (tek 15% ispitanika smatra da je ona put ka pomirenju). E-Novine, 08.12.2009 („Većina građana Srbije protiv izručenja Mladića Hagu“, www.e-novine.com, pristupljeno 23.04.2010. godine).

7.1.2 Ekonomski razvoj i socijalna politika

Promene u oblasti socijalne politike, kao što smo videli, inicirane su i sprovedene u politički nestabilnom okruženju. U razvijenom kapitalističkom svetu, socijalna politika se intenzivno menjala već punih dvadeset godina. Posle 2000. godine, nove ideje su postepeno pristizale i u Srbiju. Međutim, socijalna politika se ne može posmatrati nezavisno od ekonomije. Mere i procesi u oblasti ekonomije i ekonomskog razvoja određiće u velikoj meri i promene u oblasti socijalne politike. Zato ćemo se ukratko osvrnuti na ekonomske performanse Srbije u poslednjih deset godina.

Uprkos visokim stopama rasta posle 2000. godine, Srbija nije uspela do 2007. godine da dovede BDP na nivo iz 1989. godine. Tako je u 2007. godini BDP bio za 32% niži od onog iz 1989. godine. Osim toga, Srbija i dalje ima visoku stopu nezaposlenosti: krajem 2009. godine iznosila je 17.4% i porasla je u odnosu na isti period 2008. godine za 2.7%¹⁰⁹.

Grafikon 7.1:
BDP nivoi u realnom smislu 2001–2007.



Izvor: EC, 2008: 2.

109 Ovim podacima treba dodati visak udeo dugotrajno nezaposlenih (64.5% registrovanih kod NSZ čekaju na posao duže od 12 meseci) i rasprostranjenu neformalnu zaposlenosti – 20.6%.

U posmatranom periodu došlo je ipak do značajnog rasta – u prvih osam godina reformi BDP je rastao po prosečnoj godišnjoj stopi od 5.4%. Neto zarade takođe su rasle i za ovih osam godina porasle su četiri puta. Rasle su i penzije (3.4 puta) i drugi socijalni transferi. Sve je to dovelo do značajnog poboljšanja materijalnog položaja stanovništva. Stopa apsolutnog siromaštva je smanjena sa 14% u 2002. godini na 7.9% u 2009. godini. Prema Anketi o životnom standardu iz 2007. godine, apsolutna stopa siromaštva u opštoj populaciji iznosila je 6.6%, među zaposlenima 4.7%, a među domaćinstvima na čijem čelu se nalazi nezaposleno lice – 19.7%. Međutim, stopa rizika od siromaštva (pre socijalnih transfera), definisana kao procenat ljudi čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane prosečnog dohotka, iznosi 31.4% za 2006. godinu. To je daleko više nego u EU–25 (23%), Mađarskoj (17%), Sloveniji, Češkoj i Slovačkoj (15%) (Jakopin i dr, 2009: 182)¹¹⁰.

I po drugim indikatorima, Srbija zaostaje za zemljama koje su uspešno prošle kroz post-socijalističku transformaciju i zemljama EU. Vrednost Indeksa humanog razvoja (HDI) je 0.821 što je na nivou zemalja kandidata za ulazak u EU (0.823), a niže od novih članica (0.876) i proseka za EU–27 (0.916). Nejednakosti u Srbiji su umerene, na nivou regiona i EU–27 (Gini koeficijent 0.30), ali veće nego, na primer, u Češkoj (0.25). U posmatranom periodu, ekonomski rast nije bio praćen rastom zaposlenosti. Naprotiv, povećan je udeo nezaposlenih i neaktivnih, tako da Srbija prolazi kroz *jobless growth*¹¹¹.

Važnu karakteristiku društvenog i ekonomskog stanja i razvoja Srbije predstavljaju regionalne nejednakosti. Regionalne nejednakosti u Srbiji među najvišima su u Evropi i kreću se u rasponu od 1 prema 7 na nivou opština i 1 prema 3 na nivou okruga. Kada je reč o stopama nezaposlenosti, odnos između najrazvijenijih i najnerazvijenijih opština je čak 1 prema 10 (*Ibid*: 54–56). Velike regionalne nejednakosti postoje i kada je reč o siromaštvu. Stopa apsolutnog siromaštva u seoskim područjima jugoistočne Srbije kreće se i preko 18% i tri puta je veća od nacionalnog proseka.

Model ekonomskog razvoja koji odlikuje Srbiju do 2009. godine bio je zasnovan na povećanoj domaćoj tražnji. Kao što smo rekli, plate su rasle po stopi od 13.7% godišnje, a produktivnost rada je rasla duplo sporije (*Ibid*, 2009). Rastuća domaća tražnja bila je finansirana sredstvima iz inostranstva – kreditima, privatizacionim prihodima, doznakama i donacijama¹¹². Glavni nosilac zaduživanja u inostranstvu bio je privatni sektor, dok se javni dug

110 Doduše, podaci nisu sasvim uporedivi jer je za Srbiju stopa rizika siromaštva definisana na osnovu potrošnje, a u ostalim zemljama na osnovu dohotka.

111 Indeks elastičnosti zapošljavanja u periodu 2001–2007 iznosio je 0.10 – na svaki procenat rasta BDP, zaposlenosti je padala za 0.10%. Posbno negativan odnos je u industriji – 2.10 (Jakopin i dr, 2009: 112)

112 Početne strukturne reforme i popunjavanje budžetskih rupa izvedene su uz stranu pomoć. Do 2008. godine Srbija je dobila oko 3 milijarde evra razvojne i humanitarne

smanjivao. Trgovinski deficit porastao je sa 2.5% BDP u 2001. godini na čak 22% u 2009. godini.

Opšti privredni rast je prevashodno bio zasnovan na rastu tri sektora – finansijskog posredovanja, trgovine i saobraćaja i telekomunikacija. Navedena tri sektora iz nerazmenjivog dela privrede rasla su prosečnom stopom od oko 15% godišnje, dok je ostatak privrede rastao prosečnom stopom od svega oko 2% godišnje. Njihovo učešće u BDP (bez poljoprivrede) poraslo je sa veoma niskih 22% u 2002. godini na nivo drugih istočnoevropskih zemalja od 38% u 2007. godini, a one su zaslužne za tri četvrtine rasta u posmatranom periodu (Vasiljević, 2009: 85). Značajan podsticaj rastu uslužnog sektora i povećanju uvoza davala je monetarna politika. Naime, u poslednjoj deceniji došlo je do značajnog jačanja domaće valute. To je dovelo do rasta troškova proizvodnje i dodatno umanjilo konkurentnost srpske privrede i njene izvozne izgledе. S druge strane, ovakva politika odgovarala je velikim uvoznicima jer su strani proizvodi (posebno roba široke potrošnje) postali jeftiniji i pristupačniji. Shodno tome, rastao je uvoz i zaduživanje u inostranstvu.

Na društvenoj i političkoj ravni, ključni faktor koji je podsticao državu na veliku javnu potrošnju (a shodno tome, i na srazmerno malu investicionu potrošnju i nepodsticanje domaće štednje), jeste potreba da se osigura politička podrška građana. U Srbiji je od 2000. godine održano pet izbora za parlament i tri izbora za predsednika i zbog toga je vođena ekspanzivna fiskalna politika koja je dodatno podsticala domaću tražnju (Vasiljević, 2009: 86). Makropolitčki okvir skiciran na početku teksta doprineo je političkoj nestabilnosti i u određenoj meri primorao vlade da „kupuju“ podršku više nego što bi to možda bilo nužno u uslovima „regularno“ čestih izbora¹¹³. Međutim, pored ovde skiciranih društvenih i političkih uslova, na sadašnje socijalne i ekonomske politike uticali su i drugi faktori. U Srbiji vlada rašireno uverenje u javnosti i nekim stručnim krugovima da veliki privrednici i „uvozni lobi“ predstavljaju faktor koji je uticao na formulisanje ekonomske i monetarne politike¹¹⁴. Prema nekim komentatorima, posle 2000. godine došlo je do određenog udaljavanja političke i poslovne elite u Srbiji. Ta okolnost je tek delimično iskorišće-

pomoći i oko 1.8 milijardi kredita usmerenih na strukturno prilagođavanje i obnovu infrastrukture (MF, 2009).

113 Tokom ovog perioda vladama su upućivane brojne kritike zbog neodrživosti tog modela i s početkom finansijske krize, one su kulminirale i postale opšte mesto u analizi ekonomske situacije u Srbiji (na primer, Šestović i Wes, 2009; Vasiljević, 2009). Iako je i tokom perioda rasta bilo jasno da će se privreda i finansijski sistem suočiti sa prirodnim granica ovog modela rasta, politička cena promena očigledno je bila previsoka. Na kraju, tek je svetska ekonomska kriza zapravo prinudila srpsku vladu da traži alternativne ekonomske politike.

114 Za jedan primer videti Miličević, 2009, kao i brojne izjave u medijima, npr. http://www.vibilia.rs/srpski/izvestaj/0504/Intervju%20ekonometra_180707.pdf

na za sprovođenje reformi bez otpora poslovnih ljudi (Mijatović, 2005: 27). To svakako ne važi za kasnije vlade, koje su sve redom bile u javnosti sumnjicene za uticaj i tesne veze sa krupnim kapitalom. Na ovom mestu mi ne možemo ulaziti u raspravu o ovom pitanju, ali smatramo da je nedvosmisleno jasno da je politika deviznog kursa i precenjenost domaće valute pogodovala rastu uvoza i potrošnje, a destimulativno delovala na investicije i izvoz¹¹⁵. Uticaj ekonomskih lobija, političkih stranaka, pa čak i moćnih kriminalnih organizacija, dovelo je do „ovladavanja državom“ (engl. *state capture*). U takvim uslovima, slaba država nije mogla ni da stvori jake i odgovorne institucije i uspostavi vladavinu prava. Konačno, to je otežalo kreiranje dugoročnih državnih i sektorskih politika, što se moglo videti u oblastima javne uprave, policije, pravosuđa, ali i privatizacije i drugih makroekonomskih mera.

Do početka krize, u periodu od 2005–2008. godine, prosečno učešće ukupnih javnih rashoda u BDP iznosilo je oko 44% (Jakopin i dr, ur. 2009: 158). To Srbiju smešta između Poljske (42.4%) i Mađarske (50.1%) i njihovih, po terminologiji Noemi Lendvai, *nekongruentnih socijalnih režima* (Lendvai, 2009). Slovenija i Češka, sa svojim *socijalno-korporativističkim sistemom*, nalaze se u istoj grupi – Slovenija sa 47.2% BDP javnih rashoda u 2005. godini¹¹⁶, a Češka sa 45%¹¹⁷. Svakako, to je mnogo više od Slovačke i baltičkih zemalja i njihovih „malih vlada“ i *liberalnih režima*, koje su trošile između 36% i 38% u 2004. godini (Lendvai, 2009). U ukupnim javnim rashodima, učešće rashoda za socijalnu zaštitu bilo je relativno visoko. Rashodi za socijalnu zaštitu (engl. *social protection*) obuhvataju mere, davanja i usluge usmerene na pojedince i domaćinstva u riziku koji je u vezi sa bolešću, invaliditetom, starošću, statusom preživelog u porodici, nezaposlene osobe i sl., kao i brigu o deci u porodici¹¹⁸.

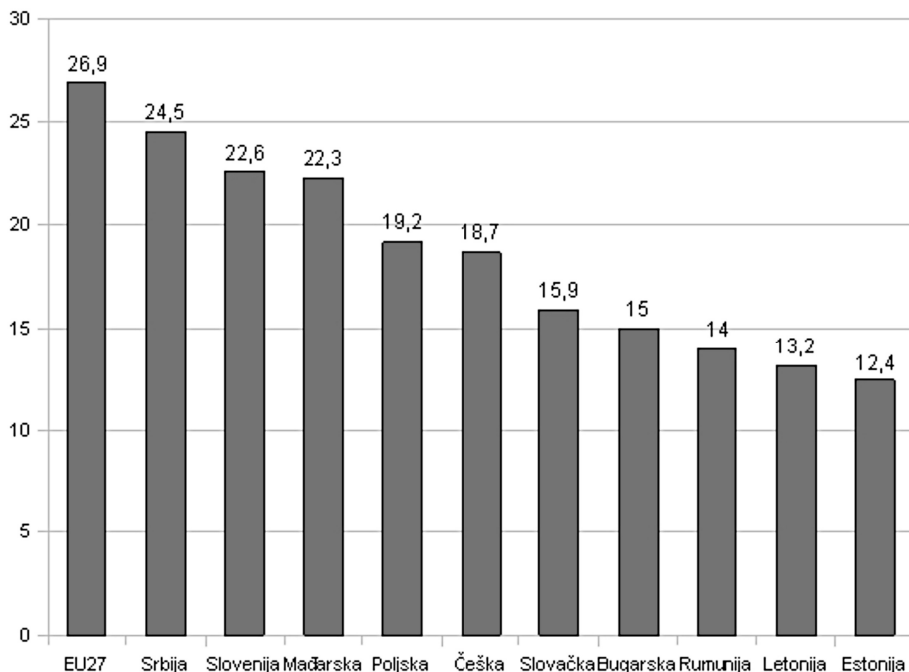
115 S druge strane, takođe je nedvosmisleno jasno da je srpski uvoz nizak i zbog nekonkurentnosti srpske privrede proizašle i iz niskog kvaliteta proizvoda, niske produktivnosti, tehnološkog zaostajanja i drugih faktora.

116 http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=653, pristupljeno 08.04.2010. godine.

117 <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2010/pn1036.htm>

118 Prema definiciji EUROSTAT-a, socijalna zaštita uključuje sve intervencije od strana javnih i privatnih tela čiji je cilj da domaćinstva i pojedince oslobode tereta definisanog skupa rizika ili potreba, pod uslovom da ne postoji istovremeni recipročni niti individualni aranžman. Glavna razlika u odnosu na nacionalne račune je to što nije uključeno obrazovanje. Ovom definicijom isključeni su pokloni i pomoć između pojedinaca i domaćinstava, čak i ako im svrha može biti identična onoj iz definicije. Takođe, isključene su i privreme i povremena davanja, prigodne pomoći, humanitarne akcije koje ne zahtevaju stalni sistem za upravljanje procesima i računovodstvo. Drugim delom definicije uključuju se na primer, krediti, sufinansiranje zdravstvenih usluga, privatna osiguranja, itd. (EUROSTAT, 2008). Skup rizika ili potreba koji mogu dovesti do socijalne zaštite su: bolest/zdravstvena zaštita, invaliditet, staros, status preživelog u porodici, porodica/deca, nezaposlenost, stanovanje, socijalna isključenost koja nije klasifikovana na drugom mestu.

Grafikon 7.2:
Udeo rashoda za socijalnu zaštitu kao % BDP



Izvor: Eurostat za zemlje EU za 2006 i Republički zavod za razvoj za podatke za Srbiju za 2007. godinu¹¹⁹

Srpske političke i ekonomske reforme ocenjuju se kao mešavina liberalnih ekonomskih ideja i socijaldemokratske socijalne politike (Mijatović, 2005; Pavlović, 2006). Postoje naravno nijanse u usmerenjima i motivima – dok je prva vlada Zorana Đinđića imala u svom sastavu značajan broj liberalnih tehnokrata, bez političkog iskustva i političke „baze“, to se ne bi moglo reći za vlade Vojislava Koštunice; ova potonja bi možda bila manje liberalna po svom usmerenju da nije bilo pritiska Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke, dok bi prva svakako bila liberalnija, da nije bilo pritisaka javnosti. Kao što ćemo videti kroz analizu sektorskih politika, različita ideološka i praktična usmerenja vidljiva su i kroz specifična rešenja javnih politika i državnih mera. Analiza socio-ekonomskih prilika i promena u poslednjih deset godina već je ukazala na obrise jednog nekonzistentnog socijalnog režima sa elementima

119 U dokumentima koji su dostupni za Srbiju, rashodi su prikazani po sledećim stavkama: socijalna zaštita, zdravstvo, stanovanje i zajednica, ekonomski poslovi i opšte javne usluge (Jakopin i dr., ur, 2009: 157).

različitih evropskih tradicija. S druge strane, na sektorske reforme uticale su i globalne ideološke promene koje su se u poslednje tri decenije odvijale u zemljama razvijenog kapitalizma. U narednom odeljku ćemo ukratko ukazati na te promene kao diskurzivni i ideološki okvir unutar koga su kreirane mnoge javne politike u Srbiji.

7.1.3. Nove paradigme u socijalnoj politici: od centra ka periferiji

Promene u globalnoj ekonomiji ocrtane u prethodnim poglavljima imale su snažan uticaj na socijalnu politiku savremenih kapitalističkih društava. Povećana međunarodna konkurencija, mobilnost kapitala i stranih direktnih investicija, informaciono umrežavanje i podrivanje ili slabljenje suvereniteta nacionalnih država (makar onih na svetskoj periferiji) primoravaju vlade da smanjuju troškove poslovanja, pre svega, radne snage, da kontrolišu javne rashode, deregulišu tržišta rada itd. S druge strane, moderna evropska i zapadna društva suočavaju se i sa demografskim promenama, koje pre svega uključuju starenje stanovništva i promene u porodičnim obrascima. Ove dve grupe faktora zajedno dovele su do novih rizika u modernim kapitalističkim ekonomijama, a shodno tome i nove javne politike i naučne diskurse. Najjasnija i najdirektnija posledica ovih promena jeste prevladavanje liberalnih ideja i praktičnih modela (javnih politika, državnih usluga, zakonskih rešenja itd.) u modernim socijalnim režimima. To pomeranje „u desno“ (ili čak „nova renesansa“ liberalnih ideja, makar u kontekstu nekolicine evropskih država blagostanja) primetni su i kod socijal-demokratskih i kod liberalnih vlada i teoretičara. Kao što je već rečeno, jedna škola mišljenja zagovara tezu da je reč o nužnom prilagođavanju kapitalističkih ekonomija (Taylor-Gooby, 2004), dok druga škola mišljenja tvrdi da je važnost debate o globalizaciji i prilagođavanjima zapravo ideološka i da ona pruža prigodnu racionalizaciju političarima i naučnicima koji žele da vide kako sile tržišta ovladavaju svim aspektima države blagostanja (Ferguson, Lavalette, Mooney, 2002: 133; uporedi i Deacon, 2007, Jordan, 2006). Promene koje ćemo ovde skicirati, uz sva neophodna uopštavanja i nepreciznosti koje iz toga proizlaze, svakako ne ukazuju na povratak na model kapitalizma iz 19. veka. Naprotiv, rashodi za socijalnu politiku rastu i u vreme najvećih kritika i preispitivanja, doduše znatno sporije nego u periodu od 1960. do 1980. godine. Međutim, mere socijalne politike i status socijalnih prava se menjaju. Ideje koje ih utemeljuju i diskursi koji ih prate takođe se menjaju, kako u javnim službama, zakonima i drugim dokumentima, političkim deklaracijama, tako i u stručnim raspravama. Ovu promenu ćemo pokušati da skiciramo u narednim pasusima (detaljnije u Gilbert, 2002; Rosanvallon, 1997; Jordan, 2006; Jessop 2002).

Jedan od stubova nove socijalne politike kakva nastaje, između ostalog, u SAD i nekim zemljama EU, predstavlja proširena individualna odgovornost. Ona zauzima mesto državne ili javne brige i kolektivne solidarnosti. U osnovi, nova socijalna politika počiva na ideji da je pojedinac odgovoran za sopstveno blagostanje. Uloga države je da joj pomogne ili da ga podstakne da svoje potencijale razvija. Usluge se legitimišu potrebom da se jačaju kapaciteti pojedinaca da se izbore sa opasnostima (rizicima) tržišta, a od pojedinaca se očekuju aktivan odnos u zaštiti sopstvenih interesa i razvoj diverzifikovanih individualnih strategija.

Posleratna država blagostanja legitimisana je merama kojima je proširivan krug onih koji su imali koristi od opšteg rasta. To je postizano najpre politikom opšteg zapošljavanja, mnogo manje socijalnim transferima (Mishra, 1977: 113; Jordan, 2006: 123–124). Država sada odustaje od politike pune zaposlenosti (i u kapitalističkoj i u socijalističkoj varijanti) i zamenjuje je idejom pune zapošljivosti. Na taj način, puna odgovornost za integraciju u tržište rada prebacuje se na pojedinca.

Nova paradigma zahteva od pojedinaca da razvijaju sopstvene strategije i potencijale koji će ih štiti od negativnih efekata ekonomskih promena¹²⁰. Te strategije mogu uključivati privatnu penzionu štednju, učenje tokom čitavog života, fleksibilnost u pogledu radnih angažmana, učenje veštinama koje su potrebne na tržištu ili prosto aktivaciju, motivaciju i razvoj samopouzdanja. Država se preusmerava sa „pasivnih politika“, čiji je cilj bio da se održi društveno prihvatljiv nivo prihoda ili smanje nejednakosti, na „aktivne politike“, koje teže izgradnji kapaciteta, odgovornosti i motivacije pojedinaca. Aktivna socijalna politika dobija izrazito pozitivnu konotaciju, a pasivna izrazito negativnu.

Direktnu pomoć država daje samo najsiromašnijima, isključenim i marginalizovanim, dakle, onima kojima je pomoć i najpotrebnija. Uvodi se čitav niz testova koje pojedinci prolaze kako bi imali pravo na pomoć države – mere socijalne politike i socijalna prava rezervišu se za one koji prođu test prihoda (siromašne) ili ponašanja (spremni da se aktiviraju i unaprede svoj položaj)¹²¹.

120 Naglasak na individualizaciji odgovornosti i akcija, posledica je, između ostalog, i društvenih promena koje su se odvijale u to doba i koje uključuju podripanja dotadašnjih politika identiteta, te negovanja ideala autentičnosti, individualnosti i ličnog osnaživanja (Jessop, 2000; Gidens, 1998; Mullard and Spicker, 1998; Jordan, 2006).

121 Od samih početaka države blagostanja, univerzalna prava primarno su bila obeležje skandinavskih socijal-demokratskih režima i, donekle, socijalističkih režima (naravno, sa velikim razlikama u kvalitetu). Ove države odustale su od mnogih, ako ne i svih univerzalnih socijalnih prava (zasnovanih na državljanstvu/građanstvu). Očekivano, mnogo veći udeo uslovljenih prava nalazimo u liberalnim sistemima socijalnog staranja. Danas targetirani programi čine, na primer, čitavih 100% troškova socijalne politike na Novom Zelandu, dok u evropskim zemljama njihov udeo raste (Gilbert, 2002: 138). Među evropskim zemljama, bogatije zemlje manje koriste targetirane i means-tested transfere (Hars and Oblath, 2009)

Država teži da se povuče i iz sektora pružanja usluga i da ih privatizuje, bilo kroz finansiranje ili su-finansiranje od strane građana/korisnika, bilo kroz uvođenje privatnog sektora kao pružaoca usluga. Jedna od metoda koji se često koriste je „tiha privatizacija“ – postepeno širenje domena usluga za koje građani plaćaju participaciju ili u potpunosti snose trošak usluge. Takav je slučaj bio sa delimičnom privatizacijom zdravstvenih osiguranja (Hassenteufel and Palier, 2008). Druga strategija je uvođenje privatnog sektora u oblasti socijalnih usluga – već tipični primeri su privatni penzioni fondovi i privatno zdravstvo i obrazovanje. Među nove pružaoce usluga redovno se ubrajaju nevladine i neprofitne organizacije koje pružaju usluge u zajednici. Nova paradigma uvodi kvazi-tržišni model pružalaca i „korisnika“ usluga kojim se socijalna politika gotovo izmešta iz sfere političkog, društvene dinamike i solidarnosti u tržišni model u kome se socijalna usluga tretira kao bilo koji drugi proizvod.

Na žalost, u ovoj paradigmi, pitanje kako će se pojedinci i grupe sa najmanje humanog i materijalnog kapitala uklopiti u ulogu aktiviranih i motivisanih građana ostaje bez jasnog dogovora (za neka razmatranja uporedi na primer Cattacin et.al., 1998). Ovakvi programi takođe zanemaruju i pitanja rastućih nejednakosti i kvaliteta usluga, jer sistemi socijalnog staranja u kojima država obezbeđuje nizak nivo usluga za siromašne ne sadrže mehanizme preraspodele koji bi umanjili nejednakosti, ne kultiviraju duh solidarnosti, niti sadrži političke podsticaje da se razvijaju i pružaju kvalitetne usluge za sve.

Ideje koje su ovde skicirane, a koje obeležavaju dominantan tok promena u oblasti socijalne politike u Evropi i SAD i poslednje tri decenije, prenošene su i na periferne države i nalaze svoj izraz i u srpskim zakonskim rešenjima i javnim politikama (Lendvai and Stubbs, 2009; Deacon and Stubbs, 2007). Kanale kojima su te promene prenošene nije uvek lako identifikovati, bilo da je reč o stručnim zajednicama, poslovnim lobijima ili međunarodnim organizacijama (Deacon, 2007). Njihov uticaj je posebno veliki na tehnokratsku i stručnu elitu koja je u jednoj depolitizovanoj atmosferi kreirala i sprovodila neke promene u oblasti socijalne politike u Srbiji. Naravno, ne odvijaju se sve promene bez političke borbe i pritisaka zainteresovane javnosti, birača, sindikata i drugih udruženja (ili „welfare constituency“, Rhodes, 1996), kao što pokazuju studentski protesti, ulazak Partije udruženih penzionera u srpskih parlament, i sl. Na ovom mestu ne možemo ući u detaljnija razmatranja, ali ovim kratkim izletom želimo da pokažemo da se socijalna politika ne menja u društvenom i ideološkom vakuumu. Na nju utiču političke i ekonomske promene u društvu, nekada do te mere da ne samo da se, prema savremenim shvatanjima, ona prilagođava ekonomskoj politici i zahtevima tržišta, već i gubi identitet i obrise u razvodnjenoj modernoj *catch-all* politici. Kada globalni ekonomski i društveni faktori deluju samo posredno na srpsku socijalnu politiku, na ideološkom planu njihovi uticaji mogu biti mnogo direktniji¹²². To naravno ne implicira da

122 Na primer, struktura srpske nezaposlenosti je bitno drugačija od prosečne zemlje Evropske unije, ali se ipak politika zapošljavanja u Srbiji okreće aktivnim programima

je uticaj uvek jednoznačan i da su ishodi uvek u skladu sa uticajima (uporedi Deacon i Stubbs, 2007). Kao što će se videti u narednom odeljku, i na planu diskursa i interpretativnih okvira, novi dokumenti i javne politike predstavljaju zanimljivu smešu najnovijih rešenja, starog paternalističkog ili socijalističkog nasleđa i dobro promišljenih odgovora na specifične lokalne prilike.

7.2. Sektorske reforme

U ovom odeljku biće izloženo stanje i promene u ključnim sektorima socijalne politike – na tržištu rada i u oblasti politika zapošljavanja, penzionog sistema, sistema socijalne zaštite, obrazovanju i zdravstvu. Cilj nam je da identifikujemo ključne pravce promena i zajedničke imenitelje, kako bismo jasnije uočili konture srpskog socijalnog režima, onakav kakav nastaje u poslednjih deset godina.

7.2.1. Tržište rada i politike zapošljavanja

U prvoj deceniji post-socijalističke transformacije, iza mnogih mera ekonomske i socijalne politike stajala je težnja države da raspodeli teret ekonomskog propadanja na što veći broj stanovnika. Početkom 1990-tih izvršena je početna liberalizacija tržišta rada i radnih odnosa, ali kako su se razbuktavali ratovi, a pogotovo nakon uvođenja sankcija UN, vlada se vratila zaštititi radnih mesta. Jedno od rešenja za smanjenje pritiska na preduzeća bilo je i slanje radnika na „prinudne odmore“. Nakon ukidanja sankcija, otpuštanje radnika je ponovo legalizovano, ali su troškovi bili veliki i padali su na teret preduzeća, te je na taj način ponovo usporen rast nezaposlenosti. Usled ovih okolnosti, pad zaposlenosti je tokom 90-tih bio mnogo manji od pada BDP.

Tokom 1990-tih godina, sistem podrške nezaposlenima menjan je nekoliko puta, ali su materijalne nadoknade za slučaj nezaposlenosti bile izdašne (i do 70% neto zarade u poslednjem mesecu zaposlenja, plus uvećanje od 2% za svaku godinu staža), mogle su dugo trajati (i do trideset meseci) i često su predstavljale zamenu za druge mere socijalne politike¹²³. Doduše, sasvim

na tržištu rada, uprkos veoma visokom učešću dugoročno nezaposlenih i malom broju novih ranih mesta. Slično tome, u oblasti socijalne zaštite govori se o aktivaciji korisnika u uslovima nepostojećih sistema podrške u oblasti socijalnog staranja, zapošljavanja, obrazovanja, rekreacije ili kulture. Neke druge promene, kao što je delimična privatizacija u zdravstvu i prosveti, pre su posledica uticaja profesionalnih i poslovnih lobija, nego prosto preuzimanje ili prevođenje modela.

123 Na primer, nezaposleno lice koje je imalo 30 i više godina radnog staža, moglo je dobiti nadoknadu za slučaj nezaposlenosti do sticanja uslova za penziju. To je, zapravo, bila zamena za institut prevremenog odlaska u penziju (Zajić, 1998: 100).

mali broj nezaposlenih je primao nadoknade (tek oko 6.5%, prema Krstić i Stojanović, 2002), zbog visokog udela dugotrajno nezaposlenih (posle 2000. godine preko 80%, danas između 65% i 75%), ograničenih sredstava, kašnjenja u isplatama, kao velikog broja radnika angažovanih u neformalnoj ekonomiji, koji su se kod službi za zapošljavanje registrovali da bi ostvarili pravo na zdravstveno osiguranje¹²⁴. Posle 2000. godine, najveći deo rashoda odlazio je na naknade za nezaposlene i naknade za viškove radnika koji se nalaze u procesu prekvalifikacije ili dokvalifikacije.

Liberalizacija tržišta rada započeta je novim Zakonom o radu iz 2001. godine. Njime je omogućeno zapošljavanje bez konkursa, fleksibilizacija oblika zapošljavanja (na određeno vreme, sa skraćenim radnim vremenom itd.), pojednostavljivanje otpuštanja, napuštanje prakse održavanja veštačke zaposlenosti, umanjena prava na otpremnine itd. Novim zakonom u oblasti zapošljavanja (2003. godina) smanjeni su iznos i dužina naknada za nezaposlenost u odnosu na prethodna rešenja. Obuhvat naknadama za nezaposlene ostao je nizak, sa najvećim udelom starijih radnika (5% nezaposlenih dobijalo je nadoknadu tokom 2005. godine, Svetska banka, 2006: 83)¹²⁵. Zbog niskog udela nezaposlenih koji primaju nadoknadu za slučaj nezaposlenosti, novi Zakon o zapošljavanju iz 2009. godine će pokušati delimično da promeni tu sliku, smanjujući sredstva za naknade i povećavajući iznos za aktivne mere zapošljavanja (Arandarenko, 2009: 17). Takođe, novi zakon dodatno umanjuje iznose nadoknada za slučaj nezaposlenosti¹²⁶.

Nacionalna strategija zapošljavanja za period od 2005. do 2010. godine potpuno je prilagođena evropskom diskursu u ovoj oblasti. Strategija prihvata tri sveobuhvatna cilja Lisabonske strategije iz 2000. godine, koji podrazumevaju: punu zaposlenost, kvalitet i produktivnost rada i društvenu koheziju i uključivanje na tržište rada. Pisci dokumenta ipak imaju u vidu realnosti srpske privrede i tržišta rada, te mere prilagođavaju datim okolnostima. Među prioritetima Strategije su mere usmerene na podizanje zapošljivosti, podrška aktivnom starenju, mere koje će učiniti da se rad „više isplati“ itd. (Vlada RS, 2005: 2–3). Pisci takođe traže smanjenje naknade za nezaposlene i njeno dobro targetiranje (*Ibid*: 28), smanjivanje značaja pasivnih politika (*Ibid*: 30),

124 Tokom devedesetih godina, između trećine i polovine BDP stvarano je u svojoj ekonomiji, dok je 2000. godinu Srbija dočekala sa gotovo trećino aktivnih lica angažovanih na neformalnom tržištu rada (Krstić i Stojanović, 2001). Taj broj je i posle 2000. godine rastao, tako da je od 2002. do 2007. godine porastao sa 28% na 35% ukupne zaposlenosti (FREN, 2010).

125 Slično ovome, tokom prvih godina tranzicije u zemljama Centralne i Istočne Evrope, obuhvat naknadama za slučaj nezaposlenosti bio je izrazito nizak, a njihov iznos nije bio dovoljan ispunjavanje osnovnih životnih potreba (Standing, 1996: 236–238).

126 Odnos naknade za slučaj nezaposlenosti i plate je smanjen na 50% (prema ranijem zakonu 60%). Minimalna naknada iznosi 80% minimalne zarade (umesto nekadašnjih 100%), a maksimalna na 160% minimalne zarade (ranije je maksimum bio prosečna zarada).

razvoj fleksibilnih oblika rada i podršku aktivnom starenju (*ibid*: 40). Rast popularnosti aktivnih mera može se pratiti i na nivou budžeta NSZ. Udeo aktivnih mera zapošljavanja iznosio je oko 10% ukupnog budžeta NSZ u 2003. godini, a 2009. godine oko 30% (MERR, 2009: 10, Arandarenko i Krstić, 2007: 26).

Važeći Zakon o zapošljavanju eksplicitno navodi niz prava, ali i obaveza nezaposlenog lica: da aktivno traži posao, da učestvuje u izradi individualnog plana zapošljavanja, da se informiše u NSZ, da ne odbija ponuđeno zaposlenje (u prvih 12 meseci od registrovanja kod NSZ na sopstvenom obrazovnom nivou, a nakon toga i na nižem nivou) itd. Konačno, novi zakon reguliše i rad privatnih agencija za zapošljavanje i na taj način uređuje delimičnu privatizaciju ovog sektora.

Tokom devedesetih, zarade su bile opterećene visokim porezima i doprinosima (između ostalog i da bi se finansirao penzioni sistem). Danas je ukupno opterećenje zarada smanjeno je sa 110% na 70%, a stopa doprinosa za penzijsko osiguranje sa 32% na 22%. Poreske reforme bile su podstaknute potrebom da se podstakne prelivanje radnika iz neformalnog u formalni sektor. Međutim, do 2007. godine, porezi na zarade u Srbiji bili su regresivni (poresko opterećenje za trećinu prosečne plate bilo je 47%, a za platu osam puta veću od prosečne, 34%). To je predstavljalo značajnu barijeru za investiranje u radno intenzivne grane privrede, a time je i usporen rast zaposlenosti. Poreski zakoni su u međuvremenu izmenjeni, ali je zadržan nizak neoporezivi cenzus, nisu uvedeni porodični odbici, a gornja granica oporezivanja je postavljena na četiri prosečne plate (FREN, 2010; Arandarenko i Nojković, 2007). Nove reforme poreskog sistema koje se najavljuju sredinom 2010. godine verovatno će voditi ka manjem oporezivanju najnižih platnih razreda i većem oporezivanju iznadprosečnih plata. Očekuje se da će to dovesti do smanjenja sive ekonomije i smanjenja stope nezaposlenosti, koja je posebno visoka među niskokvalifikovanim radnicima (Dragutinović, 2010).

U Srbiji, dakle, dolazi do postepenog ali ne i nedvosmislenog preformulisanja politika zapošljavanja. Raste budžet za aktivne mere zapošljavanja, a smanjuje se za nadoknade za nezaposlene i one postaju restriktivnije, kreiraju se mere čiji je cilj da se aktiviraju nezaposleni, a država eksperimentiše i aktivnim merama zapošljavanja za mlade¹²⁷. U strateškim dokumentima navodi se da značaj pasivnih mera treba umanjiti i sve politike zasnivaju se na idejama o individualnoj odgovornosti, aktivaciji i participaciji. Usluge edukacija i posredovanja pri zapošljavanju se podugovaraju sa privatnim firmama. S druge strane,

127 Osim projekata koji se finansiraju iz eksternih izvora, posebno treba pomenuti program Vlade RS kojim se na godinu dana subvencionišu plate za 10.000 pripravnika (u privatnom sektoru). Cilj programa je da se dotakne pitanje visoke nezaposlenosti mladih. Stopa nezaposlenosti mladih je 40.7%. međutim, glavnu korist od ovog programa neće imati toliko teško zapošljive kategorije mladih, koliko visokoobrazovani stručni kadar.

velika restrukturiranja privrede i javnog sektora praćena su obimnim programima otpremnina. Nove mere dizajniraju se tako da povećavaju zapošljivost i podstiču zapošljavanje mladih (kojima je otežan ulazak na tržište rada) i starijih otpuštenih radnika (za koje se pretpostavlja da će biti manje traženi na tržištu radne snage). Primenu svih ovih mera koči nepovoljna struktura nezaposlenih i spor porast zaposlenosti u privatnom sektoru (koji je od 2008. godine dodatno usporen ekonomskom krizom). Konačno, nove politike ne nude i nedvosmislene odgovore na pitanja kako će se umanjivati nejednakosti i postići veća participacija marginalizovanih i posebno ugroženih grupa¹²⁸.

7.2.2. Socijalna zaštita

Dva ključna segmenta socijalne zaštite u Srbiji predstavljaju materijalna davanja i sistem usluga. Osnovni program socijalne pomoći je materijalno obezbeđenje porodice (MOP), a pored njega postoje i dodatak za tuđu negu i pomoć i dečiji dodatak. Mrežu usluga čine centri za socijalni rad (CSR), ustanove za smeštaj korisnika i druge ustanove (prihvatilišta, prihvatne stanice i sl.), kao i nevladine organizacije (NVO) koje se bave pružanjem usluga.

Jedan deo prava iz oblasti socijalne zaštite finansira se iz opštinskih, a drugi deo iz republičkog budžeta. Dominantnu ulogu u sprovođenju socijalne zaštite u opštini ima CSR. Rad CSR finansira se iz centralnog i lokalnih budžeta: iz budžeta Republike Srbije pokrivaju se troškovi za sprovođenje onih poslova za koje su mu ovlašćenja data Zakonom o socijalnoj zaštiti (materijalna davanja, porodična zaštita, hraniteljstvo itd.), dok se iz opštinskog budžeta finansiraju usluge koje su u nadležnosti lokalne samouprave (prihvatilišta, dnevni centri, pomoć i nega u kući itd.). Uloga CSR nije se promenila i on i dalje administrira većinu socijalnih davanja, koordinira pružanje usluga socijalnog rada i administrira zakonska prava iz oblasti zaštite odraslih, dece i porodice. Ostalim segmentima sistema upravlja se sa republičkog nivoa, a među njima su za ovu studiju najvažnije ustanove za smeštaja korisnika, hraniteljstvo i materijalna davanja.

Osim pružanja usluga, CSR radi na koordinaciji i planiranju lokalne socijalne zaštite. Formalno, sama opština je zadužena za planiranje, budžetiranje i kontrolu onih programa koji su u nadležnosti lokalne samouprave. U praksi, ti procesi se odvijaju malo drugačije: ili opština poveri CSR da napravi plan rada i budžet za narednu godinu ili sam CSR lobira za određene programe i finansijsku podršku iz lokalnog budžeta (Vuković, Jovanović, Čalošević, Janša, 2005; Babović i Cvejić, 2005), dok sama opštinska uprava ostaje na margini planiranja i sprovođenja lokalne socijalne politike.

128 Stopa nezaposlenosti Roma je 40.7%, a stopa dugoročne nezaposlenosti je 74%.

Posle 2001. godine započete su velike investicije u infrastrukturu: domovi i centri za socijalni rad su obnavljani i opremani, ponovo su pokretane obuke stručnjaka u čiji profesionalni razvoj se nije dovoljno ulagalo čitavu deceniju, dok su se različiti reformski projekti bavili i nedovoljno razvijenim programima rada i niskom motivacijom stručnog osoblja. Izvršena je i revitalizacija sistema materijalnih davanja koji je bio urušen usled velikih kašnjenja u isplatama i nedovoljnih budžetskih izdvajanja.

Cilj promena bio je da se poboljša sistem socijalne pomoći kako bi došao do što većeg broja ugroženih građana, unapredi kvalitet usluga, prebaci težište sa institucionalnog smeštaja na usluge u lokalnoj zajednici, te da se, u tom smislu, sprovede i delimična decentralizacija. Međutim, mnogi od ovih ciljeva, uključujući i poslednji – decentralizaciju – pokazali su se kao previše komplikovan za postojeće društvene uslove. Država je lutala između implicitne decentralizacije, direktne podrške lokalnim samouprava da preuzmu zadatke koji su u njihovoj nadležnosti i želje da izvrši sektorsku decentralizaciju (Vuković, 2007; Vlada RS, 2005; Matković, 2006).

Dva ključna programa socijalne pomoći – MOP i dečiji dodatak – pretrpela su velike promene od 2000. godine. Kriterijumi za dodelu i administrativne procedure su unapređeni, tako da danas MOP prima oko 50.000 dobro targetiranih siromašnih porodica. Priroda dečijeg dodatka je izmenjena, tako da je to sada mera socijalne politike koju koristi oko 400.000 korisnika koji ispunjavaju imovinske kriterijume. Za ove programe, država izdvaja skromna sredstva (0.14% i 0.3% BDP) i njihov iznos i obuhvat je veoma skroman – na primer, samo 3% siromašnih domaćinstava dobija MOP (Svetska banka, 2006).

Kada je reč o uslugama socijalnog rada, analize su pokazale da one nisu izlazile u susret korisnicima, nisu otvorene prema zajednici i da u većini opština u Srbiji nisu dovoljno razvijene (PRSP, 2003: 107; Vlada RS, 2005; Matković, 2006: 44 i dalje). Prema viziji novog sistema socijalne zaštite, usluge treba da jačaju kapacitet korisnika i da im pomažu da samostalno žive i učestvuju u životu zajednice (MRSP, 2009, član 3). Uporedo sa odgovornošću, pojedinac ima i prava da učestvuje u izboru usluge i ponuđača (članovi 35 i 36). Predlog novog zakona o socijalnoj zaštiti predviđa i podugovaranje i pluralizovanje pružalaca usluga kao jedan od načina da se kreira bolji i ravnomernije razvijen sistem usluga (MRSP, 2009, deo V). Slične ideje o individualnoj odgovornosti, privatizaciji i inkluziji dominirali su i ranijim dokumentima (na primer, Vlada RS, 2005).

Da bi se to postiglo, vlada je u nekoliko navrata počinjala proces transformacije velikih domova za smeštaj korisnika, kreirala fondove koji podržavaju razvoj lokalnih usluga i otvorila prostor privatnim, profitnim i neprofitnim pružaocima usluga (Vuković, 2007). U vezi sa transformacijom ustanova

ne postoji mnogo stručnih dilema – smatra se da su usluge u zajednici i bolje i jeftinije. S druge strane, empirijski podaci o NVO sektoru kao pružaocu usluga su ambivalentni. Uprkos tome (i očiglednim nedostacima u humanom i organizacionom kapacitetu), Srbija je dosledno razvijala i uvodila nove pružoce usluga (Vuković, 2007; Fox and Götestam, 2003; Reddy and Pereira, 1998; Clayton, 1996). Ključni mehanizmi bili su budžetski i van-budžetski fondovi i pružanje tehničke podrške lokalnim samouprava da preuzmu osnivanje i finansiranje usluga iz njihovog domena. Ta strategija je dala mešovite rezultate: razvijenije opštine su dobijale više sredstava i osnivale više usluga. Mehanizmi koji su kreirani da smanje nejednakosti u nekim segmentima su ih povećavali – u proseku, najrazvijenije opštine imaju dva puta češće lokalne usluge nego najmanje razvijene opštine. Slično tome, najrazvijenije opštine dobijale su po četiri puta više vanbudžetskih transfera nego najmanje razvijene (Vuković, Čalošević, 2009).

Srbija je nasledila sistem predškolskih ustanova koje pružaju podršku porodici u odgajanju dece i omogućavaju ulazak žena na tržište rada. Danas taj sistem ima jedan od nižih obuhvata u Evropi: prema podacima Ankete o životnom standardu iz 2007. godine, u obdanište ide 38% dece uzrasta od 3 do 5 godina. Obuhvat dece iz siromašnih porodica je jako nizak (samo 13%), kao i romskih (15%). Prema podacima UNICEF-a, 45% gradske i 14% seoske dece ide u obdaništa (Klašnja, 2007: 105 i dalje). Sistem se finansira iz lokalnih budžeta i participacije korisnika, te je iz tih razloga nerazvijen, redovi čekanja su dugački, velike su regionalne nejednakosti u razvijenosti. Pravila upisa u državne vrtiće favorizuju decu čija su oba roditelja zaposlena, što stvara još dublji jaz prema siromašnim porodicama, a posebno prema siromašnim ženama.

Današnji sistem socijalne zaštite karakteriše relativno mali obim materijalnih davanja (skopčanih sa rigoroznim proverama i niskim pragom) i skromna mreža lokalnih usluga socijalne zaštite. Lokalne samouprave su odgovorne za otvaranje usluga, ali one to retko čine i pri tome se ne susreću ni sa kakvim sankcijama. Ustanove za smeštaj korisnika nisu transformisane, a godinama najavaljivano sistematsko uključivanje privatnog sektora nije se dogodilo. Prave sistemske promene u socijalnoj zaštiti trebalo bi tek da nastupe donošenjem novog sektorskog zakona. Dosadašnji tok promena dao je, pak, mešovite rezultate i pokazao da lek za probleme i zatečeno stanje nekada može biti loš gotovo kao i sama bolest. U praksi, država nije odustala od načelnog opredeljenja da se sa sistema zasnovanog na dominaciji javnog sektora i velikih ustanova za smeštaj korisnika, pređe na sistem otvorenih usluga u zajednici koje bi ravnopravno sprovodili privatni i javni sektor i koje bi korisnika pripremale za samostalni život. Novi sistem socijalne zaštite će od korisnika – najsiromašnijih, najmarginalizovanijih, najmanje aktivnih, obrazovanih i umreženih članova društva – očekivati da učestvuju u odlučivanju, preuzimaju odgovornost za

Izazovi nove socijalne politike

sebe i svoje porodice, da zastupaju svoja prava i vrše pritisak na državne organe da im se prava ispune. Na kraju, dok su se u vezi sa ostalim segmentima socijalne politike vodile i javne i stručne rasprave, reforme u socijalnoj zaštiti prolazile su bez veće pažnje javnosti i bez ozbiljnih rasprava – ovde nije bilo zabrinutih roditelja, stotina hiljada nezaposlenih i miliona pacijenata da svojim stavovima i političkim uticajem učestvuju u promenama.

7.2.3. Penzijski sistem

Postsocijalistička tranzicija dovela je do pada proizvodnje, propadanja preduzeća i rasta nezaposlenosti. U mnogim zemljama (Rumunija, Ukrajina i Rusija, na primer), vlade su liberalizovale propise o ranom penzionisanju kako bi smanjile pritisak nezaposlenosti (Standing, 1996). Takvu strategiju sprovođile su i srpske socijalističke vlade od 1990 do 2000. godine. Pored toga, u Srbiji je godinama primenjivan relativno labav skup kriterijuma za odlazak u invalidsku penziju. Krajem 2009. godine, na svaka dva starosna penzionera dolazio je jedan invalidski¹²⁹.

Socio-ekonomske reforme posle 2000. godine nisu dovele do očekivanog rasta zaposlenosti. Rast BDP nije pratio i rast zaposlenosti: prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u periodu između 2000. i 2009. godine, broj zaposlenih pao je sa oko 3.1 na oko 2.6 miliona. Krajem 2009. godine, na svakog penzionera dolazilo je oko 1.62 zaposlenih, dok se procenjuje da na svakog penzionera moraju doći po tri zaposlena da bi se održao penzijski sistem kakav Srbija ima (Mijatović, ur. 2008: 88).

Ključni izazov penzijskog sistema jeste deficit penzionog fonda koji iznosi oko 4–5% BDP. On je prouzrokovan nepovoljnim odnosom broja zaposlenih i broja penzionera, padom zaposlenosti i smanjenim doprinosima. Kao i druge zemlje Centralne i Istočne Evrope, Srbija je stabilnost penzijskog sistema na srednji i duži rok najpre pokušala da obezbedi povećanjem starosne granice za penzionisanje, na 63 godine za muškarce i 58 godina za žene, da bi do 2011. godine ona iznosila 65 godina za muškarce i 60 godina za žene. Međutim, ove mere nemaju kratkoročne efekte. Kao i u drugim zemljama, jedan od mera štednje u socijalnoj politici bila je promena formule za obračun penzija (Jessop, 2002: 160). Odnos prosečne neto zarade i prosečne penzije je fluktuirao (od 56% do sadašnjih 68%) i podložan je političkim uticajima. Zbog prelaska na indeksiranje prema troškovima života odnos prosečne plate i prosečne penzije i dalje će se smanjivati.

129 U tom pogledu, Srbija ne predstavlja izuzetak. Sa sličnim problemima bili su suočeni i, na primer, Italija i Danska. Kada je u Italiji između 1992 i 1997. godine izvršena provera invalidskih penzija, gotovo 20% ih je ukinuto (Gilbert, 2002:77).

Procena materijalnog standarda penzionera je dvoznačna. S jedne strane, stopa apsolutnog siromaštva penzionera je niža nego u opštoj populaciji. Naime, nivo siromaštva penzionera je sa 15.5% u 2002. godini (kada je opšti indeks siromaštva bio 14%) pao na 5.5% u 2007. godini (u poređenju sa 6.6% u opštoj populaciji). Stopa siromaštva među penzionerima starijim od 65 godina je 7.3%. Kada je reč o starima, u naročito lošem položaju su stariji koji nisu penzioneri. Stopa siromaštva u ovoj grupi je 19.7%, a prema nekim analizama, do jedne trećina sanovnika starijih od 65 godina ne primaju penzije (EC, 2008:119). Posebno su ugrožena seoska i jednočlana i dvočlana staračka domaćinstva (Baronijan, 2009; Satarić, Rašević i Miloradović, 2009). S druge strane gledano, materijalni status penzionera je loš iz više razloga: dve trećine penzionera prima penziju ispod republičkog proseka, a tek 18% penzionera je odradilo pun radni vek. Oni svakako predstavljaju segmente penzionerske populacije sa najvišim prosečnim standardom: 2006. godine oni su ostvarivali penziju u iznosu od oko 90% prosečne plate, dok je 2008. godine taj udeo pao na oko 80% (Matković i dr., 2009: 41; Matković, 2009: 17).

Položaj penzionera je posebno loš među poljoprivrednicima i sadašnji trendovi mogu se u budućnosti samo pogoršati. Istraživanja pokazuju da 29% stanovnika radnog uzrasta koji nisu korisnici penzija nikada nije ni uplaćivalo ovo osiguranje. Uplaćivanje penzijsko-invalidskog osiguranja povezano je sa životnim standardom domaćinstva u kojima ispitanici žive. Prema istraživanju SeConS, čak 70% pojedinaca iz siromašnih domaćinstava ne uplaćuje ovo osiguranje, dok je takvih među ispitanicima iz domaćinstava iznad linije siromaštva 49%. Rezultati ovog istraživanja potvrdili su ranije nalaze (Babović, Vuković, 2008) o nepovoljnijem položaju seoskih žena: dok 24.2% muškaraca nikada nisu uplaćivali penziju, kod žena je taj procenat 37.3% (SeConS, 2010). I među drugim marginalizovanim grupama postoji problem niskog obuhvata penzionim osiguranjem. Taj udeo je posebno nizak među Romima – tek negde oko 5% (Bodewig and Sethi, 2005).

Jedno vreme Srbija je bila izložena političkom, poslovnom i ekspertskom pritisku da uvede obavezno privatno penziono osiguranje, kako bi se rešili problemi održivog finansiranja penzijskog sistema. Međutim, prevladao je otpor domaće stručne i političke javnosti. Jedan od razloga otpora krije se u urušenom bankarskom sistemu i nepoverenju prema bankama koje je bilo prouzrokovano piramidalnim prevarama iz 1990-tih. Druge razloge treba tražiti u tada već jasnim pokazateljima da privatizacija penzionih fondova (koju su mnoge zemlje bivšeg socijalizma prihvatile) nije nužno dala dobre rezultate, te da bi tranzicioni troškovi bili visoki (i do 2% BDP) i trajali dugo (i do 2055. godine). U međuvremenu, i Svetska banka je odustala od ovog uslovljavanja i Srbija se zadržala na državnom penzionom fondu i doborovoljnom privatnom osiguranju (za detalje, EC, 2008; Matković i dr. 2009; Bajec i Stanić, 2005a i 2005b).

Dobrovoljna štednja u privatnim penzijskim fondovima, takozvani treći stub, uvedena je 2006. godine. Pre toga, osiguravajuće kompanije nudile su supstitucije za privatne penzije u vidu životnog osiguranja (krajem 2008. godine bilo je blizu trista hiljada korisnika ovog vida osiguranja). U Srbiji posluje deset dobrovoljnih penzijskih fondova koji pokrivaju 6.3% zaposlenih (prema NBS, 2009). Iako se obim poslovanja privatnih penzionih fondova konstantno uvećava, dodatno svetlo na sliku baca i činjenica da tek oko 5% korisnika samostalno uplaćuje penzioni doprinos, a da za preostalih 95% uplaćuju preduzeća (EC, 2008: 116). Neto imovina ovih fondova iznosila je krajem 2008. godine 0.2% BDP, što je niže od regionalnog proseka (5%) i proseka EU (15%) (Jakopin i dr, 2009: 68).

Dakle, u Srbiji se sistem penzionog osiguranja dominantno oslanja na državni penzioni fond. Prvi koraci u privatizaciji penzijskog osiguranja učinjeni su ubrzo posle početka reformi. Međutim, uprkos pritisku Svetske banke i komercijalnih banaka i osiguravajućih društava da se uvede obavezno privatno osiguranje, država se odlučila za uvođenje dobrovoljnog privatnog osiguranja i postepenu reformu i jačanje javnog penzionog osiguranja. Uprkos deficitu penzionog sistema, ova odluka ni danas nema ozbiljne protivnike u stručnoj ili političkoj javnosti. Iako je broj korisnika privatnih fondova mali, treba očekivati da će on rasti sa oživljavanjem ekonomije. To će, naravno, primarne koristi doneti srednjim i višim slojevima. Što se tiče državnog fonda, njegove slabosti kriju se u sniženim doprinosima i nepovoljnom odnosu zaposlenih i izdržavanih. Pored svih ostalih ekonomskih faktora, današnji materijalni status penzionera u velikoj je meri posledica primene labavih kriterijuma penzionisanja tokom poslednjih nekoliko decenija.

7.2.4. *Obrazovanje*

Osnovno obrazovanje u Srbiji je obavezno i besplatno, a srednje i visoko su takođe besplatni na državnim školama i fakultetima. Ograničenje u pogledu dostupnosti visokog obrazovanja predstavljaju kvote za upise na fakultet. Nakon političkih promena iz 2000. godine, nove vlasti suočile se sa urušenom infrastrukturom i zapostavljenim ljudskim resursima. Prvi koraci podrazumevali su upravo ulaganje u infrastrukturu – obnavljanje i opremanje objekata – i u različitim oblicima i u ljudske resurse. Nova vlast nastavila je politiku implicitne, odnosno, delimične privatizacije i selektivne decentralizacije. Još tokom 1990-tih otvarane su privatne obrazovane ustanove, a njihov razvoj se u prvoj deceniji 21. veka ubrzao. Na promene u ovim oblastima uticali su i jaki profesionalni lobiji, posebno u tercijarnim sektorima obrazovanja. Upravo u ovim segmentima sistema najbrže je rastao privatni sektor – visoke škole i fakulteti – gde su očekivani profiti bili najveći. U samo nekoliko godina, širom

zemlje otvoreni su brojni fakulteti i više škole¹³⁰. Ovaj trend karakterističan je i za zemlje Centralne i Istočne Evrope (Standing, 1996).

U početku, u većini ovih ustanova najveći broj zaposlenih činili su profesori sa državnih univerziteta. Sistemom akreditovanja u visokom školstvu, prelivanje resursa iz javnog u privatni sektor je regulisano, iako ne i zaustavljeno. Inače, ovim zakonskim promenama izjednačen je status privatnog i javnog sektora u oblasti obrazovanih usluga.

Iako je u poslednjoj deceniji došlo do ekspanzije privatnog školstva, ipak se većina studenata školuje na državnim fakultetima. Na privatnim fakultetima školuje se oko 7% studenata, što je daleko više nego u Hrvatskoj (0.4%) i Sloveniji (5%), a manje nego u Crnoj Gori (15%) (Vukasović, 2009: 72). Situacija je paralelna onoj u penzionom sistemu – što zbog razvijenije infrastrukture, što zbog relativno obimnog programa besplatnog, odnosno, od države subvencionisanog visokog obrazovanja.

Na državnim fakultetima postoje dve kategorije studenata: oni koji studiraju o trošku države i oni koji finansiraju svoje studije. Pored sufinansiranja, postoje i brojne administrativne takse, troškovi nastave, knjiga, priručnika itd. Zbog svega ovog, studiranje na državnim fakultetima u Srbiji nije besplatno, a samim tim ni dostupno svim slojevima stanovništva. Prosečan iznos školarine u Srbiji je oko 750 EUR mesečno (Vukasović, 2009: 92), što školovanje koje nije finansirano iz budžeta čini dostupnim samo višim društvenim slojevima (između ostalog i zbog nerazvijenog sistema studentskih kredita koji, paradoksalno, nisu ni dostupni samofinansirajućim studentima).

Reforma obrazovnog sistema bila je usmerena na unapređenje kvaliteta nastave i ishoda nastavnog procesa: reformisane su srednje stručne škole, a Srbija je pristupila Bolonjskom procesu (sprovedena je reforma nastavnog procesa i kurikuluma, uveden je sistem the ECTS – *European credit transfer system* itd.). Ideje koje su ležale u osnovni promena u sferi visokog obrazovanja nisu se bitno razlikovale od diskursa koji je ove procese pratio i još uvek ih prati u Evropi (na pimer, Turajlić, Babić i Milutinović, 2001; MPS, 2004). Postepeno je napuštana ideja o školama i univerzitetima kao mestima na kojima se, pored pripreme za rad, vrši socijalizacija građana u duhu demokratskih i građanskih vrednosti, pa i solidarnosti, između ostalog (Jordan, 2006: 113), ili o univerzitetu kao mestu na kome se neguje i razvija nacionalni identitet (Turajlić, Babić i Milutinović, 2001: 7). Uloga univerziteta u modernom društvu više se vezuje za potrebe tržišta u narastajuće globalnom i takmičarskom svetu. Studenti se pripremaju da nastupe na tržištu kao visoko-kvalifikovani

130 Tačni podaci nisu dostupni, ali prema podacima Ministarstva prosvete, u Srbiji radi 9 privatnih osnovnih škola i 25 srednjih. Nasuprot tome, otvoreno je 7 privatnih univerziteta sa nekoliko desetina fakulteta. Tom broju treba dodati i više škole koje se nalaze van univerziteta..

pojedinci (MPS; 2004: 85–86). Od univerziteta se očekuje da školuje kadrove za tržište, da se prilagođava potrebama tržišta, da ekonomiju uključuje u svoje unutrašnje funkcionisanje, pa i finansiranje. Konačno, srpskim političarima i stručnoj zajednici nisu promakle ni globalne promene na planu usluga, pa se kao jedan od eksternih faktora koji evropske univerzitete podstiče na promene navodio i GATS (engl, *General agreement on trade in services*), kao i pojava nekonvencionalnih ponuđača obuka, kao što su međunarodne informatičke kompanije (MPS, 2004: 157).

Srbija troši između 3.5 i 4.5% BDP na obrazovanje (što je manje od EU proseka, i baltičkih zemalja, a u ravni Rumunije). Na strani ishoda, Srbija zaostaje za zemljama sličnog stepena razvoja. Srpski učenici pokazuju komparativno loše rezultate na PISA testovima (postignuća naših srednjoškolaca na PISA i TIMSS testovima 2003 i 2006 bila su za 15 do 20% ispod međunarodnog proseka, Klašnja, 2007). Visok procenat izdvajanja ide na plate zaposlenih, a mreža škola i isturenih školskih odeljenja često se ocenjuje kao skupa i neodrživa (Svetska banka, 2009). Stepem uključivanja Roma i dece iz marginalizovanih porodica ostaje nizak: prema Anketi o životnom standardu iz 2007. godine, 97.5% dece iz opšte populacija, 88% dece iz siromašnih porodica i 73% romske dece¹³¹ pohađa osnovnu školu. Obuhvat pada na nivou srednjih škola na 75% mladih (čak 21% mladića i 12% devojaka je van srednjeg obrazovanja), (Klašnja, 2007: 105 i dalje), dok su sistemi podrške za obrazovanje nasiromašnijih i društveno isključenih i dalje nefunkcionalni (sistemi podrške za obrazovanje dece iz siromašnih i romskih porodica nisu razvijeni, seoska deca često se suočavaju sa problemima u transportu, studentski krediti se odobravaju samo redovnim studentima i sl.).

7.2.5. Zdravstvo

Javni zdravstveni sistem u Srbiji finansira se iz obaveznog osiguranja zaposlenih lica i budžetskih doprinosa. Pravo na zdravstveno osiguranje imaju zaposleni, penzioneri i samozaposleni, uključujući i poljoprivrednike. Ista prava imaju njihovi supružnici, deca i druga zavisna lica. U sistem zdravstvenog osiguranja uključeni su i registrovani nezaposleni, interno raseljeni sa Kosova i Metohije, izbeglice itd.

Promene u oblasti zdravstva u osnovi liče na one u oblasti prosvete. Na planu diskursa i ideologije, obe su sledile ideje o unapređenju kvaliteta, prava građana, odnosno, korisnika, uvođenje privatnog sektora, decentralizacije itd (na pimer PALGO, 2005). U praksi, prvi koraci su takođe bili slični: rekonstrukcija i opremanje objekata, racionalizacija mreže ustanova i kadro-

131 Ovaj podatak ne uključuje Rome iz nehipigijenskih naselja.

va, te unapređenje kvaliteta rada. Takozvana kurativna orijentacija u pružanju zdravstvenih usluga zamenjena je usmerenjem ka promociji zdravlja i prevenciji bolesti otvaranjem preventivnih zdravstvenih programa. Jedan deo zdravstvenog sektora čine privatne zdravstvene ustanove¹³². One su najpre otvarane u visoko-profitabilnom tercijarnom sektoru, ali se postepeno šire i na primarnu zdravstvenu zaštitu. Došlo je i do privatizaciji stomatoloških službi, osim dečje, preventivne i hitne stomatologije. Novim zakonima uvedena je i mogućnost podugovaranja usluga koje bi privatnim pružaocima plaćao Zavod za zdravstveno osiguranje. Međutim, uprkos snažnom lobiranju udruženja privatnih lekara, ovaj model ostao je neiskorišćen zbog preklapanja javnog i privatnog zdravstva, raširene korupcije i nemogućnosti države da uvede sisteme kontrole. Nivo izdvajanja za zdravstvo ostao je konstantan i kretao se između 7% i 8% BDP. Približno dve trećine troškova za zdravstvo pokriva se iz javnih prihoda,¹³³ dok se u nedostatku razvijenog sistema privatnog zdravstvenog osiguranja, privatne zdravstvene usluge plaćaju direktno „iz džepa“. Sa razvojem tržišta finansijskih usluga, međunarodna i domaća osiguravajuća društva počela su nuditi i dobrovoljno privatno zdravstveno osiguranje u koje je bio uključen isključivo privatni sektor zdravstvenih usluga

Zakoni su dozvoljavali povremeni i privremeni rad lekara iz državnih ustanova u privatnim bolnicima. Iako ta regulativa postaje sve restriktivnija, privatni sektor se u velikoj meri i dalje oslanja na specijalističke usluge lekara sa dugom praksom u javnim ustanovama. To otvara čitav niz pitanja u vezi sa dostupnošću usluga za siromašne slojeve, odnosno, za one pacijente koji ne mogu ili neće da plate usluge u privatnim ustanovama, te pitanje transfera pacijenata iz državne u privatnu praksu, a konačno i korupcije, koje je već godinama veliki problem zdravstvenog sistema u Srbiji. Nejednakosti u pristupu uslugama nastaju i zbog velikog investiranja u tercijarni sektor, kako u opremu, tako i u ljudske resurse. Takva politika stvara određene regionalne nejednakosti, budući da se pacijentima iz velikih urbanih sredina omogućava lakši pristup boljim uslugama (EC, 2008: 144).

Kao što se moglo očekivati, analize pokazuju da bogatiji troše više na zdravstvene usluge, da uspevaju da dobiju bolje usluge, bolje lekove, da preskoče liste čekanja itd. S druge strane sistem zdravstvene zaštite suočava se sa preprekama u obezbeđivanju osnovne zdravstvene zaštite za Rome i marginalizovane delove većinske populacije. Na primer, seosko stanovništvo ima

132 Prema podacima iz 2006. godine, u Srbiji je radilo oko 4500 privatnih zdravstvenih ustanova (među njima, bilo je oko 1500 apoteka, 1700 ordinacija, 70 bolnica i samo tri doma zdravlja), *Blic*, 26.09.2006. Prema podacima iz Ankete o radnoj snazi iz 2006. godine, po 7% zaposlenih u sektoru obrazovanja i sektoru zdravstvene i socijalne zaštite bilo je zaposleno kod privatnih poslodavaca (OECD, 2008: 33)

133 „Health Care System and Spending in Serbia“, www.healthsystems2020.org, pristupljeno 12.04.2010. godine. Za slične procene uporedi Svetska banka, 2009.

ozbiljne teškoće da finansira zdravstvenu zaštitu. U istraživanju socijalne isključenosti na selu (SeConS, 2010), 20% ispitanika navelo je da zbog nedostatka novca nije moglo da kupi potrebne lekove, 8% medicinska pomagala, a 17% da plati specijalističke preglede. Čak 12.6% ispitanika tvrdilo je da nema zdravstveno osiguranje.

U oblasti zdravstvene zaštite sprovedena je, dakle, tiha i delimična privatizacija, bilo kroz otvaranje tržišta za privatne pružaoce usluga, bilo kroz sufinansiranje javnih usluga (kroz razne takse, participacije i sl.). Država je počela stidljivo da eksperimentiše sa podugovaranjem usluga u zdravstvu (magnetna rezonanca, veštačka oplodnja, hitne intervencije itd.), ali se suočava sa tipskim problemima upravljanja i kontrole. Privatni sektor u zdravstvu mnogo je razvijeniji (oko trećine tržišta) nego u prosveti (manje od desetine u visokom školstvu). Postepeno se razvijaju dobrovoljna privatna zdravstvena osiguranja, ali je njihov udeo još skroman – većina plaćanja i dalje se vrši iz džepa. Uprkos lobiranju iz međunarodnih razvojnih i poslovnih krugova, država se još nije odlučila da uvede sistem univerzalnih usluga niskog kvaliteta koje bi se finansirale iz budžetskih sredstava i dodatni skup usluga koji bi se i dodatno naplaćivao. Međutim, ni ključna pitanja obezbeđivanja adekvatnih i jednakih usluga za sve još uvek nisu rešena.

7.3. Karakteristike socijalnog režima u Srbiji

Srpski socijalni režim odlikuju višestruke unutrašnje nekonzistentnosti. Iako poslednju deceniju karakteriše stabilan rast, zaposlenost opada, a udeo neformalne ekonomije ostaje relativno visok. Stopa nezaposlenosti je visoka, sa visokim učešćem dugotrajno nezaposlenih i niskokvalifikovane radne snage. Uprkos tome, državni programi u ovoj oblasti su skromni i imaju veoma mali obuhvat. Nadoknadu za slučaj nezaposlenosti prima veoma mali broj nezaposlenih, što i ne čudi imajući u vidu visok udeo dugotrajno nezaposlenih. Jedini izuzetak predstavljali su relativno izdašni programi otpremnina u prvim godinama promena. Država pokušava da podstakne privrednu delatnost kroz subvencionisanje zapošljavanja i niske stope korporativnog poreza, dok individualne stope poreza ostaju relativno visoke kroz sve platne razrede. Politike zapošljavanja sve više se oslanjaju na aktivne mere na tržištu rada i podršku zapošljavanja mladih. Socijalni programi su takođe ograničeni, sa velikim jazom između zakonskih obaveza i stvarnih izdvajanja, posebno u oblasti usluga socijalnog rada. Javni rashodi za obrazovanje i zdravstvo su na nivou zemalja istog stepena razvoja, ali su ishodi ispod proseka, kako u pogledu obrazovnih postignuća, zdravstvenog stanja stanovništva, tako i u sposobnosti ova dva sistema da obuhvate marginalizovane društvene grupe i tako doprinesu

njihovom socijalnom uključivanju. Na penzioni sistem odlazi veliki deo izdataka za socijalnu zaštitu, a državni penzioni fond je u stalnom deficitu koji se pokriva iz republičkog budžeta. Gotovo dve decenije primenjivane su labavi kriterijumi penzionisanja, kako za invalidske penzionere, tako i za prevremeno penzionisanje, što je rasteretilo oblast zapošljavanja, ali donelo gotovo nepremostive teškoće u penzionom sistemu. Stambene politike gotovo da ne postoje, pogotovo ne politike socijalnog stanovanja i podrške siromašnima. S druge strane, u ovoj oblasti postoji jedna mešavina ekonomskih i socijalnih politika u vidu subvencionisanih stambenih kredita (koji olakšavaju kupovinu stana, ali i podstiču građevinsku industriju) i programa subvencionisane kupovine stanova za radnike javnih preduzeća i ustanova i državnih službi (na primer, javnih komunalnih preduzeća i gradske administracije u Beogradu). Obe politike usmerene su ka srednjoj klasi, jer se siromašni ni za jednu od njih ne mogu kvalifikovati. U svim oblastima dolazi do tihe privatizacije i marketizacije usluga. Sistem podrške siromašnima je rezidualan i podložan rigoroznom testiranju prihoda i ponašanja. Država se odriče paternalističkih obrazaca iz prošlosti, ali šalje pomešane poruke kroz intervencije u privredi i sporu privatizaciju javnih preduzeća. Konačno, sam model privrednog rasta je doveo do porasta materijalnog standarda gotovo svih segmenata društva.

U poslednjih deset godina u Srbiji se kroz ekonomske politike *de facto* vodila preraspodela bogatstva. Međutim, predstavljeni modeli preraspodele nisu proistekli iz široko rasprostranjenih ideja društvene solidarnosti i kohezije. Oni su pre bila posledica potrebe da se obezbedi politička podrška i vladajućim strankama i samim procesima društvenih i ekonomskih reformi, kako usled čestih izbora, tako i zbog skiciranih društvenih i makro-političkih nestabilnosti. Dalje, preraspodela nije bila usmerena ka siromašnima, koliko prema srednjim slojevima. Neki segmenti deprivilegovane populacije (pogotovo ruralna populacija, ali i stari, niskokvalifikovani, nezaposleni), neke etničke grupe (pre svega Romi) i neka područja (jugo-istočna Srbija), ostaju sistematski isključeni iz svih mera. Mnogi aspekti socijalne politike (zdravstvo, obrazovanje, stambene politike itd.) kreirani su da zadovolje interese srednjih slojeva. Komparativni položaj nižih slojeva postoje još gori u svetlu rastućih nejednakosti uslovljenih ekonomskom krizom i smanjenim fiskalnim kapacitetima države. Nastajući sistem socijalni usluga i davanja nije prilagođen njihovim potrebama niti je u stanju da izađe u susret njihovoj sve većoj ugroženosti. Štaviše, on se više ni ne legitimiše idejama društvene solidarnosti i kohezije – to je vidljivo na nivou praksi, a sve više i na nivou deklarativnih opredeljenja i strateških dokumenata.

Sve ove odlike Srbiju svrstavaju u grupu *nekongruentnih socijalnih režima* (Lendvai, 2009), kakvi su oni u Mađarskoj ili Poljskoj. U njima paralelno funkcionišu i liberalni i kontinentalni koncepti, dok ih važna uloga porodice

približava mediteranskom tipu (Taylor-Gobby, 2004). Sa zemljama kontinentalnog tipa Srbija deli visoku zavisnost socijalnog statusa i državne podrške od statusa na tržištu rada. S promenljivim uspehom, sindikati i radničke inicijative uspevaju da utiču na javne politike i da zadrže svoje mesto u tripartitnom sistemu pregovaranja. Sistem javnog obrazovanja obezbeđuje opšte usluge, i ne računajući pojedine marginalizovane grupe, svi građani imaju i *de facto* uživaju pravo na besplatno školstvo. Pristup uslugama javnog zdravstva primarno je vezan za radnu aktivnosti, mada sistem podrške nezaposlenima podrazumeva i zdravstveno osiguranja dok traje status registrovanog nezaposlenog lica. Za razliku od tradicionalnih kontinentalnih režima, Srbija je iz perioda socijalizma nasledila razvijene sisteme za brigu o deci¹³⁴, mada nejednako razvijene u svim područjima zemlje, posebno u manjim sredinama i sa niskim stepenom pokrivenosti siromašnih, marginalizovanih grupa i seoskog stanovništva. Dominantno mesto u penzionom sistemu ima javni penzioni fond koji se velikodušno sufinansira iz budžeta i odoleva pritiscima da uvede obavezno privatno osiguranje. Uticaj liberalnih modela ogleđa se pre svega u rezidualnom karakteru socijalne pomoći, skromnim izdvajanjima za socijalne usluge koje karakteriše visok nesklad između zakonskih obaveza i stvarnih izdvajanja, posebno iz budžeta lokalnih samouprava. Sistem podrške za slučaj nezaposlenosti je ograničen, a postoji i opšta orijentacija ka konkurentnosti i privlačenju stranih direktnih investicija (mada je ona u mnogim slučajevima i deklarativna, ako bi se u obzir uzeli svi faktori koji određuju stepen konkurentnosti i lakoće poslovanja u jednoj zemlji, uključujući administrativne prepreke i korupciju). Srbiju, dalje, karakteriše visoka stopa siromaštva. Uprkos značajnom smanjenju, državni programi usmereni ka smanjenju siromaštva ostaju rezidualni, sa niskim stepenom izdvajanja, rigoroznim testiranjem podobnosti i malim obuhvatom. Celina javnih usluga postepeno se kreće ka modelu opšte dostupnih usluga niskog kvaliteta. To posebno važi za zdravstvene usluge, koje karakterišu dugi redovi za specijalističke usluge, plaćanja iz džepa i korupcija. Sličan trend može se opaziti i u sferi usluga podrške porodici, lokalnih socijalnih usluga i penzijskom sistemu. Implicitna privatizacija zdravstvenih i obrazovnih usluga, kao i uvođenje dobrovoljnih penzionih fondova, postepeno gura srednju klasu ka tržištu kao mestu na kome će dobiti usluge zadovoljavajućeg kvaliteta.

Ovako skicirane nekonzistentnosti posledica su složene interakcije društvenih, ekonomskih, političkih i istorijskih faktora na polju društvenih institucija i vrednosti. Naravno, ovi činoci će nastaviti da oblikuju srpski socijalni režim. Svako sagledavanje mogućih pravaca razvoja otežano je činjenicom da se nalazimo usred velikih ekonomskih promena. Naime, nakon što se suočila

134 Kao i mnoge druge bivše socijalističke zemlje, uporedi stepen pokrivenosti usluga za decu u Istočnoj i Zapadnoj Nemačkoj u (Aust and Bönker, 2004).

sa globalnom ekonomskog krizom i pokušala da kreira sopstvene odgovore (na nivou ekonomskih, monetarnih i socijalnih politika), Srbija se našla pred izborom „novog modela privrednog razvoja“. U ovom trenutku, njegovi obrisi nisu na vidiku. Vrlo je verovatno da nove ekonomske prilike neće umanjiti podršku redistributivnim modelima i da se materijalni položaj nižih slojeva neće popraviti u bliskoj budućnosti. Paradoks u vezi sa političkim faktorima jeste mogućnost da promene na partijskoj sceni imaju umirujući efekat na društvene i ekonomske tenzije koje bi mogle proisteći iz perioda ekonomskog prilagođavanja. Ne treba zaboraviti ni uticaj drugih, ne manje važnih činilaca, kao što su uspostavljanje vladavine prava (što bi pomoglo nediskriminatornoj primeni socijalnih prava), dugoročna reforma penzionog sistema i druge sektorske promene, politike regionalnog i ruralnog razvoja i čitav niz segmentarnih mera i promena. Svi oni zajedno uticaće na dalje preoblikovanje sadašnjeg nekongruetnog i nedovršenog socijalnog režima u Srbiji.

Literatura

- Antonić, S. (2002) *Zarobljena zemlja: Srbija za vlade Slobodana Miloševića*, Otkrovenje, Beograd.
- Arandarenko, M, Nojković, A. (2007) *Pregled tržišta rada*, NSHC i CDRSEE, Novi Sad.
- Arandarenko, M, Krstić, G. (2007) *Analiza uticaja politike zapošljavanja i aktivnih mera tržišta rada u Republici Srbiji 2003–2007*, Vlada Republike Srbije, Beograd.
- Arandarenko, M. (2009), „Novi zakon o zapošljavanju“, *Fokus*, jul 2009.
- Aust, A, Bönker, F. (2004) „New Social Risks in a Conservative Welfare State: The Case of Germany“, u Taylor-Gobby (2004), str. 29–55.
- Babović, M. (2002) „Akteri blokade društvenih promena i akteri transformacije“ u Bolčić, S, Milić, A. (ur.) *Srbija krajem milenijuma: Razaranje društva, promene i svakodnevni život*, ISI FF, Beograd.
- Babović, M, Cvejić, S. (2005) *Stavovi korisnika programa FSI*, radni dokument, Fond za socijalne inovacije, Beograd.
- Babović, M, Vuković, O. (2009) *Žene u statusu pomažućih članova poljoprivrednih domaćinstava: položaj, uloge i socijalna prava*, UNDP, Beograd.
- Bajec, J, Stanić, K. (2005a) „Koliko je stvarno deficit penzionog sistema u Srbiji“, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br1., Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
- Bajec, J, Stanić, K. (2005b) „Stanje u Fondu zaposlenih i posledice zakonskih rešenja iz 2005“, Bearing point (radni dokument), Beograd.
- Baronijan David, H. (2009), „Siromaštvo među penzionerima i licima starijim od 65 godina“ u Vlada RS, *Analiza karaktera siromaštva u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, PRSP tim, Beograd.

Izazovi nove socijalne politike

- Bodewig, Ch, Sethi, A. (2005) *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of Roma*, Washington: The World Bank.
- Cattacin, S. et.al. (1998) „Workfare, citizenship and social exclusion“ in Bussemaker, J. (ed.) (1998), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, London: Routledge
- CESID (2005), Istraživanje javnog mnjenja Srbije, leto 2005.godine, „Političke podele u Srbiji u kontekstu civilnog društva“, <http://www.civilnodrustvo.org/Tekstovi-za-sajt/Politicke-podele-i-civilno-drustvo-u-Srbiji.pdf>, pristupljeno 08.04.2010. godine
- Clayton, A. (ed.) (1996), *NGOs, Civil Society, and the State: Building Democracy in Transition Societies*, INTRAC, Oxford
- Čalošević A. i Vuković, D (2006), „Using bottom up approach in social policy planning and in regional development“, tekst pripremljen za konferenciju „Social Policy And Regional Development“, Zagreb, Hrvatska
- Deacon, B. (2000) „Eastern European welfare states: the impact of politics of globalization“, *Journal of European Social Policy*, vol. 10 (2)
- Deacon, B. (2007), *Global Social Policy and Governance*, SAGE, London.
- Deacon, B, Stubbs, P. (eds.) (2007), *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, Edward Elgar, Cheltenham: 167–86.
- Dragutinović, D. (2010), „Poreska reforma i politička vlast“, NIN, br.3093, 8.april 2010.
- EC (2008), *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*, Brussels: EC, Directorate–General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Unit E2.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- EUROSTAT (2008), ESSPROS Manual, Brussels.
- Fox, L, Göttestam, R. (2003) *Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0311, Washington D.C.: The World Bank.
- Ferguson, I, Michael L, Mooney, G. (2002) *Rethinking Welfare: A Critical Perspective*, SAGE Publications, London.
- FREN (2010) Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br.19, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
- Gidens, E. (1998), *Posledice modernosti*, Filip Višnjić, Beograd.
- Gilbert, N. (2002), *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Hárs, Á, Oblath, G. (2009) „The policy environment shaping public expenditures and the composition of social expenditures in the European Union“, UNICEF.
- Hassenteufel, P, Palier, B. (2008) „Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems“, u Palier, Bruno and Martin, Claude (eds.), *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*, Blackwell Publishing Ltd, London.
- Jakopin, E, Radosavljević, S, Jovanović, D. (ur) (2009) *Izveštaj o razvoju Srbije*, Republički zavod za razvoj, Beograd.
- Jessop, B. (2000) „From the KWNS to the SWPR“, u Lewis, Gail Gewirtz, Sharon and Clarke, John (eds.)

- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Martin Robertson, Oxford.
- Jordan, B. (2006) *Social Policy for the Twenty-First Century*, Polity Press, Cambridge.
- Klašnja, S. (2007) „Obrazovanje“, u Vukmirović, Dragan i Rachel Smith Govoni (2007), *Studija o životnom standardu: Srbija 2002–2007*, Republički zavod za statistiku, Beograd: 99–119
- Krstić, G, Stojanović, B. (2001), *Osnovi reforme tržišta rada u Srbiji*, CLDS, Beograd.
- Lazić, M. (2002) „(Re)strukturisanje društva u Srbiji tokom 90-tih“ u Bolčić, S, i Milić, A. (ur.) (2002) *Srbija krajem milenijuma: Razaranje društva, promene i svakodnevni život*, ISI FF, Beograd.
- Lazić, M, Cvejić, S. (2007) „Class and Values in Postsocialist Transformation in Serbia“, *International Journal of Sociology*, Vol. 37, No.3, 54–74
- Lendvai, N. (2009), „Variety of Post-communist welfare: Europeanization and emerging Welfare regimes in the New EU Member States“, Paper for the RC–19 Montreal, August 2009.
- Lendvai, N, Stubbs, P. (2009) „Assemblages, Translation and Intermediaries in South East Europe: Rethinking Transnationalism and Social Policy“, *European Societies* 11(2):1–23.
- Matković, G. (2006), *Decentralizacija socijalne zaštite u Srbiji*, CLDS, Beograd.
- Matković, G. et al (2009) *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*, CLDS, Beograd.
- Matković, G. (2009) „Najčešće zablude o penzijskom sistemu u Srbiji“, *Fokus br.3*, Beograd: CLDS
- MERR (2009) Nacionalni akcioni plan zapošljavanja za 2009. godinu, <http://www.merr.gov.rs/sektori/zaposljavanje.php?lang=cir>, pristupljeno 22.12.2009. godine.
- MF (2009) „Izveštaj o međunarodnoj pomoći Republici Srbiji“, Ministarstvo finansija, Beograd.
- Mijatović, B. (2005). „Opšti pregled tranzicije u Srbiji“, u: Begović, Boris i drugi. Četiri godine tranzicije u Srbiji, CLDS, Beograd: 9–34.
- Mijatović, B. (ur.) (2008) *Reforme u Srbiji: Dostignuća i izazovi*, CLDS, Beograd.
- Milićević, D. (2009) „Pošast zvana devizni kurs“, *Internet portal Ekonomija*, <http://www.ekonomija.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=474&cntnt01origid=83&cntnt01detailtemplate=Sample2&cntnt01returnid=54> pristupljeno 16.04.2010.
- Mishra, R. (1977) *Society and Social Policy: Theoretical Perspectives on Welfare*, The Macmillan Press Ltd, London.
- MPS (2004) *Visoko obrazovanje u Srbiji*, Ministarstvo prosvete i sporta, Beograd.
- MRSP (2009) *Zakon o socijalnoj zaštiti – radni nact*, http://www.minrzs.gov.rs/doc/briga/zakoni/zakon_socijalna_zastita.doc, pristupljeno 16.12.2009. godine.
- Mullard, M, Spicker, P. (1998) *Social Policy in a Changing Society*, Routledge, London.
- MZ (2003) *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu*, Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, Beograd.

Izazovi nove socijalne politike

- NBS (2009) *Sektor dobrovoljnih penzijskih fondova u Srbiji. Izveštaj za treći kvartal 2009.*, Narodna banka Srbije, Beograd.
- OECD (1991) *Economic Surveys: The Netherlands*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2008) *Serbia: A Labour Market in Transition*, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris.
- PALGO (2005) *Ka reformi javnog zdravstva u Srbiji*, PALGO Centar, Beograd.
- Pavlović, D. (2006) „Socijalna cena tranzicije“, *Sociološki pregled*, vol. XXXX (2006), no. 2, str. 263–281.
- Pošarac, A. (1998), „Tržište rada u Jugoslaviji – šta se dogodilo poslednjih godina?“ u: *Strategija razvoja Jugoslavije i uključivanje preduzeća u svetsku privredu*, Zbornik radova sa savetovanja ekonomista, Kopaonik, Savez ekonomista Jugoslavije.
- Reddy, S, Pereira, A. (1998) *The Role and Reform of the State*, UNDP, ODS Working Paper, New York.
- Rhodes, M. (1996) 'Globalisation and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates', *Journal of European Social Policy*, Volume 6, No. 4, str. 305–327.
- Rosanvallón, P. (2000) *The New Social Question. Rethinking The Welfare State*, PUP Princeton.
- RZS (2010) *Anketa o radnoj snazi 2009*, Bilten 517, Republički zavod za statistiku, Beograd.
- Satarić, N, Rašević, M, Miloradović, S. (2009) Oni ne mogu da čekaju: studija o siromašnim starijim licima u Srbiji, Amity, Beograd.
- SeConS (2010) *Social Exclusion in Rural Areas*, UNDP, Belgrade (u štampi)
- Standing, G. (1996) „Social Protection in Central and Eastern Europe: A Tale of Slip-pong Anchors and Torn Safety Nets“, u Esping-Andersen, G. (ed.) *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economics*, SAGE and UNRISD, London.
- Stojanović, B. (2003) „Nacrt zakona o radu – korak ka tržišnoj privredi“, u Vacić, Z, Mijatović, B. (ur.) *Strategija reformi*, CLDS, Beograd.
- Stojanović, B. (2006) „Tržište rada u Srbiji 1990–2005“, *Sociološki pregled*, vol. XXXX, No1, str.3–31.
- Svallfors, S, Taylor-Gooby, P. (1999) *The End of the Welfare State? Responses to the State Retrenchment*, Routledge, London.
- Svetska banka (2006) *Srbija: procena tržišta rada*, Beograd.
- Svetska banka (2009) *Srbija: kako sa manje uraditi više*, Beograd.
- Šestović, L, Wes, M. (2009) „Deset godina tranzicije: iskustvo ekonomskog rasta Srbije – šta sledi?“, *Kvartalni monitor ekonomskih tendova i politika u Srbiji*, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2001) *Welfare States Under Pressure*, Sage, London.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004) *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

- Turajlić, S, Babić, S, Milutinović, Z. (ur.) (2001) *Evropski univerzitet 2010?*, Alternativna akademska obrazovna mreža, Beograd.
- UNPD (2000) *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*, New York: United Nations Population Division (dostupno na <http://www.un.org/esa/population/publications/ReplMigED/migration.htm>)
- Vasiljević, D. (2009) „Ekonomski rast i međunarodna konkurentnost Srbije, *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, Fond za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
- Vlada RS (2005) *Nacionalna strategija zapošljavanja 2005–2010*, www.prsp.gov.rs
- Vlada RS (2005) „Strategija razvoja socijalne zaštite“, *Socijalna misao* br. 48
- Vukasović, M. (prir.) (2009) *Finansiranje visokog obrazovanja u Jugoistočnoj Evropi: Albanija, Crna Gora, Hrvatska, Slovenija, Srbija*, Beograd i Novi Pazar: Centar za obrazovne politike i Državni univerzitet u Novom Pazaru.
- Vuković, D. (2007) „Reforma sistema socijalne zaštite“, u Đurković, Miša (ur.) *Srbija 2000–2006: Država, društvo, privreda*, Beograd, Institut za evropske studije
- Vuković, D, Čalošević, A. (2009) „Socijalna zaštita, regionalne nejednakosti i moguća nova uloga Fonda za socijalne inovacije“, radni dokument, UNDP, Beograd.
- Zajić, G. (1998) „Položaj i socijalna prava nezaposlenih“, u Milosavljević, M. (ur.) *Socijalna politika u tranziciji*, Centar za proučavanje alternativa i Socijalna misao, Beograd.
- World Bank (2006) *Serbia Social Assistance and Child Protection Note*, Belgrade.

ANEKS 1. METODOLOGIJA PRAĆENJA SOCIJALNE UKLJUČENOSTI U EU

Tabela 1:
Primarni indikatori socijalne uključenosti

	Zajednički dogovoreni EU indikatori (EU) Zajednički dogovoreni nacionalni indikatori (NAT)	Definicija	Disagregacija
SI P1	EU: stopa rizika od siromaštva + ilustrativna vrednost linije siromaštva	Učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Dohodak po potrošačkoj jedinici dobija se deljenjem dohotka domaćinstva sa modifikovanom OECD skalom koja daje ponder 1.0 prvom odraslom, 0.5 ostalim odraslima starosti 14 i više godina i ponder 0.3 svakom detetu starosti ispod 14 godina. Ilustrativna vrednost se daje za dva tipa domaćinstva: samačko domaćinstvo i domaćinstvo koje čini nuklearna porodica od dva odrasla člana i dvoje dece.	Prema polu za stanovništvo 18+ Prema starosti: Ukupno, 0–17, 18–64, 65+
SI P2	EU: Stopa stalnog rizika siromaštva	Procenat istih lica koja su bila izložena riziku siromaštva (prema definiciji prethodnog indikatora) u najmanje dve od tri prethodne godine.	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+
SI P3	EU: Relativni jaz rizika siromaštva	Razlika između medijane dohotka po potrošačkoj jedinici i linije siromaštva, izražena u procentu od linije siromaštva.	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+
SI P4	EU: Stopa dugoročne nezaposlenosti	Proporcija dugoročno nezaposlene populacije (12 i više meseci, prema definiciji ILO) u odnosu na ukupnu aktivnu populaciju starosti 15 godina i više.	Prema polu

Izazovi nove socijalne politike

SI P5	EU: Stanovništvo koje živi u domaćinstvima bez i jednog zaposlenog člana	Proporcija ljudi koji žive u domaćinstvima bez ijednog zaposlenog člana, u odnosu na ukupan broj lica iste starosne grupe. Ovaj indikator treba analizirati zajedno sa kontekstualnim indikatorom br. 7 (domaćinstva bez zaposlenih prema tipu).	Prema starosti: 0–17, 18–59 Prema polu (samo 18–59)
SI P6	EU: Osobe koje rano napuštaju školovanje	Udeo osoba starih 18–24 godine koji su dostigli 3-godišnje srednje obrazovanje ili manje (do nivoa 2 prema Međunarodnoj standardnoj klasifikaciji obrazovanja iz 1997 – ISCED –97) i koji se trenutno ne obrazuju (formalno ili neformalno)	Prema polu
SI P7	NAT: Jaz zaposlenosti imigranata ¹³⁵	Razlika u stopama zaposlenosti neimigranata i imigranata izražena u procentnim poenima. Imigranti su definisani na osnovu varijable „rođen u inostranstvu“ (svaka zemlja odlučuje da li da uključi državljane rođene u inostranstvu ili ne).	Prema polu
SI P8	EU: Materijalna deprivacija	Ovaj indikator tek treba da bude razvijen	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+
SI P9	Stanovanje	Ovaj indikator tek treba da bude razvijen	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+
SI P10	NAT: Subjektivno izjašnjavanje o nezadovoljenim potrebama medicinske zaštite NAT: Korišćenje usluga zaštite	Ukupni broj slučajeva koji je prijavio nezadovoljene potrebe medicinske zaštite zbog sledeća tri razloga: finansijske prepreke, čekanje, udaljenost servisa Trebalo da se analizira zajedno sa korišćenjem usluga zaštite definisanim kao broj poseta lekaru (opšte prakse ili specijalisti) tokom poslednjih 12 meseci. Source: EU-SILC	Po polu, Prema starosti: 18–44; 45–54; 55–64; 65+; 75+
SI P11	Blagostanje dece	Ovaj indikator tek treba da bude razvijen	

Izvor: EC, *Portfolio of Overarching Indicators and Strained Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, 2008c.

135 Po preporukama SPC, ovaj indikator treba da bude dopunjen relevantnim nacionalnim podacima o ključnim aspektima integracije imigranata. Generalno postoji poseban problem statističkog praćenja imigranata, jer se nakon što dobiju dozvolu boravka više ne prate po mestu rođenja.

Aneks 1. Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU

Tabela 2:
Sekundarni indikatori socijalne uključenosti

	Zajednički dogovoreni EU indikatori (EU) Zajednički dogovoreni nacionalni indikatori (NAT)	Definicija	Disagregacija
SI S1	EU: stopa rizika od siromaštva	Učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Ilustrativna vrednost se daje za dva tipa domaćinstva: samačko domaćinstvo i domaćinstvo koje čini nuklearna porodica od dva odrasla člana i dvoje dece.	Prema polu (18+) Puna disagregacija prema starosti: 0–17; 18–24–; 25–54; 55–64; 65+
SI S1a	EU: Rizik od siromaštva prema tipu domaćinstva	Rizik od siromaštva domaćinstava sledećih tipova: Domaćinstva bez dece mlađe od 14 godina: Samačka, ispod 65 godina Samačka 65 godina i više Same žene Sami muškarci Dva odrasla člana od kojih je bar jedan star 65+ Dva odrasla člana od kojih su oba mlađa od 65 godina Druga domaćinstva Domaćinstva sa decom mlađom od 14 godina: Samohrani roditelj sa 1 ili više dece mlađe od 14 godina Dva odrasla člana sa jednim detetom mlađim od 14 Dva odrasla člana sa dva deteta mlađa od 14 Dva odrasla člana sa tri ili više deteta mlađih od 14 Tri ili više odraslih članova sa detetom mlađim od 14	
SI S1b	EU: Rizik od siromaštva prema radnom intenzitetu domaćinstva	Rizik od siromaštva domaćinstava prema radnom intenzitetu, koji se određuje na osnovu broja meseci u kojima su članovi domaćinstva radnog uzrasta radili u odnosu na ukupni broj meseci u kojima su mogli teorijski raditi. Pojedinci su klasifikovani prema radnom intenzitetu u kategorije koje se rangiraju od WI (work intensity) = 0 (domaćinstva bez zaposlenih članova tokom godine) do WI=1 (puni radni intenzitet).	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+

Izazovi nove socijalne politike

SI S1c	EU: Rizik od siromaštva prema najčešćem statusu po aktivnosti	Rizik od siromaštva odrasle populacije (18+) u sledećim kategorijama prema najčešćem statusu po aktivnosti: zaposlenost, nezaposlenost, penzija, druga neaktivnost. Najčešći status po aktivnosti je definisan kao status koji je pojedinac naveo kao status u kome je proveo više od polovine meseci u kalendarskoj godini za koju je informacija o profesionalnom statusu dostupna.	Prema polu (18+)
SI S1d	EU: Rizik od siromaštva prema stambenom statusu	Rizik od siromaštva prema sledećim kategorijama po stambenom statusu: Vlasnik ili stanar bez plaćanja zakupnine Podstanar koji plaća zakupninu	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+
SI S1e	EU: Disperzija oko praga rizika siromaštva	Učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici manji od 40%, 50% i 70% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici.	Prema polu (18+) Prema starosti: 0–17, 18–64, 65+
SI S2	EU: Osobe niskog obrazovnog postignuća	Proporcija odraslog stanovništva (25+) čiji je najviši nivo obrazovanja prema ISCED klasifikaciji 0, 1 ili 2.	Prema polu Prema starosti: 25–34; 35–54; 55–64; 65+; 25–64.
SI S3	EU: Slaba pismenost učenika	Udeo učenika starih 15 godina koji se kotiraju na nivou 1 ili niže na skali pismenosti PISA testa.	Prema polu

Izvor: EC, *Portfolio of Overarching Indicators and Strained Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, 2008c.

Tabela 3: Kontekstualni indikatori socijalne uključenosti:

CI1	Nejednakost raspodele dohotka, odnos kvantila S80/S20
CI2	Gini koeficijent
CI3	Regionalna kohezija: disperzija regionalnih stopa zaposlenosti
CI4	Očekivano trajanje života na rođenju i pri starosti od 65 godina (prema socio-ekonomskom statusu kada je dostupan)
CI5	Očekivano trajanje zdravog života na rođenju i pri starosti od 65 godina (prema socio-ekonomskom statusu kada je dostupan)
CI6	Stopa rizika siromaštva fiksirana u jednom trenutku (učešće lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici u godini t manji od linije siromaštva u godini npr. t–3, koja je prilagođena za rast cena u prethodne tri godine)

Aneks 1. Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU

CI7	Stopa rizika siromaštva pre novčanih socijalnih transfera (bez penzija)
CI8	Domaćinstva bez ijednog zaposlenog člana prema glavnim tipovima domaćinstva
CI9	Rizik od siromaštva pri zaposlenosti, disagregirano na zaposlene sa punim i delimičnim radnim vremenom
CI10	Indikatori isplative zaposlenosti (zamka nezaposlenosti, zamka neaktivnosti, zamka niske plaćenosti)
CI11	Neto dohodak primalaca socijalne pomoći kao % od linije siromaštva za 3 tipa domaćinstva
CI12	Subjektivno izveštavanje o ograničenjima u dnevnim aktivnostima prema kvantilima dohotka, polu, starosti

Izvor: EC, *Portfolio of Overarching Indicators and Stramlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, 2008c.

Tabela 4: Predlog nacionalnih indikatora finansijskog siromaštva

	Indikatori
NI FS1	Rast dohotka srednjeg sloja u odnosu na rast dohotka siromašnih
NI FS2	Stopa zaduženosti domaćinstva
NI FS2a	Stopa zaduženosti domaćinstva po decilima dohotka
NI FS3	Učešće socijalnih transfera (bez penzija) u dohotku domaćinstva prema decilima dohotka
NI FS3a	Procenat socijalnih transfera distribuiran stanovništvu izloženom riziku siromaštva (efikasnost socijalnih tranfera)
NI FS3b	Procenat relativnog jaza rizika siromaštva koji je eliminisan socijalnim transferima (efektivnost socijalnih transfera)
NI FS4	Stopa subjektivnog rizika siromaštva

Izvor: Vlada RS 2009.

Tabela 5: Predlog nacionalnih indikatora uključenosti u tržište rada

	Indikatori
NI TR1	Stopa aktivnosti
NI TR2	Stopa zaposlenosti

Izazovi nove socijalne politike

NI TR3	Struktura zaposlenosti prema profesionalnom statusu
NI TR4	Stopa zaposlenosti prema najčešćem statusu aktivnosti u poslednjoj godini
NI TR5	Učešće zaposlenih sa manje od 15 radnih sati nedeljno
NI TR6	Učešće neformalno zaposlenih
NI TR7	Učešće dugoročne neformalne zaposlenosti
NI TR8	Sektorska struktura zaposlenosti
NI TR9	Stopa nezaposlenosti
NI TR10	Osobe koje su odustale od traženja posla
NI TR11	Učešće nezaposlenih koji nisu prijavljeni na evidenciju Nacionalne službe za zapošljavanje
NI TR12	Učešće u programima aktivnog zapošljavanja
NI TR13	Broj odobrenih kredita za pokretanje sopstvenog posla

Izvor: Vlada RS, 2009.

Tabela 6: Predlog nacionalnih indikatora zdravlja

	Indikatori
NI Z1	Stopa nepokrivenosti zdravstvenim osiguranjem
NI Z2	Nemogućnost pristupa zdravstvenoj nezi (poseta doktoru i zubaru) zbog finansijskih razloga
NI Z3	Nemogućnost da se nabave od strane lekara propisani lekovi, medicinski tretman i ortopedska pomagala zbog nedostatka finansijskih sredstava
NI Z4	Osobe koje imaju hroničnu bolest koja ih dugotrajno ograničava u svakodnevnim aktivnostima, a nemaju proglašen invaliditet
NI Z5	Stopa pothranjene/gojazne dece
NI Z6	Stopa smrtnosti odojčadi i dece do 5 godina
NI Z7	Pokrivenost imunizacijom – udeo vakcinisane dece
NI Z8	Udeo ženske populacije stare 15 i više godina koje u poslednje dve godine nisu posetile ginekologa

Izvor: Vlada RS, 2009.

Aneks 1. Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU

Tabela 7: Predlog nacionalnih indikatora obrazovanja

	Indikatori
NI O 1	Obuhvatnost predškolskim obrazovanjem dece
NI O 2	Obuhvatnost osnovnim obrazovanjem dece od 7–14 godina
NI O 3	Stopa prekida osnovnog školovanja
NI O 4	Obuhvatnost srednjim obrazovanjem dece od 15–18 godina
NI O 5	Stopa prekida srednješkolskog obrazovanja
NI O 6	Funkcionalna pismenost odraslih
NI O 7	Obuhvatnost visokog obrazovanja
NI O 8	Stopa prekida visokog obrazovanja
NI O 9	Elektronska pismenost
NI O 10	Doživotno učenje odraslih

Izvor: Vlada RS, 2009.

Tabela 8: Predlog indikatora materijalne deprivacije

	Indikatori
NI MD 1	Stambeni status
NI MD 2	Domaćinstvo/osoba je nekad bila bez ikakvog smeštaja
NI MD 3	Infrastrukturna opremljenost
NI MD 4	Naseljenost
NI MD 5	Kvalitet stanovanja i problemi održavanja stana
NI MD 6	Finansijska opterećenost troškovima stanovanja
NI MD 7	Prepreke u ostvarivanju boljih stambenih uslova
NI MD 8	Kvalitet stambenog okruženja

Izazovi nove socijalne politike

NI MD 9	Opremljenost domaćinstva aparatima
NI MD 10	Kvalitet ishrane
NI MD 11	Kvalitet odevanja
NI MD 12	Održavanje higijene

Izvor: Vlada RS, 2009.

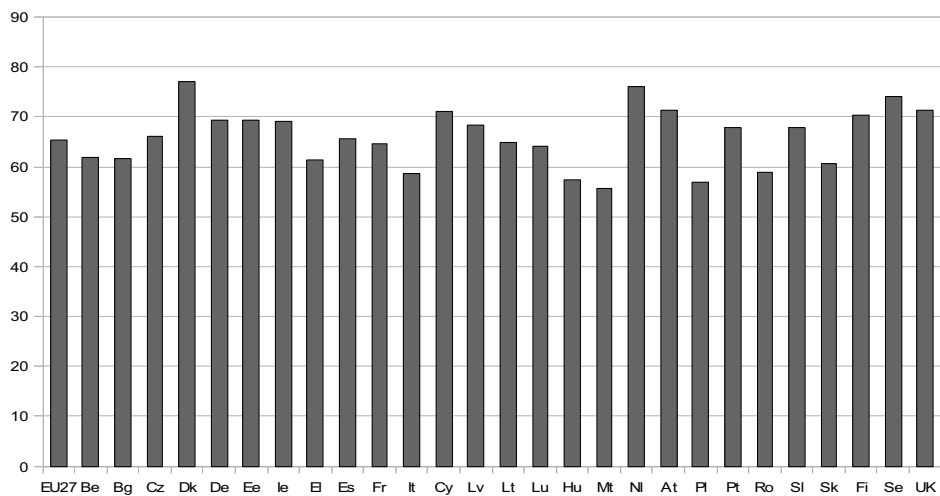
Tabela 9: Potencijalni nacionalni indikatori socijalne participacije

	Indikatori
NI SP1	Posedovanje ličnih dokumenata
NI SP 2	Mogućnost ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu u slučaju potrebe
NI SP 3	Stepen kulturne participacije
NI SP 4	Stepen političke participacije
NI SP 5	Stepen građanske participacije
NI SP 6	Dostupnost pravde
NI SP 7	Intenzitet socijalne umreženosti na mikro-nivou
NI SP 8	Rasprostranjenost nasilja u porodici
NI SP 9a	Osećaj usamljenosti i nedostatka podrške od strane porodice/prijatelja
NI SP 9b	Osećaj diskriminacije zasnovan na realnom iskustvu
NI SP 9c	Osećaj nemogućnosti uticaja na važne odluke o životu zajednice na mikro-nivou
NI SP 9d	Osećaj nepripadanja ni jednoj društvenoj grupi/zajednici osim uže porodice

Izvor: Vlada RS, 2009.

ANEKS 2. STATISTIČKI PODACI

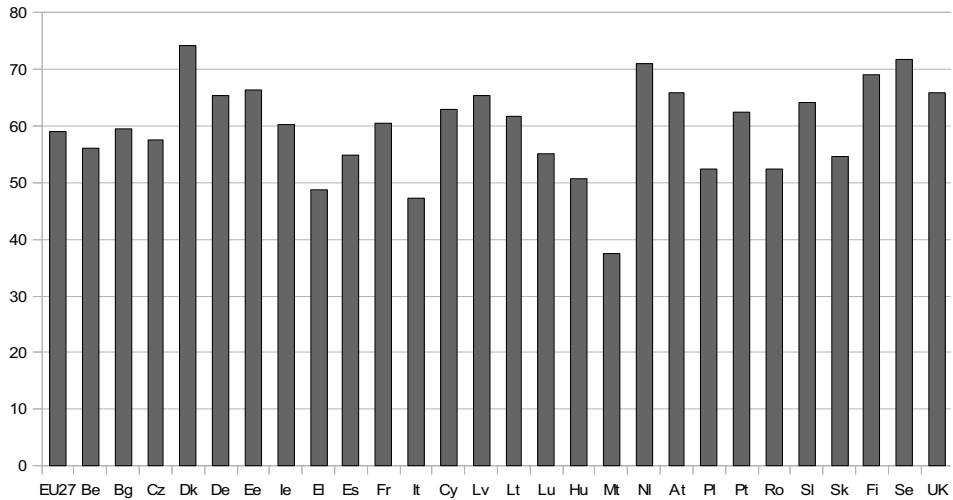
Grafikon 1a: Opšte stope zaposlenosti u EU27, 2008.



Izvor: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en

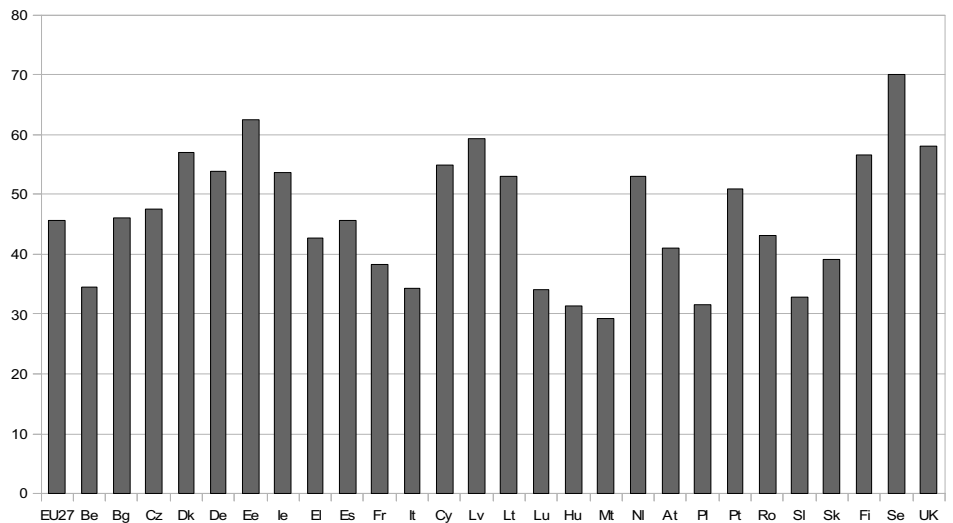
Izazovi nove socijalne politike

Grafikon 1b: Stope zaposlenosti žena u EU27, 2008.



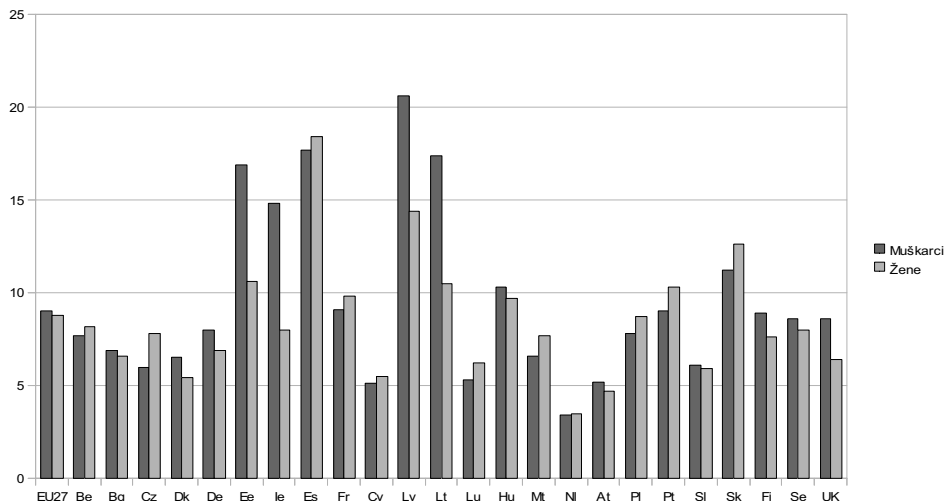
Izvor: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en

Grafikon 1c: Stope zaposlenosti starijih radnika (55–64) u EU27 za 2008. godinu



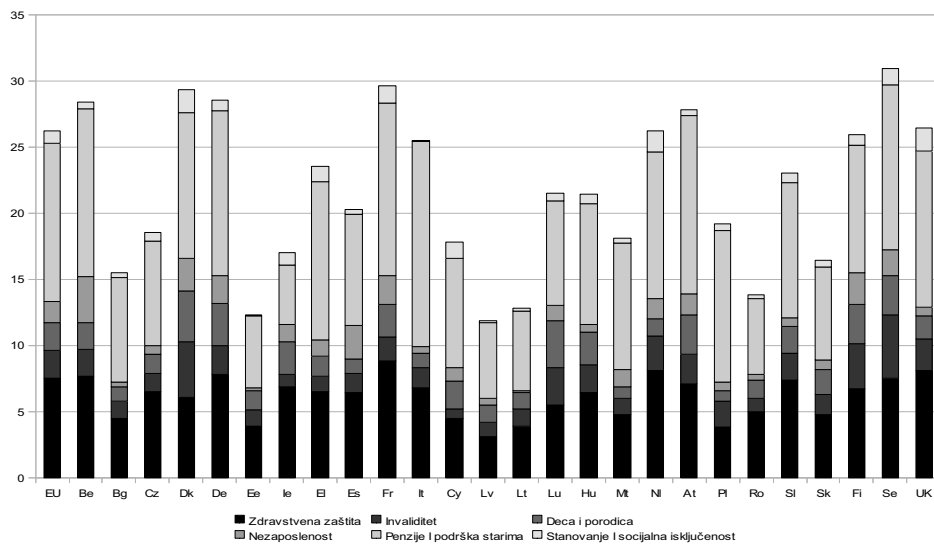
Izvor: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en

Grafikon 2: Stope nezaposlenosti muškaraca i žena u EU, 2009.



Izvor: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&ugin=1&pcode=tsiem110&language=en>

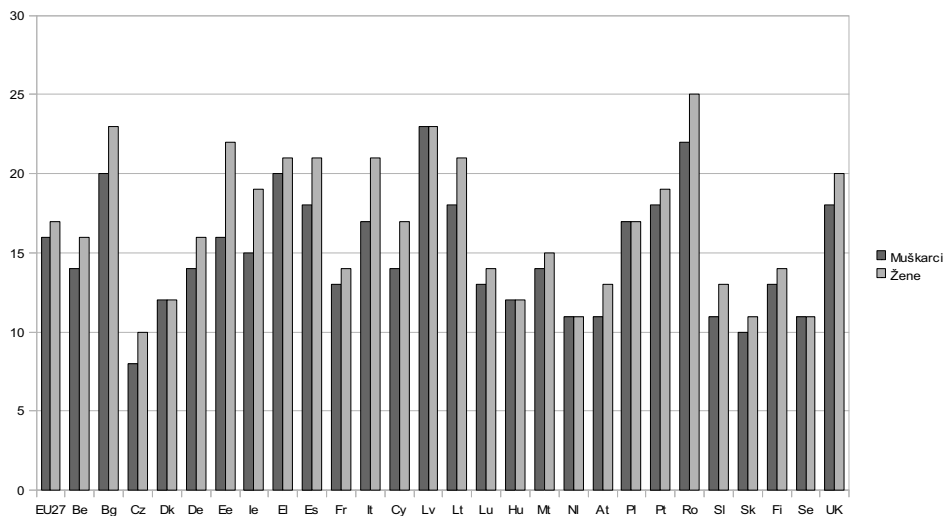
Grafikon 3: Troškovi socijalne zaštite po funkcionalnim grupama kao % BDP, u 2005.



Izvor: EC 2008d: 9.

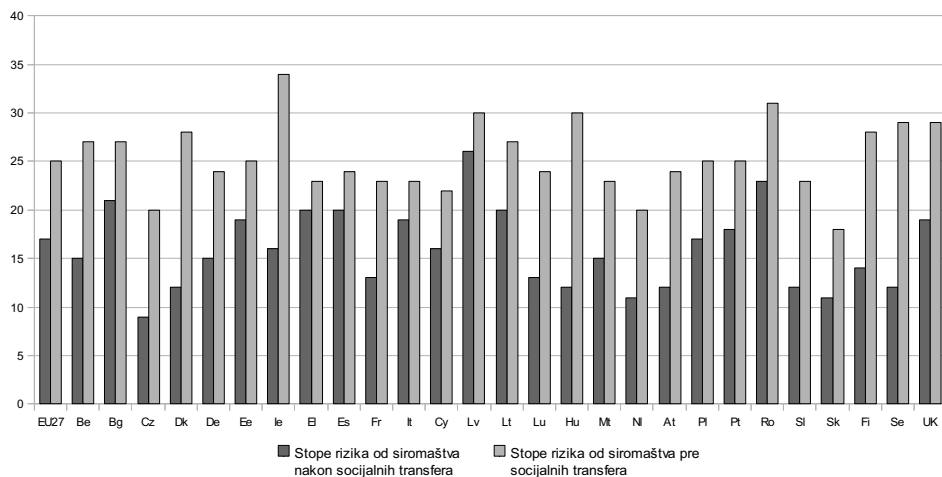
Izazovi nove socijalne politike

Grafikon 4: Stope rizika od siromaštva za muškarce i žene, 2008.



Izvor: Eurostat, <http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>

Grafikon 5: Stope rizika od siromaštva nakon i pre socijalnih transfera, 2008.



Izvor: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc230&plugin=1>,
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsisc020&plugin=1>

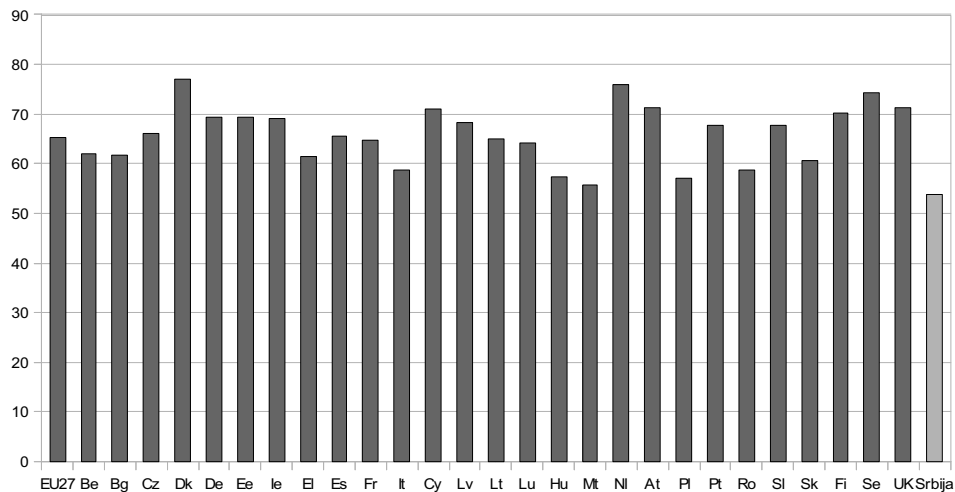
Tabela 1: Osobe koje žive u domaćinstvima bez zaposlenih članova

	Deca (0–17)	Odrasli (18–59)	Žene (18–59)	Muškarci (18–59)
EU27	9,2	9,2	10,1	8,2
Belgija	11,3	12	13,6	10,4
Bugarska	11	9,0	9,4	8,7
Češka	7,4	6	7,6	4,5
Danska	3,3	6,8	7,2	6,4
Nemačka	9,3	9,0	9,4	8,6
Estonija	6,8	6,2	5,8	6,6
Irska	13,1	9,2	10,3	8,1
Grčka	3,6	7,5	9,3	5,7
Španija	6,5	7,4	7,7	7,2
Francuska	8,5	9,8	10,8	8,8
Italija	6,7	9,6	10,9	8,3
Kipar	3,9	4,9	5,2	4,7
Letonija	7,6	6,4	6,5	6,2
Litvanija	9,9	9	9	9,1
Luksemburg	3,6	7,9	8,6	7,2
Mađarska	14,6	12,5	13,4	11,5
Malta	8,7	8,1	9,8	6,5
Holandija	4,8	5,9	6,9	4,9
Austrija	5,3	7	8	6,0
Poljska	8,2	10,1	11,5	8,7
Portugal	4,7	5,5	5,8	5,2
Rumunija	9,9	10,5	11,5	9,6
Slovenija	2,6	6,4	7,1	5,7
Slovačka	8,6	7,5	8,1	7,0
Finska	4,1	8,1	7,8	8,3
Velika Britanija	16,4	10,7	12,5	8,9

Izvor: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_jhh_a&lang=en

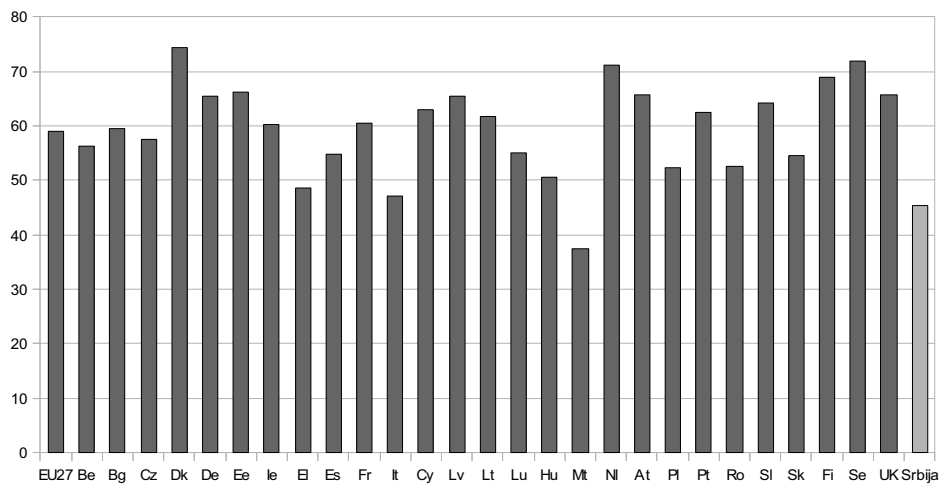
Izazovi nove socijalne politike

Grafikon 6: Opšte stope zaposlenosti za EU27 i Srbiju u 2008. godini



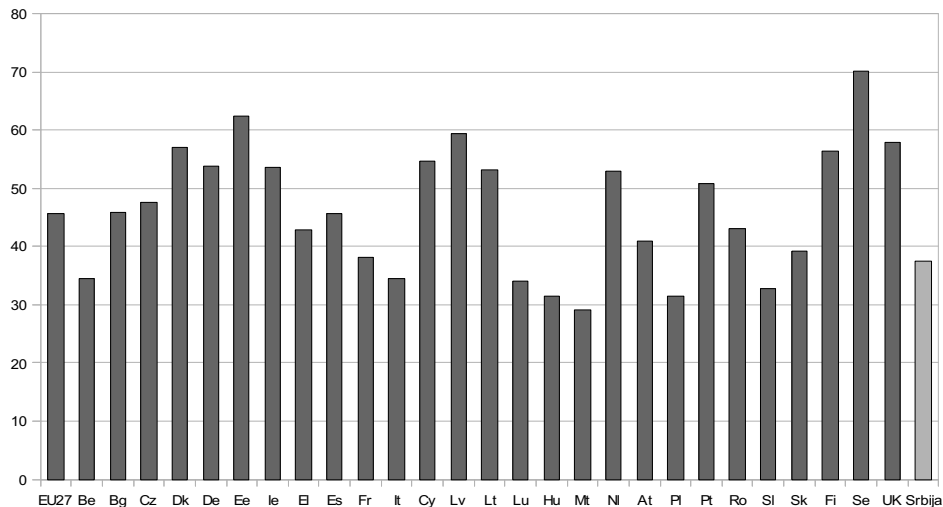
Izvor za EU: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en, za Srbiju: RZS, 2008b.

Grafikon 7: Stope zaposlenosti žena za EU27 i Srbiju, 2008.



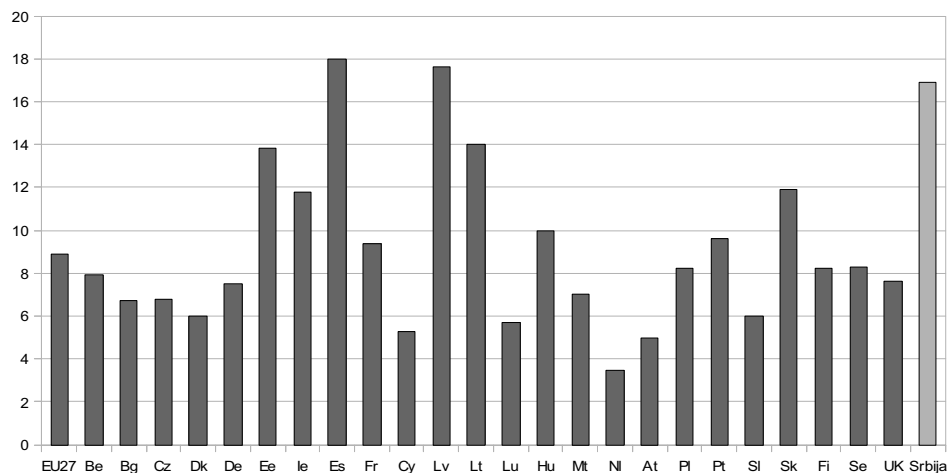
Izvor za EU: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en, za Srbiju: RZS, 2008b.

Grafikon 8: Stope zaposlenosti starijih radnika (55–64) u EU27 i Srbiji, 2008.



Izvor za EU: Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_a&lang=en, za Srbiju: RZS, 2008b.

Grafikon 9: Stope nezaposlenosti za populaciju 15–74 godina u EU27 i Srbiji, 2009.



Izvor: za EU27, Eurostat, http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en, za Srbiju – RZS, 2009.

Ova studija je nastala u okviru projekta „Promocija debate o socijalnoj inkluziji u Srbiji” podržanog od strane Programa za zapošljavanje i društvenu solidarnost (PROGRESS) Evropske zajednice.

Partneri na ovom projektu su



Ministarstvo rada i socijalne politike
Republike Srbije



Produkcijaska grupa Mreža
Mreža Production Group



Републички завод
за социјалну заштиту

FSI Fond za **socijalne**
inovacije



MREŽA ISTRAŽIVACA
SOCIJALNIH
PRIJUKA



Pokrajinski zavod
za socijalnu zaštitu

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

304(4-672EU)(082)

304(497.11)(082)

IZAZOVI nove socijalne politike : socijalna uključenost u EU i Srbiji /
priredila Marija Babović ; [prevod sažetka Ljiljana Smuđa]. – 1. izd. - Beograd :
SeCons - Grupa za razvojnu inicijativu, 2010 (Beograd : Dosije studio). – 239 str. :
graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 500. – O autorima: str. 10. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. –
Bibliografija uz svaki rad. – Summary.

ISBN 978-86-913917-0-6

- a) Социјална политика – Европска унија – Зборници
- b) Србија – Социјална политика – Зборници

COBISS.SR-ID 178043916