

Monografija *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* sadrži radove članova istraživačkog tima i šireg kruga saradnika, okupljenih na realizaciji projekta izučavanja socijalne politike Srbije i njenih reformi u procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji. Tematski sadržaj knjige, bogatstvo autorskih tekstova i kompetentnost istraživača i validnost prezentovanih rezultata, upućuju na izuzetnu vrednost i značaj monografije u kreiranju socijalnih reformi u Srbiji. Napori priređivača rezultirali su građom koju svesrdno preporučujemo čitaocima.

U uverenju da se radi o knjizi aktuelnog sadržaja i posebnog naučnog značaja, svesrdno preporučujem objavljivanje monografije *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* koju su za štampu priredili prof. dr Drenka Vuković i prof. dr Mihail Arandarenko.

Vesna Knežević-Predić
redovni profesor, Fakultet političkih nauka

Sadržaj monografije *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* upućuje na izuzetnu vrednost autorskih priloga u sagledavanju trendova socijalno-političkih reformi u Srbiji i u zemljama u okruženju. Validnosti prezentiranih rezultata istraživanja proizilaze iz kompleksnosti i aktuelnosti obrađenih pitanja i problema, multidisciplinarnosti u pristupu, kritičkom promišljanju aktuelnih problema i lucidnosti zaključaka. Zajednički rad istraživačkog tima i širokog kruga saradnika iz zemlje i inostranstva, krunisan je knjigom od kapitalnog značaja za dalji razvoj socijalno-političke teorije i prakse. Uveren sam da će objavljivanje monografije podstaći kritičko promišljanje efekata socijalnih reformi u Srbiji radi otklanjanja uočenih nedostataka i odabira adekvatnijeg modela promena.

Uz preporuku za objavljivanje recenziranog teksta monografije koju su za štampu priredili prof. dr Drenka Vuković i prof. dr Mihail Arandarenko, sve pohvale autorima i saradnicima na projektu.

Prof. dr Čedomir Čupić
redovni profesor, Fakultet političkih nauka



DRENKA VUKOVIĆ
MIHAIL ARANDARENKO



SOCIJALNE REFORME SADRŽAJ I REZULTATI

SOCIJALNE REFORME SADRŽAJ I REZULTATI

Priredili

DRENKA VUKOVIĆ
MIHAIL ARANDARENKO

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

SOCIJALNE REFORME – SADRŽAJ I REZULTATI

Priredili:
DRENKA VUKOVIĆ
MIHAIL ARANDARENKO

Beograd, 2011.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

SOCIAL REFORMS – CONTENTS AND RESULTS

Edited by:
DRENKA VUKOVIC
MIHAIL ARANDARENKO

Belgrade, 2011

SOCIJALNE REFORME – SADRŽAJ
I REZULTATI

Izdavač

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

Za izdavača

Prof. dr Ilija Vujačić

Urednici

Prof. dr Drenka Vuković
Prof. dr Mihail Arandarenko

Recenzenti

Prof. dr Vesna Knežević-Predić
Prof. dr Čedomir Čupić

Prevod tekstova

mr Natalija Perišić
mr Jelena Vidojević
Dragana Stanković
Marina Pantelić

Priprema i štampa


Čigoja
Š T A M P A

Tiraž

300

ISBN 978-86-84031-47-3

Sva prava su zadržana. Nijedan deo knjige ne može biti štampan, umnožavan ili prenošen u bilo kom obliku, elektronski, fotokopiranjem ili na drugi način, bez date pismene saglasnosti autora ili izdavača.

SADRŽAJ

Predgovor	9
I DEO – STRATEŠKI OKVIR I CILJEVI	15
Drenka Vuković SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE	17
Mathias Maucher SOCIJALNA UKLJUČENOST I PROMOCIJA SOCIJALNE EVROPE: KONCEPTI I OKVIRI NA NIVOU EVROPSKE UNIJE	36
Dragana Stanković IMIGRACIONA I INTEGRACIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IZMEĐU DRŽAVE I SUPRANACIONALNE ZAJEDNICE	60
Marina Pantelić EVROPSKI SOCIJALNI FOND I PODRŠKA SOCIJALNIM REFORMAMA.....	74
Mirjana Vuković SOCIJALNA DIMENZIJA STRATEGIJE „EVROPA 2020“	89
Mira Lakićević SOCIJALNE REFORME I SOCIJALNI RAZVOJ SRBIJE.....	107
Ešref Kenan Rašidagić RAZVOJ NEVLADINIH ORGANIZACIJA I NJIHOVA ULOGA U TRANZICIJSKIM REFORMAMA U BOSNI I HERCEGOVINI	128
II DEO – IZAZOVI I REZULTATI	145
Đulijano Bonoli POLITIČKA EKONOMIJA AKTIVNIH MERA NA TRŽIŠTU RADA.....	147
Predrag Bejaković MJERE AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA U SVIJETU I HRVATSKOJ	170

Gorana Krstić, Mihail Arandarenko UTICAJ EKONOMSKE KRIZE NA POLOŽAJ RANJIVIH GRUPA NA TRŽIŠTU RADA SRBIJE	183
Ljubinka Kovačević ZAPOŠLJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM	195
Pol Marginson TRANSNACIONALNA DIMENZIJA KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U EVROPSKOM KONTEKSTU	214
Igor Guardiancich PENZIJE I SOCIJALNA UKLJUČENOST U TRI ZEMLJE BIVŠE JUGOSLAVIJE: SLOVENIJI, HRVATSKOJ I SRBIJI	228
Ana Čekerevac REFORMA OBRAZOVNOG SISTEMA.....	262
Natalija Perišić REFORME ZDRAVSTVA U SRBIJI	275
Jelena Vidojević RAZVOJ I PRAVCI REFORMI BRITANSKE NACIONALNE ZDRAVSTVENE SLUŽBE.....	292
Marina Petrović REFORMA NOVČANE SOCIJALNE POMOĆI I INTEGRISANJE USLUGA	307
III DEO – POSTKRIZNI MODEL EKONOMSKOG RASTA I RAZVOJA SRBIJE 2011-2020 Izvod	319

TABLE OF CONTENTS

Foreword.....	11
I PART – STRATEGIC FRAMEWORK AND OBJECTIVES.....	15
Drenka Vukovic POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE EU MEMBER STATES.....	17
Mathias Maucher SOCIAL INCLUSION AND THE PROMOTION OF A SOCIAL EUROPE: CONCEPTS AND FRAMEWORKS AT THE EU LEVEL	36
Dragana Stankovic THE EU IMMIGRATION AND INTEGRATION POLICY BETWEEN THE STATE AND SUPRANATIONAL COMMUNITY.....	60
Marina Pantelic THE EUROPEAN SOCIAL FUND AND SUPPORT TO SOCIAL REFORMS	74
Mirjana Vukovic SOCIAL DIMENSION OF THE „EUROPE 2020“ STRATEGY.....	89
Mira Lakicevic SOCIAL REFORMS AND SOCIAL DEVELOPMENT IN SERBIA	107
7. Esref Kenan Rasidagic DEVELOPMENT OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND THEIR ROLE IN TRANSITION REFORMS IN BOSNIA & HERZEGOVINA.....	128
II PART – CHALLENGES AND RESULTS.....	145
Giuliano Bonoli THE POLITICAL ECONOMY OF ACTIVE LABOR MARKET POLICY	147
Predrag Bejakovic MEASURES OF THE ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN THE WORLD AND IN CROATIA	170

Gorana Krstic, Mihail Arandarenko IMPACT OF THE ECONOMIC CRISIS ON THE POSITION OF VULNERABLE GROUPS ON THE SERBIAN LABOR MARKET	183
Ljubinka Kovacevic EMPLOYING PEOPLE WITH DISABILITIES	195
Pol Marginson THE TRANSNATIONAL DIMENSION TO COLLECTIVE BARGAINING IN A EUROPEAN CONTEXT.....	214
Igor Guardiancich PENSIONS AND SOCIAL INCLUSION IN THREE EX-YUGOSLAV COUNTRIES: SLOVENIA, CROATIA AND SERBIA	228
Ana Cekerevac EDUCATION SYSTEMS REFORMS	262
Natalija Perisic HEALTH REFORMS IN SERBIA.....	275
Jelena Vidojevic DEVELOPMENT AND DIRECTIONS OF THE BRITISH NATIONAL HEALTH SERVICE REFORMS.....	292
Marina Petrovic REFORMS OF INCOME SUPPORT AND INTEGRATION OF SERVICES.....	307
III PART – SERBIAN POST-CRISIS ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT MODEL 2011-2020 Excerpt.....	319

PREDGOVOR

Monografija *Socijalne reforme – sadržaj i rezultati* nastala je u poslednjoj (petoj) godini rada istraživačkog tima i šireg kruga saradnika angažovanih na realizaciji projekta „Reforma socijalne politike u okviru ukupnih društvenih i ekonomskih reformi u Srbiji i procesa pridruživanja i pristupanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji“ koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije. Sadržaj knjige struktuiran je u okviru dve tematske celine i dodatka koji čini izvod iz studije „Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011–2020“.

U prvom delu monografije obrađen je širok spektar pitanja socijalnih reformi sa stanovišta strateških opredeljenja i postavljenih ciljeva, na evropskom i nacionalnim nivoima. Polazne postavke autora priloga sadržane su u kritičkoj analizi „socijalne Evrope“, u kontekstu ostvarenih rezultata, novih rizika i globalnih izazova. Posebna pažnja istraživača bila je usmerena na sagledavanje problema siromaštva i socijalne isključenosti u zemljama Evropske unije, migracione politike, delatnosti institucija i organa Unije na suzbijanju negativnih posledica krize i strateških osnova „Evrope 2020“. Prezentovani rezultati upućuju na kompleksnost problema, ograničenja u ostvarivanju Lisabonskih ciljeva i raznolikost pristupa u koordinaciji nacionalnih sistema.

Razvojni pravci daljih promena definisani su strategijom „Evropa 2020“ čiji je cilj „inteligentni, održivi i integrativni rast“. Saglasno „viziji evropske socijalne tržišne ekonomije 21. veka“ prioriteti su: razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama, efikasno korišćenje resursa i visoka stopa zaposlenosti. Socijalna dimenzija strategije obrađuje se u sklopu inicijativa i integrisanih smernica na polju zapošljavanja, obrazovanja i borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Prve ocene nove strategije ističu jasno formulisanje konkretnih i realističnih ciljeva, intenzivnije uključivanje evropskih institucija i moguće negativne efekte globalne ekonomske krize.

Programi novih članica Unije i politika „aktivne uključenosti“ izučavaju se u okviru mera podrške dohotku, izgradnje inkluzivnog tržišta i obezbeđenja boljeg pristupa službama od opšteg interesa. Sadržaj ovog dela monografije obogaćen je istraživanjem nacionalnih politika u tranzicionom periodu i rezultatima u protekloj deceniji. Aktuelnost tema potkrepljuje obilje relevantnih podataka o stanju u pojedinim oblastima i očekivanim tendencijama u narednom periodu. Istraživanje javnog sektora dopunjeno je analizom uloge civilnog društva u tranzicijskim reformama.

Izazovi i sadržaj reformi obrađeni su u drugom delu monografije. Članovi istraživačkog tima i značajan broj mladih saradnika iz zemlje i inostranstva, obrađuju probleme na tržištu rada, u oblasti penzijskog sistema, obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite. Pritom je težište analize usmereno na aktuelne trendove i programe u cilju rešavanja pitanja nezaposlenosti, krize sistema osiguranja i kreiranje novih mera u oblasti socijalne politike. Izuzetnu vrednost radova čine napori istraživača da u okviru komparativnih izučavanja ukažu na pozitivne primere u pojedinim zemljama i moguća rešenja u konkretnim slučajevima. Aktivne mere na tržištu rada razmatraju se sa stanovišta teorijskog koncepta, ciljeva i primene, dok se položaj ranjivih grupa posmatra u kontekstu negativnih efekata globalne krize. Tu su i pitanja zakonske regulative zapošljavanja invalida i istraživanje transnacionalne dimenzije pregovaranja u evropskom kontekstu.

Rezultati socijalnih reformi penzijskog sistema u zemljama u tranziciji ukazuju na specifičnosti nacionalnih sistema, usvojene pravce promena i efekte u proteklim decenijama. Mere u cilju stvaranja finansijski održivih sistema reflektuju se na nivo životnog standarda i socijalni položaj korisnika prava. Socijalno raslojavanje, siromaštvo i društvena isključenost, prate proces tranzicijskih promena i predstavljaju realni izazov u ostvarivanju ciljeva socijalnih reformi. Slični trendovi, prema oceni istraživača, zapažaju se i u sferi obrazovnog i zdravstvenog sistema na evropskom i nacionalnom nivou. Komparativni pregled stanja ukazuje na probleme i potrebu radikalnih zahvata u narednom periodu, što potvrđuje primena koncepta integrisanih usluga u sistemu socijalne zaštite.

Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011–2020 (izvod u prilogu), sadrži analizu stanja, projekcije makroekonomskih kretanja i reforme javnog sektora u narednoj deceniji. Vreme koje je pred nama pokazaće koliko su projektovani ciljevi realno ostvarljivi u datim okolnostima.

Verujemo da će navedeni tematski sadržaj monografije „*Socijalne reforme – sadržaj i rezultati*“ naići na dobar prijem kod naučnih radnika, istraživača i šire čitalačke publike. Za stručnjake iz prakse, mlade naučne radnike i sve one koji se bave navedenim problemima, knjiga nudi obilje građe za dalja izučavanja.

U radu na pripremi i štampanju monografije, značajnu pomoć i podršku pružio nam je već širok krug prijatelja i kolega. Posebnu zahvalnost dugujemo recenzentima, Dekanu Fakulteta i saradnicima u „Čigoja štampi“ koji su svojim angažovanjem doprineli objavljivanju monografije.

Izuzetno značajan deo posla u pripremi tekstova obavili su urednici i prevodioci, bez čijeg angažovanja ne bi bilo knjige koja je pred vama. Sredstva za pokrivanje štamparskih troškova obezbedilo je Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Srbije.

Beograd,
januar 2011. godine

Rukovodilac projekta
prof. dr Drenka Vuković

FOREWORD

The book *Social Reforms – Contents and Results* is the result of the last (fifth) year of work of the research team and their collaborators engaged in the realization of the project *Social Policy Reform within the Frame of the Overall Social and Economic Reforms in Serbia and the Process of Association and Accession of Serbia and Montenegro to the European Union* financed by the Ministry of Science and Technological Development of the Republic of Serbia. The book consists of two thematic parts and an annex comprising of an excerpt from the study *Serbian Post-Crisis Economic Growth and Development Model 2011–2020*.

In the first part of the book, a wide scope of social reform issues is elaborated from the point of view of strategic orientations and objectives set at the European and national levels. Starting premises of the authors are presented within the critical analyses of „a social Europe“ within the context of achieved results, new risks and global challenges. A special attention of researchers is directed toward the problems of poverty and social exclusion in the EU member states, migration policy, activities of the institutions and bodies of the Union regarding the reduction of negative effects of the crisis and the strategic basis of „Europe 2020.“ Presented results point to the comprehensiveness of problems, limitations in the realization of the Lisbon aims and differences in approaches of coordinating national systems.

Developmental directions of further changes are defined by the „Europe 2020“ Strategy, the objective of which is „a smart, sustainable and integrated growth.“ Pursuant to „the vision of the European social market economy of the XXI century,“ the priorities are such as follows: development of knowledge and innovation based economy, effective usage of resources and high employment rates. Social dimension of the Strategy is presented within the initiatives and integrated guidelines in the areas of employment, education and reduction of poverty and social exclusion. First estimates of the new Strategy have highlighted clear formulations of specific and realistic aims, more intensive inclusion of the European institutions and possible negative effects of the global economic crisis.

Programs of the new EU member states and the policy of „active inclusion“ are studied within the framework of measures of income support, construction of an inclusive market and provision of a better approach to services of general interest. This part of the book is enriched by researches of national policies in the transition period and results from the previous decade. Importance of this topic is supported by abundant relevant data about the situation in certain areas and expect-

ted tendencies in the following period. Researches of the public sector are followed by the analysis of the role of civil society in the transition reforms.

Challenges and contents of the reforms are presented in the second part of the book. Members of the research team and an important number of young scientists from the country and abroad elaborate the problems regarding labor market, pension system, education, health and social welfare. The focus of the analysis is on current trends and programs aimed at solving unemployment problem and insurance system crisis, as well as creating new measures in social policy. An extraordinary value of the papers is an effort of the researchers to point to positive examples in certain countries and potential solutions in separate cases, through a comparative perspective. Active labor market measures are studied from the theoretical context, aims and implementation, while the position of vulnerable groups is presented from the perspective of negative effects of the global crisis. Also the issues of legal background of employing disabled and transnational dimension of negotiation within the European context are tackled.

Results of reforms of pension systems in transition countries point to some specificities of national systems, accepted directions of changes and their effects in the previous decades. Measures aimed at creating financially sustainable systems have been reflected to the living standard level and social position of beneficiaries. Social differentiation, poverty and social exclusion have followed the process of transition changes, presenting thus an actual challenge to the realization of social reform objectives. Similar trends, based on evaluations of researchers, can be observed also in the areas of education and health systems both on the European and national levels. Comparative overview of the situation points to certain problems and the need to make radical cuts in the years to come, which is confirmed by the implementation of the concept of integrated services in the Serbian social welfare system.

Post-crisis economic growth and development model in Serbia 2011–2020 (in the enclosed except) contains an analysis of the situation, projections of macro-economic trends and public sector reforms in the following decade. Time ahead will show the possibility of the realization of the projected aims in current conditions.

We are of the opinion that the book *Social Reforms – Contents and Results* will be well received by scientists, researchers and other interested parties. For practitioners, young scientists and all those dealing with the mentioned topics, the book offers a basis for further researches.

An important help and support in the preparation and publishing of this book we had from our numerous friends and collaborators. We would like to express our special gratitude to our reviewers, Dean of the Faculty of Political Sciences and employees from „Cigoja stampa“ who significantly contributed to the publishing of this book.

Very important part of the work regarding the preparation of the texts was done by the editors and translators. Without their engagement, this book would not be now in front of you. Publishing costs were paid by the Ministry of Science and Technological Development of Serbia.

In Belgrade,
January 2011

Team Leader
Prof. Dr. Drenka Vukovic

I DEO

STRATEŠKI OKVIR I CILJEVI

SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE

Problem siromaštva u zemljama članicama Unije postao je aktuelan u poslednjoj deceniji prošlog veka, kada je postalo jasno da plodove ekonomskog napretka ne uživaju svi i da je neophodan razvoj „socijalne dimenzije zajedničkog tržišta“. Borba protiv siromaštva i kreiranje politike socijalne uključenosti čine sastavni deo socijalne agende i veoma bitnu komponentu socijalne politike Evropske unije. Obezbeđenje minimalnih prihoda i dostizanje adekvatnog nivoa životnog standarda za pojedince i porodice u stanju rizika, predstavlja osnovni cilj državnih programa pomoći siromašnima. Kreiranje programa u nadležnosti je država članica, koje se međusobno razlikuju u pogledu obuhvata, pokrivenosti i efektivnosti mera finansijske podrške.

Evropski parlament i Savet počev od 1983. godine utvrđuju „evropsku godinu“ kako bi privukli pažnju vlasti i javnosti u državama članicama na specifičan problem. U periodu od 2005. godine u centru pažnje bili su socijalni problemi, tako da je 2006. bila godina mobilnosti radnika, 2007. godine je težište aktivnosti bilo usmereno na stvaranje „jednakih šansi za sve“ a naredna (2008) godina intelektualnog dijaloga. Nadovezujući se na godinu kreativnosti i inovacija (2009), 2010. je proglašena godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti¹.

Nakon Lisabona, novi strategijski okvir definisan je u uslovima ekonomskih transformacija pod uticajem globalnih promena i negativnih efekata krize. „Evropa 2020“ ima za cilj razvoj inteligentne, održive i inkluzivne ekonomije zasnovane na visokom nivou zaposlenosti, produktivnosti i socijalnoj koheziji. Inkluzivni rast uključuje borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti i razvoj sistema socijalne zaštite, kako bi se obezbedilo upravljanje promenama i izgradnja kohezivnog društva. Bitnu komponentu strategije „Evropa 2020“ čine instrumenti za stvaranje mogućnosti da plodove ekonomskog rasta uživa što veći broj građana Unije.

¹ ABI. L 298 vom 7.11.2008, S. 20.

Konceptualne osnove i ciljevi

Upotreba termina „društvena isključenost“ počela je u Francuskoj 1970-tih godina prošlog veka kako bi se označio položaj pojedinaca i grupa koji su „propali“ kroz socijalnu mrežu i nisu obuhvaćeni sistemom socijalne zaštite. U početnom periodu to se odnosilo na osobe sa invaliditetom, samohrane roditelje i nezaposlene bez osiguranja, a kasnije je pojam proširen na mlade i pojedince izolovane iz društva. U Evropskoj uniji koncept socijalne isključenosti usvojen je krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, i njime je označen multidimenzionalni sadržaj siromaštva. Pritom se socijalna isključenost dovodi u neposrednu vezu sa faktorima rizika kao što su nezaposlenost, niski prihodi, loši uslovi stanovanja, loše zdravstveno stanje i problemi u porodici.

U stručnoj literaturi i praksi postoji raznolikost u terminološkom i pojmovnom određenju osnovnih termina. Ne postoji opšta i univerzalna definicija siromaštva. Na Svetskom samitu posvećenom socijalnom razvoju u Kopenhagenu 1995. godine, *apsolutno* ili *ekstremno siromaštvo* je bilo definisano kao „...stanje koje karakteriše ozbiljna deprivacija i nemogućnost zadovoljavanja bazičnih ljudskih potreba (nedostatak hrane, pijaće vode, zdravstvene zaštite, neadekvatan stambeni prostor, nedostupnost obrazovanja i pristup informacijama)“.

U Zajedničkom izveštaju o socijalnoj uključenosti Evropske komisije iz 2004. godine², *siromaštvo* se određuje kao „nedostatak adekvatnog dohotka i resursa koji obezbeđuju životni standard koji je prihvatljiv u društvu u kome stanovništvo živi. Zbog svog siromaštva stanovništvo može biti u višestruko nepovoljnom položaju, u smislu nezaposlenosti, niskog dohotka, loših stambenih uslova, neadekvatne zdravstvene zaštite i prepreka za permanentno obrazovanje, kulturu, sport i rekreaciju. Ovo stanovništvo je često marginalizovano i isključeno iz učestvovanja u izvesnim ekonomskim, socijalnim i kulturnim aktivnostima, koje su uobičajene za ostale ljude, kao i što njihovo ostvarivanje osnovnih ljudskih prava može biti ograničeno.

Socijalna isključenost se definiše kao proces, tokom kojeg se izvesne individue potiskuju na marginu društva i sprečava se njihovo učestvovanje u potpunosti u društvu, zbog njihovog siromaštva ili odsustva osnovne stručnosti i mogućnosti permanentnog učenja, ili kao rezultat diskriminacije. *Socijalna uključenost* je proces koji obezbeđuje, da oni koji su pod rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti dobiju mogućnosti i resurse koji su im potrebni da učestvuju u potpunosti u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu i da uživaju u životnom standardu i blagostanju koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive“ (EC, Joint Report on Social Inclusion, 2004: 8).

² European Commission, Joint Report on Social Inclusion 2004, COM (2003) 773 final.

Koncept socijalne isključenosti je širi od tradicionalnog shvatanja siromaštva, jer se njime polje nepovoljnog položaja proširuje preprekama kao što su nezaposlenost, marginalizacija, uskraćivanje ili neostvarivanje ljudskih prava. Naglasak je na procesima interakcije između pojedinca i njegovog društvenog, ekonomskog i političkog okruženja i identifikaciji konkretnih problema za učešće i uključivanje. To se odnosi na:

– „institucionalne prepreke (diskriminacija, nedostatak infrastrukture, nepostojanje/ograničenost usluga, pristup zgradama za osobe sa invaliditetom). Na primer, postupci diskriminacije na tržištu rada mogu rezultirati nedostatkom odgovarajućih prihoda ili odgovarajućih sredstava što može dovesti do finansijske zavisnosti od podrške države i gubitka sposobnosti finansijskog izdržavanja sebe ili svoje porodice;

– prepreke na nivou zajednice (marginalizacija). Na primer, marginalizacija može dovesti do toga da pojedinac izgubi društvo ili se povuče iz društva i smanji društvene kontakte; i lične prepreke (nedostatak obrazovanja, obuke i veština). Na primer, pošto su nivo i kvalitet obrazovanja snažno povezani sa životnim prilikama, ljudi sa slabijim stečenim obrazovanjem mogu iskusiti stalnu isključenost sa tržišta rada“ (UNDP, 2010: 13).

Politika socijalne uključenosti razvijala se u okviru socijalne dimenzije evropskog integracionog procesa. Na Lisabonskom zasedanju (2000) odlučeno je da se Otvoreni metod koordinacije (OMC) primeni i u borbi protiv socijalne isključenosti, „kako bi se izvršio odlučan uticaj na iskorenjivanje siromaštva“. Samit je pozvao Savet da se do kraja godine usaglase „adekvatni ciljevi“, koji su konkretizovani na zasedanju Evropskog saveta u Nici. Na njemu su utvrđeni ciljevi u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti: olakšati svima zapošljavanje, kao i pristup resursima, pravima, robama i uslugama, sprečiti rizik od isključenosti; pomoći najosetljivijim i pokrenuti relevantna tela. Zemlje članice su pozvane da utvrde svoje prioritete vezane za ove ciljeve, donesu nacionalne planove i definišu pokazatelje i mehanizme praćenja kojima će se meriti ostvareni napredak. Zadatak Komisije je da napravi izveštaj „koji će utvrditi dobru praksu i inovativne pristupe od zajedničkog interesa za sve zemlje članice“.

U Nici je potvrđen Evropski socijalni program (2001-2005), a utvrđeni su i prioriteta na „područjima socijalne politike“, od kojih se jedan odnosi na „borbu protiv siromaštva i svih oblika isključenosti i diskriminacije u cilju unapređivanja socijalne integracije“. Komitet za socijalnu zaštitu (čl. 144 dopunjenog sporazuma) je radio na izradi zajednički prihvatljivih pokazatelja socijalne isključenosti, sledeći mandat Lisabonskog Evropskog saveta. Na osnovu nacionalnih planova socijalne uključenosti Komisija je 2004. godine napravila obiman zajednički izveštaj koji se odnosi na Evropsku uniju kao celinu, nacionalne planove pojedinačno i korišćene pokazatelje i primere dobre prakse iz nacionalnih planova. U Izveštaju su takođe navedene slabosti nacionalnih planova socijalne uključenosti, kako bi se „izvukle

pouke iz pristupa koje su zemlje članice usvojile“, a „bez namere da se ocenjuje politika zemalja članica i njihova efikasnost“.

Bez obzira na izvesne različitosti u Nacionalnim akcionim planovima protiv siromaštva i socijalne isključenosti (tzv. NAP/Uključenost), koje proizilaze iz inicijalnog stanja i socijalnih sistema, sve države su pozvane da prihvate sprovođenje narednih šest prioriteta:

1. promovisanje ulaganja u aktivne mere na tržištu rada i kreiranje specifičnih aktivnih mera na tržištu rada, u svrhu zadovoljavanja potreba onih koji imaju najveće poteškoće prilikom pristupa zapošljavanju,
2. obezbeđivanje adekvatnosti i pristupačnosti sistema socijalne sigurnosti za sveukupno stanovništvo, kao i efikasne inicijative za zapošljavanje za one koji mogu da rade,
3. poboljšavanje pristupa najvulnerabilnijih i onih koji su pod najvećim rizikom od socijalne isključenosti dostojnom smeštaju, dobrom zdravlju i prilikama za doživotno učenje,
4. implementiranje koncentrisanog napora za sprečavanje ranog napuštanja škole i promovisanje nesmetanog prelaska iz škole na posao,
5. razvijanje fokusa za eliminisanje siromaštva i socijalne isključenosti među decom
6. davanje podstreka redukovanju siromaštva i socijalne isključenosti kod imigranata i etničkih manjina (Vuković, 2005: 319).

Borba protiv siromaštva i socijalna uključenost

Novi „proces socijalnog uključivanja“ Evropske unije predstavlja značajan korak u zajedničkoj borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. I pored problema koji prate čitav proces i neizvesnosti u pogledu krajnjih rezultata, evidentna je odlučnost država članica i nadležnih institucija Unije da se obezbedi poboljšanje životnog standarda građanima koji su izloženi rizicima ili su pogođeni siromaštvom. Modernizacija sistema socijalne sigurnosti, a u okviru toga i programa zaštite siromašnih, podrazumeva nadležnost država za nacionalne politike borbe protiv socijalne isključenosti.

U 2008. godini Evropska komisija je usvojila predloge za revitalizaciju socijalne agende i „ojačavanje“ Metoda otvorene koordinacije u oblasti socijalne zaštite i socijalne uključenosti. Politika socijalne uključenosti trebalo bi da svoje aktivnosti usredsredi na: 1. siromaštvo kod dece, 2. aktivno uključivanje, 3. adekvatne uslove stanovanja za sve, 4. uključenost vulnerabilnih društvenih grupa, 5. finansijsku isključenost i prezaduženost.

Primena Metoda otvorene koordinacije obezbeđuje da socijalna politika ostane u nadležnosti država članica koje su odgovorne za sprovođenje zajedničkih

ciljeva i njihovu konkretizaciju u okviru nacionalnih akcionih planova u oblasti: socijalne isključenosti, penzija, zdravstvene zaštite i dugotrajne nege. Nacionalni planovi pokrivaju trogodišnji period i podnose se Evropskoj komisiji u formi nacionalnih izveštaja o strategijama socijalne zaštite i socijalne uključenosti. Poslednji izveštaji 27 država članica Evropske unije pokrivaju period od 2008-2010. godine.

Borba protiv siromaštva na nacionalnom i na nivou Unije dovodi se u neposrednu vezu sa ostvarivanjem Milenijumskih ciljeva UN (2000): 1. iskoreniti ekstremno siromaštvo i glad, 2. postići univerzalnost osnovnog obrazovanja, 3. promovisati rodnu ravnopravnost i dati veća prava ženama, 4. smanjiti smrtnost dece, 5. poboljšati zdravlje majki, 6. osigurati održivost prirodne sredine, 7. razviti globalno partnerstvo za razvoj i 8. izboriti se sa HIV-om/AIDS-om, malarijom i ostalim bolestima.

Politika socijalne uključenosti podrazumeva primenu različitih *instrumenata* u postizanju postavljenih ciljeva. Države članice Unije izdvajaju značajna sredstva za socijalnu zaštitu (25% GDP u 2007.) od kojih se jedan deo usmerava na programe borbe protiv siromaštva. Primena principa redistribucije i solidarnosti obezbeđuje određeni nivo sigurnosti od različitih socijalnih rizika.

Glavni finansijski instrumenti pomoći državama članicama su strukturalni i kohezioni fondovi, od kojih je svakako najznačajniji Evropski socijalni fond. ESF obezbeđuje sredstva za finansiranje programa povećanja adaptabilnosti radnika i privrednika i stvaranje pretpostavki za pristup novim radnim mestima i učestvovanje na tržištu rada. Veća socijalna uključenost postiže se i finansiranjem programa reformi tržišta rada i mera koje obezbeđuju veću zaposlenost vulnerabilnih grupa i promovisanje partnerskih odnosa. U periodu između 2007. i 2013. godine 75 milijardi evra će biti dostupno državama članicama preko ESF.

Za aktivnosti Unije na polju socijalne uključenosti od posebnog je značaja program za zapošljavanje i društvenu solidarnost (PROGRESS, 2007-2013). Budžet programa u iznosu od 743 miliona evra usmeren je na pet oblasti: zapošljavanje, socijalna zaštita i uključenost, uslovi rada, različitost i borba protiv diskriminacije i rodna ravnopravnost. Evropska komisija podržava čitav niz različitih programa i šema koje su fokusirane na socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost. Na nacionalnom planu pomoć se pruža u izradi akcionih planova kako bi se penzioni sistem učinio razumnijim i pružile informacije za planiranje odlaska u penziju i olakšao pristup korišćenju usluga zdravstvene zaštite i dugotrajne nege.

Na nivou Unije jedan od glavnih instrumenata su „evropske godine“ koje su koncipirane oko određenih odabranih tema i koje služe kako bi se pripremile različite evropske i nacionalne kampanje. „Kada se govori o socijalnoj uključenosti, EU nastoji da ostvari snažan uticaj u smanjivanju siromaštva i socijalne isključenosti tako što će:

1. učiniti svim građanima dostupne resurse, prava i usluge koje su neophodne za punu participaciju u društvu;
2. aktivna socijalna uključenost svih, uključivanjem na tržište rada i borbom protiv siromaštva i socijalne isključenosti;
3. mere socijalnog uključivanja su dobro koordinisane i njihova realizacija pretpostavlja uključenost svih nivoa vlasti ali i onih koji su neposredno pogođeni siromaštvom“ (Eurostat, 2010: 8).

Uspešnost borbe protiv siromaštva i prevencija socijalne isključenosti u državama članicama (EU-27) pokazuje različite rezultate, i to pre svega zbog nejednakosti u nivou ekonomskog i socijalnog razvoja, tradicije sistema i sadržaja programa usmerenih na sprečavanje siromaštva. Otuda je teško ocenjivati valjanost nacionalnih strategija, ali se pokazalo da je u zemljama koje najviše investiraju, imaju najveće izdatke u GDP, i pored toga imaju uspešnu ekonomsku i politiku zapošljavanja, najniža stopa siromaštva i socijalne isključenosti. Investiranje u kvalitetne službe koje su pristupačne svima, povećava uključenost ljudi u društvo uopšte i u tržište rada.

„Za većinu ljudi *pristojan posao je najbolja zaštita od siromaštva i najbolji izlaz iz njega*. Međutim, postoje brojni faktori koji utiču na to da se ovi ciljevi ostvare, kao što su kvalitetno obrazovanje i obuka, dobro zdravlje, podrška u vidu brige o deci, itd. Kako za neke (stariji i bolesni), posao nije realistično rešenje, od izuzetnog značaja su garancije odgovarajućeg nivoa primanja i obezbeđenje pristupa javnim službama. Prevencija siromaštva podrazumeva i ranu intervenciju kako deca ne bi odrasla u siromaštvu i kako to ne bi uticalo na njihov razvoj. Stoga je jaka podrška deci i njihovim porodicama jedan od najboljih načina da se spreči nasleđivanje siromaštva sa generacije na generaciju, što će se dugoročno pozitivno odraziti i na ekonomiju“ (Vuković, 2005: 318).

Evropska godina borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2010) posvećena je ostvarivanju široko postavljenih ciljeva i „vodećih principa“ koji podrazumevaju³:

- 1) Priznavanje svim građanima, a posebno onima koji žive u siromaštvu i socijalnoj isključenosti, prava da žive dostojanstveno i uzmu učešće u društvu čiji su deo;
- 2) Promovisanje zajedničke odgovornosti i participacije, stavljajući naglasak kako na individualnu, tako i na kolektivnu odgovornost u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti;
- 3) Promovisanje kohezivnosti i solidarnosti, ukazujuću na beneficije koje će čitavo društvo imati od smanjivanja siromaštva i višeg stepena socijalne uključenosti i
- 4) Konkretizovanje akcija za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti na svim nivoima vlasti.

³ Decision No. 1098/2008/EC.

Strukturne karakteristike siromaštva

Merenje siromaštva vrši se primenom različitih indikatora, pa otuda postoje značajne razlike između pokazatelja država članica Unije. Na teritoriji EU, rizik siromaštva se određuje na osnovu indikatora koji pokazuju koji deo stanovništva ima manje od 60% medijane ekvivalentnog raspoloživog dohotka nakon socijalnih transfera. Između država članica postoje značajne razlike u visini zvanične linije siromaštva, čak i ako se ona ispolji i putem kupovne moći stanovništva. U 2007. godini, prema podacima Eurostat-a linija siromaštva je bila najviša u Luksemburgu, dok je najniža bila u Rumuniji i Bugarskoj.

Istraživanja pokazuju da je u poređenju sa stanjem u periodu pre 1995. godine, kada je 17% populacije EU bilo pod rizikom od siromaštva, broj lica koja se ubrajaju u grupaciju relativno siromašnih i dalje visok. Prema pokazateljima stanja u 2001. godini 55 miliona ili 15% stanovništva Unije imalo je niska primanja, što ih izlaže rizika siromaštva i socijalne isključenosti, a više od polovine ima konstantno nisku zaradu. Međutim, postoje značajne razlike i kontrasti između zemalja članica i pojedinih regiona, pri čemu se izdvajaju države sa niskim stopama rizika (Švedska 9% i Danska 10%) i one koje imaju najviše stope (Irska 21%, Portugalija 20%).

„U februaru 2007. godine, sprovedeno je istraživanje⁴ koje je ispitivalo stavove građana EU prema siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Siromaštvo je viđeno kao problem veoma raširen u Evropi, gde su ispitanici smatrali da 1 od 10 (10%) stanovnika u njihovom okruženju živi u ekstremnom siromaštvu, a 1 od 3 stanovnika u relativnom siromaštvu (29%), dok se više od 1 od 3 stanovnika (31%) nalazi u riziku od siromaštva. Percepcija raširenosti siromaštva među lokalnim stanovništvom je dva puta veća među građanima država članica koje su pristupile Uniji 2004. godine u odnosu na rezultate istraživanja u EU 15 -63% prema 32%“ (Eurostat, 2010: 12).

Stanje na polju siromaštva u 2008. godini nije se mnogo promenilo u poređenju sa 2007. godinom (EU-SILC)⁵. Stopa rizika od siromaštva opšte populacije u EU27 bila je 17%, i pokazuje izvesnu meru stabilnosti počev od 2005. godine, kada varira od 16% do 17%. Strukturne karakteristike prema uzrastu pokazuju da je rizik od siromaštva najveći kod dece – 20% i starih iznad 65 godina. Najviše siromašne dece živi u Litvaniji, Latviji, Rumuniji, Bugarskoj i Italiji. Stopa rizika od siromaštva starih je veća od 30% u Latviji, Kipru, Estoniji i Bugarskoj. Nakon socijalnih transfera stopa siromaštva se smanjuje za 32% na nivou Unije, sa velikim razlikama između država članica. Zaposlenost ne garantuje dovoljno prihoda, tako da se 8% populacije EU27 u 2008. godini nalazilo u riziku od siromaštva. Materijalna deprivacija pogađa 17% stanovništva u državama članicama, i poseb-

⁴ Eurobarometer, 279

⁵ EU-SILC – Statistics on Income and Living Conditions.

no je prisutna u zemljama koje su 2004. godine pristupile Uniji – u Bugarskoj, Rumuniji, Mađarskoj, Latviji i Poljskoj.

Oko 85 miliona ljudi u Evropskoj uniji živelo je ispod granice siromaštva u 2008. godini i bilo je isključeno iz aktivne participacije u društvu. Najveće stope siromaštva zabeležene su u Latviji (26%), Rumuniji (23%), Bugarskoj (21%), Litvaniji, Grčkoj i Španiji (oko 20%). Na drugoj strani su zemlje u kojima je stopa rizika od siromaštva daleko ispod prosečne za EU27 (17%). Ona je u Češkoj 2008. godine bila 9%, u Holandiji i Slovačkoj 11%.

Rizik siromaštva prema starosnim grupama (% , 2008)

	Ukupna populacija	Deca (0-17)	Lica starosti 18-64	Stari (65 i više)
<i>EU 27</i>	<i>17%</i>	<i>20%</i>	<i>15%</i>	<i>19%</i>
BE	15	17	12	21
BG	21	26	17	34
CZ	9	13	8	7
DK	12	9	11	18
DE	15	15	15	15
EE	19	17	15	39
IE	16	18	14	21
EL	20	23	19	22
ES	20	24	16	28
FR	13	17	13	11
IT	19	25	16	21
CY	16	14	11	49
LV	26	25	20	51
LT	20	23	17	29
LU	13	20	13	5
HU	12	20	12	4
MT	15	20	12	22
NL	11	13	10	10
AT	12	15	11	15
PL	17	22	16	12
PT	18	23	16	22
RO	23	33	20	26
SI	12	12	12	23
SK	11	17	10	10
FI	14	12	12	23
SE	12	13	11	16
UK*	19	23	15	30

* procena

Izvor: Eurostat (ilc_ov1a1)

Prema podacima Eurostata⁶ opšta stopa rizika od siromaštva u EU u 2008. godini je veoma malo promenjena u poređenju sa 2007. godinom. Porast je zabeležen u Latviji (5%), dok je u Rumuniji i Irskoj zabeležen pad (2%). Linija (prag) siromaštva se drastično razlikuje između država članica Unije. Mereno prema standardu kupovne moći (*purchasing power standards*), prag siromaštva u 2008. godini za jednočlana domaćinstva (PPS) kretao se od 1900 u Rumuniji, 2800 u Bugarskoj i oko 4000 u Poljskoj, Mađarskoj i Slovačkoj do PPS 16500 u Luksemburgu.

Deca i stari su najsiromašniji i nakon socijalnih transfera. U 2008. godini stopa siromaštva kod dece (0-17 godina) je bila 20%, a kod starijih (65 i više godina) 19%, što je iznad opšte stope od 17%. Od 27 država članica samo u Danskoj, Finskoj, Kipru, Sloveniji, Nemačkoj i Estoniji stopa siromaštva dece bila je niža od nacionalnog proseka. Deca koja su živela u siromaštvu 2001. godine najčešće su dolazila iz dva tipa domaćinstva: samohrani roditelji sa maloletnom decom i domaćinstva sa oba roditelja i troje ili više maloletne dece. Stopa siromaštva kod dece kreće se od 9% u Danskoj do 26% u Bugarskoj i 33% u Rumuniji. Položaj roditelja na tržištu rada odnosno zaposlenost ili nezaposlenost, u najvećoj meri opredeljuju rizik siromaštva kod dece. Smanjenju rizika doprinose i programi državne pomoći ako su dobro targetirani. Za porodice sa decom veliki značaj ima i razvijenost servisa, odnosno službi za pružanje pomoći oko zbrinjavanja i podizanja dece.

Prema podacima Eurostata iz 2010. godine, stopa rizika od *siromaštva kod dece samohranih roditelja* je u 2008. godini bila skoro duplo veća u odnosu na sva domaćinstva sa maloletnom decom (35% u odnosu na 18%). Rizik od siromaštva kod dece koja potiču iz velikih porodica (porodice sa troje ili više dece) je takođe znatno veći u odnosu na prosek za sva domaćinstva sa decom (25% u odnosu na 18%). Između 40% i 71% dece iz velikih porodica u Bugarskoj, Rumuniji, Latviji, Portugaliji i Italiji je 2007. godine živelo u siromaštvu.

Prema Anketi o prihodima i uslovima života (EU-SILC, 2005) u 90% slučajeva, samohrani roditelj je majka, a udeo dece u porodicama samohranih roditelja najviši je u Irskoj, Letoniji, Danskoj, Estoniji, Švedskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji (u rasponu od 15%-25%). Međutim, deca se u tim zemljama suočavaju sa veoma različitim stopama rizika siromaštva (u rasponu od oko 20% u Danskoj i Švedskoj, do 38% i više u Estoniji i Irskoj). Nasuprot tome, udeo dece koja živi u ovoj vrsti porodice, najniži je u zemljama na jugu (Grčkoj, Španiji, Italiji, Kipru, Malti i Portugaliji) i u dve zemlje centralne Evrope (Poljskoj i Slovačkoj) i iznosi 4% – 7%. U ovim zemljama najveći rizik od siromaštva imaju deca samohranih roditelja u Slovačkoj (37%) i Malti (50%).

Rizik siromaštva među *mladima* od 16 do 24 godina u Evropskoj uniji kretao se oko 20% (2007), što znači da je i ovaj deo populacije bio natprosečno siromašan.

⁶ Newsrelease, 18 January 2010.

Stopa siromaštva mladih bila je najviša u Danskoj (28%), što se može tumačiti kao posledica samostalnog života, sa ili bez roditeljske podrške i pomoći.

Rizik siromaštva prema statusu na tržištu rada (% , 2008)

	Zaposleni			Nezaposleni	Neaktivni
	Ukupno	Stalni ugovor	Privremeni ugovor		
<i>EU 27</i>	8%	5%	13%	44%	27%
BE	5	3	11	35	26
BG	7	6	16	55	24
CZ	4	2	6	48	12
DK	5	4	-	34	31
DE	7	5	14	56	23
EE	7	6	5	61	32
IE	6	3	12	28	27
EL	14	5	16	37	26
ES	11	5	14	38	31
FR	7	4	12	39	27
IT	9	6	16	42	29
CY	6	5	18	31	20
LV	11	10	18	53	33
LT	9	7	14	51	32
LU	9	9	15	52	16
HU	5	4	12	48	24
MT	5	4	5	31	20
NL	5	4	4	36	19
AT	6	5	8	41	22
PL	12	5	13	39	25
PT	12	7	11	35	28
RO	17	5	22	43	32
SI	5	4	10	38	22
SK	6	5	11	43	16
FI	5	3	13	43	29
SE	7	5	18	38	31
UK*	9	-	-	55	36

* procena

Izvor: Eurostat (ilc_ov1a1)

Stari su takođe siromašniji od opšteg dela populacije (19% i 17%) u najvećem broju zemalja članica Unije. Stopa rizika u 2008. godini za lica sa više od 65 godina kretala se od 4% u Mađarskoj i 5% u Luksemburgu, do 30% i više u Velikoj Britaniji, Bugarskoj, Estoniji, Kipru (49%) i Latviji (51%) (Wolff, 2010: 2). Razlike u položaju starih u zemljama članicama rezultat su velikog broja faktora, uključujući

i adekvatnost penzionog sistema, polnu strukturu starije populacije, imajući u vidu činjenicu da su žene više izložene riziku od siromaštva i duže žive same.

Isključenost sa tržišta rada u slučajevima dugotrajne nezaposlenosti (duže od 12 meseci) dovodi do siromaštva i socijalne isključenosti. Pozitivni tokovi na polju zaposlenosti u zemljama EU (do globalne finansijske i ekonomske krize) rezultirali su smanjenjem stope nezaposlenosti sa 9,0% u 2004. godini na 7,0% u 2009. godini. Stopa zaposlenosti⁷ u EU27 je u 2008. godini iznosila 65,9% što je niže od cilja koji je postavljen u Lisabonu, a to je 70% do 2010. godine. Stopa zaposlenosti je bila iznad ovog nivoa samo u 8 država članica, ali je bila ispod 60% u Poljskoj, Rumuniji, Italiji, Rumuniji, Mađarskoj i Malti.

„Siromaštvo u radu“ označava zaposlene koji imaju niske zarade zbog niskog nivoa kvalifikacija, rada na slabo plaćenim poslovima ili sa nepunim radnim vremenom. Ove kategorije nisu u mogućnosti da svojim radom obezbede prihode domaćinstva iznad linije siromaštva. U 2008. godini, 8% zaposlene populacije u EU27 imalo je dohodak ispod nacionalne linije siromaštva, u poređenju sa 44% nezaposlenih. Najveća stopa siromaštva među zaposlenima u 2008. godini je bila u Rumuniji (17%), zatim Grčkoj (14%), Poljskoj i Portugaliji (oko 12%). Najmanje zaposlenih siromašnih je u Češkoj Republici (4%), Belgiji, Danskoj, Mađarskoj, Malti, Holandiji, Sloveniji i Finskoj.

Zaštita siromašnih

Briga o siromašnima predstavlja sastavni deo sistema socijalne sigurnosti, odnosno socijalne zaštite⁸ u zemljama Evropske unije. Uređenje sistema u nadležnosti je država članica i u praksi se sreću razlike u regulisanju prava i finansiranju. Socijalna zaštita uglavnom pokriva rizike i potrebe koje mogu nastati kao posledica bolesti, invaliditeta, starosti, nezaposlenosti, loših stambenih uslova ili problema isključenosti, koji nisu obuhvaćeni nekim drugim sistemom.

Programi socijalne zaštite se koriste i kako bi se redukovalo siromaštvo i socijalna isključenost. Ovo se postiže distribucijom beneficija, obezbeđivanjem različitih vidova kredita ili poreskih olakšica. Jedan od načina utvrđivanja efikasnosti mera socijalne zaštite jeste i poređenje indikatora rizika od siromaštva pre i nakon socijalnih transfera. Beneficije garantovane unutar sistema mogu biti u novcu ili uslugama, a sredstva za finansiranje prava obezbeđuju se iz doprinosa poslodavaca i osiguranih lica, budžeta i drugih izvora.

⁷ Odnos broja lica između 15 i 64 godina koji su zaposlni u odnosu na ukupan broj lica iste starosne grupe unutar čitave populacije.

⁸ U okviru Evropskog sistema integrisane statistike o socijalnoj zaštiti (ESSPROS), socijalna zaštita obuhvata sve intervencije preduzete od strane privatnih ili javnih tela koje bi trebalo da zaštite pojedince i domaćinstva od unapred predviđenih rizika.

Prosečni izdaci za socijalnu zaštitu u EU27 u 2007. godini činili su 25,2% GDP (bez administrativnih troškova), pri čemu su najmanja izdvajanja bila u Latviji (10%), Estoniji (12,3) i Rumuniji (12,6%). Najveće učešće (% GDP u 2007) imaju Švedska i Francuska (29%), zatim Danska i Belgija (28, 5), Austrija (27%) i Nemačka (26%) (EC, 2010: 188). U strukturi ukupnih troškova socijalne zaštite najveći deo čine izdvajanja za penzije u svim zemljama članicama Unije. Penzije obuhvataju invalidske penzije, rano penzionisanje kao posledica smanjenih radnih kapaciteta, starosne i delimične penzije i beneficije kod penzionisanja koje nastaje kao posledica promena na tržištu rada. U 2007. godini izdaci za penzije i ostale oblike pomoći starima činili su 11,7% GDP.

Zdravstveno osiguranje pokriva održavanje prihoda u slučajevima psihičke ili fizičke bolesti, izuzimajući invaliditet, kao i troškove zdravstvene zaštite kojima se održava i unapređuje zdravstveno stanje osiguranih lica. Na nivou EU27 troškovi zdravstva činili su 7,4% GDP.

Politika tržišta rada obuhvata mere podrške i pomoći pojedincima koji se sreću sa problemima u zapošljavanju. Usluge koje se finansiraju iz javnih fondova namenjene su osobama koje traže posao, i u 2007. godini na njih utrošeno je 11% od ukupnih LMP (*Labour Market Policy*) troškova. Za programe podrške i pomoći licima koja su ostala bez posla na nivou Unije 2007. godine utrošeno je 61% ukupnih izdataka za intervencije na tržištu rada. Mere podrške grupama koje se nalaze u nepovoljnom položaju na tržištu rada i koje imaju za cilj njihovo brže zapošljavanje ili očuvanje posla, činile su 28% od ukupnih LMP troškova u 2007. godini.

Uticaj socijalnih mera, koji se određuje brojem lica koji su nakon socijalnih transfera prestali da budu u riziku od siromaštva⁹ je bio najniži u Bugarskoj i jednom broju mediteranskih država članica (Grčka, Španija, Italija i Kipar). Nasuprot tome, više od polovine osoba koje su se nalazile u riziku od siromaštva u Mađarskoj, Švedskoj, Finskoj, Irskoj i Danskoj su to prestali da budu nakon realizacije socijalnih transfera.

Istraživanja pokazuju da su socijalni transferi značajano uticali na smanjivanje broja dece koja su se nalazila u riziku od siromaštva (mlađa od 18 godina). U 2007. godini čak 39,4% dece je prestalo da bude u riziku od siromaštva, što je posebno vidljivo na Kipru, Nemačkoj i Estoniji (za oko 10%). Stopa siromaštva mladih posle socijalnih transfera opala je sa 33% na 20% u 2007. godini. Nasuprot tome, uticaj socijalnih transfera na siromaštvo kod starih sa 65 i više godina, bilo je malo (4%), pa je otuda 20% ovih lica bilo siromašno. Najmanje siromašnih starih bilo je u Luksemburgu (10%) i Mađarskoj (11%), dok je u Irskoj, Francuskoj, Austriji, Poljskoj i Švedskoj stopa siromaštva pre i posle socijalnih transfera malo promenjena.

⁹ Stopa rizika od siromaštva izračunava se (ESSPROS) kao deo stanovništva čiji prihodi su niži od 60% prosečnih prihoda, pre socijalnih transfera.

*Rizik siromaštva pre i posle socijalnih transfera
(2007, % relevantne populacije)*

	Pre socijalnih transfera		Posle socijalnih transfera	
	Manje od 18	Više od 65	Manje od 18	Više od 65
<i>EU 27</i>	33	24	20	20
Belgija	31	27	17	23
Bugarska	34	28	30	23
Češka Republika	31	12	16	5
Danska	24	34	10	18
Nemačka	30	18	14	17
Estonija	28	36	18	33
Irska	39	42	19	29
Grčka	27	28	23	23
Španija	29	31	24	28
Francuska	36	18	16	13
Italija	32	25	25	22
Kipar	20	55	12	51
Latvija	30	37	21	33
Litvanija	29	34	22	30
Luksemburg	33	10	20	7
Mađarska	44	11	19	6
Malta	29	23	19	21
Holandija	25	17	14	10
Austrija	36	17	15	14
Poljska	35	12	24	8
Portugalija	27	29	21	26
Rumunija	43	35	33	31
Slovenija	25	30	11	19
Slovačka	27	19	17	8
Finska	31	31	11	22
Švedska	33	23	12	11
Velika Britanija	40	38	23	30

Izvor: Eurostat (ile_ov251 and ile_ov1a1)

*Materijalna deprivacija*¹⁰ pokazuje karakteristike siromaštva prema prihodi-ma pojedinca ili porodice. Na prostoru Unije je 2007. godine blizu 1 od 6 građana bilo materijalno ugroženo, pri čemu je stanje bilo lošije u zemljama članicama od 2004. godine. Gotovo 39% siromašnih su bili istovremeno u stanju materi-

¹⁰ Kao indikator u obaručunu koriste se (Eurostat) pokazatelji o nemogućnosti da se obezbede najmanje tri od sledećih 9 stavki: neočekivani i neplanirani troškovi; odlazak od kuće na odmor jednom godišnje u trajanju od nedelju dana; izmirivanje zaduženja (hipoteka, kirija, otplaćivanje kredita); obrok koji sadrži meso ili ribu svaki drugi dan; adekvatno zagrevanje stambenog prostora; veš mašina; televizor u boji; telefon; auto.

jalne ugroženosti. Ova proporcija je porasla čak na 2/3 na Kipru, u Slovačkoj i Poljskoj, u Mađarskoj (71%), Latviji (76%), Rumuniji (85%) i Bugarskoj (94%) (EC, 2010: 57).

Programi pomoći siromašnima

Ostvarivanje prava na socijalnu pomoć u zemljama Evropske unije uslovljeno je nivoom minimalnog dohotka koji država zakonski garantuje svakom pojedincu (državljaninu, stanovniku) koji iz objektivnog razloga ne može to da obezbedi za sebe i svoju porodicu. Iznos novčanih davanja predstavlja razliku između visine minimalnog dohotka i ličnog dohotka pojedinca, odnosno njegove porodice. Uvođenje minimalnog dohotka u državama EU počelo je 1960-tih godina kada se verovalo da je siromaštvo prolazni problem koji će se smanjivati sa ekonomskim napretkom društva. U godinama prosperiteta i gotovo pune zaposlenosti razvijen sistem socijalnog osiguranja pokrivaio je osnovne rizike i obezbeđivao socijalnu sigurnost za najveći deo stanovništva. Kriza i rast dugotrajne nezaposlenosti u narednim decenijama usloveli su preispitivanje usvojenih koncepata socijalne države, a došlo je i do porasta broja „novo siromašnih“ kojima je trebalo obezbediti minimum sredstava za život.

Zakonski garantovan minimalni dohodak¹¹ postoji u gotovo svim zemljama EU sa ciljem zadovoljenja osnovnih životnih potreba, pri čemu se visina socijalne pomoći ograničava iz „objektivnih razloga“ koji se tiču: potrebe postojanja stimulativnog odnosa (za rad) između minimalnog dohotka i minimalne plate; saglasnosti o visini minimalnog dohotka, budžetskih ograničenja i ukupnih sredstava za te namene. U poređni pregled ostvarivanja prava na socijalnu pomoć u EU objektivno je uslovljen raznolikošću nacionalnih sistema i nepostojanja jedinstvenih kriterija u pojedinim državama. I pored toga, postoje zajednički elementi koji se tiču: kruga korisnika, visine minimalnog dohotka, trajanja prava i uživanje drugih beneficija po osnovu socijalne pomoći.

U stručnoj literaturi najčešće se sreće klasifikacija sistema država članica Unije u četiri grupe. „*U prvoj* grupi su one zemlje koje imaju relativno proste i sveobuhvatne sheme (AT, BE, CY, CZ, DE, DK, FI, NL, PT, RO, SI, SE) koje su otvorene za sve one koji nemaju dovoljno sredstava da sami sebe izdržavaju. *U drugoj* grupi su one zemlje (EE, HU, LT, LV, PL, SK) koje, iako imaju sasvim jednostavne sheme koje ne podležu kategorijama, imaju restriktivne kriterijume podobnosti i pokrivenosti za ljude kojima je potrebna finansijska pomoć, često zbog postavljenog niskog nivoa provere sredstava. Potom, u *trećoj* grupi su ze-

¹¹ Minimalni dohodak se pojavljuje pod sledećim imenima: Sozialhilfe (N, A), Income Support (V. B), Minimum de Moyens d' Existence – Minimex (Bel), Social Bistand (D), Revenue minimum d'insertion (F), itd.

mlje (ES, FR, IE, MT, UK) koje imaju razvijene složene mreže različitih, često kategorijalnih shema koje se nekada preklapaju, što se javilo tokom vremena, ali u suštini pokrivaju većinu onih koji su u stanju hitne potrebe. Četvrtu grupu čine zemlje (BG, EL, IT) koje imaju veoma ograničene, parcijalne aranžmane koji su zapravo jako usmereni na uske kategorije ljudi i ne obuhvataju mnogo onih kojima je neophodna hitna podrška“ (Frazer, Marlier, 2009: 9).

Kriterijumi za ostvarivanje prava na finansijsku pomoć se razlikuju, i u većini slučajeva odnose se na godine života, stalno prebivalište, nivo materijalnih prihoda, a poslednjih godina i spremnosti za rad. Pored novčanih davanja koja čine osnovu državnih programa pomoći, korisnici programa socijalne pomoći mogu da ostvare beneficije za troškove stanovanja, goriva, školovanja, kao i dodatnu finansijsku pomoć za one koji imaju posebne potrebe iz zdravstvenih razloga. Prema izveštajima stručnjaka¹² postoji značajna grupa stanovništva koja nije pokrivena programima minimalnih prihoda, i nju čine beskućnici, migranti bez dokumenata, izbeglice i tražioci azila.

Reformisanje sistema socijalne sigurnosti u uslovima globalnih promena, negativnih efekata tranzicije i ekonomske krize, usmereno je na smanjenje socijalnih izdataka i pooštavanje uslova za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć. Posebna pažnja posvećena je programima aktivizacije korisnika socijalne pomoći merama većeg uključivanja na tržište rada. U jednom broju zemalja članica Unije isplata naknada se vezuje za rad i često reguliše posebnim ugovorom. U isto vreme prisutna je tendencija pooštavanja kriterija u pristupu socijalnim beneficijama i uslugama, pa se otuda insistira na ispunjenju kriterija koji se tiču spremnosti korisnika da se uključi na tržište rada.

Visina naknade za siromašne zavisi najčešće od broja članova domaćinstva koji ispunjavaju predviđene uslove i kriterija koji se odnose na državljanstvo, prethodno zaposlenje, starost i druge potrebe korisnika. Sistemi socijalne zaštite u zemljama članicama (EU27) i programi obezbeđenja minimalnih prihoda koncipirani su za vremenski ograničeni rok i pretpostavljaju osposobljavanje korisnika za samostalan život bez pomoći države u relativno kratkom periodu. Promene na tržištu rada i teškoće u zapošljavanju u uslovima krize uticale su na kreiranje dodatnih mera pomoći siromašnima koji su sposobni i spremni da rade.

Većina nacionalnih programa se primenjuje u čitavoj zemlji, ali postoje i države sa jakim elementima decentralizacije i prenošenja odgovornosti na lokalne organe vlasti. Tako se utvrđivanje podobnosti za socijalnu pomoć reguliše na nižem nivou, sa ciljem povećanja efikasnosti i bolje koordinacije u korišćenju sredstava usmerenih na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Istraživanja pokazuju (EC, 2010) da je globalna finansijska i ekonomska kriza uticala na povećanje broja korisnika socijalne pomoći i da postoje problemi u povećanju budžetskih

¹² EU Network of National Experts on Social Inclusion.

sredstava usmerenih na pružanje finansijske pomoći siromašnima. Ranija praksa isplate minimalnih naknada ne funkcioniše u uslovima porasta nezaposlenosti i gubitka radnih mesta zbog propadanja jednog broja firmi.

Pokrivenost programima minimalnih prihoda u zemljama članicama Unije karakterišu *ograničenja* koja se tiču „nepodnošenja zahteva“ za ostvarivanje prava. I pored razlika u nacionalnim sistemima i kulturnim obrascima života, kao osnovne prepreke identifikovani su faktori koji se tiču: 1. složenosti sistema i nedovoljnog poznavanja kriterija i načina podnošenja zahteva; 2. subjektivno osećanje da nema potrebe za tom vrstom pomoći, jer će teškoće biti kratkotrajne a troškovi pripreme potrebne dokumentacije će biti veći od eventualne dobiti; 3. diskreciono odlučivanje – mogućnost da ostvarivanje prava zavisi od procene stručnjaka u socijalnim službama, a ne objektivnih kriterija; 4. strah od „stigmatizacije“ i izbegavanje stresnih situacija u susretu sa komplikovanom i „nesimpatičnom“ birokratijom; 5. loše upravljanje programima i propusti u informisanju, dostupnosti formulara i nedoslednost u odlučivanju; 6. nedostatak dovoljnog broja socijalnih radnika koji bi podržali proces prijave (Frazer, Marlier, 2009).

Neadekvatan nivo pomoći prema mišljenju eksperata predstavlja ozbiljan nedostatak programa usmerenih na obezbeđenje minimalnih nivoa prihoda. U Saopštenju Komisije iz 2008. godine istaknuto je da „u većini država članica i tipova porodica, socijalna podrška sama po sebi nije dovoljna da se korisnik izvuče iz siromaštva“¹³. I pored toga socijalni transferi u svim zemljama članicama imaju značajnu ulogu u smanjenju stope siromaštva. Poslednjih godina intenzivirane su rasprave o destimulativnom uticaju socijalne pomoći na korisnike, i njihovoj neaktivnosti i zavisnosti od pomoći države u relativno dugom vremenskom periodu.

U Češkoj efikasnost programa socijalne pomoći u eliminaciji rizika od siromaštva čini se da je odlična u slučaju radno aktivnog stanovništva. Sa druge strane, manje je zadovoljavajuće za neke specifične grupe: rizici od siromaštva su veoma zastupljeni kod nezaposlenih, nepotpunih porodica ili porodica sa puno dece. „U Španiji socijalna davanja značajno smanjuju ozbiljno siromaštvo (87%) ali umereno znatno manje (47%). Razni faktori otežavaju efikasnost takvih beneficija: njihova raznolikost, bolja zaštita neaktivnog stanovništva i penzionera, kao i njihova nesposobnost da održe korak sa tempom rasta indikatora kao što su prosečna primanja po glavi stanovnika ili jednokratna davanja“ (Frazer, Marlier, 2009: 36).

Opšte ocene efekata programa minimalnih prihoda tiču se stava da „ne podižu ljude iznad linije rizika od siromaštva a mnogi su daleko od toga“. To proizilazi iz činjenice da je socijalna pomoć (čak i zajedno sa stambenim beneficijama) često ispod nivoa praga rizika od siromaštva. U jednom broju država (CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, MT, PL, PT, RO) prema proceni eksperata, ovi programi imaju veoma važnu ulogu u smanjenju intenziteta siromaštva.

¹³ (COM(2008) 639).

Literatura

- DECISION No 1098/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 22 October 2008, on the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion (2010)
- Europäische Kommission (2008), *Europäisches Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (2010)- Strategisches Rahmenpapier – Prioritäten und Leitlinien für Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Jahres 2010*, Amtsblatt der Europäischen Union L 298 vom 7.11.2008. S. 20. Brüssel, D (2008)
- European Commission, *Joint Report on Social Inclusion*, Manuscript completed in May 2004, COM (2003) 773 final
- European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010
- Eurostat, *Combating poverty and social exclusion – A statistical portrait of the European Union 2010*, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Eurostat, *The European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/living_conditions_and_social_protection/data/database
- Frazer, H. Marlier, E. (2009), *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- Living conditions in 2008*, Eurostat–Newsrelease, 18. January 2010
- Pascal Wolff (2010), *Population and social conditions*, Eurostat – Statistics in focus, 9/2010
- Vuković, D. (2005), *Socijalna sigurnost i socijalna prava*, Beograd: Fakultet političkih nauka

SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U ZEMLJAMA EVROPSKE UNIJE

R e z i m e

Rešavanje problema siromaštva i socijalne isključenosti predstavlja sastavni deo socijalne agende Evropske unije i veoma bitnu komponentu socijalne politike država članica. Politika socijalne uključenosti usmerena je na obezbeđenje višeg nivoa životnog standarda i stvaranje mogućnosti da što veći broj članova društva uživa plodove društvenog razvoja. Evropski parlament i Savet proglasili su 2010. za „evropsku godinu“ borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

Polazeći od konceptualnih osnova i institucionalnih pretpostavki, u radu su obrađena pitanja obima i karakteristika siromaštva, sadržaja i ciljeva programa obezbeđenja minimalnih prihoda u zemljama članicama Evropske unije (EU27). U 2008. godini stopa rizika od siromaštva opšte populacije bila je 17%, dok su deca (20%) i stari (19%) bili najviše pogođeni siromaštvom. Odsustvo sa tržišta rada, nizak nivo obrazovanja, zdravstveni problemi i loši uslovi stanovanja predstavljaju značajne elemente socijalne isključenosti.

Briga o siromašnima predstavlja sastavni deo sistema socijalne sigurnosti, odnosno socijalne zaštite u zemljama Evropske unije. Uređenje sistema u nadležnosti je država članica i u praksi se sreću razlike u regulisanju prava i finansiranju programa socijalne pomoći. Metod otvorene koordinacije obezbeđuje postizanje konsenzusa oko ključnih prioriteta u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. Garantovanje minimalnih prihoda ima za cilj obezbeđenje adekvatnog nivoa životnog standarda i pokrivanje rizika od siromaštva.

Ključne reči: siromaštvo, socijalna isključenost, Evropska unija, materijalni prihodi, socijalna pomoć.

POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE EU MEMBER STATES

S u m m a r y

Solving the problem of poverty and social exclusion is a part of the social agenda of the European Union and represents a very important component of the social policies of its member states. The social inclusion policy is aimed at securing a higher living standard and at creating opportunities, for as many members of the society as possible, to get to enjoy the fruits of growth. The European Parliament and Council have pronounced the year 2010 to be the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion.

The text starts with the basic conceptions and institutional preconditions, then moves on to certain questions of size and characteristics of poverty, contents and goals of the programs for securing minimal income in the EU member states (EU27). In 2008 the risk of poverty among the population in general was 17%, while mostly exposed were children (20%) and the elderly (19%). Influential elements of social exclusion are: long absence from the labor market, low education, health problems and bad living conditions.

Care for the poor is a part of the social security or social welfare system in the EU countries. The system structure is under the jurisdiction of the member states and there are differences to be found in the regulation of rights and financing social welfare. The Open Method of Coordination (OMC) enables reaching a consensus on key priorities in the fight against poverty and social exclusion. The guarantee of minimal income strives to provide an adequate living standard and cover the risk of poverty.

Key words: poverty, social exclusion, European Union, material income, social welfare.

SOCIJALNA UKLJUČENOST I PROMOCIJA SOCIJALNE EVROPE: KONCEPTI I OKVIRI NA NIVOU EVROPSKE UNIJE¹

Uvod – Struktura doprinosa

Prezentovani podaci i informacije u ovom radu se u najvećoj meri odnose na situaciju u oktobru 2009. godine. Novi razvojni procesi povezani sa finansijskom i ekonomskom krizom i njenim posledičnim efektima na evropska društva sistematski će se analizirati.

Isto važi i za *političke okvire* koji su se u međuvremenu razvili na nivou Unije i koji utiču na politike Evropske unije kreirane radi borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u predstojećim godinama.

- Sa tim u vezi poseban osvrt je dat na Strategiju Evropa 2020 (agenda za sledeću deceniju koja predstavlja nastavak istekle Lisabonske strategije usvojene u Saopštenju Evropske komisije u novembru 2009. godine),² koja se odnosi na različite inicijative uključujući i „Evropsku platformu protiv siromaštva“ (koja je proglašena Saopštenjem iz marta 2010. godine),³ kao i predlog Komisije o ekonomskim i smernicama za zapošljavanje (april 2010. godine)⁴ u saglasnosti sa Strategijom Evropa 2020.

¹ Fokus teksta koji sledi je na odabranim pitanjima prezentacije „Opcije socijalne politike za Evropsku uniju“ koja je izložena tokom sesije o „Socijalnoj uključenosti i promociji socijalne Evrope“ na regionalnom seminaru sa temom „Socijalna uključenost: nacionalni i regionalni prioriteti politike za socijalnu Evropu“ u organizaciji Friedrich Ebert Fondacije, održanom 19. oktobra 2009. godine u Sofiji. Rad je objavljen u publikaciji „Social Inclusion in South-East Europe: National and Regional Policy Priorities for a Social Europe“ u izdanju iz 2010. godine Fondacije Fridrih Ebert iz Sofije, u Bugarskoj.

² Za više informacija videti na http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm, Saopštenje Komisije od 03. 03. 2010. godine, COM(2010)2020 „Evropa 2020: Strategija za mali, održiv i inkluzivni razvoj“, kao i: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20%20Europe%202020%20%20EN%20version.pdf> i pročitati SOLIDAR-ov doprinos konsultaciji Evropa 2020 objavljenim u novembru 2009. godine, http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=13958&thebloc=23120

³ Videti: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=13958&thebloc=23933

⁴ Više informacija na: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=13958&thebloc=24375

- Osvrt je takođe učinjen na 2010. godinu kao Evropsku godinu borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti⁵ koja se može smatrati prekretnicom inicijativa i aktivnosti na nivou Evropske unije usmerenih ka izazovima sa kojima se suočavaju sva evropska društva usled sve veće učestalosti pojave siromaštva i socijalne isključenosti u većini zemalja poslednjih godina i dodatno podstaknuta trenutnom krizom;
- Ovde takođe moramo pomenuti i Lisabonski ugovor, ratifikovan u decembru 2009. godine, kao novi pravni okvir evropskog zakonodavstva i politike, koji je doneo važne promene i novine⁶. On uključuje produženu listu ciljeva Evropske unije u oblasti zapošljavanja, zdravlja i socijalne uključenosti. Lisabonski ugovor će biti instrument očuvanja individualnih i kolektivnih prava sadržanih u Povelji o osnovnim pravima. Prvi put uopšte, on sadrži horizontalne socijalne klauzule. Lisabonski ugovor takođe daje visok profil ulozi službi od opšteg interesa (SGI) i među njima socijalnim službama, i poziva države članice i Evropsku uniju da postave finansijske, ekonomske i političke uslove za njihovo efikasno funkcionisanje;
- Što se tiče upravljanja, obim legalnih i nelegalnih inicijativa koje spadaju u pravila koodlučivanja je proširen. Otvoreni metod koordinacije – za više informacija videti poglavlje *Glavni činioci politike socijalne uključenosti na EU nivou i njene ključne karakteristike* – konačno je kodifikovan u tekstu ugovora. I poslednje, ali ne najmanje važno, institucionalizovan civilni dijalog, uključujući i pravo peticije kao građanske inicijative, je postao važna karakteristika i glavno sredstvo participativne demokratije.

Na kraju, više indirektno, iako pre odlučujući uticaj na ulogu i izgled politika socijalne uključenosti, potiče iz intenzivirane Evropske integracije implementacijom osnovnih sloboda unutrašnjeg tržišta, zajedno uz primenu konkurencije zajednice (uključujući državnu pomoć) i ekonomsko pravo (uključujući javnu nabavku i unutrašnje tržište). Ovo može biti posebno korisno za zapošljavanje, zdravlje i lične socijalne usluge.

⁵ Videti: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=637> and <http://www.endpoverty.eu/-HOME-.html>

⁶ Za dalje čitanje: Reformski ugovor – prvi pogled na njegov socijalnu i dimenziju državljanstva, SOLIDAR (12/2008), http://cms.horus.be/fi/les/99931/MediaArchive/social_policy/contribution-Reform-Treaty-tiempo-de-paz-E.pdf. Engleska verzija članka je objavljena u: Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL) (2009): Revista TIEMPO DE PAZ, N° 87. Madrid

Socijalna uključenost – evropske perspektive i studije zemalja FES-a

Veoma poučan izveštaj o Bugarskoj „Socijalna uključenost – politički prioriteti za Bugarsku“, sačinjen u okviru FES-ovog projekta „Socijalna uključenost na Zapadnom Balkanu“, odnosi se na dva ključna koncepta koja *evropske institucije* koriste u osmišljavanju politika i alata za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, citirajući Zajednički izveštaj o socijalnoj uključenosti iz 2004. godine:

- „*Socijalna isključenost* je proces u kojem su određeni pojedinci gurnuti na marginu društva i nisu u mogućnosti da u potpunosti učestvuju u društvu usled njihovog siromaštva, nedostatka osnovnih kompetencija i mogućnosti doživotnog učenja ili kao rezultat diskriminacije. Ovo ih sprečava da sebi obezbede posao, prihode i obrazovanje, kao i da budu deo mreža i aktivnosti zajednice i društva. Imaju ograničen pristup moći i telima koja donose odluke zbog čega se često osećaju bespomoćno i nisu u stanju da preuzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihove svakodnevne živote“ (Country Report, Bulgaria, str. 7).
- „*Socijalna uključenost* je proces koji osigurava da stanovništvo koje je pod rizikom od siromaštva i društvene isključenosti dobije mogućnosti i resurse neophodne za potpuno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i da dostigne životni standard i blagostanje koje se smatra uobičajenim u društvu u kojem žive. To obezbeđuje veće učešće u procesu donošenja odluka koje utiču na njihove živote i pristup osnovnim pravim“ (Country Report Bulgaria, str. 7).

Ove dve definicije pokazuju da isključenost iz, i uključenost u, našim društvima su koncipirani kao višestruki fenomeni i kao procesi različitih dinamika. One takođe ilustruju široko razumevanje izazova koji se odnose na integraciju na tržištu rada i u društvu obuhvativši četiri sfere ekonomskog, kulturnog, političkog i socijalnog života. Koncept socijalne uključenosti prati pristup zasnovan na pravima, povezivajući prostoje nivoe životnih i radnih uslova sa osnovnim pravima koja moraju biti zagarantovana. Ovaj koncept povećava značaj politika koje pružaju mogućnost svima da imaju koristi od jednakih mogućnosti, resursa koji bi sprečili socijalnu isključenost i pružili zaštitu od diskriminacije. Uključivši „standard života i blagostanja koji se smatra uobičajenim u društvu“ u kojem ljudi žive, definicija socijalne uključenosti implicitno aludira na koncept „kvaliteta života“ koji jasno doseže do ambicije zadovoljavanja samo najosnovnijih potreba ili bazičnog nivoa učešća. Izlišno je reći da su svi ovi termini podložni interpretaciji i mora im se dati značenje u skladu sa vremenom i prostorom. Međutim, oni su uvek i neophodne referentne tačke pri kreiranju i primeni strategija i programa na nivou EU, čak sada i više usled ratifikacije Lisabonskog ugovora.

Studije zemalja koje je naručio FES razrađuju 4 stuba koja su suštinski za održivu socijalnu uključenost svakog i svih u datoj zajednici: obrazovanje, zdravstvena nega, zaposlenost i socijalne službe (uključujući i socijalnu pomoć). Ove zemlje primenjuju *koncept socijalne uključenosti*⁷ koji se malo razlikuje od gore skiciranog EU koncepta; i to sa pravom rade zato što sve analiziraju ishode, postignuća i nedostatke shema i odredbi nacionalnih sistema blagostanja prolazeći sve istovremeno kroz procese transformacije i modernizacije⁸. One se bave institucionalnim aranžmanima koje u osnovi spadaju isključivo u nadležnost pojedinačnih država članica EU. Politike Evropske unije u oblasti borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, ipak se fokusiraju na: 1) zajedničke principe, 2) približavanje politika, 3) razmene dobre prakse i iskustva i 4) uspostavljanje participatornih modela upravljanja širom EU ostavljajući kreiranje konkretnih shema i mera diskrecionom pravu vlada i javnih vlasti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Studija Rumunije navodi jedan broj *ključnih izazova identifikovanih širom Evrope koji se odnose na socijalnu uključenost*, i uprkos različitim stepenima u različitim zemljama, imaju važnu ulogu na nivou Evropske unije: 1) pristup obrazovanju, zdravstvenoj nezi, zaposlenju, socijalnim službama; 2) prepreke pristupu i/ili nejednake mogućnosti za ranjive grupe ili žene, muškarce i decu koji se nalaze u nepovoljnom položaju; 3) kvalitet institucija i usluga; 4) urbano-ruralna podela; 5) posebne potrebe i uslovi za etničke manjine, kao što je romska populacija. Ovo su dobri primeri naglašenih elemenata u studijama Bugarske, Makedonije i Rumunije koji su u skladu sa prioriternim temama na nivou Evropske unije: 1) pristup kvalitetnim službama (zahtevi: dostupnost, pristupačnost, ne-diskriminatorsnost, tehnička dostupnost, npr. za osobe sa invaliditetom, uključivanje korisnika); 2) implementacija principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana baziranih na evropskom anti-diskriminacionom zakonodavstvu; 3) aktivna inkluzija; 4) rano napuštanje škole; 5) evropski minimalni standardi za sheme minimalnih prihoda (više o ovome u odeljku *Uloga Evrope u promociji vrednosti i principa evropskog socijalnog modela i politika kreiranih radi implementacije ciljeva Lisabonskog*

⁷ Na primer, autori izveštaja za Rumuniju tvrde da su radi svrhe njihove analize socijalno isključeni „oni koji nemaju prihode koji bi njima i članovima njihovih porodica obezbedili životni standard u skladu sa nacionalnim standardom“. Navodeći njihovu svesnost činjenice da postoje druge, ne-materijalne dimenzije socijalne isključenosti, ovi autori socijalno uključenim smatraju „one koji uživaju u osnovnim elementima realnog prihoda čak iako mogu biti siromašni u poređenju sa uporednim realnim dohotkom“. Razlog za ovakvo shvatanje je dobar jer autori tvrde da se politička agenda mora fokusirati na određeni broj pitanja i „pokušaj da se uhvati u koštac sa svim aspektima društvene isključenosti sveobuhvatnom strategijom koja može lako preusmeriti energiju i resurse u ostvarive prioriternne ciljeve.

⁸ I to u pozadini široko rasprostranjenog otpora protiv ponovnog garantovanja prava države, kao što je spomenuti u izveštaju o Rumuniji, čiji autori sa pravom zaključuju postojanje potrebe za ponovnim osnaživanjem državnih vlasti kao agenata od javnog interesa.

ugovora); 6) politike zasnovane na osnovnim i/ili socijalnim pravima i odredbe koje se odnose na individualna prava na naknade.

Zanimljivo je da predlog za definisanje prioriteta politike i postavljanje ciljeva merenja napretka kao što je sugerisano, npr. u studijama Bugarske, Makedonije i Rumunije, takođe potpuno konzistentan sa metodološkim pristupom otvorenog metoda koordinacije (OMC) u oblasti socijalne zaštite i socijalne uključenosti (deo *Glavne komponente politika socijalne uključenosti na nivou EU i njihove ključne karakteristike*). Pod OMC, gde su ujedno definisani i ciljevi strategije, postavljene su instrumenti i resursi za jačanje političke posvećenosti i povećanje pritiska na vlade i javne vlasti da odgovorno delaju. Stoga kreatori nacionalnih politika u jugoistočnoj Evropi mogu porediti predložene političke prioritete u FES-ovim studijama zemalja sa onim definisanim na nivou Evropske unije i da uvide na koji način se trenutne EU strategije i politike mogu najbolje upotrebiti u cilju podrške i jačanja nacionalnih napora.

Glavne komponente politika socijalne uključenosti na nivou Evropske unije i njihove ključne karakteristike

Važno je imati u vidu da se „trenutna generacija“ politika borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti na nivou Evropske unije razvijala od 2001. godine kao nastavak prethodnih evropskih programa anti-siromaštva iniciranih sedamdesetih godina. *Akcionni program Zajednice*, koji su usvojili Evropski parlament i Savet u decembru 2001. godine⁹, pokrenut je u januaru 2002. godine i primenjivao se za period od 5 godina. Trebalo je da podržava saradnju, koja omogućava Zajednici i državama članicama da poboljšaju efektivnost i efikasnost politika borbe protiv socijalne isključenosti kroz:

- Poboljšanje razumevanja socijalne isključenosti i siromaštva uz posebnu pomoć indikatora koji dozvoljavaju pravljenje poređenja;
- Organizovanje razmene iskustava u odnosu na implementirane politike i da na taj način promoviše uzajamno učenje u kontekstu nacionalnih akcionih planova;
- Razvijanje kapaciteta aktera za efikasnu borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva i promovisanje inovativnih pristupa. Ovo je podrazumevalo specifične mere jačanja participacije različitih aktera i podršku umrežavanju na evropskom nivou.

⁹ Odlukom br. 50/2002/EC od 7. decembra 2001. godine usvojen je Program Zajednice za podsticanje saradnje između zemalja članica u borbi protiv socijalne isključenosti, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002d0050:EN:NOT>.

Akcionni program Zajednice je u okviru *OMC u oblasti socijalne uključenosti*¹⁰. Ovaj novi instrument je i okvir politika na nivou EU ali definiše i način inovativnog upravljanja.

- Implementacija je otpočela sa Lisabonskom strategijom 2000-2010 u oblastima politike gde Evropskoj uniji nedostaje primarna kompetencija, kao što su smanjenje siromaštva, mladi, migracije, obrazovanje i socijalna zaštita;
- Posebni OMC za socijalnu uključenost je uspostavljen unutar stuba socijalne kohezije Lisabonske strategije 2001. godine i od tada je dalje razvijan i proširen i na druga polja politike;
- Godine 2006, kao rezultat procesa „racionalizacije“, penzije i zdravstvena/dugotrajna nega su spojeni u OMC u socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti;
- Od 2001. godine Odbor za socijalnu zaštitu, koji je okupio predstavnike nadležnih nacionalnih ministarstava i zvaničnika Generalnog direktorata za zapošljavanje, socijalna pitanja i jednake mogućnosti, služi kao telo na operacionom nivou za nadgledanje politika na nivou Evropske nije. Ovaj odbor funkcioniše pod mandatom Saveta za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i pitanja potrošača (EPSCO) ponovo ujedinjujući nadležna nacionalna ministarstva u gore navedenim oblastima; sve odluke sa političkim dimenzijama Odbora za socijalnu zaštitu treba da usvoji EPSCO savet.

OMC se zasniva na različitim instrumentima: 1) zajednički ciljevi, 2) ciljevi i indikatori na nivou Evropske unije (podržanim sekundarnim i tercijarnim indikatorima na nacionalnom nivou), 3) određenje nacionalnih ciljeva, 4) izrada nacionalnih akcionih planova (2001-2005: NAPincl) ili Nacionalnih reformskih programa (NRP) nacionalnih vlada koje treba poslati Evropskoj komisiji pri čemu su od 2006. godine politike socijalne zaštite i socijalne uključenosti postale deo NRP; 5) razrada Evropske komisije Zajedničkih izveštaja¹¹ (sa preporukama).

¹⁰ Na Evropskom savetu održanom u Lisabonu u martu 2000. godine postignuta je saglasnost da postoji potreba da se preduzmu koraci koji bi imali odlučujući uticaj na iskorenjavanje siromaštva do 2010. godine. Politike država članica protiv socijalne isključenosti bi trebalo da budu zasnovane na kombinaciji OMC i zajedničkih ciljeva, Nacionalnih akcionih planova i Programa koji je predstavila Komisija kako bi podstakla saradnju na ovom polju.

¹¹ Savet za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravlje i pitanja potrošača (EPSCO), Savet i Komisija su usvojili peti Zajednički izveštaj o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti 09.03.2009. godine koji pokriva sve relevantne aspekte politika socijalne uključenosti (http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_en.htm#2009). On se oslanja na obnovljene nacionalne izveštaje o Strategijama o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti koje su države članice predstavile u jesen 2008. godine, i takođe uzima u obzir ekonomsku krizu koja se javila nakon što su strategije pripremljene. Cilj je da ključne poruke izveštaja iniciraju političke napore u oblasti socijalne zaštite i socijalne uključenosti u narednih nekoliko godina u EU – 27.

*Sveobuhvatni ciljevi*¹² OMC u socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti promovišu:

- Socijalnu koheziju, jednakost između žena i muškaraca i jednake mogućnosti za sve kroz adekvatne, dostupne, finansijski održive, prilagodljive i efikasne sisteme socijalne zaštite i politike socijalne uključenosti;
- Efikasnu i uzajamnu interakciju između lisabonskih ciljeva koji se odnose na veći ekonomski rast, veći broj i bolja radna mesta i veću socijalnu koheziju, kao i strategije Evropske unije o održivom razvoju;
- Dobro upravljanje, transparentnost i uključivanje zainteresovanih strana u kreiranju, implementaciji i monitoringu politike.

Definisanje zajedničkih ciljeva socijalne zaštite i socijalne uključenosti podrazumeva i definisanje *zajedničkih indikatora*¹³ za poređenje najboljih praksi i za merenje napretka ka zajedničkim ciljevima. Oni su dopunjeni indikatorima specifičnim za svaku zemlju pojedinačno.

Glavni *elementi* socijalnog OMC su: 1) razmena informacija, iskustava i dobre prakse; 2) ciljne politike zasnovane na koordinaciji; 3) konvergenciju politika (ali ne harmonizacija politika!); i 4) preporuke.

- Kada je u pitanju drugi element, odnosno ciljne politike zasnovane na koordinaciji, važno je spomenuti da su *tzv. godine tematskog fokusa* bile organizovane pod okriljem socijalne uključenosti socijalnog OMC-a, i podrazumevale su period ciljanih analiza, intenzivirane razmene i specifičnog izveštavanja kako na nacionalnom tako i na nivou Unije. Siromaštvo dece je bilo tema početkom 2007. godine, potom je usledila prezaduženost/finansijska isključenost, koja je bila u centru pažnje u 2008. godini i beskućništvo u 2009. godini. Ima smisla u tome što 2010. godina nije bila tematska pošto je proglašena Evropskom godinom borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti¹⁴, dajući ovoj borbi visoko pozicioniranje na političkoj agendi tokom cele godine – barem na nivou država članica Evropske unije. Pravi je moment za: 1) opštu procenu postignuća, nedostataka i neuspeha politika socijalne uključenosti Evrop-

¹² Za detaljnije informacije pogledati i: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_objectives_en.htm.

¹³ Za dalje čitanje: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm. Metodološki okvir socijalnog OMC sastoji se iz liste primarnih i sekundarnih indikatora za sveobuhvatni portfolio (sa ukupno 14 indikatora) i tri oblasti (socijalna uključenost, penzije i zdravstvena i dugotrajna nega). Oni su zasnovani na usklađenim podacima Evropske unije i ispunjavaju sledeće uslove: političku odgovornost, jasnu normativnu interpretaciju i fokusiranje na rezultate. Indikatori se koriste za sve nacionalne izveštaje o Strategiji o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti (NRS SPSI) – za više detalja videti: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/strategy_reports_en.htm – i posebne nacionalne izveštaje o jednoj od tri različite oblasti, npr. o socijalnoj uključenosti, penzijama i zdravstvenoj i dugotrajnoj nezi, kao i zajednički izveštaj koji su predstavile Komisija i Savet.

¹⁴ Videti fusnotu 4.

ske unije u poslednjoj deceniji, 2) isticanje prevaziđenih i univerzalnih tema i povezanosti sa temom učešća na tržištu rada i pristupa službama (kao što je urađeno u okviru politika aktivne inkluzije¹⁵), i 3) razvijanje perspektiva, ciljeva i puteva borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u godinama koje dolaze;

- Politički procesi u okviru OMC mogu *poslužiti kao instrument za pripremu zakonodavstva Zajednice* kao drugi korak. Na primer, ovo može biti slučaj u pogledu okvira Direktive o minimumu prihoda, jednog od ključnih zahteva socijalnih NGO-ova¹⁶ i drugih zainteresovanih strana.

Važne *dodatne karakteristike* socijalnog OMC na nivou Unije su: 1) *peer review* proces; 2) umrežavanje nezavisnih nacionalnih eksperata¹⁷; 3) studije; i 4) finansijski okvir „PROGRESS“¹⁸.

- Čini se da je *peer review* od posebnog interesa za ljude iz prakse i kreatore politika zbog stručnjaka koje učestvuju u ovom procesu radeći na lokalnom nivou i fokusirajući se na prenosivost funkcionisanja institucija, efikasnim programima i inovativnim načinima upravljanja. Pristup je u skladu sa jednim od ciljeva socijalnog OMC koji se odnosi na razvijanje procesa uzajamnog učenja uključujući ispitivanje specifičnih politika, programa ili institucionalnih aranžmana koji su prikazani kao dobra praksa u različitim nacionalnim akcionim planovima o socijalnoj uključenosti (koji su u međuvremenu integrisani u NRP). *Peer review* seminari, koji su otpočeli početkom 2004. godine, procenjivanjem efikasnosti ključnih politika ili institucija i poređenjima sa iskustvima države domaćina u određenoj oblasti ohrabрили su širenje dobrih praksi širom država članica, što je bilo praćeno komentarima i kritičkim ana-

¹⁵ Za više informacija o aktivnoj inkluziji, konceptu koji je razrađen u 2007. godini, i koji je vremenom dobio na značaju u svim strategijama Evropske unije o socijalnoj uključenosti i politikama tržišta rada, pogledajte kraj ovog poglavlja.

¹⁶ Videti: http://endpoverty.eu/IMG/pdf/4-page_doc_-_shared_messages_final_en.pdf za NGO Savez EY2010 i <http://www.endpoverty.eu/IMG/pdf/solidar-messages.pdf> za SOLIDAR-ove zahteve i preporuke.

¹⁷ Oni pomažu Evropskoj komisiji u praćenju i proceni implementacije Nacionalnog akcionog plana o socijalnoj uključenosti u državama članicama (koji je uz usmeravanje OMC postao deo Nacionalnih izveštaja o strategiji o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti). Svake godine stručnjaci daju dva izveštaja o svojim zemljama, jedan sa detaljnim analizama na teme koje su izdvojene kao prioritetni problemi u okviru Strategije o socijalnoj uključenosti, i drugi koji redovno prati razvoj politike i ključne trendove koji se smatraju relevantnim za proces koordinacije politika Evropske unije o socijalnoj uključenosti. Oni takođe ocenjuju „oblast socijalne uključenosti“ nacionalnih izveštaja o strategiji o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti. Za više informacija videti: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts>.

¹⁸ Videti: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/transnational_exchange_en.htm u odnosu na transnacionalnu razmenu projekata i http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/programme_decisions_en.htm u vezi PROGRESS-a.

lizama peer zemalja. Preporuke koje su rezultirale iz ovakvih pregleda trebalo je da pomognu vladama u dobijanju podrške u svojim zemljama u kreiranju politika. Tako, na primer, zemlja koja je želela da smanji siromaštvo dece, barijere za pristup osoba sa invaliditetom tržištu rada ili da poboljša kvalitet institucija i službi dugotrajne nege može naučiti značajne lekcije od peer zemalja o tome šta može, odnosno ne može biti efikasno. Na ovaj način se štedi vreme i skupo eksperimentisanje u izradama efikasnih nacionalnih politika. Ukoliko se pogleda lista obrađivanih tema od 2004. godine, očigledno je da je obim onoga šta se podrazumeva pod „socijalnom uključenosti“ proširen tokom vremena¹⁹.

Participacija širokog spektra zainteresovanih strana, uključujući i lokalne vlasti, poslodavce, sindikate, i organizacije civilnog društva je preduslov efikasnog funkcionisanja OMC-a.

Novi koncept, nazvan „*aktivna inkluzija*“, se pojavio na evropskoj sceni 2007. godine. Inicijalno je započet kao užu u poređenju sa širim i sveobuhvatnim konceptom „socijalne uključenosti“, fokusirajući se na ljude koji bi mogli biti integrisani na tržištu rada. U međuvremenu, njegove granice su postale prilično zamagljene, sa „aktivnom inkluzijom“ uglavnom upotrebljavanom *kao sredstvo za napredovanje na nivou Evropske unije političkih dosijea povezanih sa minimumom prihoda, inkluzijom na tržištu rada i pristupom (socijalnim) službama.*

- U oktobru 2007. godine, Evropska komisija je predstavila saopštenje o aktivnoj inkluziji koja se zasniva na tri stuba: „dovoljna podrška dohotku“, „inkluzivno tržište rada“ i „bolji pristup kvalitetnim službama od opšteg interesa“. Ono se zasniva na strategijama i merama za mobilizaciju i podršku ljudima koji su sposobni za rad kako bi se olakšala inkluzija na tržište rada obezbeđujući dostojan životni standard ljudima koji ne mogu da rade;
- Trećeg oktobra 2008. godine, Evropska komisija je izdala *Preporuku o aktivnoj inkluziji*²⁰, koja se takođe zasnivala na tri ključna elementa koncepta aktivne inkluzije: „dovoljnu podršku dohotku“, „inkluzivno tržište rada“ i „bolji pristup kvalitetnim službama“. Za sve tri oblasti Preporuka je definisala zajedničke principe i smernice (osim za treći stub koji se odnosi na pristup službama) koje bi trebalo da pruže podršku državama članicama u kreiranju ili revidiranju politika usmerenim ka ljudima koji su isključeni sa tržišta rada i borbi protiv siromaštva i društvene isključenosti. Preporuka Komisije poziva na sveobuhvatne i

¹⁹ Za više informacija pogledati: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/peer_review_en.htm sa potpunom listom peer review-a urađenih od 2004. godine i planiranih za 2010. godinu: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews#2010>.

²⁰ Za više informacija pogledati: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=13958&thebloc=19154.

- koordinisane politike i zahteva od država članica da osiguraju sveobuhvatno učešće u razvoju, implementaciji i evaluaciji postojećih strategija svih socijalnih partnera, nevladinih organizacija, pružaoca usluga kao i onih koji su pogođeni siromaštvom i socijalnom isključenošću. Ovi zajednički principi koje je Komisija postavila predstavljaju dobrovoljni okvir implementacije za države članice. Od njih je zahtevano da pruže relevantne informacije o onome šta je i kako urađeno u njihovim NRP;
- U aprilu 2009. godine, *Evropski parlament* je usvojio *Izveštaj o aktivnoj inkluziji*²¹ i time dao dodatnu političku težinu preporuci Komisije. Već u septembru 2008. godine, Evropski parlament je već izglasao *Izveštaj o aktivnoj inkluziji*²².

*Neke dodatne reference o izabranim temama u okviru
Strategije Evropske unije o socijalnoj uključenosti
u zemljama jugoistočne Evrope*

Sa pridruživanjem Evropskoj uniji 2007. godine, Bugarska i Rumunija su takođe bile u obavezi da uspostave socijalni OMC koji je neodvojiv deo *acquis communautaire*. Da bi se pripremilo učešće u ovoj upravljačkoj strukturi, *Zajednički Memorandum o uključenosti* je potpisan 2005. godine, što su ranije učinile i 10 zemalja članica koje su se priključile Uniji 2004. godine. Zajednički memorandum je identifikovao i skicirao glavne izazove koji su pred Bugarskom i Rumunijom u suočavanju sa siromaštvom i socijalnom isključenosti, procenjene su snage i slabosti postojećih politika i identifikovani budući izazovi i politički prioriteti. On predstavlja preduzete najznačajnije političke mere u prevodenju zajedničkih ciljeva Evropske unije u nacionalne politike i navođenju glavnih tema za monitoring i dalje razmatranje. Memorandum na kraju sumira kako siromaštvo i socijalna isključenost utiču na druge relevantne oblasti politike.

Evropska komisija nije uradila ove studije samo za zemlje EU 27²³ već i za zemlje jugoistočne Evrope.

²¹ Pročitati više na: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=21208&thebloc=21208.

²² Za detaljnije informacije pogledati:

http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=18812&thebloc=17571 i

http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=18812&thebloc=18812.

²³ Za sveobuhvatniji pregled pogledati: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/studies_en.htm. za zemlje EU 27 ove studije se fokusiraju na oblasti u kojima su NSR otkrile da postoji veća potreba za evropskom razmenom i debatom i koje traže usklađenost sa temama izabranim posebno na osnovu peer review procesa.

- Cilj serije studija o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti²⁴ predstavljenih početkom 2009. godine, bio je informisanje o perspektivi procesa priključivanja Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije i Kosova u ovim oblastima. Studije pružaju analize sistema socijalne zaštite, obim i obrasce siromaštva i socijalne isključenosti i predviđene planove reformi penzijskih i sistema zdravstvene zaštite svake pojedinačne zemlje;
- U 2007. godini studija „Socijalna zaštita i socijalna uključenost Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“, trebalo je da pomogne informisanje o predstojećim pregovorima o priključivanju ali i da doprinese Zajedničkom Memorandumu za Makedoniju konkretno. Fokusiranjem na problem socijalne isključenosti, ova studija obrađuje glavne institucionalne i zakonodavne strukture sistema socijalne zaštite, kao i trenutne reforme i izazove. Ona takođe pokriva i unakrsna pitanja kao što su rod, etničke zajednice i ranjive zajednice.

Studije zemalja koje su sprovedene u okviru FES-ovog projekta znatno proširuju fond znanja studija koje je sprovedla Evropska komisija. Njihov doprinos je i u dragocnim informacijama a posebno u preporukama o izvodljivim i efikasnim političkim prioritetima za suočavanje sa ključnim izazovima socijalne inkluzije, politika baziranih na osnovnim i socijalnim pravima za sve ljude, i mera za promociju jednakih mogućnosti, ne-diskriminacije i pravednije preraspodele prihoda i bogatstva.

Pored toga, *koordinacija politika u jugoistočnoj Evropi* je promovisana i *poboljšana u oblastima socijalne zaštite i zapošljavanja*. U oblasti politike zapošljavanja, socijalnim pitanjima i socijalnom dijalogu, nastavljeno je sa pregledima politike zapošljavanja svake zemlje pojedinačno i započet je rad na profesionalnom zdravlju i bezbednosti kao i na umrežavanju javnih službi zapošljavanja unutar „Bukureškog procesa“. Regionalni sastanci i konferencije su održani na temu zaposlenosti, socijalnog dijaloga i socijalne zaštite. U oktobru 2007. godine, ministri za zapošljavanje, rad i socijalna pitanja zapadnog Balkana su se dogovorili oko zajedničkih političkih prioriteta („Zaključci iz Budve“). Ministri za socijalna pitanja su takođe potpisali Deklaraciju o koordinaciji socijalne sigurnosti („Deklaracija iz Tirane“). Pomoć zajednice je obezbeđena na programu koordinacije sistema socijalne sigurnosti²⁵.

²⁴ Ova studija „Socijalna zaštita i socijalna uključenost na Zapadnom Balkanu“ je dostupna na: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/studies_en.htm#western_balkans.

²⁵ Ekonomski razvoj i evropska perspektiva za Jugoistočnu Evropu, briefing napomena za Zajednički parlamentarni sastanak o Zapadnom Balkanu u koorganizaciji Evropskog parlamenta i Skupštine Slovenije, Brisel, 26-27. Maj 2008. godine, str. 4.

Od oktobra 2009. godine, Bugarska i Rumunija²⁶ još uvek nisu bile ciljne zemlje *peer review* procesa iako su nacionalni eksperti učestvovali u procesima čiji su domaćini bile drugih 25 zemalja članica. Drugim rečima: potencijal ovog instrumenta strategije EU o socijalnoj uključenosti ove dve zemlje i njihovi vodeći eksperti, socijalne nevladine organizacije i posebno sindikati još uvek nisu dovoljno iskoristile.

Evaluacioni sistem procene na nivou Evropske unije koji se zasniva na regularnoj osnovi sadržaja NRP uključujući procese upravljanja u definisanju, implementaciji i monitoringu NRP kao i Strategije o nacionalnoj reformi socijalne zaštite i socijalne uključenosti (NRS SPSI) sadrži izvestan broj nejasnoća i nedostataka u odnosu na mnoge države članice EU.

- Nacionalni akteri i grupe za zastupanje bi mogle da iskoriste specifične elemente iz „kutije alata“ koji su obezbedile evropske institucije da bi: 1) bile uključnije u procese odlučivanja, implementacije, monitoringa i evaluacije politike, i to ne samo u oblasti socijalne uključenosti, 2) da bi efikasnije usmerile sopstvene grupe zastupanja i aktivnosti lobiranja.
- Ovi sistemi evaluacije i izveštavanja bi takođe mogli biti posmatrani kao važni koraci ka povećanju političke posvećenosti i odgovornosti nacionalnih vlada i jačanju uključenosti nacionalnih aktera, a ne samo nacionalnih parlamenata, u prevazilaženju više birokratskih procesa izveštavanja u uglavnom bilateralnim odnosima između zemalja članica i Evropske komisije.

Da bi ilustrovali moguću upotrebu i korisnost ovih vežbi izveštavanja, pasus koji sledi naglašava odabrane teme koje su identifikovane u dokumentima procene koji su sačinili bugarske vlasti. Izveštaj pripremljen u okviru *peer review* programa (poglavlje *Glavne komponente politika socijalne uključenosti na nivou Evropske unije i njihove ključne karakteristike*) 2008. godine analizirao je NRP služba Bugarske koja se bavi socijalnom uključenosti²⁷.

- U njemu je zaključeno da „ima malo dokaza da uopšte postoji bilo kakva koordinacija između ažuriranih NRP i NRS SPSI, koji su se nedavno pojavili. Ovo može biti usled finansijske i ekonomske krize koja izaziva strepnju vlada i stavlja politiku socijalne uključenosti čak niže na listi prioriteta zemlje nego ranije...Procena napretka sadrži samo sažeti

²⁶ U junu 2010. godine Rumunija će biti domaćin prvog *peer review*-a u Jugositočnoj Evropi, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews#2010>, čija će tema biti „Postizanje izuzetnosti u pružanju socijalnih usluga“ i koji će se baviti vrednovanjem sistema akreditacije za pružaoce usluga koji je uveden 2004. godine.

²⁷ Bugarska: Procena nacionalnih reformi programa za rast i radna mesta za period 2008-2010 iz perspektive socijalne uključenosti: Stepem sinergije između rasta i politika radnih mesta i socijalne uključenosti. Studija nacionalnih politika koju su izradili Georg Bogdanov i Boyan Zahariev objavljena je oktobra 2008. godine, dostupna na: www.peer-review-social-inclusion.eu.

spisak niza mera koje su implementirane i faze implementacije drugih mera“ (str. 4);

- Autori ističu da „nema govora ni komentara (ili neslaganja) o međunarodnim istraživanjima socijalne situacije i napretka Lisabonske agende koja pokazuju da je Bugarska zemlja sa najsiromašnijim performansom u EU“ (str. 4);
- Ovi autori u daljem tekstu naglašavaju da „čak i u slučaju politika zapošljavanja, koje je Bugarska već niz godina dobro vodila, izveštaj izgleda da ne prepoznaje neke nove izazove koje mogu stvoriti finansijska i ekonomska kriza“ (str. 4).
- Izveštaj je takođe kritički kada je u pitanju stvarno korišćenje sredstava EU za borbu protiv problema koji se odnose na socijalnu isključenost, performanse tržišta rada ili profesionalne kvalifikacije radne snage, izjavom da „Evropska socijalna istraživanja (<http://www.europeansocialsurvey.org>)... pokazuju da Bugarska beleži najgore performanse u odnosu na niz socijalnih indikatora, uključujući subjektivnu percepciju blagostanja koja se meri kao udeo ljudi koji teško sastavljaju kraj sa krajem sa prihodima koje imaju (str. 5)... Novac iz Evropskog socijalnog fonda je praktično jedini izvor koji Bugarska koristi ali je stopa iskorišćenosti bila mala... glavni problem je nedovoljan kapacitet administracije koji je poveren programom menadžmenta“ (str. 6).
- Autori skreću pažnju na obaveštenja bugarskih NSR tvrdeći da „vlada može povećati prihode iznad nivoa rasta produktivnosti rada jedino u odnosu na potrebu za naknadama grupama ljudi sa niskim prihodima s obzirom na značajan porast cena energenata“ (str. 7) i napominju da „poslednjih godina vlada nije uzimala u obzir ovaj princip i sistematski je promovisala mere koje ostavljaju više bogatstva u rukama grupa sa visokim prihodima, npr. efektivnim smanjivanjem poreza. Mi smatramo da će sheme podrške prihodima za niskodohodovne grupe biti mnogo efikasnije sredstvo jačanja domaće potražnje“ (str. 7);
- U vezi sa zahtevom za poboljšanjem upravljanja procesima socijalne uključenosti iniciranih i uokvirenih na nivou EU, oni zaključuju da je skoro pravilo da su „privredni ciklusi i sektor civilnog društva nejasno upoznati sa ovim programom; štaviše oni nisu učestvovali u njegovom kreiranju“ (str. 9).
- Autori osuđuju da „postoji previše strategijskih dokumenata u zemlji, koji teško prate zajedničku logiku i viziju ne samo u oblasti socijalne politike već i u oblastima obrazovanja, ekonomije i zdravstvene nege“ (str. 9).

Jedno od odlučujućih pitanja bliske budućnosti je: „Šta sindikati i organizacije civilnog društva žele i očekuju od Evropske unije kao podšku njihovom radu

u politikama borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti?“. U ovom izveštaju postoji nekoliko opcija koje se međusobno ne isključuju:

- Dodatna ekspertiza o tome kako se suočiti sa izazovima koja je zasnovana na institucionalizovanim procesima razmene iskustava i dobrih praksi. Osim toga, Bugarska i Rumunija bi mogle da bolje iskoriste i peer review proces;
- Dalja organizaciona ili administrativna podrška i savetovanje o izgradnji struktura, shema, institucija i usluga. Ovo može biti urađeno za socijalne partnere, posebno za sindikate i organizacije civilnog društva kao i organizacije socijalne ekonomije/trećeg sektora. Ovo se takođe proširuje na „privatne odredbe“ socijalnih usluga i obrazovanja koje može obezbediti bilo komercijalni ili neprofitni subjekti i biti organizovano u različitim pravnim formama. U ovom kontekstu, važno je podsetiti se da organizacije koje pripadaju socijalnoj ekonomiji ne slede logiku maksimizacije profita, već cilj koji kombinuje ekonomsku aktivnost sa težnjom specifičnog cilja socijalne, zdravstvene, politike zapošljavanja, stanovanja i obrazovanja u korist javnih interesa;
- Finansijska podrška, npr. zasnovana na Evropskim strukturnim fondovima, kao što su Evropski socijalni fond (ESF) i Evropski fond regionalnog razvoja (ERDF).

Empirijski dokaz na osnovu analize siromaštva i socijalne isključenosti u Evropskoj uniji u pozadini trenutne krize

Da bismo ilustrovali potrebu ponovnog fokusiranja na političke prioritete širom Evrope koji se odnose na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti ukoliko želimo da krenemo ka Evropi sa inkluzivnim društvima i pravičnom raspodelom prihoda i bogatstva, ovaj deo prikazuje izbor podataka novijeg datuma koji se odnose na siromaštvo i socijalnu isključenost. Svi podaci se odnose na 2009. godinu, ali ujedno ukazuju i na najveće socijalne probleme današnjice i izazove u vezi sa njima:

- Od 2000. godine, ne vidi se ukupno poboljšanje u terminima smanjenja siromaštva. Smanjenje siromaštva je zabeleženo samo u Irskoj, Holandiji, Portugalu i Poljskoj, pre krize na finansijskim tržištima, u realnoj ekonomiji i na tržištima rada od kraja 2008. godine;

- Oko 80 miliona stanovnika Evropske unije je pod rizikom od siromaštva (16%), odnosno jedan na sedam stanovnika. Drugim rečima, veliki broj žena, muškaraca i dece, čiji ukupan broj je jednak broju stanovnika Nemačke, ne mogu živeti dostojanstveno, nemaju pristojan nivo prihoda niti pristup zdravstvenim i socijalnim službama;

- Jedno od petoro dece živi u domaćinstvima ispod praga siromaštva, koji je definisan kao 60% prosečnog prihoda;
- Najveći rizik je za decu i stare osobe (19%); višečlane porodice su najviše pogođene (24%), kao i neudate žene (25%) i samohrani roditelji (35%);
- Velike razlike u kupovnoj moći i dalje se održavaju širom EU-27 za one sa prihodima koji odgovaraju pragu siromaštva, od 250 EUR (Litvanija, Letonija) do 850 EUR (u Austriji, Luksemburgu, Velikoj Britaniji);
- Siromašni koji rade: u EU-15 – 7% (6% zaposlenih, 17% samozaposlenih); u 10 novih zemalja članica – 9%; širom cele EU u 2006. godini ideo je bio od 14% (Grčka) do 3% (Češka);
- Dvadeset zemalja članica ima zakonski fiksne minimalne zarade u iznosu od 1 400 EUR (Luksemburg) ili 1200 EUR (Belgija, Holandija, Velika Britanija) do 300 EUR (Estonija, Litvanija, Letonija) ili 200 EUR (Bugarska, Rumunija). U sedam zemalja članica (Austrija, Kipar, Nemačka, Danska, Finska, Italija, Švedska) ovako fiksirane minimalne zarade nisu definisane; ali, u ovim zemljama minimalne zarade postoje na osnovu kolektivnih aranžmana koje nadležna ministarstva mogu proglasiti generalno primenjivim; ipak postoje velike razlike između zemalja i sektora, kao i u odnosu na pokrivenost kolektivnim ugovorima i režimima minimalnih zarada;
- Više ljudi živi u siromaštvu u društvima gde postoje veće nejednakosti u raspodeli prihoda (od zaposlenosti do samozaposlenosti) i bogatstva.

Drugi set podataka koji daju *informacije o efikasnosti shema socijalne zaštite i važnim problemima* su sledeći:

- Socijalni transferi u proseku smanjuju rizik od siromaštva za 38% ali postoje velike razlike u efikasnosti između različitih shema, od smanjenja za oko 18% (Belgija, Španija, Grčka, Italija, Letonija) do smanjenja za oko 50% u nordijskim zemljama (Danska, Finska, Švedska) i centralnoj Evropi (Češka, Nemačka, Holandija, Slovenija);
- Najniže stope siromaštva postoje gde je najveća svota novca potrošena na socijalne naknade ako se poređenje izvrši između zemalja širom Evropske unije; ovo znači da naporima da se smanji nejednakost u prihodima i bogatstvu doprinose naknade u odnosu na jednakost i jednake mogućnosti;
- Rashodi za socijalnu zaštitu su bili stabilni u periodu od 2002 do 2005. godine, uprkos rastućim zahtevima; u proseku, širom EU 27 više od $\frac{3}{4}$ ukupnih rashoda odlazi na penzije i zdravstvenu zaštitu (46% i 24%) i samo 4% na stanovanje i naknade za slučaj socijalne isključenosti;
- Mreže minimalne sigurnosti retko štite ljude od siromaštva. Tako, na primer, 1) u većini zemalja članica porodice koje su primaoci socijalne

pomoći žive ispod linije siromaštva, osim u Nemačkoj, Irskoj, Letoniji i Velikoj Britaniji; 2) svedoci smo i niskih stopa obuhvata koje variraju od 40 – 80% (OECD, 2004);

- Problemi: 1) nepostojanje shema minimalnih prihoda u Grčkoj, Nemačkoj, Italiji; 2) nivoi nisu direktno postavljeni u odnosu na posebne potrebe, npr. pristup dostupnim uslugama (zdravstvena nega, dečja nega, stanovanje); 3) nedovoljno transparentne procedure i metode zasnovane na proverama za određivanje i ažuriranje/indeksiranje nivoa naknada; 4) politike aktivizacije za nezaposlene su zasnovane na uslovljavanjima, npr. postoji pretnja od ukidanja ili smanjenje naknada za one na rubu tržišta rada, čak iako je posao koji odgovara kvalifikacijama nedostupan, posebno u uslovima rastuće stope nezaposlenosti i smanjene potražnje za radom.

Evropa je suočena sa finansijskom i ekonomskom krizom koja predstavlja značajne rizike za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju širom Evrope i stvara izazove inkluzivnim i participatornim društvima za sve građane. Ovo se posebno odnosi na ranjive i ugrožene pojedince i grupe koje su diskriminirane ili isključene. U izveštaju sačinjenom početkom februara 2009. godine, Komisija je upozorila na jaki ekonomski pad koji može trajati decenijama, proizvodeći isto tako užasne društvene posledice. Vlast širom Evrope brine primena kratkotrajnih i dugotrajnih mera za stabilizaciju i jačanje masovne potrošnje i za održavanje radnih mesta (ili bar za minimiziranje gubitka radnih mesta). Socijalni NGO-ovi i sindikati pozdravljaju ove korake ali vide opasnost od implementacije restriktivnih strategija za izlazak iz krize, a *cilj politike – stvaranje pristojnih poslova i povećanje kvaliteta radnih i uslova zapošljavanja* – biće izgubljen iz vida. Istovremeno je održivost naših sistema socijalne zaštite pod rizikom. Kako finansirati smanjenje poreza, što se često predlaže kao sveopšte rešenje ovih dana, dok se socijalni rashodi istovremeno moraju povećati zbog suočavanja sa negativnim posledicama krize? Važno je setiti se da neo-liberalna, dugo popularna i dominantna, „nijedan propis je bolja regulacija“ mantra, koja se sastoji u strogom odbacivanju bilo kakvih ili adekvatno mišićavih propisa nacionalnih država ili međunarodnih institucija, je jedna od osnovnih razloga za trenutni nemir i ozbiljne strukturne probleme koji su se ispoljili na finansijskim tržištima. Različite zemlje članice su u različitoj meri pogođene krizom: dok su Belgija, Španija, Irska, Velika Britanija prve pogođene, uticaj je potom postao veoma jak u novim državama članicama, posebno u baltičkim zemljama (Litvanija, Letonija) i Mađarskoj, a kasnije u Švedskoj, Grčkoj i Portugalu. Posmatrajući debate i inicijative na evropskom nivou za bavljenjem *posledicama krize na finansijskim tržištima, u našim ekonomijama i na tržištima rada* tokom 2009. godine, možemo zaključiti da je učinjeno izvesno vrednovanje shema socijalne zaštite kao automatskih stabilizatora. Širi koncenzus je postignut oko korisnih posledica novčanih naknada ljudima sa niskim prihodima, s obzirom

da sprečavaju teškoće. Zahvaljujući niskim stopama ušteda ovih ljudi, one se takođe koriste za neodložnu kupovinu ključne robe i usluga čime se povećava potrošnja. Ipak, postoji još uvek nedovoljno prepoznavanje nekonzistentnih razloga i ciljeva Lisabonske strategije i kontradiktornih pritisaka Pakta za stabilnost, kamena temeljca evropske ekonomske i monetarne unije za smanjenje javnih deficita; deficit je zauzvrat prouzrokovan povlačenjem banaka u nekoliko zemalja članica. Pored toga, povlačenja novih zemalja članica koja su dogovorena sa Međunarodnim monetarnim fondom postavljaju skup uslovljenosti koje takođe zahtevaju smanjenja naknada socijalne zaštite i nivoa zarada (Mađarska, Letonija i Rumunija)²⁸.

Ukoliko upitamo Komisiju i Odbor za socijalnu zaštitu šta se dešavalo sa socijalnom zaštitom, oboje će tvrditi da države članice jednim delom održavaju povećanje nivoa socijalne zaštite (npr. produžetak prava na kratkotrajan rad u Nemačkoj, Luksemburgu i sl. što je takođe delimično kombinovano sa daljom obukom). Može se reći da su *glavni uticaji u oblasti socijalne zaštite, socijalne uključenosti i zaposlenost kao posledice krize* (ponovo zasnovano na analizama EAPN) sledeći:

- Najočigledniji je gubitak mnogih radnih mesta i sve one žene i muškarci koji se nalaze u najnesigurnijim radnim uslovima (određeno vreme; privremeni rad u agencijama; migranti, takođe i nedokumentovani migranti) su prvi pogođeni;
- Porast situacije prezaduženosti za mnoga domaćinstva;
- Direktno smanjenje zdravstvenih i socijalnih usluga, posebno onih koje nude nevladine organizacije (Španija, Irska);
- Strategije regresivnog aktiviranja koje nose rizik kažnjavanja nezaposlenih smanjenjem naknada kada nema poslova koji su im na raspolaganju;
- Jaki rizici za održivost finansiranja sistema socijalne zaštite, sa upotrebom mera kao što su smanjenje (ukidanje) doprinosa poslodavaca (npr. Finska).

Plan ekonomskog oporavka koje je predložila Evropska komisija 26. novembra 2008. godine ne predstavlja glavnu promenu od preovlađujuće paradigme kao što su svi glavni predlozi formulisani u skladu sa Lisabonskom strategijom, sa eksplicitnim pokušajem da se uključe pod trenutno postojeći politički okvir. Na primer, mere koje se odnose na zaposlenost, su u okviru referentne fleksibilnosti i agendi aktivne inkluzije, ističući potrebu stavljanja posebnog naglaska na mere

²⁸ U mnogim ovim zemljama pristup pre krize je karakterisao najpre ekonomski rast a potom briga o ulaganju u društvenu infrastrukturu. Društvene posledice ovog pristupa su bile zamagljene u svetlu rasta koji se merio kroz BDP i većeg bogatstva srednje klase koja je nestajala. Ali sada je kriza dovela do drastičnog smanjenja već jasnih javnih i društvenih troškova. Škole i bolnice su zatvorene. Plate nastavnika i sestara su smanjene za čak 20% i 30%, kao što je u 2009. godini bio slučaj u Letoniji.

promocije zapošljavanja, doživotnog učenja i brze integracije na tržištu rada. Socijalne nevladine organizacije takođe već duže vremena traže politike koje aktivno promoviraju socijalnu inkluziju i revidiraju Lisabonske strategije zasnovane na održivom socijalnom i rastu životne sredine i stvaranju radnih mesta. Finalna verzija Plana ekonomskog oporavka stavlja *jači naglasak na „najranjivije“* kao što i paket Komisije predlaže mere za ublažavanje uticaja krize na najranjivije grupe. Ovo je pozitivno i u skladu sa predlogom Socijalne platforme sačinjene sredinom novembra 2009. godine koja je istakla potrebu većeg fokusa na socijalne posledice krize. Osim toga, druge evropske mreže socijalnih nevladinih organizacija pod okriljem SOLIDAR-a ipak osuđuju nedostatak bilo kakvog eksplicitnog pomena ili potrebe za preusmeravanjem na ulaganja u društvenoj infrastrukturi (u socijalne i zdravstvene službe, i posebno u različite oblasti socijalne ekonomije) i borbom protiv finansijske isključenosti ili ulogom civilnog dijaloga u negovanju socijalne uključenosti i procesa aktivne inkluzije.

Interesantno je da je uloga socijalnih službi u Planu ekonomskog oporavka istaknuta pre svega kao oblast rasta u smislu stvaranja radnih mesta, koja bi „trebalo da bude podsticana u oblastima poput lične zdravstvene nege i socijalnih službi, koje su bogat izvor stvaranja radnih mesta i takođe služe kao instrument pristupa i mogućnosti“. SOLIDAR pozdravlja prepoznavanje zaposlenosti (stvaranja radnih mesta) potencijalom za treći sektor. Ipak, svedoci smo rastućih poteškoća sa kojima se javne vlasti suočavaju u finansiranju svojih kratkotrajnih budžeta i jasnog rizika smanjenja i rasporeda zarada kao i rastućeg broja nesigurnih poslova u ovom sektoru. Kako se očekuje da će trenutna kriza dovesti do još većeg porasta nezaposlenosti i socijalne isključenosti, prema mišljenju SOLIDAR-a, *širok spektar javnih politika i sveobuhvatna mreža socijalnih službi*, koje finansiraju prihodi od zaposlenosti (socijalni doprinosi) i javno finansiranje (zasnovano na porezima) bi trebalo da budu stimulisani. Kriza će ipak stvoriti pritisak na oba izvora finansiranja i možemo strahovati da će finansijske osnove obeju društvenih infrastruktura i kvalifikovan kadar potonuti. Ovo je scenario koji će najverovatnije stvoriti nove pretnje razvoju dostupnih, pristupačnih i kvalitetnih socijalnih službi.

SOLIDAR podržava predloge za *izlazak iz krize*²⁹ koje su navele socijalne nevladine organizacije. SOLIDAR posebno podržava sledeće pozive: 1) ne opovrgavanje socijalnih, zdravstvenih i obrazovnih investicija; 2) ulaganje u osnovni paket usluga da bi se kreirao održiv i pristojan posao; 3) implementacija preporuka Komisije o aktivnoj inkluziji i anti-diskriminaciono zakonodavstvo; 4) koncentracija novca iz Evropskog socijalnog fonda na ciljeve politika socijalne uključenosti. Takođe, svima treba biti garantovan pristup osnovnim bankarskim uslugama da bi se efikasno borili protiv finansijske isključenosti. Pored toga, postoji jasna

²⁹ Videti: <http://www.socialplatform.org/PolicyStatement.asp?DocID=19906> za Socijalnu platform od 19. novembra 2008. godine.

potreba za pooštavanjem finansijske regulacije usled reformisanja izgleda finansijskog tržišta.

Evropski socijalni model

Evropski savet je u Barseloni marta 2002. godine definisao evropski socijalni model (ESM) koji se zasniva na „dobraj ekonomskoj performansi, visokom nivou socijalne zaštite i obrazovanja i socijalnom dijalogu“. Razvijen je na osnovi postignuća u poslednjim decenijama kao što su univerzalno dostupni obrazovni i zdravstveni sistemi, „institucionalizovana solidarnost“ unutar sveobuhvatnih struktura socijalne zaštite, razlike u prihodima koje se održavaju na veoma niskom nivou kroz preraspodelu, doprinos socijalne zaštite ekonomskoj produktivnosti i visok stepen socijalnog mira koji je rezultat dobro artikulisanog socijalnog partnerstva. Vrednosti oličene u ovim dostignućima uključuju ljudsko dostojanstvo, jednakost, pravdu, solidarnost i subsidijarnost i odgovaraju osnovnim vrednostima, principima i pravima navedenim u Povelji o osnovnim pravima u Evropskoj uniji³⁰. U velikoj koaliciji članica organizacija Socijalne platforme, SOLIDAR se zalaže da takav evropski socijalni model postane ključni referentni okvir i dalji razvoj Strategije Evropa 2020.

Evropski socijalni model *u svojim različitim nacionalnim tumačenjima i konfiguracijama* mora biti viđen, posebno u uslovima krize, kao referentna tačka za ulaganja u mehanizme kolektivne solidarnosti i u inkluzivnim i demokratskim društvima.

- *Socijalna politika* definisana u širem smislu (obuhvatajući polja zaposlenosti, zdravstva, socijalne zaštite i stanovanja) *takođe se mora posmatrati kao ulaganje a ne samo kao izdatak (trošak)*. Održiv ekonomski i socijalni razvoj mogu jedino biti sačuvani ako postoje dovoljna ulaganja u društvenu infrastrukturu. Zauzvrat, oni su potrebni za promociju socijalne uključenosti i za jačanje socijalne i teritorijalne kohezije. Infrastrukturu ovde treba šire razumeti u smislu obuhvata institucija i službi (npr. socijalno osiguranje, obuka, stanovanje), kvalifikovanog osoblja, i volontera kao i dovoljnog finansiranja od strane kolektivno finansiranih izvora. Jedino sa ovakvom infrastrukturom, pristup pojedinaca i grupa zasnovan na pravima, ulaganje u ljude radi usavršavanja, sticanja kvalifikacija i osnaživanja, kao i podržavajuće mere preraspodele pihoda i bogatstva mogu, prema mišljenju SOLIDARA, sprečiti povećanje nejed-

³⁰ Više o OMC pročitati u: 1) Lothar Witte: *Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?* Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) (ed.): *Internationale Politikanalyse. Europäische Politik*, Dezember 2004.

nakosti u prihodima, rastuće siromaštvo, isključenost (kako iz društva tako i zapošljavanja) i diskriminativno ponašanje.

- SOLIDAR takođe podseća na *korisne efekte testiranih alternativnih modela ekonomske aktivnosti*, uglavnom različitih formi socijalnog preduzetništva zasnovanog na vrednostima (entreprendre autrement). Organizacije socijalne ekonomije uspešno povezuju ekonomsku efikasnost sa težnjom za zajedničkim interesom i realizacijom ciljeva socijalne politike, posebno inkluzije na tržištu rada i učešća u društvo, takođe uključujući ranjive i osobe sa invaliditetom.

Dalji razvoj ESM strogo zavisi od toga kako će kreatori politike koristiti Lisabonsku strategiju i kako će biti interpretirana u Evropskom sudu pravde (ECJ). Pitanja koja se ponavljaju su:

- Da li nam je potrebno više zakonodavstva ili pre pojačan OMC³¹, uglavnom u oblastima socijalne zaštite/socijalne uključenosti, migracija, mladih i obrazovanja?
- Šta bi bila dopunska uloga za intenziviranu razmenu iskustava i dobre/loše prakse?
- Koji minimalni evropski standardi su nam potrebni i zašto? Na primer, sporazum o zajedničkoj evropskoj definiciji adekvatnosti i zajedničkih metoda za uspostavljanje adekvatnosti, kao i redovno ažuriranje u skladu sa troškovima života unutar okvira Direktive o minimalnim prihodima?
- Da li trebamo više da koristimo zajedničke principe i smernice kao već analizirane i primenjene instrumente koji se odnose na fleksigurnost i aktivnu inkluziju, i trenutno razvijene s obzirom na kvalitet SSGI?

Uloga Evrope u promociji vrednosti i principa evropskog socijalnog modela i politika primene ciljeva Lisabonske strategije

Veliko smanjenje zaposlenosti koje je rezultat trenutne krize ne proizvodi samo nesigurnu situaciju od siromaštva za mnoge zabrinute muškarce i žene već ima i uticaj na razvoj susedstava, gradova ili celih regiona. U srednjoročnom smislu, *porast opasnosti i siromaštva, ali i rastući broj ranjivih ljudi* kao što su migranti ili mladi bez posla ili bez dobrih izgleda za njegovo dobijanje u bližoj budućnosti *predstavlja pretnju demokratiji* kao što učešće svih pripadnika jednog društva i predstavljanje njihovih briga u procesima odlučivanja nisu više zagarantovani i sve

³¹ Za predloge u vezi sa tim pogledati:

http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=17574&thebloc=20557.

veći broj živi ili odrasta bez izgleda za jednake mogućnosti i socijalne promocije. Sa rastućim siromaštvom i isključenošću dolazi i do dezintegracije društava.

Stoga *politički prioriteti* u narednim mesecima ne treba samo da budu fokusirani na ponovno uspostavljanje funkcionisanja bankarskog sistema i stabilnost zajedničke evropske monete, već posebno na podršku onim ljudima i društvenim grupama koje su neposredno pogođene krizom. Sa (novim) socijalnim rizicima se treba suočiti unutar Evrope, s obzirom na činjenicu da:

- Skoro 1 od 6 državljana Evrope trenutno živi blizu ili ispod praga siromaštva;
- Broj nezaposlenih i mladih koji nemaju stručne kvalifikacije je u porastu;
- Postoji sve veći broj siromašnih koji rade i ljudi sa nesigurnim poslovima, koji rade sa netipičnim ugovorima ili bez pristojnih radnih uslova uprkos stvaranju 15 miliona novih radnih mesta širom Evrope u poslednjoj deceniji;
- Postoje nerešeni izazovi koji se odnose na radnu migraciju iz zemalja van Evropske unije i unutar EU koji takođe pozivaju na sagledavanje značaja odgovarajućih sistema za prepoznavanje stručnih kvalifikacija stečenih van zemlje trenutnog boravka ili radnog mesta;
- Postoji visok i verovatno rastući broj nedokumentovanih migranata, i to uglavnom žena;
- Postoji održavajuća diskriminacija na osnovu pola, starosti, invaliditeta, etničkog porekla i/ili rase, seksualne orijentacije, religijskog opredeljenja ili životne filozofije, kako na tržištu rada tako i uopšte u svim sferama društva, a ne samo u pogledu pristupa službama od zajedničkog interesa.

EU ima *aktivnu, čak i pro-aktivnu ulogu u obezbeđivanju efikasne primene osnovnih (socijalnih) prava* koja su predviđena u Povelji o osnovnim pravima. U oblastima kao što su (rodna) ravnopravnost, ne-diskriminacija, zaštita radnika, socijalne sližbe ili integracija migranata, potencijal Lisabonske strategije se mora iskoristiti. Evropa mora da *postavi standarde* (npr. u zapošljavanju i profesionalnoj obuci), *regulaciju*, (npr. za obavljeni rad i privremeni agencijski rad) i *zahteve* (npr. za pravni okvir i kvalitet SGI i SSGI) *da bi sprečila „gubitak (nestajanje)“ državljana EU, posebno onih među njima koji su ranjiviji, u nepovoljnom položaju i manje mobilnih*, kao rezultat povećane integracije unutrašnjih tržišta i izloženosti uticajima trgovine i politika finansijskih tržišta koje proizilaze iz evropskog ili čak globalnog obima rada.

Ako Evropa teži da doprinese efikasnijem smanjenju siromaštva i odlučujućem uticaju na borbu protiv različitih aspekata siromaštva, socijalne isključenosti i diskriminacije, ona mora da *unapredi i osnaži uključenost sindikata i organizacija civilnog društva kako na nacionalnom tako i na evropskom nivou*. Ovo bi povećala

lo verovatnoću vršenja stvarnog uticaja na glavnu orijentaciju, ciljeve, indikatore i procese monitoringa koji se odnose na:

- Lisabonsku strategiju (do 2009/2010): Nacionalni program reforme (NRP); Nacionalna strategija reforme socijalne zaštite i socijalne uključenosti (NRS SPSI);
- Strategije Evropa 2020 (od 2010): Nacionalni program reforme (NRP); vodeći modeli inicijativa, uključujući Evropsku platformu protiv siromaštva; ciljeve nacionalnih politika i indikatore;
- Evropsku strategiju zapošljavanja 2010-2020 koju je definisao novi set integrisanih ekonomskih i smernica zapošljavanja;
- Ojačani OMC za socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost koji treba da podstakne koordinaciju politika i – gde je odgovarajuće – da utiče na konvergenciju politike: definisanje nacionalnih ciljeva; unos u izveštajima (podaci, npr); procene NSR i preporuka Evropske komisije; peer review proces i sl.
- Evropska godina 2010 borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti: Nacionalna tela implementacije (NIB); aktivnosti i finansiranje;
- Implementacija preporuka Komisije o aktivnoj uključenosti.

Studija koju je nedavno objavila Evropska fondacija za unapređenje životnih i radnih uslova (Eurofound) naglašava ulogu koju bi socijalni partneri mogli da imaju u suočavanju ne samo sa nesigurnim poslom već i socijalnoj isključenosti³². Sindikati na evropskoj sceni imaju važnu ulogu u okviru *evropskog socijalnog dijaloga* posebno u pogledu nacrtu zakonodavstva – kao što je rađeno prethodnih godina, npr. u slučaju odsustva roditelja; porodijskog odsustva; radnog vremena; angažovanja radnika; privremenog agencijskog rada; sezonskog rada – organizacije civilnog društva moraju da ponovo potvrde svoju ulogu u okviru socijalnog dijaloga. One se mogu vratiti na nove instrumente Lisabonskog ugovora, koji su podrška participatornom upravljanju kao što je socijalni OMC. Organizacije civilnog društva bi trebalo da aktivno promovišu događaje koji se fokusiraju na borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti, kao što su godišnji okrugli stolovi, godišnji sastanci ljudi koji su siromašni i socijalno isključeni³³ i *peer review* proces.

Prevod sa engleskog: Dragana Stanković

³² Eurofound (ed.) (2010): Foundation Findings: Opening the door – The role of social partners in fostering social inclusion, <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0944.htm>.

³³ Svrha ovih godišnjih sastanaka je u prilici da se saslušaju siromašni ljudi i da se uspostavi dijalog sa kreatorima politika i donosiocima odluka u oblasti borbe protiv siromaštva i društvene isključenosti na evropskom i nacionalnom nivou. Na ovaj način se takođe stimulišu aktivnosti i inicijative koje uključuju marginalne grupe u proces traženja rešenja i izrade strategija i politika koje bi poboljšale njihove živote. Više informacija o sastanku u 2008. godini na: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/events_en.htm#7_meeting and on the 2009 meeting: <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/eapn-report-2009-en-web2-light-version.pdf>.

Literatura

Social Policy: Resources and Publications: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=1475&langue=EN

Project „Together for Social Europe“: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=14407&la=1&langue=EN

Project „Decent Work: A Key for Effective Industrial Relations“: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=14404&la=1&langue=EN

Western Balkans Newsletter: http://www.solidar.org/Page_Generale.asp?DocID=20485&langue=EN

SOLIDAR Briefing Nr. 19: A New Directive for Europe in the Western Balkans. 5 Civil Society Recommendations for the Enlargement Commissioner (March 2010)

http://cms.horus.be/files/99931/MediaArchive/14_SOLIDARBriefing-Enlargement.pdf

Mathias Maucher

SOCIJALNA UKLJUČENOST I PROMOCIJA SOCIJALNE EVROPE: KONCEPTI I OKVIRI NA NIVOU EVROPSKE UNIJE

R e z i m e

Članak najpre razrađuje *glavne koncepte koji se odnose na socijalnu uključenost* i nalaze se u drugom delu. U trećem delu, članak se bavi instrumentima politike u *oblasti socijalne uključenosti konceptualizovane i implementirane na nivou Evropske unije*. Četvrti deo sadrži dodatne reference o izdvojenim problemima Strategije Evropske unije o socijalnoj uključenosti u zemljama Jugoistočne Evrope. U petom delu predstavljeni su odabrani podaci koji ilustruju različite aspekte siromaštva i socijalne isključenosti širom Evrope, naročito *u kontekstu trenutne krize*. Posebna pažnja je posvećena strategijama na nivou Evropske unije za suočavanje sa ekonomskim i socijalnim izazovima krize. U šestom delu, članak predstavlja koncept *evropskog socijalnog modela* pre izlaganja perspektiva u sedmom delu a potom pruža *pregled dokumenata i projekata SOLIDAR-a* koji se odnose na socijalnu uključenost i/ili Jugoistočnu Evropu u osmom delu.

Ključne reči: siromaštvo, socijalna uključenost, socijalna isključenost, strategije EU.

SOCIAL INCLUSION AND THE PROMOTION OF A SOCIAL EUROPE:
CONCEPTS AND FRAMEWORKS AT THE EU LEVEL

S u m m a r y

To start with, the article elaborates on the main concepts used in relation to social inclusion in its section 2. In section 3, the article deals with the policy instruments in the field of social inclusion as conceptualized and implemented at the EU level. Section 4 contains additional references to selected issues around the EU social inclusion strategy in the countries in South Eastern Europe. In the fifth section, it presents selected data to illustrate different facets of poverty and social exclusion across Europe, in particular on the background of the current crisis. Particular attention is devoted to EU-level strategies meant to face the economic and social challenges of the crisis. In its sixth section, the article introduces the concept of a European Social Model, before presenting an outlook in section 7, and then goes on to provide links to the SOLIDAR documents and projects related to social inclusion and/or South Eastern Europe under section 8.

Key words: poverty, social exclusion, social inclusion, EU strategies.

Dragana Stanković

IMIGRACIONA I INTEGRACIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IZMEĐU DRŽAVE I SUPRANACIONALNE ZAJEDNICE

Obrasci evropskih migracija

Pitanja migracije i integracije su sastavni deo evropske istorije, važan deo debate ali istovremeno i izvor velikih kontroverzi. Dok se neke od članica već duži niz godina suočavaju sa migracionim tokovima, druge, prvenstveno nove članice, postale su tek od nedavno odredišta emigranata pa se stoga još uvek nalaze u fazi kreiranja migracionih i integracionih politika. Imigracija je bez sumnje sveprisutni činilac EU kao celine i nadnacionalne tvorevine.

Evropa je bila imigracioni kontinent kroz istoriju. Migratorno ponašanje država članica odlikuje heterogenost. Severne zemlje (Švedska, Finska, Irska, Velika Britanija) pokazuju veću dinamiku dok su zemlje centralne Evrope (Francuska, Nemačka, Danska, Luksemburg i Austrija) glavne i najprivlačnije destinacije unutar prostora evropskih migracija. Mediteranske zemlje (Italija, Španija, Portugal) su doživele veliku promenu i od zemalja porekla postale su sada zemlje imigracije za veliki broj emigranata iz Severne Afrike.

Obrasci migracija između (državljana) zemalja članica Evropske unije se u mnogome promenio poslednjih decenija. Ukoliko analiziramo prilive migranata kroz istorijsku prizmu, ekonomski razvoj osamdesetih godina, dezintegracija Sovjetskog bloka i pad Berlinskog zida 1991. godine rezultirao je intenziviranjem migracija ka Zapadnoj Evropi, posebno početkom devedesetih godina. Najveći broj imigranata je bio u kategoriji izbeglica i/ili tražioca azila i članova porodice. Nasuprot ovakvoj tendenciji, države Južne Evrope su bile meta uglavnom ekonomskih migranata.

Prve migracione tokove sedamdesetih godina karakterisali su prilivi migranata radi zaposlenja i taj trend se održao i u narednim decenijama. Sredinom devedesetih može se primetiti blagi porast legalne imigracije iako mnoge zemlje kao glavni problem navode sve veći broj ilegalnih migranata., ali i diverzifikacija zemalja porekla migranata. Najveći broj imigranata dolazi u Evropu po osnovu spajanja porodica ili zbog zaposlenja.

Pravni okvir imigracione politike Evropske unije

Privlačnost zemalja Evropske unije za veliki broj migranata je inicirala potrebu za zajedničkom i koherentnom migracionom politikom koja bi spoljne granice učinila bezbednim.

Evropsku migracionu politiku je sve do sedamdesetih godina prošlog veka odlikovala velika restriktivnost i vera u mogućnost kontrolisanja imigracije što se kasnije pokazalo neodrživim i nerealnim iz više razloga. Najpre, pretpostavka o privremenom karakteru evropskih migracija je bila pogrešna pošto se broj emigranata povećavao čak i onda kada su uvedeni strogi kriterijumi prijema, zahvaljujući pre svega pravnom institutu izbegličkog prava na ujedinjenje porodice. Potom, broj emigranata i vrsta emigracije su bili u direktnoj funkciji sa trenutnom politikom date zemlje (Brochmann, 1999). Uprkos restriktivnim imigracionim politikama koje su bile na snazi u većini država članica do sedamdesetih godina, veliki broj legalnih i ilegalnih migranata je nastavio da pristize u Uniju zajedno sa tražiocima azila.

Do 1973. godine imigracija je posmatrana kao problem na koji bi svaka država trebalo da ponudi rešenje. Od 1985. godine Evropska komisija počinje da razmatra potrebu za kreiranjem imigracione politike Zajednice ali ona nije bila formulisana i konkretizovana na agendi Evropske unije sve do početka devedesetih godina prošlog veka.

Osnova za bavljenje pitanjima imigracije i azila stvorena je u periodu između 1986. i 1992. godine. Cilj stvaranja ujedinjenog tržišta u Zajednici favorizovan je razmatranjem imigracije kao pitanja kojim se treba baviti na nivou Evropske unije. To je postignuto Jedinstvenim evropskim aktom, potpisanim 1986. godine, koji je sadržao i program za harmonizaciju imigracione politike i, između ostalog, stavio naglasak na saradnji između država članica.

Imigraciona i politika azila su bile uvrštene i u agendu procesa integracije Ugovorom iz Maastrichta kao integrativna pitanja trećeg stuba gde se odluke usvajaju u skladu sa mehanizmima međuvladine saradnje. Ugovor iz Amsterdama (1997) je malo ubrzao prelaz ovih pitanja u pitanja od zajedničkog interesa Zajednice blisko ih povezujući sa postignućem evropskog prostora slobode, pravde i sigurnosti. Može se reći da je on predstavljao prekretnicu u EU jer su države članice preuzele obavezu zajedničkog delovanja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, posebno u odnosu na imigraciju i azil čime su postala moguća mnoga zajednička pravna rešenja kojima se regulišu ove oblasti.

Ugovorom iz Amsterdama države članice su se složile o zajedničkoj migracionoj politici. Posebno veliki napredak je načinjen na polju zajedničke politike azila i kontrole spoljnih granica Unije slaganjem u svakom pojedinačnom slučaju o restriktivnim elementima zajedničke politike. Međutim, vlade nisu uspele da se slože u odnosu na upravljanje imigracijom a posebno radnom imigracijom. Ovo

je polje gde se strahuje od gubitka nacionalnih kapaciteta za delanje jer se smatra zadiranjem u jezgro državnog suvereniteta i upravljanja.

Može se reći da začeci zajedničke imigracione politike datiraju iz 1999. godine, odnosno iz Tamperea. Tada dogovoren pristup, a potvrđen usvajanjem Haškog programa 2004. godine, postavlja kao ciljeve jačanje slobode, sigurnosti i pravde u Evropskoj uniji u periodu 2005-2010. godine.

U Finskoj je postignuta saglasnost o sledećim neophodnim elementima imigracione politike Evropske unije:

- Zasnovanost na sveobuhvatnom pristupu upravljanja migracionim tokovima kako bi se uspostavila ravnoteža između humanitarnog i ekonomskog prijema;
- Pravičan tretman državljana trećih zemalja sa krajnjim ciljem dobijanja prava i obaveze koja bi bila uporediva sa državljanima zemalja članica u kojima žive;
- Ključni element u strategijama upravljanja mora biti razvoj saradnje sa zemljama porekla, uključujući i politike ko-saradnje.

Kao prvi korak ka stvaranju zajedničke imigracione politike Evropske unije, Evropska komisija je izdala Saopštenje Savetu i Evropskom parlamentu da bi pokrenula debatu sa drugim evropskim institucijama i civilnim društvom i istovremeno predloženi pristup koji bi trebalo da uzme u obzir i:

Ekonomski i demografski razvoj Unije;

- Kapacitet prijema svake države članice zajedno sa istorijskim i kulturnim vezama sa zemljom porekla;
- Situaciju u zemlji porekla i uticaj imigracione politike na njih (odliv mozgova);
- Potreba za razvijanjem specifičnih integracionih politika (baziranih na pravičnom tretmanu državljana trećih zemalja koji legalno borave u Uniji, prevencija socijalne isključenosti, rasizma, ksenofobije i poštovanje diverziteta) (EC, 2009).
- Ovaj pristup je pratio i predlog iz 2001. godine za usvajanje Otvorenog metoda koordinacije u imigracionoj politici Zajednice kako bi se podstakla razmena informacija o implementaciji zajedničke politike između država članica.

Glavna postignuća u toku perioda implementacije Tampere programa su bila u oblasti spajanja porodica (Direktiva Saveta 2003/86/EC), statusa stanovnika EU sa dugotrajnim boravkom (Direktiva Saveta 2003/109/EC), koja se odnosi na državljanke trećih zemalja sa legalnim boravkom dužim od 5 godina, studente (Direktiva o uslovima prijema državljana trećih zemalja radi studiranja, razmene učenika, besplatne obuke) i istraživača (Direktiva za olakšavanje prijema istraživača).

U pogledu imigracione politike, sporazum iz Nice (potpisan 2001, na snazi od 2003. godine) nije doneo značajne promene. Najvažnije promene koje je done-

la Nica bilo je proširivanje broja slučajeva u kojima će se primenjivati većinsko glasanje u Savetu EU.

Početakom 21. veka primetno je vraćanje država pojedinačnim inicijativama kojima je zajedničko oslanjanje na tržišnu ekonomiju i otvoreno priznavanje nužnosti imigracije. Tako je, na primer, Nemačka usvojila 2002. godine zakon koji predviđa sistem selekcije putem poena koji daje prednost državljanima zemalja koje su kandidati za pristupanje Evropskoj uniji. Francuska, koja periodično vrši regulisanje ilegalnih migracija, takođe se trudi da olakša dolazak strane kvalifikovane radne snage i studenata na tržište rada. Regulisanju su pribegle i nove zemlje imigracije iz Južne Evrope koje su donele zakone koji pospešuju selektivnost migracija i koje usmeravaju migrante ka regionima gde je velika potražnja za radnom snagom. I u Velikoj Britaniji je uveden sistem selekcije na osnovu poena koji je već bio na snazi za imigrante iz Hongkonga (Favell i Hansen, 2002).

Države članice neće moći još dugo da priušte sebi oklevanje i opiranje zajedničkoj politici jer pritisak za suočavanje sa ovim problemom neprestano raste. Može se očekivati da će zajednička migraciona politika ostati čin balansiranja: dok sa jedne strane nacionalne snage moraju biti sačuvane i zaštićene, na drugoj, zbog jedinstvenog evropskog tržišta države članice se moraju složiti o izgradnji pravnog okvira i zajedničkih instrumenata i koncepata jer se jedino tada može postići koherentna, efikasna i legitimna migraciona i politika azila.

Od restriktivnosti ka selektivnosti

Kontekst migracione politike u Evropi je nesumnjivo promenjen u poređenju sa politikom prethodnog perioda. Cilj nekadašnje politike „nulte imigracije“ postaje nerealan za evropske vlade¹ u onoj meri koliko je bio bitan i očigledan cilj politika sve do početka 2000-tih u većini zemalja Unije (Bertossi, 2009). Stoga je poziv na novu, sveobuhvatnu reformu evropske migracione politike iskristalisan u novom „Evropskom paktu o imigraciji i azilu“ koji je Savet usvojio u oktobru 2008. godine. Ovaj pakt nije bio samo pokušaj definisanja novog pristupa u imigracionoj politici već i jasno priznavanje neuspeha prethodnog okvira.

Smernice za reorganizaciju migracione politike koje su sadržane u Evropskom paktu o imigraciji i azilu odnose se na aksiome koji bi trebalo da predstavljaju okvir koherentnije politike u evropskom kontekstu, a koje se tiču sledećih činjenica: izražene potrebe za migrantima ali samo određenih kategorija, neuspeha u privlačenju „korisnih“ migranata (u poređenju sa drugim regionima, Unija privlači mnogo više nisko-kvalifikovanih migranata i članova njihovih porodica), poziv na

¹ Council of the European Union, “European Pact on Immigration and Asylum“, 13440/08, Council of the EU, Brussels, 24 September 2008, p. 2.

globalni pristup, zajedničku regulativu na nivou Unije i na selektivna imigracija kao *sine qua non* uspešnih integracionih politika (Bertossi, 2009).

Izbor migranata na osnovu njihovog profila i uspešnosti integracije se može smatrati direktnim modifikovanim ostatkom stare paradigme o „nultoj imigraciji“. Ova ideja o selekciji imigranata je ugrađena u politikama nedavnih „kriza nacionalnih modela integracije“ koje se smatraju posledicama neuspeha bivših politika kontrole a izbor profila i porekla migranata se percipira kao rešenje za postojeći problem integracije etničkih i verskih manjinskih grupa.

Iako se o brojkama i podacima može polemisati, izgleda da postoji konsenzus oko zahteva za ponovnim otvaranjem granica Evrope talasima radnih migranata naročito jer će Unija izgubiti oko 20 miliona radnika u ovoj deceniji. Od dvehiljadite godine nove selektivne imigracione politike su razvijene u državama Evropske unije, sa ciljem privlačenja potrebnog broja i profila migranata svakoj zemlji pojedinačno. „Ova „ponovo otkrivena“ korisnost imigracije nije samo na internoj agendi država već je jedan od preduslova ostvarivanja cilja Evropske unije da postane prva u svetu „ekonomija zasnovana na znanju“ i ujedno politička zajednica koja može uticati i na sam proces globalizacije“ (Bertossi, 2009: 14).

U te svrhe je Savet Evropske unije 2009. godine usvojio Direktivu koja ima za cilj da olakša uslove ulaska i boravka u Evropskoj uniji za državljane trećih zemalja radi zapošljavanja visoko-kvalifikovanog kadra uvođenjem tzv. plave karte. Ovom direktivom je usklađen postupak prijema zasnovan na zajedničkim kriterijumima država članica EU. Uslovi se tiču posedovanja ugovora o zapošljavanju, odgovarajuću stručnu spremu i određeni minimalni prihod. Ova karta važi za period od jedne do četiri godine, sa mogućnošću eventualnog produžetka pod određenim uslovima ili migriranja u drugu zemlju članicu. Ona je istovremeno garancija jednakog tretmana i povoljnosti pri ujedinjenju porodice. Države članice su obavezne da u periodu od dve godine sprovedu odredbe direktive u svoje nacionalno zakonodavstvo pre nego što budu potpuno primenjene u praksi. Međutim, ova direktiva nije sa oduševljenjem prihvaćena među članovima Evropskog parlamenta i organizacija civilnog društva pošto ne postoje efikasne mere zaštite i čvrste izjave da plava karta neće dovesti do odliva mozgova iz zemalja u razvoju jer je ona zapravo sredstvo za privlačenje eksperata.

I dok opštom migracionom politikom sve više dominiraju pitanja bezbednosti i kontrole migracija, u kvalifikovanoj migraciji Evropska unija ima za cilj da poveća svoj udeo u globalnom visoko-kvalifikovanom humanom kapitalu investiranjem u ljude i tržište rada, kao i u inovaciju i znanje (Hartmann, Langthaler, 2009). To najbolje potvrđuje i budžet od 50 milijardi evra Sedmog Okvirnog programa za istraživanje i tehnološki razvoj za period od 2007-2013. godine koji predstavlja glavni instrument privlačenja i zadržavanja istraživača.

Međutim, na drugom polu je politika Evropske unije o razvoju saradnje koja posmatra odliv mozgova iz zemalja u razvoju kao pretnju ostvarivanju Milenijum-

skih ciljeva razvoja. Bezbednosno-orjentisana migraciona politika Evropske unije je u suprotnosti sa retorikom korišćenja migracija kao potencijalni izvor razvoja u siromašnim zemljama (Verhaenge, 2009: 8). Kako bi se ovo sprečilo Evropska komisija je 2007. godine uvela koncept „cirkularne migracije“ i „mobilnosti partnerstva“ pri čemu će zemlje porekla kao i zemlje prijema imati korist od visokokvalifikovanih migracija. Međutim, ove pretpostavljene međusobne koristi su diskutabilne i pod velikim znakom pitanja prvenstveno zbog neravnopravnog odnosa moći u kome Unija postavlja pravila kojima se treće zemlje moraju povinovati (Hartmann, Langthaler, 2009).

Imigraciona i integraciona politika od nacionalne države do supranacionalne Evropske unije

Evropa se suočava sa velikim izazovima migracione politike. U mnogim regionima pritisak emigracije raste jer sve veći broj ljudi iz najrazličitijih razloga napušta svoju zemlju porekla i traži bolju perspektivu u nekoj od zemalja Evropske unije. Istovremeno, demografske promene koje su u najvećoj meri izražene u starenju stanovništva i polakom nestajanju „evropske populacije“ nameće pojačanu potrebu za imigracijom. Međutim, ne može se reći da postoji politički ili društveni konsenzus oko najbolje migracione politike i kulturnog i etničkog diverziteta (*Angenendt, 2008*). Nesigurnost preovlađuje u odnosu na broj poželjnih i potrebnih imigranata što je instrument koji se koristi u upravljanju migracijama i načinima na koje bi migranti trebalo da budu integrisani.

Sve nacionalne posebnosti se samo umnožavaju na evropskom nivou uz dodatno veliko razlikovanje država uprkos sve većoj sličnosti, u pogledu istorije imigracije, obima i strukture imigracije i zemlje porekla imigranata. Stoga je oduvek problem Evropske unije bio postizanje dogovora o zajedničkoj imigracionoj i integracionoj politici.

Prvi put su šefovi država i vlada pozvali na „energičniju integracionu politiku“ na nivou EU na Samitu u Tampereu. Od tada je Komisija pokrenula seriju inicijativa da bi zadovoljila ovaj zahtev od kojih se posebno ističe „Zajednička agenda za integraciju: okvir za integraciju državljana trećih zemalja u Evropskoj uniji“ iz septembra 2005. godine što je bilo iznenađujuće imajući u vidu čvrstu odlučnost nacionalnih vlada da zadrže svoju ekskluzivnu kompetenciju u osetljivoj oblasti integracione politike.

Najranija napomena o potrebi integracije imigranata datira iz 1974. godine i istaknuta je u Akcionom planu u korist radnih migranata i njihovih porodica². Ovaj

² European Commission, Action Programme in favour of migrant workers and their families COM (74) 2250, 11/12/1974.

akcioni plan je bio posledica sve veće imigrantske populacije, uočenog nedostatka stambenog prostora i neadekvatne društvene i obrazovne infrastrukture te je stoga ponudio praktične predloge za rešavanje ovih problema. On je ujedno i početak održivih napora za poboljšanje životnih i radnih uslova imigranata. Nakon što je Savet usvojio ovaj program 1976. godine, interes je opao usled ekonomske krize sedamdesetih i osamdesetih godina, koja je nametnula druga goruća pitanja kao prioritete. Osim toga, ono što je vlade sve više zabrinjavalo bio je stalan rast broja imigranata (što je bio rezultat reprodukcije i spajanja porodica) a ne njihova integracija. Ovo je bilo vreme promene od popustljivog ka restriktivnom pristupu u oblasti imigracione politike (Fielding, 1995), a integracioni procesi nisu smatrani kao velika neophodnost pošto se mislilo da će imigranti ostati samo privremeno u zemlji, prvenstveno kao „gostujući radnici“.

Integracija zaokuplja ponovo pažnju tek sredinom osamdesetih godina potpisivanjem Šengenskog sporazuma i identifikacijom kontrole granica kao jednim od značajnih barijera završetku stvaranja jedinstvenog tržišta. Ovo je bilo okidač za širu debatu o migracijama kako su države članice insistirale da bi pretežni gubitak kontrole unutrašnjih granica bio kompenziran pojačanjem kontrole spoljašnjih granica koja bi garantovala dovoljan stepen kontrole ko može legalno ući u novi prostor slobodnog kretanja (Huysmans, 2000).

Koliko god da je Komsija želela da iskoristi ovaj obnovljeni interes za pitanja migracija da bi istakla nesiguran položaj migranata u Zajednici, Ugovor iz Rima joj nije dao nadležnost u pravnom smislu u ovoj oblasti. Saopštenje „Smernice za migracionu politiku Zajednice“ iz 1985. godine je samo još jedan pokušaj Komisije da učestvuje u pokrenutoj debati o slobodnom kretanju uzevši u obzir socijalno-politička prava migranata radnika, obrazovne potrebe, harmonizaciju migracionog prava i borbu protiv rasizma.³ Nekoliko meseci kasnije Savet je usvojio predložene smernice u rezoluciju što je samo pojačalo brigu država članica od preteranog uplitanja Saveta. Kada je Komisija iskoristila svoju nadležnost da bi uspostavila proceduru konsultacija o migracionoj politici u odnosu na državljane trećih zemalja⁴, nekoliko zemalja članica su ceo predmet dovele do Evropskog suda pravde sa argumentima da je Komisija „izašla“ iz svoje nadležnosti i time narušila njihovu suverenu moć. Evropski sud pravde je presudio da je Komisija zapravo prešla svoju nadležnost a na pitanje da li migracione politike prema trećim zemljama spadaju u društvena pitanja unutar člana 137. Sud je bio na strani Komisije iznevši argumente da na zapošljavanje, ili čak generalno poboljšanje životnih i radnih uslova u Zajednici utiču nacionalne politike prema državljanima

³ European Commission, Guidelines for a Community Policy on Migration, COM (85) 48 final, Brussels, 7/3/1985.

⁴ European Commission, Commission Decision setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries, 85/381, OJ 1985, L217/25, Brussels, July 1985.

trećih zemalja. Ipak, Evropski sud je presudio da je Komisija uključujući mere za kulturnu integraciju državljana trećih zemalja prešla svoju nadležnost.

Nakon ove situacije, Evropska unije se dugo uzdržavala od direktne intervencije u politički osetljivim oblastima kao što je integraciona politika. Sve do nedavno, države članice su čvrsto insistirale na ekskluzivnoj nadležnosti u ovoj oblasti. Kako je pitanje integracije imigranata usko povezano sa nacionalnim identitetom i članstvom, vlade su bile dugo odlučne da zadrže kontrolu nad prijemom imigranata u smislu ko i pod kojim uslovima može ući u zemlju. Impuls za eventualnu integracionu politiku na nivou Evropske unije dao je, već pomenuti, ugovor iz Amsterdama kojim je udaren temelj zajedničkog okvira imigracione i integracione politike. Članom 63 su predviđene konkretne mere imigracije i azila koje je trebalo da budu preduzete na nivou EU. Institucije Unije su sada po prvi put imale priliku da oblikuju političke odluke u ovim oblastima što je posebno koristilo Komisiji zbog prava zakonodavne inicijative. Iz ovih razloga je osnovan Generalni Direktorat za socijalna pitanja i zapošljavanje čime je Komisija konačno dobila šansu da ima veći uticaj s obzirom da je dugo bila primorana da ima samo savetodavnu ulogu. Međutim, teorija i praksa se retko podudaraju.

Jedan od razloga prebacivanja nadležnosti na nivo Evropske unije u oblasti migracija je direktno povezan sa uspostavljanjem „prostora slobode, bezbednosti i pravde u kome je osigurano slobodno kretanje ljudi u vezi sa odgovarajućim merama u odnosu na kontrolu spoljnih granica, azil, imigraciju i prevenciju i borbu protiv kriminala“⁵. Imigranti sa prostora izvan Evropske unije su često posmatrani kao pretnja bezbednosti. Osim toga, odluka da se Uniji (tačnije Komisiji) da uloga u razvoju zajedničke migracione politike je čvrsto branjena ekonomskim razlozima zbog suočavanja evropskih država sa ubrzanim starenjem stanovništva i rastućim nedostatkom kako kvalifikovane, tako i nekvalifikovane radne snage usled čega su stare nacionalne migracione politike sedamdesetih godina morale biti zamenjene. Ukidanje unutrašnjih granica je značilo da imigraciona politika jedne zemlje ima direktne implikacije na druge zemlje Unije čime imigracija postaje „pitanje od zajedničkog interesa“. Države članice su se složile sa Komisijom da zajednička imigraciona politika jedino može biti uspešna ukoliko je podržana evropskim okvirom za integraciju migranata.

Potreba za energičnijom integracionom politikom koja je iskazana u Tampereu je rezultat rastućih tenzija između domicilnog i migrantskog stanovništva. Naime, vlade su shvatile da bi cena ekonomske dobiti od radnih migracija, dugoročno posmatrano, mogao biti društveni konflikt ukoliko bi izostala efikasna integraciona politika i stoga su jasno signalizirale odlučnost da u nju investiraju na nacionalnom i evropskom nivou. Međutim, ovaj pristup je bio usmeren samo na novopridošle migrante ali ne i na već uspostavljene migrantske zajednice.

⁵ Ugovor iz Amsterdama, član J.7.

Osim toga, vlade nisu mogle više da negiraju nedovoljnu i/ili nezadovoljavajuću integrisanost ovih zajednica.

Dvehiljadite godine Komisija je ponovo inicirala debatu izloživši nove ideje u Saopštenju o integraciji u Zajednici⁶ naglašavajući demografski deficit kao glavni razlog za usvajanje liberalnijih imigracionih politika. Ovim je i uveden koncept građanskog državljanstva čiji je cilj „garantovanje osnovnih prava i obaveza imigranata koje će postepeno sticati tokom vremena tako da budu tretirani na isti način kao i državljani njihove zemlje domaćina, čak iako nisu naturalizovani.“⁷ Komisija je smatrala da bi garantovanje migrantima ovakvog oblika državljanstva bila dovoljna garancija njihovog uspešnog funkcionisanja u društvu. Osim toga, naglašeno je da ovakav pravni okvir za borbu protiv diskriminacije i ksenofobije koji je predložila Komisija mora pratiti specifični integracioni programi na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Uloga koordinacije je dodeljena evropskim institucijama. Ovakav pristup podseća na Lisabonsku agendu koja je zapravo sadžala strateški plan radikalne transformacije evropske ekonomije ali i predstavljala efikasan put poboljšane socijalne kohezije kroz bolju socijalnu zaštitu i modernizovan evropski socijalni model. Stoga je Lisabonska agenda „pokrenula“ proces društvene uključenosti pozivajući države članice da koordinišu svoje politike borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti na osnovu razmena i uzajamnog učenja poznatijem kao Otvoreni metod koordinacije koji je Komisija kasnije uvela i u oblast migracione politike.

Poslednju deceniju razvoja imigracione i integracione politike Unije obeležilo je radikalno preuređenje prioriteta što je usledilo nakon napada na svetski trgovinski centar 11. septembra 2001. godine. Strah od terorizma je imigraciju i unutrašnju bezbednost stavio na vrhu evropske agende (umesto ekonomske konkurentnosti i integracije).

I dok se sama Komisija osećala nesigurno u vezi svojih aktivnosti na promociji integracije zbog ovih događaja, neke države članice su čak pokazale spremnost da iskoriste svoje predsedavanje Savetom u ovu svrhu. Belgija je među prvima preduzela korake da povrati debatu o zajedničkom okviru integracije ali bezuspešno zbog još uvek svežih sećanja na događaje iz septembra. Tek sa španskim predsedavanjem integraciona politika je ponovo bila na agendi na savetu u Sevilji u junu 2002. godine.

Dansko predsedavanje nakon toga je ponovo uspostavilo integraciju migranata za apsolutni prioritet (sa naglaskom na integraciji na tržištu rada). Rezultat ovih pojačanih napora je bio poziv Komisiji da uspostavi mrežu nacionalnih kontaktnih tačaka o integraciji kako bi se kreirao forum za razmenu najbolje prakse između

⁶ European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a Community Integration Policy, COM(2000) 757 final, Brussels, 22/11/2001.

⁷ Isto, p. 9.

država članica na nivou Unije i pronašla uspešna rešenja za integraciju imigranata u svim državama članicama.

Usledio je period kada se Komisija suzdržavala od svake inicijative usled vladajuće negativne klime prema migrantima. U međuvremenu, nacionalni predstavnici su preduzimali izvesne korake kako bi ojačali saradnju u oblasti integracije, i to najpre na Samitu u Solunu 2003. godine, čija je zamisao bila da se mapiraju podaci o migracijama širom Evropske unije, imigracionim i integracionim politikama i praksama sa namerom da se olakša efikasnije upravljanje migracijama i integracijom ali i da se Savet informiše o potencijalnom napretku⁸.

Haškim programom integracija državljana trećih zemalja je svrstana u prvih deset prioriteta u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. To je bio podsticaj da se za vreme holandskog predsedavanja izradi nacrt jedanaest zajedničkih osnovnih principa, inspirisanih holandskom verzijom multikulturalnog modela, koji su ubrzo potom i usvojeni i objavljeni kao „zajednički osnovni principi za integracionu politiku migranata u EU“. Ovi principi su uzeti kao kamen temeljac za razvoj Zajedničke agende za integraciju koja je usvojena u decembru 2005. godine. Najveći deo ove agende predstavljaju predlozi praktičnih mera koje su zasnovane na ovim principima pritom praveći jasnu razliku između predloženih akcija na domaćem (nacionalnom) i evropskom nivou i naglašavajući da je ova lista samo indikativna a svaka od izabranih akcija mora imati u vidu nacionalni kontekst i tradiciju⁹. Snaga ovog dokumenta u odnosu na ostala je u pristupu integraciji kao pitanju kojim bi trebalo da se pozabavi više različitih politika koje sve zajedno čine konzistentan okvir i to ne samo inicijativa koje se preduzimaju u državama članicama, već i budućih inicijativa na nacionalnom i evropskom nivou.

Izveštaj Komisije o implementaciji Haškog programa koji je objavljen 2008. godine nije dao tako optimističnu sliku jer je ukazao na generalno nedovoljan nivo postignuća jer su između ostalog sve inicijative, osim novog izveštaja o integraciji i imigraciji, odložene¹⁰. Tokom prvih šest meseci te godine nije bilo značajnijih događaja koji bi presudno uticali na razvoj zajedničke politike. Zapravo, jedini vredan pomena je osnivački sastanak Evropskog integracionog foruma koji je predložen u Zajedničkoj agendi 2008. godine. Situacija se znatno menja sa francuskim predsedavanjem od jula iste godine kada je francuski predsednik Sarkozy uspeo da privoli svih 27 ministara da potpišu nacrt pakta o slaganju sa zajedničkim pravilima postupanja sa migrantima i tražiocima azila.¹¹ Međutim, ubrzo nakon što je prva originalna draft verzija Imigracionog pakta objavljena, Francuska je

⁸ European Council, Presidency Conclusions, SN1163/03, Thessaloniki, 11/10/2003, 10.

⁹ European Commission, Common Agenda on Integration, COM(2005) 389, 15.

¹⁰ European Commission, Report on Implementation of the Hague Programme for 2007, COM(2008)373 final, Brussels, 2/7/2008.

¹¹ “EU backs French immigration pact“, dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7493902.stm> July 7th 2008.

povukla predlog o sklapanju imigracionih ugovora pošto se susrela sa opiranjem nekih zemalja, u prvom redu Španije.

Razvoj politike je karakterisao promena naglaska od među-vladinog pristupa razvoju zajedničkih politika Evropske unije u određenim oblastima ka obnovljenom naglasku na nacionalnu kontrolu i međuvladinu saradnju. Fokus je takođe pomen od bezbednosnih briga (kao što je bio slučaj sa Haškim programom) ka „transparentnijem i uravnoteženijem pristupom vođenim boljim razumevanjem svih relevantnih aspekata migracija“ (Evropska komisija, 2009).

Ekonomska kriza i niz političkih i institucionalnih nestabilnosti učinili su 2009. godinu manje pogodnom za kreiranje novog programa integracije i imigracije u Uniji. Međutim, i pored toga, program iz Stokholma ističe migracije kao prioritetnu oblast razmatrajući pitanja migracije i razvoja, radne migracije, prava državljana trećih zemalja, integracije, ilegalne migracije, kao i niz pitanja koja se tiču azila.

Početak recesije je izazvao i rasplamsao nagađanja o kratkoročnim i dugoročnim efektima krize na broj migranata i migracione tokove unutar Evropske unije. Inicijalni uticaj se najviše ispoljio na tržištu rada i (nesrazmerno nepovoljnom) položaju ne-državljana.

Globalni pristup i zajednički principi se odnose na: politike dobrog upravljanja (legalnim) migracijama, jačanje mera protiv ilegalne imigracije, fokus i veća sredstva za jačanje pozitivne sinergije između migracija i razvoja, poboljšano upravljanje spoljnim granicama Evropske unije, integracija imigranata i završetak zajedničkog evropskog sistema azila sa krajnjim ciljem da „ljudi migriraju iz izbora a ne nužnosti“ (Evropska komisija, 2009).

Postavlja se pitanje da li Evropska unija uopšte ima zajedničku integracionu politiku? Zenou na primer, čak postavlja pitanje opravdanosti njenog postojanja u smislu poželjnosti da zemlje kao što su Francuska i Velika Britanija sa pedesetogodišnjim iskustvom imigracije imaju istu politiku kao Švedska, Poljska, Italija gde je imigracija relativno nov fenomen (Zenou, 2008). I pored postojanja zajedničkog okvira odnosno direktive (kojima su migranti formalno zaštićeni od izloženosti diskriminaciji) i zajedničkih principa integracije, ne može se reći da postoji zajednička integraciona politika u Evropi nasuprot velikoj volji za sprovođenje zajedničke migracione politike.

Unapređenje saradnje između država članica u pogledu integracione politike se nameće logičnim zbog slobode kretanja unutar Unije. S obzirom da ne postoji jedinstven evropski identitet, teško je postići saglasnost o zajedničkoj integracionoj politici iz razloga što etnički identitet odražava istoriju svake zemlje. Međutim, neke mere ipak mogu zajedničke a pritom i efikasne za sam proces integracije, posebno one koje inkorporiraju odnos između sredine, etničkog identiteta i tržišta rada (Zenou, 2008). Trenutni migracioni trendovi, migracioni potencijali susjednih zemalja kao i svi prateći izazovi i mogućnosti ukazuju na oblasti kojima se evropska vlada mora najhitnije baviti.

Literatura

- Angenendt, S. (2008), *The Future of European Migration Policy – Motivations, Obstacles, and Opportunities*, Policy Paper of the Heinrich Böll Stiftung, dostupno na: http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1803.asp
- Bertossi, C. (2009), *How Can Europeans Agree on a Common Migration Policy?*, report of the IFRI/Barrow Cadbury Trust, Brussels
- Brochmann, G. (1999), The Mechanism of Control, U: *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, (edited by: Brochmann, G, Hammar, T.), Oxford, New York
- Council of the European Union, “European Pact on Immigration and Asylum“, 13440/08, Council of the EU, Brussels, 24 September 2008, p. 2.
- EC, (2009), *Moving Europe: EU research on migration and policy needs*, Directorate-General for Research Socio-economic Sciences and Humanities, dostupno na: http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/policy-review-migration-publication_en.pdf
- EU backs French immigration pact*
dostupno na: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7493902.stm> July 7th 2008
- European Commission, Action Programme in favour of migrant workers and their families COM (74) 2250, 11/12/1974.
- European Commission, *Commission Decision setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries*, 85/381, OJ 1985, L217/25, Brussels, July 1985.
- European Commission, *Common Agenda on Integration*, COM(2005) 389, 15
- European Commission, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament on a Community Integration Policy*, COM(2000) 757 final, Brussels, 22/11/2001.
- European Commission, *Guidelines for a Community Policy on Migration*, COM (85) 48 final, Brussels, 7/3/1985.
- European Commission, *Report on Implementation of the Hague Programme for 2007*, COM(2008)373 final, Brussels, 2/7/2008.
- European Council, *Presidency Conclusions*, SN1163/03, Thessaloniki, 11/10/2003, 10.
- Favell, A, Hansen, R. (2002), Markets against Polics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 28, no.4, p. 581-601
- Fielding, A. (1995), Immigration, Institution and Politics: the Evolution of European immigration policies, u: King, R. (ed.) (1995), *Mass Migration in Europe*, Chichester, Wiley

- Hartmann, S, Langthaler, M. (2009), *The Race for the Best: A European Perspective on the Brain Drain*, European Social Watch Report, dostupno na: http://www.socialwatch.eu/wcm/brain_drain.html
- Huysmans, J. (2000), The European Union and the securitization of migrant“ U: *Journal of Common Market Studies*, XXXVIII, 5, decembar, 2000, 759
- Verhaenge, P. (2009), *Coherence between Migration and Development Policies*, dostupno na: <http://www.socialwatch.eu/wcm/coherence.html>
- Zenou, Y. (2008), *How common is integration policy in Europe?*, U: S. Gustavsson, L. Oxelheim, and Lars Pehrson (Eds.), *How Unified in the European Union*, Berlin: Springer Verlag, pp. 139-155

Dragana Stanković

IMIGRACIONA I INTEGRACIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE IZMEĐU DRŽAVE I SUPRANACIONALNE ZAJEDNICE

R e z i m e

Evropska unija kao imigracioni kontinent se suočava sa problemom kreiranja efikasne migracione politike koja bi odgovorila na sve potrebe evropskog društva. U odnosu na dva ključna pitanja migracione politike Unije – kontrola imigracionih tokova i integracija migranata, i pored postojanja zakonodavnog i institucionalnog okvira zajedničke politike, postoje znatne razlike između država članica koje su posledica njihovih nacionalnih osobenosti. Nemogućnost samostalne kontrole ovih procesa, želja da se zadrži nadležnost u ovoj oblasti i potrebe tržišta rada su umnogome određivali imigracionu i integracionu politiku.

Naznačeni pravac kreiranja migracione politike Unije u narednom periodu biće determinisan imperativom balansa između dve dimenzije: selektivnost/restriktivnost (uz apsolutni prioritet borbe protiv ilegalne migracije i pokušaju ograničenja migracija po osnovu spajanja porodice i azila) i evropska solidarnost/nacionalni suverenitet (odnosno model relativnog ali održivog, otpornog suvereniteta kroz koji bi nacionalne države zadržale nadležnost nad migracionim politikama koristeći supranacionalne instrumente i metode).

Ključne reči: imigraciona politika, integraciona politika, selektivnost, restriktivnost, visoko-kvalifikovani migranti

THE EU IMMIGRATION AND INTEGRATION POLICY BETWEEN
THE STATE AND SUPRANATIONAL COMMUNITY

S u m m a r y

As an immigration area, the European Union has been facing the problems of creating an efficient migration policy, in order to be responsive to all needs of the European society. Regarding two key issues of the Union's migration policy – i.e. control of immigration trends and integration of migrants – apart from the existence of a legislative and institutional framework of joint policies, there are significant differences among the member states, resulting from their national specificities. Inability of independent controls over those processes, aspirations to keep competencies in this area and needs of labor markets have significantly determined immigration and integration policy.

In the following period, directions in the process of creating the Union's migration policy will be determined by an imperative of balancing between two dimensions: selectivity / restrictiveness (while combating illegal migrations and trying to reduce migrations based on family reunion and asylum will have top priority) and the European / national solidarity (i.e. a model of relative, but sustainable, resistant sovereignty based on which national states would keep their competencies over migration policies using supranational instruments and methods).

Key words: immigration policy, integration policy, selectivity, restrictiveness, highly-qualified migrants.

Marina Pantelić

EVROPSKI SOCIJALNI FOND I PODRŠKA SOCIJALNIM REFORMAMA

Uvodno razmatranje

Više od pola veka, Evropska unija je posvećena ideji stvaranja novih radnih mesta i jednakih mogućnosti za sve. Zajedno sa državama članicama, Evropska komisija ulaže velike napore kako bi pomogla ljudima širom Evrope da unaprede svoje izgledе za zaposlenje. Suočena sa izazovima globalizacije, novim tehnologijama, starenjem stanovništva, a sve u cilju stvaranja novih i boljih radnih mesta za sve, Unija mora da izvrši modernizaciju i reformu tržišta rada, a ključ tih reformi leži u kvalifikovanoj, obučenoj i prilagodljivoj radnoj snazi i kvalitetnom zapošljavanju. Samo ulaganjem u svoj najdragoceniji resurs, u svoje građane, Unija može da ostvari punu zaposlenost i rast produktivnosti.

Evropski socijalni fond (u daljem tekstu ESF) predstavlja instrument namenjen da građanima Evrope obezbedi sigurnost i prosperitet u svetlu novih i nadolazećih ekonomskih, socijalnih i demografskih promena. Osnovan Ugovorom iz Rima 1957. godine, kao glavni finansijski instrument Evropske unije za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja, ESF nastoji da unapredi mogućnost zapošljavanja, da doprinese povećanju životnog standarda i da poveća mobilnost radne snage, kako među profesijama, tako i između regiona (Jovanović, 2004). U isto vreme, on je i glavno sredstvo Evropske unije za ulaganje u ljude. On podstiče zapošljavanje i socijalnu uključenost ostvarujući doprinos u svim političkim oblastima. Takođe, pomaže ljudima da unaprede svoje obrazovanje i veštine, što pozitivno utiče na njihove izgledе za zaposlenje. Investiranjem u ljude, ESF omogućava pojedincima da realizuju svoje socijalne i profesionalne potencijale što doprinosi izgradnji jake „socijalne Evrope“ koja po konkurentnosti može da parira bilo kojoj privredi sveta, dok u isto vreme garantuje visok životni standard svojim građanima.

Danas, pedesetak godina kasnije, zapošljavanje je i dalje glavni prioritet ESF-a, s tim da su evropski naponi sada usmereni ka suočavanju sa izazovima koje sa sobom nosi globalizacija, nove tehnologije i sve brže starenje stanovništva. U aktuelnom sedmogodišnjem, finansijskom i programskom periodu, ESF nastavlja da promovise ekonomsku i socijalnu koheziju i solidarnost između država članica.

Takođe, radi i na ostvarivanju ciljeva EU u pogledu postizanja pune zaposlenosti i društvenog napretka, ravnopravnosti između žena i muškaraca, generacijske solidarnosti, a istovremeno boreći se protiv socijalne isključenosti i diskriminacije.

Međutim, postoje oprečna mišljenja u pogledu stvarnog doprinosa koji ESF ostvaruje. Kritike rada ESF-a polaze od pitanja „da li je finansijska posvećenost ESF-a u navedenim oblastima opravdana njihovim rezultatima“ (Braüninger, 2008:95). S'tim u vezi, Fondu se zamera da je, „naročito posle reforme iz 1988. godine, čvrsto uključen u regionalnu kohezionu politiku, i time prvenstveno usmeren na finansijsko unapređenje strukturno slabih regiona, a tek na drugom mestu na podržavanje grupa strukturno zapostavljenih na tržištu rada, kao što su dugoročno nezaposleni ili mladi“ (Treib, 2006:34).

Upravo je pomoć ekonomski manje razvijenim regionima ono što ESF-a kao instituciju stavlja pod znakom pitanja. Naime, Fond se ne ograničava samo na pružanje pomoći nerazvijenim zemljama u oblasti obuke njihove radne snage. Naprotiv, „Fond se bavi naročito sumnjivom pomoći strukturno nerazvijenim regionima, čak i u razvijenim zemljama, koje bi sasvim bile u stanju same da podnesu teret regionalnog razvoja u onoj meri u kojoj je to politički poželjno“ (Braüninger, 2008:95).

Evropski socijalni fond – šira slika

Evropski socijalni fond je najstariji strukturni fond i glavni finansijski instrument EU za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Alternativan naziv bi mogao da bude Evropski fond za zapošljavanje, ali naziv Evropski socijalni fond ističe činjenicu da je prvenstveno reč o ljudima, odnosno o ulaganju u ljude. Evropski socijalni fond je osnovan 1957. godine, kada i Evropska ekonomska zajednica, sa specifičnim ciljem da ljude zadrži na poslu i da doprinosi borbi protiv nezaposlenosti. Period pedesetih i šesdesetih godina XX veka je bio period rekonstrukcije i zlatnog doba ekonomskog rasta u Evropi, te je aktivnost ESF-a bila usmerena ne na borbu protiv nezaposlenosti, već na prekvalifikaciju i preseljenje miliona migranata koji su došli, pre svega iz južne Italije, da bi radili u proizvodnji uglja, kao i na prekvalifikaciju radnika koji su doživeli neku povredu na radnom mestu. Sticanje novih veština i pomoć pri ponovnom zapošljavanju u to vreme postaće vodeći princip ESF-a sve do danas. Vremenom, Evropski socijalni fond je ulagao u nove sektore i dopreo do različitih segmenata društva. Međutim, više od pola veka, njegov primarni cilj je unapređivanje mogućnosti ljudi za zaposlenje.

Tokom godina ESF je pokazao izuzetnu sposobnost prilagođavanja na stalne promene, kako u ekonomiji, tako i na tržištu rada. Kako su se menjali zahtevi na tržištu rada, tako je i ESF bio tu da obezbedi neophodnu obuku i pomogne ljudima da se prilagode promenama i sačuvaju posao. Kada je nezaposlenost porasla

sedamdesetih godina XX veka, kao posledica ekonomske recesije praćene naftnom krizom 1973. godine, ESF je svoju pomoć usmerio ka onim oblastima i ljudima kojima je pomoć bila najpotrebnija – sektor poljoprivrede, kao i tekstilna industrija bili su prvi korisnici te pomoći. Grupe u društvu koje su nailazile na posebne teškoće prilikom traženja posla, kao što su: mladi, žene, stariji radnici i osobe sa invaliditetom, su takođe, primale pomoć od ESF-a. U tom periodu, dok je ESF prvenstveno bio usmeren na to da ljudima pruži pomoć da steknu neophodne veštine, Evropski fond za regionalni razvoj osnovan je 1975. godine, kao još jedan od strukturnih fondova EU, sa ciljem uspostavljanja ravnoteže u razvoju evropskih regiona i pružanju finansijske pomoći manje razvijenim regionima EU.

Kada je osamdesetih godina XX veka evropska ekonomija počela da se od proizvodnje okreće ka sektoru usluga i informacija, ESF je pomogao obuku visoko kvalifikovanih radnika, za kojima je postojala velika potreba, a prioritet je postala i obuka za korišćenje novih tehnologija. Takođe, ESF je apostrofirao i postojanje dugoročne nezaposlenosti. U međuvremenu, Evropska zajednica je nastavila sa prijemom novih država članica što je doprinelo da fokus i dalje bude na manje razvijenim područjima. Sa pojavom jedinstvenog tržišta došlo je i do bliže saradnje i planiranja između Komisije i država članica. Evropski socijalni fond je postao sastavni deo politike tržišta rada država članica i počeo je neposrednije da reaguje na potrebe regiona.

Devedesete godine XX veka obeležilo je suočavanje sa globalizacijom i starenjem evropskog stanovništva. Opala je potražnja za nisko kvalifikovanim radnicima, dok je u isto vreme tehnološki sektor doživeo procvat. Pad stope nataliteta ukazivao je na neophodnost uključivanja više ljudi u proces rada. ESF je odigrao ključnu ulogu omogućavajući ljudima da dođu do tek otvorenih radnih mesta. Ulagao je napore kako bi pomogao mladima da pronađu odgovarajući posao, starijim radnicima da duže ostanu na poslu i ženama da uspešno usklade profesionalni i porodični život. Na početku novog milenijuma, ESF učestvuje u modernizaciji tržišta rada u novim državama članicama i upravljanju migracionim tokovima. Globalizacija je i dalje veliki izazov i zahteva neprekidno stručno usavršavanje ljudi kako bi ostali u procesu rada. Intencija Evropskog socijalnog fonda je da podstiče ljude da zauzmu fleksibilan i preduzetnički stav u svom poslu, kao i da nastavi da pruža pomoć onima koji se suočavaju sa velikim teškoćama prilikom traženja posla, boreći se protiv dugoročne nezaposlenosti i diskriminacije na radnom mestu.

Na osnovu svega pomenutog, može se zaključiti da je sa razvojem i promenama koje su se događale u samoj EU, rastao i značaj ESF-a. Danas, Fond predstavlja značajnu „alatku“ EU namenjenu da njenim građanima obezbedi sigurnost i blagostanje u procesu aktuelnih ekonomskih i socijalnih reformi. Naime, on je glavni finansijski instrument Evropske strategije zapošljavanja, a ima i odlučujuću ulogu u ostvarivanju ključnih ciljeva Lisabonske strategije. Finansijska pomoć

ESF-a¹ dostupna je preko država članica i regiona EU. Na osnovu toga, države članice i Evropska komisija zajedno rade na izradi sedmogodišnjih Operativnih programa. Operativni programi, kojima se određuju ciljevi i prioritete u radu ESF-a u aktuelnoj finansijskoj perspektivi, se implementiraju u individualne projekte koji se sprovode od strane brojnih organizacija, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, bilo na nacionalnom ili regionalnom nivou. U aktuelnom finansijskom periodu od 2007-2013. godine, ESF raspolaže sa 75 milijardi evra za stvaranje novih radnih mesta, podsticanje socijalne inkluzije, borbu protiv diskriminacije i jačanje institucionalnih kapaciteta (Joint report on social protection and social inclusion 2010, 2010). Usmerenost ESF-a na pojedince i njihove radne živote je najbolji način da se ostvare dugoročni strateški ciljevi.

Ključne oblasti delovanja ESF-a

Kako bi se postigla ekonomska i socijalna kohezija, ESF saraduje sa Evropskim fondom za regionalni razvoj na ostvarivanju dva cilja: cilja konvergencije i cilja regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. Od relativnog bogatstva jedne zemlje ili regiona, izraženog BDP-om po glavi stanovnika, zavisi da li će zemlja ili region biti obuhvaćeni ciljem konvergencije ili regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. Cilj konvergencije podržava rast i otvaranje novih radnih mesta u manje razvijenim regionima, gde su prihodi po glavi stanovnika ispod 75% proseka Unije. Cilj regionalne konkurentnosti i zapošljavanja odnosi se na sve one regione koji nisu obuhvaćeni ciljem konvergencije, a usmeren je na pružanje pomoći bogatijim delovima EU da se suoče sa ekonomskim i socijalnim promenama, globalizacijom i prelaskom na „društvo znanja“.

Da bi ostvario ove ciljeve, ESF finansira projekte i programe u šest ključnih oblasti: (1) ulaganje u ljudske resurse kroz unapređenje sistema obrazovanja i obuke; (2) povećanje prilagodljivosti radnika i preduzeća; (3) unapređenje zaposlenosti i participacije na tržištu rada; (4) podsticanje socijalne uključenosti posebno ugroženih društvenih grupa; (5) partnerstvom do reformi u oblasti zapošljavanja i inkluzije; (6) jačanje institucionalnih kapaciteta i efikasnosti javne administracije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou (ESF, 2010).

Konkurentnost evropske ekonomije leži u visoko kvalifikovanoj i fleksibilnoj radnoj snazi koja je u stanju da se brzo prilagodi promenljivim zahtevima ekonomije zasnovane na znanju. Stoga ESF podržava reformu sistema obrazovanja i obuke kako bi se povećale mogućnosti ljudi za zaposlenje, prilagođava profesio-

¹ „Fond je od samog početka snabdevan samo relativno oskudnim sredstvima. Sredstva su, istina, tokom 70-ih i 80-ih godina značajno povećana, i 2000. godine su iznosila čitavih 9% ukupnih izadataka EU. Ipak, ukupni obim budžeta EU ne čini ni polovinu budžeta na primer Savezne Republike Nemačke, a najveći deo novca i dalje odlazi na agrarnu politiku“ (Treib, 2006).

nalnu obuku potrebama radnika i poslodavaca i doprinosi obuci predavača za rad u različitim stručnim oblastima. Ove reforme posebno ističu mogućnost korišćenja različitih programa doživotnog učenja za radnike. ESF, takođe, promoviše umrežavanje visokoškolskih ustanova, istraživačkih i tehnoloških centara i preduzeća. Sve ove institucije su uključene u proces profesionalne obuke radnika, tako da je odgovarajuća saradnja između njih uslov uspešnosti samog procesa obuke, a i od velikog je značaja za proces izrade i sprovođenja različitih programa doživotnog učenja. U manje razvijenim regionima, ESF, takođe, podržava reforme sistema obrazovanja i obuke u cilju podizanja svesti ljudi o značaju obrazovanja za razvoj društva, sprečavanja ranog napuštanja škole i jačanja ljudskih potencijala u istraživačkoj oblasti (podrška postdiplomskih studija) (EC, 2010).

Kako proces globalizacije dovodi do promena načina života, radnici širom EU moraju biti u stanju da prihvate i da se prilagode tim promenama, kako bi povećali svoje mogućnosti za zapošljavanje. Isti zahtev se postavlja i preduzećima, koja moraju biti fleksibilnija, kako bi se bolje prilagodila novim okolnostima. Kako bi doprineo ovom procesu prilagođavanja, ESF podstiče obuku radnika u cilju sprečavanja nezaposlenosti, zatim podržava karijeru i podstiče pojedince da uzmu aktivno učešće u izgradnji sopstvenih karijera, podstiče profesionalnu i geografsku mobilnost radnika. Takođe, promoviše programe obuke za nekvalifikovane i starije radnike i pomaže u predviđanju zahteva za određenim veštinama i zanimanjima. U čitavom ovom procesu prilagođavanja, važno je uspostaviti ravnotežu između potreba posla za fleksibilnošću i potreba radnika za sigurnošću i daljim mogućnostima za zapošljavanje, te je uloga ESF-a u tom smislu nezamenjiva.

Evropski socijalni fond se zalaže za održivu integraciju posebno ugroženih društvenih grupa na tržištu rada. U tom smislu, on podržava savetovanje i obuku koja je prilagođena potrebama ovih osetljivih društvenih grupa, pronalazi načine za njihovo uključivanje u proces rada i podstiče preduzetništvo. Značajna je i njegova uloga u borbi protiv diskriminacije prilikom traženja posla i na radnom mestu, koja se ogleda u promovisanju različitosti na radnom mestu, podsticanju zapošljavanja starije radne snage i uključivanju migranata u proces rada i podsticanje njihove socijalne uključenosti. ESF značajno doprinosi i poboljšanju položaja žena na tržištu rada, što je u krajnjoj liniji i jedan od ciljeva Lisabonske strategije. Naime, on doprinosi približavanju žena tržištu rada i smanjivanju razlika u zaradama, čime se obezbeđuje finansijska sigurnost žena. Napori ESF-a usmereni su i na: razvoj preduzetništva kod žena i povećanje njihovog učešća u nauci, istraživanju i procesu odlučivanja, borbu protiv stereotipa vezanih za izbor zanimanja i usklađivanje profesionalnog i porodičnog života.

Evropski socijalni fond pruža finansijsku podršku jačanju javnog sektora i usluga na području tržišta rada, kao i jačanju njihovih kapaciteta za donošenje kvalitetnih socijalnih i ekonomskih strategija. Ta podrška usmerena je na: modernizaciju i jačanje tržišta rada, tj. službi za zapošljavanje, unapređenje sistema

obrazovanja i obuke, obezbeđivanje dobre uprave, na primer, kroz uključivanje sindikata, poslodavaca i nevladinih organizacija u izradu i sprovođenje programa. Praksa pokazuje da su problemi nezaposlenosti, socijalne isključenosti i obrazovanja isuviše složeni, da bi se njima bavile pojedinačne institucije. Zbog toga njihovo rešavanje zahteva multidisciplinarni pristup zasnovan na partnerstvu. ESF doprinosi umrežavanju zainteresovanih strana, uključujući socijalne partnere i nevladine organizacije na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou EU, a ohrabruje i uključivanje socijalnih partnera i nevladinih organizacija u projekte ESF-a, naročito kada je reč o socijalnoj uključenosti, ravnopravnosti polova i jednakim mogućnostima. Transnacionalna razmena ljudi i iskustva, kao i saradnja između organizacija i državnih institucija na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou može da ubrza i podrži promene kako bi se unapredio kvalitet i efikasnost politike zapošljavanja, socijalne uključenosti i obuke.

ESF i nova finansijska perspektiva 2007-2013

U aktuelnom programskom periodu, strukturni fondovi su usmereni na ostvarenje tri cilja: (1) cilj konvergencije koji se obraća najmanje razvijenim regionima EU, kako bi podstakao rast i otvaranje novih radnih mesta; (2) cilj regionalne konkurentnosti i zapošljavanja se odnosi na ostale delove EU i teži jačanju konkurentnosti, zapošljavanja i atraktivnosti svih regiona; (3) i cilj evropske teritorijalne saradnje koji teži jačanju prekogranične, transnacionalne i međuregionalne saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative (Council Regulation, 2006).

Evropski socijalni fond podržava aktivnosti u okviru prva dva cilja, cilja konvergencije i cilja regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. Tokom finansijskog perioda od 2007-2013. godine, predviđeno je da ESF podržava aktivnosti na celoj teritoriji EU, a one se mogu podeliti u četiri prioritete grupe: (1) prilagodljivost radnika i preduzeća; (2) bolji pristup zapošljavanju i održivo uključivanje na tržište rada lica koja traže zaposlenje i nezaposlenih; (3) socijalna inkluzija posebno ugroženih grupa u cilju njihove održive integracije na tržištu rada i borba protiv svih oblika diskriminacije na radnom mestu; (4) unapređenje ulaganja u ljudske resurse, kroz podsticanje reformi u sistemu obrazovanja i obuke, kao i umrežavanje visokoškolskih ustanova, istraživačkih centara i preduzeća (ESF, 2010).

Prva grupa aktivnosti odnosi se na stimulisanje radnika, preduzeća i preduzetnika da budu prilagodljivi na stalne promene ekonomskih uslova. U tom smislu, Fond podržava doživotno učenje, školovanje, prihvatanje informacionih i komunikacionih tehnologija, očuvanje životne sredine i preduzetništvo. On, takođe, nastoji da poboljša kvalitet rada kroz povećanje produktivnosti, poboljšanje zdravstvene zaštite i bezbednosti na radu, predviđanje potreba za određenim

veštinama i profilima radne snage i pružanje pomoći ljudima koji su bez posla da pronađu novo zaposlenje.

Druga grupa aktivnosti tiče se unapređenja pristupa zapošljavanju za sve. To podrazumeva jačanje institucija tržišta rada, tj. službi za zapošljavanje i aktivnu politiku na tržištu rada, što se odnosi na identifikovanje neophodnih veština, izradu individualnih planova, podršku pokretanju posla i ohrabrivanje starijih radnika da ostanu u procesu rada. Posebnu pomoć dobijaju žene i migranti.

Treća obuhvata uključivanje ugroženih grupa, kroz podsticanje njihove zaposlenosti (na primer, novčanim sredstvima, obrazovanjem, stručnim obrazovanjem i obukom ili preko službi socijalne zaštite) i promociju lokalnih inicijativa za zapošljavanje. Na kraju, ulaganje u ljudske resurse podrazumeva stručno obrazovanje i obuku koji odgovaraju potrebama tržišta rada, umrežavanje univerziteta, istraživačkih centara i preduzeća, pokretanje sporazuma o zapošljavanju koji uključuju socijalne partnere u rešavanje pitanja zapošljavanja.

U siromašnim, regionima konvergencije, uglavnom u novim državama članicama, ESF ima još dva zadatka. Prvi je unapređenje ulaganja u ljudske resurse, naročito kroz programe doživotnog učenja, kao i razvoj ljudskih potencijala u oblasti istraživanja i inovacija, uz nastojanje da se spreči rano napuštanje škole i podrže postdiplomske istraživačke studije. Drugi zadatak se odnosi na jačanje kapaciteta i efikasnosti javne administracije na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. ESF doprinosi izgradnji efikasnosti i kapaciteta organa koji rade u sistemu zapošljavanja i obuke; pomaže da se unapredi kreiranje, sprovođenje, monitoring i evaluacija politika i programa, kao i sprovođenje zakona. Najčešće, to uključuje i obuku zaposlenih, podršku nadležnim organima i drugim akterima, kao što su socijalni partneri, profesionalne organizacije i nevladine organizacije.

Evropski socijalni fond primenjuje princip dobrog upravljanja, kako bi svoje aktivnosti učinio kvalitetnim i efikasnim, i kako bi sproveo reforme u oblasti zapošljavanja i inkluzije na tržištu rada. Stoga, promoviše partnerstvo, sporazume i inicijative kroz umrežavanje relevantnih aktera, kao što su socijalni partneri i nevladine organizacije. Pored toga, on promoviše učenje za reforme kroz prenos dobre prakse između država članica i regiona, i kroz razvoj, testiranje i primenu inovativnih pristupa.

U ovom finansijskom i programskom periodu ESF sufinansira 117 Operativnih programa u svih 27 država članica, uključujući i Bugarsku i Rumuniju, koje nisu učestvovala u prethodnom programskom periodu. Polovina Operativnih programa, tačnije njih 59, tiče se regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, dok se 42 odnose na cilj konvergencije. Ostalih 16 Programa obuhvataju inicijative koje se odnose na oba cilja. Ukupan budžet sufinansiranja koji je na raspolaganju ESF-u za intervencije u periodu od 2007-2013. godine iznosi 117 milijardi evra, od čega ESF učestvuje sa 76 milijardi evra, a nacionalna, privatna i javna sredstva sa još

41 milijardom evra (EC, 2010). Tabela 1 daje kratak uvid u visinu sredstava koja je ESF izdvojio za svaku državu članicu pojedinačno.

Iz tabele se jasno vidi da ESF najviše sredstava izdvaja za Poljsku i Nemačku. Poljska je zemlja sa najvišom stopom nezaposlenosti i BDP-om po glavi stanovnika manjim od 85% EU 25, tako da je u potpunosti obuhvaćena ciljem konvergencije, kao i ciljem regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. Nemačka nije zemlja sa visokom stopom nezaposlenosti, ali u okviru nje postoje regioni koji su u potpunosti obuhvaćeni ciljem konvergencije, čiji je BDP po glavi stanovnika manji od 75% EU 25.

Tabela 1 – Operativni programi 2007–2013: Ukupan budžet (u milionima evra) po državama članicama

Država članica	Budžet	Država članica	Budžet
Austrija	1,184	Letonija	657
Belgija	2,320	Litvanija	1,210
Bugarska	1,395	Luksemburg	50
Kipar	150	Malta	132
Češka	4,436	Poljska	11,420
Danska	510	Portugal	9,210
Estonija	462	Rumunija	4,335
Finska	1,420	Slovačka	1,764
Francuska	10,275	Slovenija	889
Nemačka	15,666	Španija	11,426
Grčka	5,726	Švedska	1,383
Mađarska	4,270	Holandija	1,705
Irska	1,360	Velika Britanija	8,598
Italija	15,321		

Izvor: ESF (http://ec.europa.eu/employment_social/esf/index_en.htm, decembar 2010).

Programske procedure, kao i procedure implementacije i finansiranja za period od 2007–2013. godine su pojednostavljene za sve strukturne fondove. Što se ESF-a tiče, prioriteti za ovaj programski period su povezani sa ciljevima Lisabonske strategije rasta i radnih mesta: ESF pomaže državama članicama da svoje politike usklade sa smernicama i preporukama usvojenim u Evropskoj strategiji zapošljavanja. Način na koji ESF sprovodi svoje aktivnosti u aktuelnom programskom periodu je modifikovan. Naravno, neki ključni principi su ostali isti. Fond će nastaviti da svoje aktivnosti sprovodi kroz programe u trajanju od sedam godina. Troškovi će i dalje biti podeljeni između EU i nacionalnih vlada. Kvalitet je i dalje ključni kriterijum u radu ESF-a. Veliki broj partnera će odlučivati o tome koliko novca će biti potrošeno, kako će sredstva biti raspoređena i kako će se vršiti evaluacija rezultata. A, izbor partnera je proširen i na nevladine organizacije aktivne u civilnom sektoru, oblasti životne sredine i rodne ravnopravnosti.

U isto vreme, uvedeno je par novina koje bi trebalo da doprinesu da Fond efikasnije funkcioniše. Pre svega, ESF je sada više strateški organizovan. Države članice pripremaju pojedinačne nacionalne strateške okvire, koji se zasnivaju na smernicama Komisije, a koje su zajednička osnova za sve njihove Operativne programe. Napredak se prati kroz godišnje izveštaje o realizaciji, koje države članice šalju na evaluaciju Komisiji. Zatim, odluke su decentralizovane. O pravilima odlučuju države članice, kako bi se uverile da će ESF intervenirati tamo gde je to i najpotrebnije. Uveden je princip „proporcionalnosti“, što znači da će se finansijske provere i revizije sad više vršiti od strane država članica, a što podrazumeva i manje intervencija Komisije. I na kraju, procedure su pojednostavljene i razgraničene su nadležnosti između Komisije i država članica. U principu, svaki program se finansira od strane samo jednog fonda, uz postojanje fleksibilne odredbe da svaki fond može podržavati aktivnosti koje su u nadležnosti drugih fondova, pod uslovom da to ne prelazi 10% njegove potrošnje.

U 2007. i 2008. godini preko 6 miliona ljudi bilo je uključeno u aktivnosti koje je finansirao ESF. Od tog broja, nešto više je žena (52%) u odnosu na muškarce (48%). Takođe, 22% učesnika je nezaposleno, a 8% je dugoročno nezaposleno; 14% je neaktivnih, a 18% je u procesu edukacije i obuke. Preostala grupa od 36% je zaposleno i 2% je samozaposlenih. Od ove grupe učesnika u aktivnostima ESF-a, 22% je mlađih od 25 godina, dok 5% njih ima 50 godina i više. Takođe, u ovom programskom periodu finansijska sredstva ESF-a su usmerena na ljude u društvu koji su naročito izloženi riziku nezaposlenosti i socijalne isključenosti, 13% učesnika pripada ovim osetljivim grupama (manjine, migranti i invalidi) (ESF, 2010).

ESF i inicijative Zajednice

Saradnja i razmena iskustava izvan nacionalnih, regionalnih ili institucionalnih granica jeste način da se dođe do novih ideja, inovativnih pristupa i novih veština. To je koristan način da učesnici sagledaju šta je dobro, a šta ne valja u njihovom radu. To je, uostalom, stvar dobrog upravljanja i efikasnog korišćenja novca poreskih obveznika. ESF je samo sredstvo preko kog države članice i regioni EU podržavaju nacionalne i regionalne Operativne programe. Međutim, uprkos unutrašnjem fokusu, transnacionalna i međuregionalna saradnja su već dugo važna karakteristika aktivnosti ESF-a.

Od kada je mali deo ESF-a izdvojen za organizovano učenje kroz inovativnu i transnacionalnu saradnju, ovaj deo ESF-a postao je svojevrsna laboratorija i poligon gde novi pristupi mogu biti isprobani. Takođe, moguće je pokazati prednosti aktuelne prakse i razvijenih mehanizama, zatim to preneti na odgovarajuću politiku i praksu, a naročito na Fond u celini. To omogućava da se uspešni pristupi prenose iz jedne u drugu zemlju.

Evropski socijalni fond je iznedrio seriju inicijativa Zajednice. U pitanju su nacionalni programi namenjeni promovisnju inovativne i transnacionalne saradnje, u okviru zajedničkog tematskog okvira, a koji se sprovode na osnovu zajedničkih pravila i procedura. Iako države članice nastavljaju da i dalje budu odgovorne za selekciju, finansijsku proveru, reviziju i monitoring inovativnih i transnacionalnih projekata, one, takođe, imaju koristi i od koordinacije koju vrši Komisija. To omogućava učesnicima da pronađu partnere u drugim zemljama, podstiče tematski rad i širi dobru praksu.

Države članice i regioni, kroz odgovarajuće odredbe u programima ESF-a, preuzimaju glavnu odgovornost za učenje jednih od drugih kroz podršku razmeni informacija, razmenu dobre prakse i timski rad na zajedničkim rešenjima. Procenjuje se da će države članice i regioni potrošiti više od 3 milijarde evra za podršku transnacionalnoj razmeni i saradnji između projekata, tematskih mreža, između socijalnih partnera i nevladinih organizacija, a posebno uključujući lokalne, nacionalne i regionalne organe vlasti. Veliki broj učesnika, ne samo iz javnog sektora, već i iz nevladinog i industrijskog sektora, ima koristi od akcija van nacionalnih granica. Najčešća područja transnacionalne saradnje su: podsticanje socijalne uključenosti posebno ugroženih grupa, olakšavanje pristupa ženama tržištu rada, doživotno učenje za zaposlene, podsticanje partnerstva, ulaganje u ljudske resurse.

Neke od najvažnijih inicijativa Zajednice koje su nastale pod okriljem ESF-a su: Euroform, Horizon, NOW (New Opportunities for Women – Nove mogućnosti za žene), Integra, Youthstart, ADAPT, EQUAL (Social Agenda, 2007). Radi koherentnijeg ostvarenja i pojednostavljivanja načina realizacije ovih komunitarnih programa, koji se sprovode radi ostvarivanja Socijalne agende, Evropska komisija je predložila da se svi postojeći programi i akcije pregrupišu u jedan okvirni program – „Progress“. „Progress“ je program Evropske unije za zapošljavanje i socijalnu solidarnost za period od 2007-2013. godine koji takođe funkcioniše pod okriljem Evropskog socijalnog fonda. Tabela 2 daje kratak prikaz inicijativa i programa koji su bili aktuelni tokom 1990-ih godina.

Tabela 2 – Programi ESF-a tokom 1990-ih godina

Naziv programa	Programski period	Opis programa
1. EUROFORM	1991–1994	Inicijativa koja je imala za cilj da promoviše razvoj novih profesija i kvalifikacija.
2. HORIZON	1991–1999	Inicijativa koja je bila usmerena na pružanje pomoći naročito ugroženim grupama u društvu da uđu na tržište rada, uključujući ljude sa fizičkim, mentalnim, senzornim i psihološkim oštećenjima.
3. NOW	1991–1999	Program koji je promovisao jednake mogućnosti za zapošljavanje žena i muškaraca, pre svega kroz stručnu obuku žena i pristup poslovima uz mogućnost zasnivanja i razvoja karijere.
4. INTEGRA	1991–1999	Inicijativa koja je pružala pomoć u integraciji ugroženih grupa sa posebnim problemima, kao što su migranti, izbeglice, narkomani, bivši osuđenici, etničke manjine, beskućnici.
5. YOUTHSTART	1994–1999	Program koji je bio usmeren na mlade, nekvalifikovane i nezaposlene ljude mlade od 20 godina.
6. ADAPTA	1994–1999	Inicijativa koja je pružala pomoć radnicima da se prilagode industrijskim promenama. Podržavala je inovativne projekte prekvalifikacije radnika koji su izloženi riziku da ostanu bez posla ili čija je obuka bila loše prilagođena potrebama tržišta rada. Pružala je pomoć preduzetnicima, samozaposlenim radnicima i partnerima da prevaziđu industrijske promene.

EQUAL je inicijativa Zajednice, u finansijskoj perspektivi 2000-2006. godine, pokrenuta radi razvijanja pristupa tržištu radne snage i novih ideja unutar Evropske strategije zapošljavanja i procesa jačanja socijalne uključenosti. Cilj joj je bio borba protiv diskriminacije i isključenosti na osnovu polne, rasne, nacionalne, religijske pripadnosti, starosne dobi ili seksualne orijentacije. Inicijativa *EQUAL* se sprovodila između država članica EU i finansirala od strane ESF-a. Sredstva koja je ESF izdvojio za ovu Inicijativu iznosila su 3,274 milijarde evra i ona su bila udružena sa sredstvima koja je izdvajala svaka država članica pojedinačno (ESF, 2010). Osnovni principi na kojima se zasnivala inicijativa *EQUAL* bili su: partnerstvo, tj. okupljanje ključnih aktera, problemski pristup, inovacije, osnaživanje, transnacionalnost i aktuelnost. U finansijskoj perspektivi 2007-2013. godine, iskustva iz *EQUAL*-a uklopljena su u aktuelne programe koje ESF finansira u državama članicama (ESF, 2010).

PROGRESS je program EU za zapošljavanje i socijalnu solidarnost. Osnovan je kako bi finansijski podržao realizaciju ciljeva EU u oblasti zapošljavanja, socijalne politike i jednakih mogućnosti, kako je navedeno u Socijalnoj agendi. Radeći pod okriljem ESF-a, Program je započeo 1. januara 2007. godine i trajao do 31. decembra 2013. godine. „Progress“ je zamenio prethodna četiri programa koja su

se završila 2006. godine, a koja su obuhvatala aktivnosti u oblasti diskriminacije, jednakih mogućnosti za žene i muškarce, zapošljavanja i socijalne isključenosti. EU se opredelila za jedan program kako bi racionalizovala i usmerila finansijska sredstva i koncentrisala aktivnosti na unapređivanje postavljenih ciljeva. Osnovni cilj Programa je da omogući Uniji da obavi zadatke i izvrši ovlašćenja dodeljena joj osnivačkim ugovorima, a u domenu zapošljavanja i socijalnih pitanja. Pored zemalja članica EU, u Programu mogu da učestvuju i zemlje EFTA/EEA, zemlje kandidati pridruženi EU, kao i zemlje zapadnog Balkana uključene u proces stabilizacije i pridruživanja. Usmeren je na zemlje članice, lokalne i regionalne vlasti, javne službe za zapošljavanje i nacionalne statističke agencije. Takođe, mogu učestvovati specijalizovana tela, obrazovne i naučne ustanove, socijalni partneri i nevladine organizacije. Ukupan budžet Programa iznosi 743,25 miliona evra, a sam Program je podeljen na pet delova u skladu sa određenim politikama: (1) zapošljavanje – podrška realizaciji Evropske strategije zapošljavanja; (2) socijalna zaštita i uključenost – podrška realizaciji Otvorenog metoda koordinacije (OMK); (3) radni uslovi – podrška unapređenju radnog okruženja i uslova rada, uključujući bezbednost i zdravlje na radu i usklađivanje profesionalnog i porodičnog života; (4) borba protiv diskriminacije – promovisanje načela nediskriminacije i njegovo ugrađivanje u sve politike EU; (5) rodna ravnopravnost – podrška ostvarivanju načela rodne ravnopravnosti i njegovo ugrađivanje u sve politike EU (EC, 2010). Iz Programa će biti finansirane analitičke aktivnosti, međusobno učenje, edukacija (podizanje svesti), razmena informacija, kao i podrška ključnim akterima. Komisija odabira projekte koji će biti finansirani, bilo kroz poziv na tender ili kroz poziv na podnošenje predloga projekata.

Podrška zaposlenosti i borba protiv nezaposlenosti jesu osnovni ciljevi svih programa i projekata koje podržava ESF. Tokom trenutnog programskog perioda ESF-a, milionima građana Evropske unije je pružena pomoć u pronalasku posla i unapređenju veština kojim raspolažu kroz učešće u projektima koje finansira ESF. Za mnoge, posebno ugrožene društvene grupe, to je jedini način da se uključe u proces rada. Za mnoge druge, projekti koje finansira ESF omogućuju im da unaprede postojeće i steknu nove veštine kako bi napredovali na poslu i unapredili svoju zaposlenost. Sve u svemu, cilj aktivnosti ESF-a je podsticanje promena i prilagođavanje njima.

Evropi je potrebno da svi njeni građani imaju aktivnu ulogu u društvu. Različitost njenih naroda, religija i konačno zemalja članica EU doprinosi mnogo njenom bogatstvu. Ako želi da održi „evropski socijalni model“ – demokratije i individualnih prava, slobodnog kolektivnog pregovaranja, tržišne ekonomije, jednakih mogućnosti za sve, države blagostanja i solidarnosti, Evropa se danas mora suočiti sa velikim izazovima. Starenje stanovništva znači smanjivanje radne snage, što stvara veći pritisak na sisteme socijalne zaštite. Drugi izazovi koji utiču na sigurnost rada i preoblikovanje tržišta rada su globalizacija, tehnološke promene

i javljanje sve većeg broja fleksibilnih načina rada. U zapošljavanju se traži od vlada da zajedno u partnerstvu sa poslodavcima i sindikatima, kao i sa civilnim društvom, naprave realne opcije za celokupno stanovništvo, povećaju kvalitet i produktivnost rada, bolje predvide promene na tržištu rada i načine upravljanja.

Zemlje članice imaju najveću odgovornost za zapošljavanje i socijalnu politiku, a uloga Evropskog socijalnog fonda je da bude anticipator i katalizator nastupajućih promena i procesa modernizacije.

Literatura

- Braüninger, D. (2008) Politika na tržištu rada EU – kompleksan balans između supsidijarnosti i centralizacije. U: D. Vuković, M. Arandarenko (ur), Tržište rada i politika zaposlenosti (76–98). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Council Regulation (EC) No 1083/2006, *General regulation for the Structural Funds and the cohesion fund*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/regulations_en.htm, decembar 2010.
- ESF, *Fields of activity*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/fields/workforce_en.htm, decembar 2010.
- ESF, *Statistics factsheet*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/library/library_en.htm#opt1, decembar 2010.
- ESF, *The European Social Fund – Investing in people 2007-2013*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/facts_figures_en.pdf, decembar 2010.
- ESF, *Equal 2000-2006*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/guidelines/equal/equal-faf-en.pdf, decembar 2010.
- European Commission, *Education and training in European social fund*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_education_en.pdf, decembar 2010.
- European Commission, *The European Social Fund and Labour mobility*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/091015_esf_background_labourmobility_en.pdf, decembar 2010.
- European Commission, *Social Agenda: 50 years investing in people*, preuzeto sa sajta: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/library/library_en.htm, decembar 2010.
- European Commission, *Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24. October 2006 – establishing a Community Programme For Employment and Social Solidarity – Progress*, preuzeto sa sajta: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:2006:315:0001:0008:EN:PDF>, decembar 2010.

Joint report on social protection and social inclusion 2010 (2010) <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?langId=en>, decembar 2010.

Jovanović, M. N. (2004) *Evropske ekonomske integracije*. Beograd: Ekonomski fakultet.

Treib, O. (2006) *Ustavni ugovor EU i budućnost države blagostanja u Evropi*. U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (30-51). Beograd: Fakultet političkih nauka.

Marina Pantelić

EVROPSKI SOCIJALNI FOND I PODRŠKA SOCIJALNIM REFORMAMA

R e z i m e

Evropa se danas suočava sa velikim strukturnim izazovima poput globalizacije, starenja evropskog stanovništva i klimatskih promena. Kako bi evropsku ekonomiju učinila što spremnijom da se sa tim izazovima suoči, Evropska unija, na čelu sa Evropskom komisijom, preduzima značajne napore kako bi stimulisala rast, sprečila nezaposlenost, otvorila nova i bolja radna mesta i pospešila ulaganje u manje razvijene regione. U ostvarenju ovih ciljeva značajnu ulogu ima Evropski socijalni fond (ESF).

Evropski socijalni fond (ESF) je najstariji strukturni fond EU osnovan kako bi se smanjile razlike u stepenu razvoja i životnom standardu regiona, ali i država članica EU. Posvećen je promociji zapošljavanja i borbi protiv nezaposlenosti. Glavni zadatak Fonda je obezbeđivanje sredstava za usavršavanje radne snage i unapređivanje veština neophodnih za zaposlenje. Aktivnosti ESF-a usmerene su ka dugoročnom pružanju podrške programima širom EU, a posebno u regionima koji se sporije razvijaju. Fond svojim radom pospešuje priliv domaćih i stranih ulaganja u manje razvijene regione, omogućavajući im da poboljšaju svoju konkurentnost i ekonomski razvoj.

Evropski socijalni fond je dostupan svim državama članicama EU, jer borba protiv nezaposlenosti i socijalne isključenosti, kao i potreba za kvalifikovanom radnom snagom nisu problemi koji okupiraju samo siromašne zemlje i regione. Kroz aktivnosti ESF-a, Evropa pokazuje svoju solidarnost prema građanima kojima je potrebna pomoć i podrška, bez obzira na to gde žive.

Ključne reči: Evropski socijalni fond, strategija zapošljavanja, nezaposlenost, tržište rada, socijalna isključenost.

THE EUROPEAN SOCIAL FUND AND SUPPORT TO SOCIAL REFORMS

S u m m a r y

Europe has been facing huge structural challenges, such as globalization, ageing of the population and climate changes. In order to prepare the European economy for facing those challenges, led by the European Commission the European Union has been putting significant efforts with a view to stimulating growth, preventing unemployment, creating new and better jobs and improving investments into underdeveloped regions. In terms of that, the role of the European Social Fund (ESF) has been significant.

The European Social Fund is the oldest structural fund of the EU founded for the purpose of reducing differences in the level of development and living standard among the regions and also the EU member states. It has been devoted to the promotion of employment and reducing unemployment. The main task of the Fund is providing funds for improving labor force and skills necessary for employment. Activities of the ESF have been directed toward long-term support to programs all around the Union, and especially underdeveloped regions. Through its activities, the Fund has been improving inflow of domestic and foreign investments into underdeveloped regions, enabling them to increase their competitiveness and economic development.

The European Social Fund is available to all member states of the EU, because the problems of unemployment and social exclusion, as well as the need to have qualified labor force, are not characteristic only of poor countries and regions. Through the activities of the ESF, Europe shows its solidarity toward citizens in need of help and support, despite the place of their living.

Key words: European Social Fund, employment strategy, unemployment, labor market, social exclusion.

Mirjana Vuković

SOCIJALNA DIMENZIJA STRATEGIJE „EVROPA 2020“

Uvod

Krajem 2010. godine ističe desetogodišnji program Evropske unije definisan u okviru „Lisabonske strategije“. Institucije Evropske unije aktivno rade na izradi nove strategije za rast i zapošljavanje pod nazivom „Evropa 2020“. Kao njen cilj je formulisana „inteligentni, održivi i integrativni rast“. Iako se radi o pre svega ekonomskom programu kojim se teži intenzivnijoj koordinaciji nacionalnih ekonomija, veliki prostor dat je dimenziji ekologije i socijalnoj koheziji. Strategija se razvija u trenutku kada je prevazilaženje finansijske krize još uvek goruće pitanje Unije i njenih država članica (EU27).

1. Šta je prethodilo: Lisabonska strategija (2000–2010)

Na zasedanju Evropskog saveta 2000. godine u Lisabonu usvojena je *Lisabonska strategija* sa ciljem da se odredi pravac ekonomske i politike zapošljavanja EU u narednoj deceniji. Na prelazu u 21. vek usled ekonomskog uzleta postojala je velika politička volja za jedinstvenu evropsku agendu koja koordiniše ekonomsku i socijalnu politiku. Strategija je proklamovala nameru da se EU u roku od 10 godina pretvori u „najkonkurentniji i najdinamičniji ekonomski prostor zasnovan na znanju“ i da se pritom ostvari „stalni ekonomski rast sa više i bolje radnih mesta i sa većom socijalnom kohezijom“.

Na polovini predviđenog perioda, 2005. godine je izvršena ocena prethodno postignutog. Tempo sprovođenja reformi se pokazao kao razočaravajuće spor: usled preopterećene agende, neadekvatne koordinacije, konflikata među prioritetima i manjka političke volje, ali i zbog nepovoljnog razvoja globalne ekonomije u prvih pet godina 21. veka. Zbog toga je Lisabonska strategija pretrađena i fokus joj je sužen na ekonomski rast i zapošljavanje. Savet je usvojio *Smernice o opštim odlikama ekonomske i politike zapošljavanja*¹ i preradio ih

¹ KOM (2005) 141.

2008². Smernice (24) su pokrile tri oblasti i predstavljale osnov za nacionalne programe reformi: makroekonomiju, mikroekonomiju i politiku tržišta rada, tj. reforme tržišta rada EU.

U smernicama za ciklus 2008–2010. poput lajtmotiva se ponavljaju preporuke za izgradnju fleksibilnosti tržišta rada. U politici zapošljavanja strategija je prvo težila povećanju stope zaposlenosti, izgradnji kvalitetnih radnih mesta, socijalnoj koheziji i transformaciji u društvo zasnovano na znanju. Nakon 2005. godine ovi ciljevi su najvećim delom suženi na fleksibilizaciju tržišta rada i povećanje ponude radne snage.

„Ove smernice su u skladu sa osnovnom ekonomsko-političkom orijentacijom Komisije, koja se zalaže za deregulaciju i dinamizaciju ekonomije kroz uklanjanje regulativnih intervencija na tržištu. Evropska politika zapošljavanja se objašnjava odnosno zasniva na ekonomskom pritisku na EU u procesu globalizacije. Problemi na tržištu rada su prema tome posledica nefleksibilnosti i manjka kvalifikacije. Kao rešenje predlažu se smanjenje poreza i oblikovanje socijalnih sistema koji podstiču zaposlenost, što znači da se moraju reformisati tržište rada i sistemi socijalne sigurnosti. Prvobitna ideja progresivne koordinacije tržišta rada (...) je izgubljena i podređena kvantitativnom cilju rasta i povećanja konkurentnosti. Ciljevima socijalne kohezije i izgradnji ekonomije zasnovane na znanju je pridat mnogo manji značaj od reformi za postizanje kvantitativnog porasta zaposlenosti⁴³.

U oblasti politike jedinstvenog tržišta, Komisija se u Lisabonskoj strategiji fokusira na uklanjanje preostalih prepreka, odnosno uvođenju mobilnosti radnika i usluga i slično. Prioritet potpune ekonomske integracije ostavlja brigu o održanju socijalnih standarda u drugom planu. Naročito je potrebno voditi računa o velikoj heterogenosti sistema socijalne sigurnosti u EU. Kod politike tržišta rada forsira se koncept fleksigurnosti i zadat je cilj stope zaposlenosti od 70% stanovništva EU.

U periodu do 2010. godine postignuta stopa na nivou Unije je 65%. Povećanje stope zaposlenosti je pre svega postignuto povećanjem stope kod žena (59,1% u EU(27) 2008) i starijih (55-64 godina – 45,6%, 2008). Međutim, došlo je do velikog porasta atipičnih oblika zaposlenosti, tj. rada sa delimičnim radnim vremenom, na određeni period i slično. Regularna zaposlenost koja podrazumeva uplaćivanje socijalnih doprinosa je potisnuta na račun nesigurnog zaposlenja, u kome su mogućnosti ulaganja u starost i daljeg usavršavanja ograničene. Naročito pogođene su određene branše, zatim žene, mlađi ili niskokvalifikovani radnici.

² KOM(2007) 803.

³ Ficher, S. Gran, S, EU 2020; Pusch, Toralf; Steinberg, P Title EU 2020 – Impulse für die Post-Lissabonstrategie., Friedrich Ebert Stiftung (FES), Berlin, 2010. str. 4.

1.1. (Ne)ostvarenje socijalnih ciljeva strategije

Aspekt socijalne sigurnosti se u Lisabonskoj strategiji obrađuje pre svega pod perspektivom stvaranja radnih mesta. Polazna pretpostavka je ubedenje da zaposlenost predstavlja najbolju zaštitu od siromaštva i isključenosti. Međutim, današnji trendovi pokazuju da rad više principijelno ne štiti od siromaštva. Već jedna trećina svih odraslih u radno sposobnim godinama izložena je riziku od siromaštva. Oko 85 miliona ljudi u Evropskoj uniji živelo je ispod granice siromaštva 2008. godini i bilo je isključeno iz aktivne participacije u društvu.

U EU, u proseku, stopa rizika od siromaštva nakon socijalnih transfera u 2008. godini bila je 17% sa velikim razlikama između država članica. Najveće stope siromaštva zabeležene su u Latviji (26%), Rumuniji (23%), Bugarskoj (21%), Litvaniji, Grčkoj i Španiji (oko 20%). Na drugoj strani su zemlje u kojima je stopa rizika od siromaštva daleko ispod prosečne za EU27 (17%). Ona je u Češkoj 2008. godine bila 9%, u Holandiji i Slovačkoj 11%. Deca i stari su najsiromašniji i nakon socijalnih transfera. U 2008. godini stopa siromaštva kod dece (0-17 godina) je bila 20%, a kod starijih (65 i više godina) 19%, što je iznad opšte stope od 17%. Od 27 država članica samo u Danskoj, Finskoj, Kipru, Sloveniji, Nemačkoj i Estoniji stopa siromaštva dece bila je niža od nacionalnog proseka.⁴

Socijalna nejednakost se brzo zaoštava. Značajan faktor za povećanu nesigurnost primanja jeste segmentacija tržišta rada. Udeo tzv. „working poor“ („siromašnih radnika“) se povećao pre svega zbog proširenja rada sa nepotpunim radnim vremenom i stagnirajućih i padajućih realnih zarada.⁵

Izdaci vlada za socijalnu zaštitu se poslednjih godina kontinuirano smanjuju. U visokorazvijenim industrijskim zemljama oni iznose 26-31%. Sa druge strane zemlje poput Litvanije, Estonije, Rumunije ili Slovačke izdaju 12-16% BNP za socijalnu zaštitu.⁶ Socijalna zaštita zemalja EU se vrlo razlikuje po strukturi i načinu finansiranja u različitim članicama. Međutim, poslednjih godina došlo je do približavanja modela. Pre svega u oblasti penzija je pod pritiskom Lisabonske strategije došlo do mešanja dosadašnjih modela, tako da je u mnogim zemljama uveden sistem 3 stuba, koji se sastoji iz državne, preduzetne i privatne štednje. Zbog skraćivanja perioda uplata usled faza nezaposlenosti već se očitava problem porasta siromaštva u starosti, koji takođe treba uzeti u obzir pri diskusiji o održivosti penzionog sistema.

⁴ Eurostat, Population and social conditions, Statistics in focus, 9/2010, str. 2.

⁵ Nemačke socijaldemokrate pored ekonomske i monetarne Unije zahtevaju i „socijalnu Uniju“. Oni kritikuju da se razvilo takmičenje među zemljama članicama u tome koja ima najslabiji socijalni sistem. Pokazalo se da otvorenost ekonomije ima potencijalno negativan uticaj na socijalne transfere i javna izdavanja. Posledice konkurentnosti po socijalnu sigurnost čine neophodnim postojanje regulative (FES, EU 2020, str. 11-12).

⁶ European Commission, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010, str. 188.

Pojedini glasovi kritike govore o neuspehu strategije: „Ona nije uspjela da ostvari svoje ambiciozne ciljeve u oblastima rasta i zaposlenosti, a naročito u pogledu socijalnog i ekološkog napretka. Kad se uporedi sa čitavom decenijom, ekonomski rast EU je prosečan; povećanje stope zaposlenosti nije uspjelo u dovoljnoj meri i onde gde jeste samo kroz povećanje nesigurnog zaposlenja; produktivnost i kvota zarada su stagnirale ili pale; stopa siromašnih je ostala na visokom nivou, a za zaposlene se rizik od siromaštva čak povećao“.⁷

Politika zaštite životne sredine i energije na nivou EU nije bila prioritet Lisabonske strategije iz 2000. godine. Tek su smernice za period od 2008-2010. godine formalno uključile koncepte održivosti u strategiju, međutim one su sporo implementirane. Uspesi u ekologizaciji ekonomija su pre svega postignuti zahvaljujući ambicioznom zakonodavstvu EU u oblasti ekološke politike i fokusiranim naporima pojedinih zemalja članica. Za postizanje „Low-Carbon-Economy“ neophodna je strateška koordinacija politika ekonomije, tržišta rada, istraživanja, energije i ekologije.

1.2. Preporuke za novu strategiju

U *Integriranim smernicama za Evropu 2020.* navodi se da prethodne smernice nisu dovoljno precizno definisale prioritete i da se nisu međusobno prožimale, te da zato nisu u željenoj meri imale uticaja na nacionalne politike.⁸

Grupe bliske sindikatima zahtevaju stvaranje ne samo *više* radnih mesta, već i *kvalitetnih* radnih mesta sa dobrim uslovima rada i tvrde da se uspešna politika zapošljavanja može ostvariti preko široke strategije koja pokriva održiv i kvalitetan razvoj. Aktivna politika tržišta rada pored podsticaja za dalje usavršavanje treba da sadrži i podsticaje za postizanje ravnoteže između privatnog i profesionalnog života. Fleksigurnost kao kombinacija fleksibilnosti i socijalne sigurnosti mora da se redefiniše i ojača njena socijalna komponenta. Fleksibilizacija tržišta rada treba da se odvija na osnovu primerene sigurnosti zaposlenja i primanja, kako bi se sprečio fenomen „siromaštva uprkos radu“. Treba izgraditi dinamično i integrativno tržište rada, na primer putem socijalnog dijaloga. Jedan od ciljeva treba da budu jednake šanse pri zapošljavanju bez obzira na pol i godine, u okviru koga treba obezbediti lakše usaglašavanje posla i privatnog života obezbeđivanjem dovoljnog broja vremenski fleksibilnih i finansijski priuštivih institucija za brigu o deci i drugim licima sa posebnim potrebama.

Deo kritike Lisabonske strategije se odnosi na njenu jednostranu fokusiranost na ekonomski rast, ponudu i tržišni liberalizam. Zahteva se da socijalni i ekološki napredak mora biti od iste važnosti kao i ekonomski. Preporuka za novu strategiju jeste da se dosadašnji cilj ekonomskog rasta dopuni ciljevima održivosti, zapo-

⁷ FES, 2010. Weichenstellung für eine nachhaltige europäische Wohlstandsstrategie, str. 2.

⁸ KOM (2010) 193.

slenosti i socijalne kohezije. Tek kombinacija ekonomskog rasta sa ekologijom i socijalnom kohezijom može dovesti do željene održivosti. Kako bi se to ostvarilo nije dovoljno samo raditi na unapređenju jedinstvenog tržišta, slobodne trgovine ili konkurencije, već je neophodna legislativa koja štiti socijalne i ekološke interese. Takođe se moraju uzeti u obzir novi izazovi: ekonomska i finansijska kriza, demografski razvoj, zaduženost javnih budžeta, klimatske promene i zagađenje okoline. U pogledu sprovođenja neophodno je ponovo razmotriti instrumente i koordinaciju.

„Krizna je ukazala na neophodnost novog odnosa između tržišta i države. Lisabonska strategija se previše oslonila na samoregulaciju tržišta, bila je previše jednostrana u usmerenosti na ekonomiju i politiku zapošljavanja, njen instrument za koordinaciju politika zemalja članica previše je slab. Potrebna je ravnoteža između ekonomskih, socijalnih i ekoloških prioriteta i ciljeva“.⁹

2. Vremenski plan izrade, usvajanja i implementacije „Evrope 2020“

U novembru 2009. godine, Evropska komisija objavila je prvi nacrt strategije i pozvala javnost na diskusiju, a konačnu verziju 3. 3. 2010. godine.¹⁰ Evropski Savet je na prolećnom zasjedanju sredinom marta 2010. godine raspravljao o konceptu strategije i izboru *glavnih ciljeva* za EU. Naložio je Komisiji da u obliku *inicijativa* predstavi koji su postupci neophodni kako bi se strategija implementirala. Usledile su diskusije u Evropskom parlamentu i Savetu ministara. Španija je „*Evropu 2020*“ proglasila za jedan od prioriteta u periodu predsedavanja i predvidela njeno konačno usvajanje do kraja 2010. godine.

Komisija je 27. 4. 2010. godine Savetu podnela „Preporuku o osnovnim obeležjima ekonomske politike zemalja članice Evropske unije“ ili „Prvi deo integrisanih smernica za Evropu 2020“, a 17. 6. 2010. Evropski savet usvojio je strategiju *Evropa 2020*.¹¹

U oktobru 2010. Evropski savet je raspravljao o istraživanju i razvoju, pre svega o aspektu kako da unapredi inovacijski potencijal s obzirom na skorašnja događanja. Početkom 2011. diskutovaće se o energetici, sa težištem na prelazak na low-carbon ekonomiju i veću sigurnost u snabdevanju sirovinama.¹² U prvoj

⁹ Ficher, S. Gran, S., EU 2020 – Impulse für die Post-Lissabonstrategie, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Berlin, 2010. str. 19.

¹⁰ KOM(2010) 2020.

¹¹ EUCO 13/10 – u dokumentu se ističe da se strategija „reorijentiše od menadžmenta krize u pravcu srednjoročnih i dugoročnih reformi koje promovišu rast i zaposlenost i obezbeđuju održivost javnih finansija, između ostalog putem reformi penzionog sistema“ str. 2.

¹² EUCO 7/10, EN, str. 4.

godini strategije zemlje članice će u jesen 2010. predstaviti Nacionalne programe reformi u kojima detaljno izlažu akcije koje će preduzeti kako bi implementirale strategiju.¹³

3. Osnovne komponente nove strategije

Finansijska kriza 2008–2010. godine poništila je uspehe u ekonomskom rastu i zaposlenosti postignute 90-ih godina prošlog veka. U 2009. godini BNP je pao za 4%, industrijska proizvodnja se vratila na nivo 90-ih i 10% radno sposobnog stanovništva EU ili 23 miliona ljudi je nezaposleno. Već 2013. i 2014. doći će do smanjenja radno sposobnog stanovništva, kada baby-boom generacija bude počela sa penzionisanjem. Broj ljudi starih preko 60 godina se trenutno uvećava za 2 miliona godišnje. Jasno je da će doći do opterećenja socijalnih sistema.

U strategiji se utvrđuje da je kriza ukazala na strukturne slabosti EU: manji ekonomski rast od trgovinskih partnera, nisku stopu zaposlenosti i starenje stanovništva. Globalni izazovi sa kojima se EU suočava jesu ekonomsko jačanje zemalja u sponu, reorganizacija globalnih finansija, klimatske promene i ograničenost resursa. Komisija kao *pet glavnih ciljeva* za EU predlaže oblasti: zaposlenost, istraživanje i razvoj, klima i energija, obrazovanje i borba protiv siromaštva.¹⁴

Prema „viziji evropske socijalne tržišne ekonomije 21. veka“ ekonomija EU treba da bude inteligentna, održiva i integrativna. Kao *prioriteti utvrđeni* su:

- **inteligentni rast (ekonomija zasnovana na znanju i inovacijama),**
- **održivi rast (ekonomija koja efikasno troši resurse, koja je ekološki usmerena i kompetitivna) i**
- **integrativni rast (ekonomija koja ima visoku stopu zaposlenosti i socijalnu i teritorijanu integrisanost).**

U tom smislu postavljeno je pet merljivih *glavnih ciljeva* koje treba ostvariti do 2020. godine. U okviru 3 *prioriteta* biće pokrenuto 7 *inicijativa*: 1. Unija inovacije, 2. Mladost u pokretu, 3. Digitalna agenda za Evropu, 4. Evropa resursne efikasnosti, 5. Industrijska politika u doba globalizacije, 6. Nove kvalifikacije i mogućnosti zapošljavanja, 7. Evropska platforma za borbu protiv siromaštva (v. Tabelu 1).

¹³ EUCO 7/10 ANNEX, EN, str. 10.

¹⁴ KOM(2010) 2020, DE, str. 3

Tabela 1 – Evropa 2020: Pregled

GLAVNI CILJEVI		
<ul style="list-style-type: none"> • Povećati stopu zaposlenosti 20-64-godišnjaka sa sadašnjih 69% na najmanje 75%. • Investirati 3% BNP u istraživanje i razvoj, pre svega poboljšati uslove za investiranje privatnog sektora u IiR, takođe razviti novi indikator za procenu inovacija. • Smanjiti emisiju gasova koji izazivaju efekat staklene bašte za najmanje 20% u poređenju sa 1990, odnosno 30% ako to uslovi dozvoljavaju. Povećati udeo obnovljive energije u našoj potrošnji na 20%, kao i povećati energetska efikasnost za 20%. • Smanjiti stopu đaka koji napuštaju školu sa sadašnjih 15% na 10%, povećati udeo 30-34-godišnjaka sa završenom visokom školom sa 31% na najmanje 40%. • Smanjiti broj Evropljana koji žive ispod nacionalne granice siromaštva za 25%, čime bi 20 miliona ljudi bilo oslobođeno siromaštva* 		
INTELEKTNI RAST	ODRŽIVI RAST	INTEGRATIVNI RAST
<p>INOVACIJE</p> <p>EU inicijativa „<i>Unija inovacije</i>“ koja unapređuje okvirne uslove i raspoloživost finansijskih sredstava za istraživanja i razvoj, sa ciljem da ojača lanac inovacije i povećaju investicije Unije.</p>	<p>KLIMA, ENERGIJA I MOBILNOST</p> <p>EU inicijativa „<i>Evropa resursne efikasnosti</i>“ treba da doprinese odvajanju ekonomskog rasta od korišćenja resursa, time što će se dekarbonizovati ekonomija, intenzivirati upotreba obnovljivih energija, modernizovati saobraćaj i unaprediti energetska efikasnost.</p>	<p>ZAPOSLENOST I KVALIFIKACIJE</p> <p>EU inicijativa „<i>Nove kvalifikacije i mogućnosti zapošljavanja</i>“ treba da modernizuje tržišta rada, time što će se olakšati mobilnost zaposlenih i sticanje kvalifikacija tokom čitavog života, sa ciljem da se poveća stopa zaposlenosti i bolje međusobno usklade ponuda i potražnja na tržištu rada.</p>
<p>OBRAZOVANJE</p> <p>EU inicijativa „<i>Mladost u pokretu</i>“ koja usavršava naše obrazovne sisteme i čini evropske univerzitete atraktivnijim za studente iz čitavog sveta.</p>	<p>KONKURENTNOST</p> <p>EU inicijativa „<i>Industrijska politika u doba globalizacije</i>“ treba da unapredi poslovno okruženje, naročito za mala i srednja preduzeća, izgradi jaku i održivu industrijsku strukturu koja je konkurentna na internacionalnom tržištu.</p>	<p>BORBA PROTIV SIROMAŠTVA</p> <p>EU inicijativa „<i>Evropska platforma za borbu protiv siromaštva</i>“ koja obezbeđuje socijalnu i teritorijalnu koheziju, kako bi svi imali koristi od rasta i zaposlenosti, a ljudi koji žive u siromaštvu i socijalnoj isključenosti mogli da se aktivno uključe u društveni život.</p>
<p>DIGITALNO DRUŠTVO</p> <p>EU inicijativa „<i>Digitalna agenda za Evropu</i>“ koja ubrzava širenje brzog interneta i omogućava domaćinstvima i preduzećima prednosti digitalnog jedinstvenog tržišta.</p>		

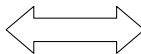
* Nacionalna granica siromaštva se definiše kao 60% medijane raspoloživih nacionalnih prihoda u svakoj zemlji članici.

Izvor: KOM (2010) 2020, DE, str. 37.

Kao neposredne prioritete Komisija utvrđuje verodostojnu izlaznu strategiju, nastavak finansijske reforme, konsolidaciju budžeta i intenzivniju koordinaciju unutar ekonomske i monetarne unije. *Prioriteti i glavni ciljevi* se formulišu na nivou EU u obliku tzv. *integrisanih smernica*, u oblasti ekonomske politike i zapošljavanja. U novoj strategiji one zamenjuju do sada važeće 24 smernice.

Tabela 2 – Arhitektura Evrope 2020.

Struktura institucija	Integrisane smernice za određivanje političkih prioriteta EU sa glavnim ciljevima za EU do 2020, koje treba pretočiti u nacionalne ciljeve	
Rezultat	<p><u>Izveštaji zemalja:</u></p> <p>Cilj: Podrška zemljama članicama pri određivanju i sprovođenju njihovih strategija u kojima obnavljaju stabilnost svojih nacionalnih ekonomija, pri otkrivanju potencijalnih teškoća i pri vraćanju ekonomije održivom razvoju i održivim javnim finansijama.</p> <p>Metoda: Jače uzimanje u obzir najvažnijih ekonomskih izazova za zemlje članice uz kalkulisanje posledica po druge zemlje članice i političke oblasti.</p> <p>Instrumenti: Izveštaji zemalja članica uz pomoć njihovih programa za stabilnost i konvergentnost, zatim odvojene, ali usaglašene preporuke za finansijsku politiku u pozicioniranju prema programu stabilnosti i konvergentnosti, prema nacionalno-ekonomskim disbalansima i teškoćama za rast u skladu sa Smernicama opšte ekonomske politike (čl. 121.2).</p>	<p><u>Tematski pristup:</u></p> <p>Cilj: Ostvariti glavne ciljeve o kojima je odlučeno na nivou EU kroz odlučivanje o sprovođenju određenih mera na nacionalnom i EU nivou.</p> <p>Metoda: Strateška uloga Saveeta iz oblasti u smislu kontrole i nadzora napretka koji je postignut u pogledu dogovorenih ciljeva.</p> <p>Instrumenti: Izveštaji zemalja članica uz pomoć konciznih nacionalnih programa reformi sa informacijama o teškoćama za rast i ostvarenom napretku u pogledu ciljeva, zatim političko savetovanje na nivou EU u obliku preporuka u skladu sa Smernicama opšte ekonomske politike (čl.121.2) i Smernicama o zapošljavanju (čl. 148).</p>



Izvor: KOM(2010) 2020, DE, str. 38.

Zemlje članice će preko *nacionalnih izveštaja* raditi na implementaciji strategije za povratak održivom rastu i javnim finansijama. *Izveštaji* se podnose Komisiji u poslednjem kvartalu tekuće godine, koja ocenjuje programe i izveštava o ostvarenom napretku. Članice Unije (27) podnose paralelno i izveštaje u okviru Pakta za stabilnost i rast, međutim ova dva instrumenta ostaju nezavisna jedan od drugog. Nakon toga države dobijaju individualne preporuke za delovanje, koje se zasnivaju na njihovim izveštajima i tematskim težištima strategije, odnosno integrisanim smernicama. Preporuke će biti precizno formulisane i po pravilu će

se odnositi na određeni vremenski okvir (na primer dve godine), a na zemljama članicama je utvrđivanje mera za njihovo sprovođenje. Ukoliko u okviru predviđenog vremena ne bude primerne reakcije na preporuku ili ako se čini suprotno od preporučenog, Komisija izriče upozorenje (čl. 121.4).

Što se tiče podele zaduženja za *Evropu 2020*, među institucijama EU, glavnu odgovornost za upravljanje celokupnim procesom snosi Evropski savet. Odgovarajući odbori u Savetu ministara rade na implementaciji strategije i ostvarivanju zadatih ciljeva u svojoj oblasti. Komisija prati napredak pri ostvarivanju ciljeva na osnovu određenih indikatora, podstiče razmenu među različitim političkim nivoima i radi na preporukama za dalje postupanje i sprovođenje inicijativa. Ona podnosi godišnji izveštaj o rezultatima Evrope 2020, ocenjuje uspešnost sprovođenja glavnih ciljeva, nacionalne izveštaje, stabilnost i konvergenciju. Na osnovu toga izriče političke preporuke ili upozorenja i podnosi predloge za dalje delovanje kako bi se ostvarila strategija. Uloga Evropskog parlamenta je da mobiliše građane i nacionalne parlamente i učestvuje u procesu donošenja zakona. Na učešće se takođe pozivaju odbori EU, nacionalni parlamenti, regionalne i lokalne samouprave, socijalni partneri i civilno društvo.

4. Socijalna dimenzija strategije: integrativni rast

Treći prioritet strategije „Evropa 2020“ i ostvarivanja vizije „evropske socijalne tržišne ekonomije 21. veka“ obuhvata integrativni rast koji počiva na visokoj stopi zaposlenosti, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. To podrazumeva „osnaživanje ljudi kroz visok nivo zaposlenosti, ulaganje u veštine (sposobnosti), borbu protiv siromaštva i modernizaciju tržišta rada, obuke i sistema socijalne zaštite kako bi se ljudima pomoglo da predvide i upravljaju promenama, i izgrade kohezivno društvo. Takođe, bitno je da se koristi od ekonomskog rasta prošire na sve delove Unije, uključujući i njene najudaljenije regione, tako da se jača teritorijalna kohezija. Reč je o obezbeđivanju pristupa i mogućnosti za sve tokom čitavog njihovog života. Evropa treba da u potpunosti iskoristi potencijale svoje radne snage kako bi odgovorila na izazove kao što su starenje populacije i rastuća globalna konkurencija. Politike kojima se promoviše jednakost polova biće neophodne za povećanje učešća radne snage, čime se doprinosi rastu i socijalnoj koheziji“.¹⁵

Polazne postavke socijalne dimenzije strategije zasnovane su na izazovima sa kojima se Unija susreće u oblasti zaposlenosti, kvalifikacija i borbe protiv siromaštva.

Zaposlenost. „zbog demografskog razvoja uskoro će doći do smanjenja radno sposobnog stanovništva. Samo dve trećine radno sposobnih u Evropi ima

¹⁵ KOM (2010) 2010 DE, str. 21.

radno mesto, u SAD i Japanu ih je 70%. Naročita niska je stopa zaposlenosti žena i mladih. Mladi su naročito teško pogođeni krizom i više od 21% je nezaposleno. Postoji veliki rizik da se ljudi koji su dugo odsutni sa tržišta rada potpuno udalje iz sveta rada“.

Kvalifikacije: oko 80 miliona ljudi ima samo osnovne kvalifikacije, a od ponuda za učenje čitavog života profitirali su prvenstveno bolje obrazovani. Do 2010. broj radnih mesta za visokokvalifikovane će se povećati za 16 miliona, a za niskokvalifikovane smanjiti za 12 miliona. Produženje radnog veka podrazumeva pružanje mogućnosti sticanja novih kvalifikacija tokom čitavog života.

Borba protiv siromaštva: pre finansijske krize 80 miliona ljudi bilo je izloženo riziku od siromaštva, od toga 19 miliona dece. 8% zaposlenih zarađuje tako malo da žive ispod granice siromaštva. Naročito ugroženi su nezaposleni.¹⁶

Shodno tome, neophodna je modernizacija politike zapošljavanja, obrazovanja i sistema socijalne sigurnosti.

Pod integrativnim rastom u *Evropi 2020.* podrazumeva se postizanje visoke stope zaposlenosti, investiranje u kvalifikacije, borba protiv siromaštva, kao i modernizacija tržišta rada, obrazovanja i sistema socijalne zaštite. Prema članu 5.3 Lisabonskog ugovora, EU može da predlaže inicijative za koordinaciju socijalnih politika zemalja članica.

U skladu sa definisanim ciljevima, potrebno je obezbediti stanovnicima Unije u svim regionima jednake šanse da tokom čitavog života i ravnomerno koriste prednosti ekonomskog rasta. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti podrazumeva mere za uklanjanje prepreka za zapošljavanje žena, starijih, mladih, invalida i legalnih migranata. Smatra se da se u srži reformi koje zemlje članice moraju sprovesti nalazi neometano funkcionisanje tržišta rada. U tom smislu važno je stvoriti uslove za uspešne prelasku u karijeri, sticanje primerenih kvalifikacija, poboljšanje kvaliteta radnog mesta, propustljivost segmenata tržišta rada, borbu protiv strukturne nezaposlenosti, aktivnu integraciju, kao i socijalnu zaštitu koja je „primerena i održiva“.¹⁷

4.1. Inicijativa „Agenda za nove kvalifikacije i mogućnosti zapošljavanja“

Definisane „inicijative“ (2) u okviru integrativnog rasta sadrže konkretne zadatke Komisije i država članica u oblasti zapošljavanja i borbe protiv siromaštva.¹⁸ *Agenda* ima za cilj modernizaciju tržišta rada, povećanje stope zaposlenosti i obezbeđenje održivosti socijalnih modela.

U skladu sa strategijom *Komisija* na nivou Unije preuzima sledeće zadatke:

¹⁶ KOM (2010) 2010 DE.

¹⁷ SEK(2010) 488, DE, str. 7.

¹⁸ KOM (2010) 2020 DE.

- definisanje i implementacija druge faze agende fleksibilnosti (u saradnji sa socijalnim partnerima) u borbi protiv nezaposlenosti i radi povećanja zaposlenosti;
- prilagođavanje legislative „inteligentnim“ principima regulacije i šemama rada koje se nalaze u procesu promene,
- olakšavanje mobilnosti radne snage unutar EU uz pomoć strukturnih fondova i razvoj sveobuhvatne migracione politike,
- jačanje kapaciteta socijalnih partnera u korišćenju socijalnih dijaloga na svim nivoima (EU, nacionalni, regionalni, sektoralni, na nivou preduzeća),
- izrada strateškog okvira saradnje svih aktera u oblasti opšteg obrazovanja i obuke, kako bi se obezbedila implementacija učenja tokom čitavog života i fleksibilnost prelaska između rada i obrazovanja,
- razvoj mera daljeg usavršavanja i veština neophodnih za tržište rada, stvaranje zajedničke jezičke baze delovanja i evropskog okvira kvalifikacija.

Zadaci država članica u sprovođenju „Agende odnose se na:

- sprovođenje nacionalnih koncepata fleksibilnosti u dogovoru sa Evropskim savetom, kako bi se obezbedila segmentiranost tržišta rada i ravnoteža između privatnog i profesionalnog života,
- redovno praćenje efikasnosti sistema doprinosa i beneficija, razvoj novih oblika usklađivanja profesionalnih i ličnih obaveza, jačanje jednakosti među polovima,
- sprovođenje i kontrola implementacije rezultata socijalnog dijaloga,
- implementacija evropskog okvira kvalifikacija i uvođenje nacionalnih standarda, usavršavanje i razvoj kompetencija na svim nivoima obrazovanja, uključujući i neformalne oblike učenja,
- razvijanje partnerstva između opšteg obrazovanja i sveta rada, uključivanjem socijalnih partnera.

4.2. Inicijativa „Evropska platforma za borbu protiv siromaštva“

Cilj ove inicijative jeste obezbeđivanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Nadovezujući se na Evropsku godinu za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti (2010), želi se ojačati svest o osnovnim pravima siromašnih radi stvaranja mogućnosti za život u dostojanstvu i aktivno učešće u društvu.

Komisija ima zadatak:

- da putem otvorene koordinacije u oblasti socijalne integracije i socijalne zaštite pripremi platformu za saradnju, međusobnu kontrolu i razmenu dobre prakse
- načina postupanja koji su doneli dobre rezultate,
 - koncipiranje i sprovođenje programa za unapređenje socijalnih inovacija kod socijalno najslabijih,
 - da proveriti primerenost i održivost sistema socijalne sigurnosti i penzijskih sistema i istraži bolje mogućnosti pristupa sistemu zdravstvene zaštite.

Zemlje članice se obavezuju da:

- promovišu kolektivnu i individualnu odgovornost svih u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti,
 - koncipiraju i sprovedu mere koje su primerene specifičnoj situaciji određenih ugroženih grupa (kao što su porodice sa jednim roditeljem, starije žene, manjine, Romi, invalidi, beskućnici),
 - izgrade svoje sisteme socijalne sigurnosti i penzija na taj način da se obezbedi primerena finansijska podrška, kao i pristup zdravstvenoj nezi.¹⁹

4.3. Sistem socijalne sigurnosti u okviru neposrednih prioriteta strategije

U okviru neposrednog prioriteta inteligentne konsolidacije javnih budžeta sa ciljem dugoročnog rasta, pored rasta reč je i o održivosti socijalnih modela. Ukazuje se na neophodnost koordinacije na nivou EU kao i na važnost sastava i prirode javnih izdataka. Pri javnim izdacima zemlje članice treba da daju prednost oblasti obrazovanja, istraživanju i razvoju, inovacijama, infrastrukturi, brzom internetu, itd. Budžetska konsolidacija i dugoročna stabilizacija javnih finansija (budžetski deficit manji od 3% BNP do 2013) moraju da se odvijaju paralelno sa sveobuhvatnim strukturnim reformama u oblastima penzija, zdravstva, socijalne zaštite i obrazovanja. Zemlje članice se pozivaju da ovo vide kao šansu za poboljšanje efikasnosti i kvaliteta usluga.

5. Integrisane smernice za „Evropu 2020“

Evropski savet je 26. 3. 2010. na predlog Komisije odobrio nastavak rada na strategiji za rast i zapošljavanje. Savet se složio oko *glavnih ciljeva* koje zemlje članice treba da prevedu u nacionalne ciljeve. Na nivou EU, Komisija će se

¹⁹ KOM(2010) 2010, DE, str. 23.

pri implementaciji strategije pre svega oslanjati na *integrisane inicijative* koje su najavljene u saopštenju o *Evropi 2020.* od 3. 3. 2010.²⁰

U skladu sa Ugovorom, ekonomska i politika zapošljavanja su od zajedničkog interesa i njihova koordinacija se vrši preko Evropskog saveta. Prvi deo *integrisanih smernica*²¹ predstavlja predlog Komisije za smernice za opšte odlike ekonomske politike zemalja članica i Unije, a drugi deo čine odluke Saveta o merama za zapošljavanje. Zajedno, ova dva legislativna instrumenta čine „*integrisane smernice Evrope 2020*“ i one čine okvir strategije i reformi na nivou zemalja članica. Na tim osnovama države će sastaviti nacionalne programe reformi u kojima detaljno predstavljaju koje mere nameravaju da sprovedu kako bi implementirale strategiju. Komisija ima kontrolnu funkciju dok će Svet jednom godišnje predstaviti ocenu napretka kako na nivou zemalja članica tako i na nivou EU.²²

Integrisane smernice za Evropu 2020.

1. Obezbediti kvalitet i dugoročnu održivost javnih finansija.
2. Ukloniti makroekonomske disbalanse.
3. Ukloniti neravnotežu u Evrozoni.
4. Optimirati istraživanja i razvoj i ulaganje u inovacije, ojačati trougao znanja i osloboditi potencijale digitalne ekonomije.
5. Efikasnije koristiti resurse i smanjiti emisiju gasova koji izazivaju efekat staklene bašte.
6. Unaprediti okvirne uslove za preduzeća i potrošače i modernizovati industrijsku bazu.
7. Povećati stopu zaposlenosti i ukloniti strukturnu nezaposlenost.
8. Obrazovati radnu snagu čije kvalifikacije odgovaraju zahtevima tržišta rada, unaprediti kvalitet radnog mesta i učenje čitavog života.
9. Povećati efikasnost opšteg obrazovanja i obuke na svim nivoima i olakšati pristup visokoškolskim ustanovama.
10. Borba protiv društvene ekskluzije i siromaštva.

7. Povećati stopu zaposlenosti i ukloniti strukturnu nezaposlenost. Države se pre svega pozivaju da primene principe fleksigurnosti u borbi protiv segmentacije tržišta rada i strukturne nezaposlenosti. **Za to im stoje na raspolaganju sredstva** Evropskog socijalnog fonda. Kao ciljevi se proklamuju: fleksibilna i sigurna zaposlenost, aktivna politika tržišta rada, učenje čitavog života, mobilnost, adekvatni sistemi socijalne sigurnosti, kao i jasna prava i odgovornost nezaposlenih da aktivno traže zaposlenje. Treba izgraditi servise za zapošljavanje i razviti personalizovane usluge za lica najudaljenija od tržišta rada. Države treba da sprovedu procenu svojih sistema poreza i beneficija, kao i javnih servisa da li su u mogućnosti da

²⁰ Smernice će ostati nepromenjene do 2014, kako bi se koncentrisalo na njihovo sprovođenje. SEK(2010) 488, str. 8.

²¹ Izvor: SEK(2010) 488, DE, str. 4.

²² SEK(2010) 488, DE, str. 2–3.

pruže odgovarajuću podršku. Uvode se mere za promovisanje aktivnog starenja, polne ravnopravnosti i jednakih zarada, integracije mladih, hendikepiranih, legalnih migranata i drugih ranjivih grupa. Kako bi podržali mlade, starije i žene, naročito se zadržale visokokvalifikovane žene u naučnim i tehničkim poljima, razvija se politika work-life balance, priuštiva nega i inovacije u organizaciji rada. Podržava se stvaranje poslova u oblasti zelenih tehnologija, samozapošljavanje i podrška onima koji prvi put stupaju na tržište rada. Jedan od *glavnih ciljeva* EU, koji će zemlje članice pretočiti u nacionalne ciljeve, jeste podići stopu zaposlenosti muškaraca i žena starosti 20–64 godine na 75% do 2020. godine, i to putem veće participacije mladih, starijih i niskokvalifikovanih radnika i bolje integracije legalnih migranata.

8. *Obrazovati radnu snagu čije kvalifikacije odgovaraju zahtevima tržišta rada, unaprediti kvalitet radnog mesta i učenje čitavog života.* Pružanje odgovarajućih znanja i veština vodi produktivnosti i zaposlenosti. Kvalitetno prvo i atraktivno dodatno obrazovanje treba da dopune podsticaji za učenje čitavog života, mogućnost svake odrasle osobe da se dalje kvalifikuje i odgovarajuća migraciona i integraciona politika. Podrška je potrebna niskokvalifikovanim i starijim radnicima, dok se istovremeno ulaže u obrazovanje i iskustvo visokokvalifikovanih, naročito istraživača. Vlade i poslodavci, socijalni partneri i biznis akteri treba da zajednički ulažu u razvoj ljudskih resursa. Kako bi unapredili zaposlenost mladih, države zajedno sa socijalnim partnerima treba da razviju šeme koje licima koja su završila školovanje omogućavaju brzo nalaženje radnog mesta. Za ostvarenje ovih ciljeva takođe stoje na raspolaganju sredstva EU.

9. *Povećati efikasnost opšteg obrazovanja i obuke na svim nivoima i olakšati pristup visokoškolskim ustanovama.* Neophodno je prilagođavanje sistema obrazovanja brzim promenama na savremenim tržištima rada. Reforme pokrivaju sve oblasti – od edukacije u ranom detinjstvu do edukacije odraslih, u formalnom ali i neformalnom kontekstu – i obezbeđuju sticanje ključnih kompetencija koje su potrebne svakom pojedincu u društvu zasnovanom na znanju (zaposlenje, dalje usavršavanje, informacione tehnologije). Države unapređuju otvorenost i relevantnost sistema obrazovanja time što će omogućiti fleksibilne putanje obrazovanja u okviru svojih nacionalnih sistema, kao i time što će razviti partnerstva između sveta obrazovanja i rada. Treba povećati atraktivnost učiteljskog posla, smanjiti broj lica koja napuštaju školovanje i povećati udeo lica koja završavaju tercijarno školovanje. Odgovarajući *glavni cilj* EU jeste smanjenje broja lica koja prekidaju školovanje na 10%, kao i povećanje udela stanovništva starosti 30–34 godine sa završenim tercijarnim obrazovanjem na najmanje 40% do 2020. godine.

10. *Borba protiv društvene ekskluzije i siromaštva.* Napori se usmeravaju na obezbeđivanje jednakih šansi, uključujući pristup uslugama koje su priuštive, kvalitetne i održive, pre svega zdravstvenom sistemu. Borba protiv ekskluzije podrazumeva unapređenje participacije na tržištu rada, učenje čitavog života i mere

aktivne inkluzije. Sisteme socijalne sigurnosti i penzija treba modernizovati na taj način da efikasno obezbede sigurnost primanja i pristup zdravstvenoj nezi i da istovremeno budu finansijski održivi. Sistemi beneficija treba da se fokusiraju na obezbeđivanje sigurnosti primanja u periodima tranzicije, kao i na redukovanje siromaštva pre svega grupa koje su naročito izložene riziku socijalne ekskluzije: porodice sa jednim roditeljem, manjine, hendikepirani, deca i mladi, stariji muškarci i žene, legalni migranti.²³ *Glavni cilj* EU u ovoj oblasti, koji će zemlje članice pretvoriti u nacionalne ciljeve, jeste smanjenje broja Evropljana koji žive ispod nacionalne granice siromaštva za 25%, što čini 20 miliona ljudi.

6. Prve ocene

Kao pozitivno kod strategije se ocenjuje jasno formulisanje konkretnih i realističnih ciljeva. Zbog toga javnost može biti naklonjenija ovoj strategiji od Lisabonske.²⁴ Takođe intenzivnije uključenje Evropskog parlamenta nailazi na odobravanje.²⁵

Među glasovima kritike se pominje činjenica da je strategija previše dugoročno orijentisana ili da ne pruža dovoljno rešenja za prevazilaženje globalne finansijske krize.²⁶ Takođe se kritikuje da se ciljevi *Evrope 2020.* ne razlikuju mnogo od ciljeva Lisabonske strategije, čije je ostvarivanje velikim delom pretrpelo neuspeh. Zbog toga je jedna od glavnih tema rasprave na koji način se može obezbediti da se zemlje članice pridržavaju ciljeva. Početkom 2010. Španija je zahtevala uvođenje mera sankcija, međutim to je naišlo na veliki otpor, pre svega od strane Nemačke. U februaru 2010. predsednik Evropskog saveta Herman van Rompuy je predložio da se umesto sankcija za prestupnice uvedu finansijske nagrade za uspešne države.²⁷ Sa druge strane predlaže se široka javna diskusija koja bi ukazala na ovaj strukturni problem. Potencijalno rešenje bi bilo jačanje uloge Komisije. Za to je potrebna saglasnost zemalja članica, koje su trenutno zbog pretrpljene krize spremne na intenzivniju saradnju.²⁸

Socijaldemokrate smatraju da se *Evropa 2020.* suštinski ne razlikuje od *Lisabonske strategije* i da ponavlja iste greške:

„Iako je Evropska komisija u svom konsultantskom dokumentu za novu strategiju *EU 2020.* odgovorila na neke od ovih tačaka (npr. aspekt održivosti i

²³ SEK(2010) 488 final.

²⁴ Europa 2020: Die neue Reformstrategie der EU vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise. 23.06.2010.

²⁵ FES: Weichenstellung, str. 4.

²⁶ EurActiv, 04.03.2010: Kritik an Europa 2020: Ziele zu langfristig.

²⁷ EurActiv, 11.02.2010: „Europa 2020“: Keine Strafmaßnahmen vorgesehen.

²⁸ Europa 2020: Die neue Reformstrategie der EU vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise. 23.06.2010.

ekologizacija ekonomije), ona se sa ovom novom strategijom ipak eksplicitno nadovezuje na staru Lisabonsku strategiju, umesto da je kritički preradi. Još uvek je reč o „cilju da se Evropa učini vodećim, konkurentnim, uspešnim i umreženim ekonomskim prostorom“. Tako postoji opasnost da nova ekološka orijentacija Komisije predstavlja samo sredstvo da se Green Technologies promovišu kao evropski bestseller među drugim velikanima. Do istinske smene paradigmi od strategije naticanja i preticanja ka strategiji kvalitetnog blagostanja nije došlo u Komisijinim planovima.²⁹

Na nivou Unije i u saradnji sa državama članicama, intenziviran je rad na novoj strategiji i konkretizaciji njenih ciljeva. Evropska Komisija je u julu 2010. godine odobrila 6,4 milijardi evra za investiranje u istraživanja i inovacije.³⁰ Taj do sada najveći investicioni paket biće podeljen između značajnog broja naučnih disciplina, politike i privrede. Novac bi trebalo da doprinese prevazilaženju ograničenja u konkurentnosti Evrope i društvenom razvoju, u okviru toga i klimatskim promenama, snabdevanju energijom i sigurnosti minimalnih prihoda, zdravlja i starosti. To je ujedno dugoročna investicija u inteligentan, održiv i socijalni razvoj Evropske unije i značajan deo strategije „Evropa 2020“ i to pre svega u konkretizaciji inicijative „Unija inovacija“.

Literatura

Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the role of the development of skills and competences in taking forward the Lisbon goals, 24.11.2005, Official Journal of the European Union C 292/3.

Dullien, Sebastian (2010): *Towards a Sustainable Growth Model for Europe: Institutional Framework*. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, pp. 36–44. http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-1/04_dullien_us.pdf.

EurActiv, 12.02.2010: „Evropa 2020“: Keine Strafmaßnahmen vorgesehen <http://www.euractiv.de>.

Evropa 2020: Die neue Reformstrategie der EU vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, <http://www.kas.de/wf/de/33.19991>.

Europäische Kommission, EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, den 3.3.2010.

European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

European Council, EUCO 7/10 Brussels, 26 March 2010.

²⁹ FES: Weichenstellung, str. 3.

³⁰ IP/10/966.

- EUROSTAT- Statistical books (2010), *Combating poverty and social exclusion- A statistical portrait of the European Union 2010*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fischer, Severin; Gran, Stefan; Hacker, Björn; Jakobi, Anja P.; Petzold, Sebastian; Pusch, Toralf; Steinberg, Philipp (2010): »EU 2020« – *Impulse für die Post-Lissabonstrategie*. Progressive Politikvorschläge zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung Europas, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Friedrich-Ebert-Stiftung: *Weichenstellung für eine nachhaltige europäische Wohlstandsstrategie* Februar 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06991.pdf> IP/10/966, 6,4 Mrd. EUR für intelligentes Wachstum und Beschäftigung – Europa investiert so viel wie nie in Forschung und Innovation, Brüssel, den 19. Juli 2010.
- Kellermann, Christian; Ecke, Matthias; Petzold, Sebastian (2009): *Eine neue Wachstumsstrategie für Europa nach 2010*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: Strategiebericht zur erneuerten Lissabon – Strategie für Wachstum und Beschäftigung: Eintritt in den neuen Programmzyklus (2008-2010), KOM(2007) 803, Brüssel, den 11.12.2007.
- Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION of 27.4.2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union Part I of the Europe 2020 Integrated Guidelines SEC(2010) 488.

Mirjana Vuković

SOCIJALNA DIMENZIJA STRATEGIJE „EVROPA 2020“

R e z i m e

U junu 2010. godine Evropski savet je usvojio predlog Komisije o strategiji za rast i zaposlenost „Evropa 2020“. Odgovarajući na kritiku da prethodna Lisabonska strategija nije uspela između ostalog zbog jednostrane fokusiranosti na ekonomski rast i zaposlenost, Komisija ističe tri međusobno povezana prioriteta: inteligentni, održivi i integrativni rast.

Formalno ispunjavajući uslove za jačom socijalnom komponentom, nova strategija za period od 2010–2020. godine proklamuje integrativni rast koji počiva na visokoj stopi zaposlenosti, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Time međutim ne odgovora na suštinski problem demografskih promena, sve veću nesigurnost u starosti usled liberalizacije penzijskih sistema i probleme u sferi rada i obrazovanja. Proklamuje se zalaganje za jačanje svesti o pravima siromašnih i socijalno isključenih, ali se time ne rešavaju pitanja neefikasnosti programa obezbeđenja minimalnog nivoa životnog standarda.

Konkretizacija socijalne dimenzije strategije „Evropa 2020“ sadržana je u inicijativama i integrisanim smernicama usmerenim na ostvarenja vizije „evropske socijalne tržišne ekonomije 21. veka“. Integrativni rast ima za cilj postizanje visoke stope zaposlenosti, modernizaciju tržišta rada, investiranje u obrazovanje i obuku, borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti i povećanje efektivnosti sistema socijalne sigurnosti.

Ključne reči: Lisabonska strategija (2000); *Evropa 2020*; inteligentni, održivi i integrativni rast; socijalna sigurnost.

Mirjana Vukovic

SOCIAL DIMENSION OF THE „EUROPE 2020“ STRATEGY

S u m m a r y

In June 2010 the European Council adopted the Commission's proposal on the Strategy for employment and growth „Europe 2020“. Responding to criticism that the previous Lisbon strategy did not succeed, among other reasons, because of its one-sided focus on economic growth and employment, the Commission lays out three bound priorities: smart, sustainable and inclusive growth.

The new strategy for the period 2010–2020 proclaims inclusive growth which is based on high employment, social and territorial cohesion, and thus formally fulfills the demands for a stronger social component. However, it does not tackle the essential problems of demographic changes, the growing insecurity in old age caused by the liberalisation of pension systems and the difficulties in the areas of employment and education. While it is proclaimed that the awareness about the rights of the poor and excluded will be raised, this does not solve the matter of the inefficiency of programmes which should provide a minimum life standard.

The social dimension of the „Europe 2020“ Strategy is visible in the initiatives and integrated guidelines which aim at making the vision of „a European social market economy of the 21st century“ come true. Inclusive growth means high employment, labour market modernisation, investments in education and research, fight against poverty and social exclusion and raising the efficiency of social security systems.

Key words: Lisbon Strategy (2000), Europe 2020, smart, sustainable and inclusive growth, social security.

Mira Lakićević

SOCIJALNE REFORME I SOCIJALNI RAZVOJ SRBIJE

Uvodne napomene

Reformski procesi, započeti radikalnim zahvatima od 2000. godine, u Srbiji bili su *condicio sine qua non* društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja. Za razliku od većine zemalja u okruženju, koje su pripadale istom, ex-socijalističkom bloku i koje su se nalazile u drugoj, odnosno trećoj fazi tranzicije, Srbija je tek započinjala sa procesom reformi u gotovo svim društveno-ekonomskim, političkim i socijalnim sferama.

Reforme u oblasti socijalne politike, po svojoj suštini, morale su biti radikalne, dugoročne, sveobuhvatne i bolne. One su imale za cilj, pre svega:

- izgradnju i jačanje partnerstva između države i civilnog društva;
- smanjenje nezaposlenosti, siromaštva i socijalne isključenosti;
- povećanje kvaliteta usluga u svim segmentima socijalne politike: zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, socijalnoj zaštiti;
- racionalnije korišćenje sredstava za javnu potrošnju;
- doslednije ostvarivanje ljudskih i socijalnih prava građana;
- decentralizaciju socijalne politike i deinstitucionalizaciju sistema socijalne zaštite, kao i jačanje lokalne samouprave.

Socijalne reforme podrazumevale su i revitalizaciju privrede, oživljavanje proizvodnje, razvoj malih i srednjih preduzeća, koje su pokazale vitalnost i fleksibilnost opstanka na tržištu razvijenih zemalja sveta, kao i niz drugih aktivnosti. Država se nalazila u tom periodu, kao što je poznato, u nezavidnoj, veoma teškoj i paradoksalnoj situaciji u kojoj je bilo neophodno, s jedne strane, izgrađivati nove, demokratske institucije, do tada ili nedovoljno razvijene ili nepoznate našem društvu i našoj praksi, a sa druge strane, urgentno rešavati akutne, teške i brojne socijalne probleme poput siromaštva, nezaposlenosti, socijalnih nejednakosti, korupcije i sl. Po mišljenju nekih ekonomista, Srbija je tokom 1990-tih godina upala u pravu „razvojnu rupu“ (Srbija, pokazatelji humanog razvoja: 19) koja je proistekla iz oružanih sukoba, sankcija međunarodne zajednice, ekonomske izolacije i porazne politike autoritarnog režima. U tom periodu bruto društveni proizvod (BDP) Srbije je prepolovljen, industrija je skoro prestala da radi, došlo je do ogromnog

porasta broja nezaposlenih i dramatičnog pada zarada i drugih ličnih primanja. Siva ekonomija je dominirala, a ekonomska izolacija doprinela je enormnom bogaćenju pojedinaca i podsticala korupciju i privredni kriminal na svim nivoima. Za većinu stanovništva to je bio period pukog preživljavanja.¹

Demografski profil Srbije promenio se u kratkom roku dolaskom 700 000 izbeglica, kao i odlaskom preko 200 000 mladih školovanih ljudi u razvijene zapadne zemlje. Ukupne štete od gubitka bivšeg jugoslovenskog tržišta, sankcija i bombardovanja nikada nisu do kraja izračunate. Dovoljno je ilustrativan podatak da je Srbija tokom 1990-tih godina, mereno BDP-om po glavi stanovnika, pogoršala svoj položaj za više od 2 puta, produbila tehnološku zaostalost do nivoa bez presedana i izgubila veliki deo najdragocenijeg humanog kapitala. Reč je o situaciji koju u novijoj istoriji u tako kratkom roku nije doživela nijedna evropska zemlja. Sve ove okolnosti treba imati u vidu prilikom analize socijalnih reformi i ostvarenih indikatora socio-ekonomskog razvoja posle 2000. godine.

1. Osnovni makro-ekonomski indikatori

Period prve dekade 21. veka u Srbiji, mogli bismo elaborirati kroz dve faze razvoja društva: prva obuhvata period od 2000. do 2005. godine, a druga od 2005. do 2010. godine.

U prvoj fazi obnove uništenog privrednog, ekonomskog i socijalnog kapitala prioritet je dat konstituisanju moderne, pravne i demokratske države, revitalizaciji tržišta i makroekonomije, kao i borbi protiv siromaštva i poboljšanju socijalne zaštite najugroženijih grupa. Srbija je u tih pet godina uložila veliki trud da ubrza razvojne i reformske procese, da uskladi zahteve moderne tržišne privrede i ciljeve humanog razvoja i da stvori institucije koje će je približavati evropskim integracionim procesima. Učinjen je značajan napredak u ostvarivanju tih ciljeva, iako je većina socio-ekonomskih indikatora još uvek bila, a i sada je, daleko od evropskih standarda i očekivanja stanovništva.

1.1. Kretanje bruto društvenog proizvoda

Iz podataka Narodne banke Srbije, vidi se (tabela broj 1) kretanje bruto društvenog proizvoda od 2005. godine, na osnovu čega se može zaključiti da je, nakon snažnog i višegodišnjeg rasta BDP-a od preko 5% godišnje, pozitivni trend zaustavljen od 2009. godine, od kada se registruju negativne tendencije i kod osta-

¹ Unutrašnja dugovanja preduzeća iznosila su 28 milijardi DM, prosečna plata iznosila je 83,5 nemačkih maraka, što je bilo 7,7 puta manje nego 1990. godine, a prosečna penzija 69 nemačkih maraka, odn. samo 18% od penzije iz 1990. godine. Nezaposleno je bilo više od jedan i po milion građana (DOS: Program za demokratsku Srbiju, decembar 2000).

lih ekonomskih pokazatelja zbog, pre svega, negativnog efekta svetske finansijske i ekonomske krize. Posebno je pogođena industrija, čija je proizvodnja smanjena za jednu petinu. Po nivou BDP ostvarenog 2006. godine Srbija se nalazi pri dnu lestvice u odnosu na zemlje u okruženju, iznad nje su Hrvatska, Slovenija, Mađarska, Rumunija i Bugarska (Izveštaj o humanom razvoju u Srbiji, 2008: 225).

Tabela broj 1 – Stopa rasta bruto društvenog proizvoda u Srbiji

Godina	Stopa rasta u odnosu na prethodnu godinu
2005.	5,6
2006.	5,2
2007.	6,9
2008.	5,5
2009.	-3,1
2010. (prvih šest meseci)	1,2

Izvor: NBS, Izveštaj o inflaciji, 2008; za 2009 i 2010. saopštenja RZS

Srbija se po nivou BDP-a izraženog u kupovnoj moći stanovništva nalazila na petom mestu (2005. godine) u grupi sa osam susednih zemalja, a po tempu rasta u periodu od 2002. do 2006. godine na trećem mestu, iza Rumunije i Bugarske. Taj rast nije praćen rastom zaposlenosti, naprotiv beleži se pad ukupne zaposlenosti.

Bruto društveni proizvod po kupovnoj moći po glavi stanovnika, kao što se vidi u tabeli broj 2, tri puta je niži u Srbiji u odnosu na prosek 27 zemalja EU, dok je raspon daleko veći u odnosu na pojedine zemlje sa najvećim vrednostima ovog indikatora. Tako, npr. ako se Srbija uporedi sa Luksemburgom, njen BDP po kupovnoj moći skoro 9 puta je manji, a u poređenju sa Norveškom manji je za šest puta, itd.

Godine 2007. bruto društveni proizvod u Srbiji dostigao je 5 458 američkih dolara ili 3 934 evra po stanovniku, što je znatno manje od većine zemalja EU.

Tabela broj 2 – Komparativna analiza BDP po kupovnoj moći u 2006,
EU 27=100

Zemlje	BDP po kupovnoj moći po glavi stanov. hiljade PPS	Index BDP po kup. moći po glavi stan. (PPS index) EU 27 = 100
EU=27	100	100
Norveška	43,9	187
Irska	33,7	144
Island	31,3	134
Holandija	31,0	132
Makedonija	6,4	27
Bugarska	8,7	37
Rumunija	8,8	38
Slovenija	20,4	87
Luksemburg	65,3	279
Grčka	20,8	89
Poljska	12,4	53
Češka	18,6	80
Slovačka	14,7	63
Mađarska	15,3	65
Malta	18,0	77
Kipar	21,9	93
Estonija	15,7	67
Letonija	13,1	56
Litvanija	13,6	58
Turska	6,9	29
Srbija	7,7	33

Izvor: Eurostat.

1.2. Zaduzenost Srbije

Podaci o zaduzenosti naše države, preko 60% BDP-a, kao što se vidi u tabeli broj 3, ukazuju na visoko učešće zaduzenosti i na potencijalnu opasnost od dužničkog „ropstva“, iako se od 2005. godine, prema kriterijumima Svetske banke, Srbija svrstava ne više u visoko zaduzene, nego u srednje zaduzene zemlje.

Podaci iz 2009. i 2010. godine ukazuju na tendenciju rasta zaduzenosti, tako da u poređenju sa krajem 2000. godine državni dug se uvećao za 3,2 puta (bio je 10,83 milijardi dolara, krajem aprila 2010. godine iznosio je 33,26 milijardi dolara, što je 8,3% više nego u odnosu na april 2008. godine). Istina, i druge ze-

mlje iz našeg okruženja, takođe imaju visoku zaduženost, ali i povoljnije druge ekonomske parametre.

Tabela broj 3 – Zaduzenost izražena u procentu od BDP-a

Godina	% BDP-a
2001.	94,2
2002.	70,9
2003.	66,7
2004.	57,5
2005.	59,1
2006.	64,5
2007.	64,5

Izvor: NBS, Izveštaj o inflaciji, maj 2008.

1.3. Inflacija

Ni posle 10 godina tranzicije Srbija nije uspjela da postigne održivu i poželjnu jednocifrenu stopu inflacije. Tome su u ranijim periodima najviše doprinosile predizborne kampanje, dok je najveću branu inflaciji predstavljao aranžman sa MMF-om, gde se neprestano insistiralo na većoj restriktivnosti fiskalne i monetarne politike. Ubrzanje privrednog rasta, ka čemu se teži, ne može se ostvariti bez niske stope inflacije. Otuda Narodna banka Srbije ulaže značajne napore da prati kretanje novčane mase na tržištu kapitala, da vodi adekvatnu monetarnu politiku i da blagovremeno interveniše u cilju smirivanja inflacije.

Godine 2000. inflacija je povećana 112% u odnosu na prethodnu godinu; 2001. godine, inflacija je iznosila preko 41%; 2002. godine je smanjena za 15% u odnosu na prethodnu godinu; 2003. za 8%; 2004. za 14%; 2005. za 18%, a od 2006. smanjuje se u odnosu na prethodnu godinu u rasponu oko 6 – 7% godišnje (iznosi 10%), osim 2010. godine kada se beleži rast za 7,7% u odnosu na prethodnu godinu (procenjuje se da će do kraja navedene godine inflacija iznositi oko 10%, što je iznad očekivane ili ciljane). U EU, komparacije radi, inflacija je 2006. godine iznosila 2,2%.

Problem inflacije u Srbiji veći je nego u drugim zemljama u okruženju. U posmatranom periodu, u poređenju sa 8 zemalja u okruženju u nas je stopa inflacije bila znatno veća nego što je npr. bila u Albaniji, Makedoniji, BiH, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Rumuniji, Bugarskoj i Mađarskoj (godine 2006. njihova stopa je bila u proseku četiri puta manja nego kod nas). Smatra se da porast troškova javne potrošnje, pored ostalog, doprinosi rastu inflacije. Javni rashodi samo za socijalne transfere porasli su od 13% godine 2001. do 15% 2005. i 2006. godine.

1.4. Životni standard

Iako je daleko povoljniji nego 2000. godine, životni standard u Srbiji i dalje je među najnižim u Evropi. Prosečna neto zarada se sa 40 EUR u 2000. godini povećala na preko 260 EUR krajem 2006. godine. Prosečno neto zarade rastle su u procentima na sledeći način:

Tabela broj 4 – Rast prosečne neto zarade

Godina	Neto zarade u %
2001.	16,4
2002.	46,9
2003.	13,6
2004.	10,1
2005.	6,6
2006.	9,4

Izvor: Srbija – pokazatelji humanog razvoja str. 22.

Kao što se u tabeli broj 4 vidi, prosečne neto zarade imale su tendenciju rasta u periodu od 2001. do 2006. godine, s tim što su do 2004. godine zarade rastle u znatno većem procentu u odnosu na period posle 2004. godine, od kada se uočava realan pad zarada (u 2009. godini za 0,1%).

2. Ostvareni rezultati reformskih promena u najznačajnijim segmentima socijalnog razvoja

Socijalne reforme, kao što smo napred naveli, obuhvatile su sve relevantne segmente socijalnog razvoja i socijalne politike, a njihove efekte analiziraćemo u delu koji sledi.

2.1. Zapošljavanje i nezaposlenost

Karakteristike tržišta radne snage u Srbiji u periodu pre nastanka krize su bile nepovoljne – niska stopa ekonomske aktivnosti i zaposlenosti (neznatno iznad 50%) i tendencija rasta stope nezaposlenosti uz oscilacije po godinama. Ukupna zaposlenost se, prema anketi o radnoj snazi (ARS), poslednjih godina kretala između 2,6 i 2,8 miliona. U periodu od 1997. do 2007. godine, stopa zaposlenosti varira bez jasne tendencije rasta. Godine 2007. stopa zaposlenosti iznosila je 51,5%, dok je u istom periodu u svih 27 zemalja EU bila 64,5%. U 2007. i 2008. godini je došlo do prekida višegodišnje tendencije smanjenja zaposlenosti, odnosno čak do njenog laganog rasta. U aprilu 2008. godine zaposlenost je dostigla 2,84

miliona, odnosno stopa zaposlenosti bila je 53,7. Među zaposlenima, 658 hiljada je bilo angažovano u neformalnom sektoru ekonomije (Matković i dr, 2010: 4). Broj zaposlenih u 2009. godini manji je u odnosu na prethodnu godinu za 5,1% (broj zaposlenih muškaraca smanjio se za 4,8%, a broj zaposlenih žena za 5,6%). Mada su podaci o stopi nezaposlenosti različiti: Republički zavod za statistiku izračunao je u oktobru 2009. godine da stopa iznosi 16,6% (na osnovu ankete o radnoj snazi), a aprila 2010. godini stopa je porasla na 19,2%.

Pored niskog nivoa, nepovoljna karakteristika zaposlenosti u Srbiji je i stalno smanjenje zaposlenosti u modernom sektoru ekonomije, u tzv. „velikoj“ privredi, a povećanje zaposlenosti na manje kvalitetnim, povremenim i sezonskim poslovima. U privatnom sektoru 2001. godine bilo je zaposleno 45%, dok je 2006. godine taj procenat porastao na 60%. Smanjena je zaposlenost u sektoru državne svojine, dok je produktivnost godišnje rasla za 5,5% u prvih pet godina posle 2000. godine, mada je u poređenju sa evropskim zemljama produktivnost u nas 50% niža.

Iako se nezaposlenost u Srbiji smanjila u periodu pre nastanka krize, ona je i dalje na relativno visokom nivou, među najvećim u Evropi. Mada su podaci o stopi nezaposlenosti različiti: Republički zavod za statistiku izračunao je u oktobru 2009. godine da stopa iznosi 16,6% (na osnovu ankete o radnoj snazi), a aprila 2010. godini stopa je porasla na 19,2%.

Tabela broj 5 – Nezaposlenost u Srbiji²

Godina	Procenat
2003.	14,63
2004.	18,50
2005.	20,80
2006.	20,90
2007.	18,10
2008.	13,60
2009.	16,60
2010.	19,20

Izvor: Anketa o radnoj snazi, Saopštenje 29 RZS iz 2008. godine, za 2009. i prvu polovinu 2010. godine izvor studija G. Matković i dr, 2010: 6.

Kao što pokazuje tabela broj 5, u odnosu na 2005. i 2006. godinu, uočava se tendencija smanjenja stope nezaposlenosti. Međutim, smanjenje broja nezaposlenih nije rezultat zapošljavanja tih lica, nego delom zbog metodoloških razloga, a delom zbog prelaska ove kategorije lica u kategoriju neaktivnih lica. Još jedna nepovoljna

² Podaci o nezaposlenosti nisu u svim izvorima informacija isti. Prema Anketi o radnoj snazi koju sprovodi Republički zavod za statistiku Srbije stopa nezaposlenosti znatno je manja od stope ukupne nezaposlenosti koja se prati u službama za zapošljavanje i statističkim službama nacionalnim i međunarodnim. Prema ovim drugim stopa nezaposlenosti kretala se od 29,1% godine 2001. do 33,3% godine 2006. Realno je stopa veća i od navedenih.

karakteristika nezaposlenosti u Srbiji je visok udeo, preko 70%, dugotrajno nezaposlenih (71% nezaposlenih u tom statusu su duže od jedne godine, 54% duže od dve godine, a čak 10,6% nezaposleno je preko 10 godina). Takođe, nepovoljna je okolnost što je u strukturi nezaposlene populacije visoko učešće mladih (aprila 2008. godine udeo mladih od 15 do 29 godina iznosio je čak 38,6%), naročito onih koji prvi put traže zaposlenje. Odnos aktivnog i izdržavanog stanovništva veoma je nepovoljan, budući da je veliki broj penzionera, izbeglog i raseljenog stanovništva iz bivših republika i sa Kosova.

U razvijenim zemljama tržišne privrede prosečna stopa nezaposlenosti u svetu se kreće oko 6%. Krajem 2007. godine, 22 zemlje EU zabeležile su pad stope nezaposlenosti. Najveće smanjenje bilo je u Poljskoj (sa 18% na 14%), dok je rast zabeležen u Mađarskoj (sa 7,2% na 7,5%). Sa stopom nezaposlenosti od 33,3% godine 2006, Srbija je daleko iznad proseka većine zemalja EU (u 2006. godini u 27 zemalja EU stopa nezaposlenosti bila je 7,9%), dok je u Srbiji bila 20,9% (prema našim nacionalnim statističkim podacima nezaposlenost je daleko veća, iznosila je te iste godine 33,3%). U našem okruženju, jedino Bosna i Hercegovina i Makedonija imaju veću stopu nezaposlenosti od nas.

Visoka nezaposlenost, koja nije ni frikciona, ni ciklična, već tranziciona i strukturalna, negativno se odražava na radno aktivnu strukturu stanovništva, budući da je visoko učešće tzv. izdržavane populacije, odnosno procenat aktivnih u ukupnom stanovništvu iznosi samo 46, dok je u Sloveniji, na primer, više od 49, u Češkoj više od 50%, itd. Odnos aktivnog i izdržavanog stanovništva nepovoljniji je nego u drugim evropskim zemljama, ne samo zbog visoke stope nezaposlenosti, nego i zbog visokog učešća penzionera, odnosno stare populacije (preko 20%), kao i zbog znatnog broja (preko 120 000) izbeglog i raseljenog stanovništva iz bivših jugoslovenskih republika i sa Kosova.

Sa ciljem da se smanji konstantno visoka stopa nezaposlenosti, izvršena je reforma u oblasti zapošljavanja i sačinjena posebna strategija za zapošljavanje. Jedan od strateških ciljeva Srbije je da postane zemlja visokokvalifikovane radne snage, društvo sa preovlađujućom srednjom klasom, koja je promotor razvoja, povećanim životnim standardom i zapošljavanjem.

Problem „viška radne snage“ i „nezaposlenosti“ u prvom petogodištu od demokratskim promena trebalo je da se reši kroz programe prekvalifikacije zaposlenih, pronalaženjem novih radnih mesta za radnike u propalim preduzećima, putem velikih investicija koje će otvoriti nova radna mesta. U tom cilju osnovan je poseban tranzicioni fond za rešavanje problema zapošljavanja i prekvalifikacije viška radne snage, kao i reorganizaciju tržišta rada.

U vezi sa fenomenom zapošljavanja i nezaposlenosti treba pomenuti i negativan odnos prema radu, nisku produktivnost koja može da u značajnoj meri osujeti društvene reforme i ambiciozne projekcije ekonomskog i socijalnog razvoja Srbije koji se zasnivaju na rastu produktivnosti, proizvodnje i bruto društvenog proizvo-

da (oko 5% na godišnjem nivou). Produktivnost je najniža u Evropi (za 50% niža nego u evropskim zemljama). U poremećenom sistemu vrednosti snalaženje i bogaćenje mimo rada dobija visok rejting i postaje uzorni model ponašanja mladih ljudi. Odsustvo poslovnog morala, radnih navika, zdrave i fer tržišne utakmice, racionalnog i domaćinskog poslovanja i upravljanja nacionalnim resursima nepovoljno će uticati na željene tokove društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja. Treba pomenuti, takođe, i bezobziran, beskrupulozan i eksploatatorski odnos većine privatnih poslodavaca prema radnicima, koji rade najčešće ilegalno, "na crno", čime je i država uskraćena za značajan deo budžetskih prihoda neophodnih za njeno funkcionisanje, a i sami zaposleni ne mogu ostvarivati prava iz radnog odnosa, odnosno obezbediti određeni nivo socijalne sigurnosti za sebe i svoju porodicu.

Najveći gubitnici tranzicije su, prema mnogim istraživanjima, NKV radnici u svim sektorima ekonomije, KV radnici u teškoj industriji, dok posebno ranjive grupe čine svi oni koji nemaju pristup tržištu rada poput penzionera i drugih koji žive od fiksnog prihoda i ne mogu da nađu alternativu u tržišnoj ekonomiji.

Posledice visokog nivoa nezaposlenosti, nelikvidnosti privrede, visokih cena i inflacije su realan pad zarada, odnosno životnog standarda, te rast troškova života i njihovo visoko učešće u strukturi potrošnje porodičnog domaćinstva. Porodice u Srbiji za ishranu troše više od polovine svog budžeta, što je četiri puta više nego u razvijenim zemljama, gde se na ishranu troši do 10% porodičnih prihoda.

U 2009. godini nominalno zarade su rasle, tako da su u odnosu na 2008. godinu veće za 8,5%. Realno, zarade su imale pad od 0,1% (Statističko saopštenje RZS broj 355 od 30.12. 2009. godine). Za većinu domaćinstava u Srbiji najvažnija strategija preživljavanja od 2008. godine pa nadalje, je smanjenje troškova ili njihovo odlaganje. Domaćinstva mahom odlažu potrošnju svih artikala osim hrane. Rezultati empirijskih istraživanja, odnosno kvalitativnih studija, pokazuju da, u zabrinjavajuće velikom broju slučajeva, građani Srbije odustaju od kupovine odeće, nameštaja, trajnih potrošnih dobara, odlažu se i zdravstveni troškovi, investicije u porodični biznis i slično (videti: G. Matković i dr. Uticaj krize na tržište radne snage i životni standard u Srbiji; 2010: 9). Otuda ne iznenađuju stavovi ispitanika koji u većini slučajeva tvrde da su bolje živeli u socijalizmu.

U tabeli broj 6 vidi se da od 2003. godine nominalne i realne neto zarade imaju tendenciju blagog rasta, naročito u 2007. godini, u poređenju sa 2001. godinom.

Problem nezaposlenosti, koji ima svoje ekonomske, socijalne i političke reperkusije, kao nezaobilazni pratilac ekonomskih kriza i njihov najnepovoljniji izraz, još dugo će predstavljati jedan od najvećih i najkompleksnijih problema sa kojim će se naše društvo suočavati i u narednim decenijama.

*Tabela broj 6 – Lančani indeks nominalnih i realnih prosečnih
neto zarada, 2003-2008.
Prethodna godina = 100*

Godina	Index
2003.	125
2004.	123
2005.	124
2006.	124
2007.	128
2008.	118

Izvor podataka: Statističko saopštenje RZS broj 355 od 30.12.2009.

Sa statusom na tržištu rada i nivoom obrazovanja visoku korelaciju ima siromaštvo. Podaci govore da su najviše stope siromaštva evidentirane u porodici u kojima je nosilac domaćinstva nezaposlen (16,5% 2008. godine), zatim nižeg obrazovnog nivoa, a u odnosu na uzrast u najvećem riziku su deca do 14 godina i stariji od 60 godina života. Različita istraživanja sprovedena u periodu od 2002. do 2008. godine ukazuju da se značajno smanjilo apsolutno siromaštvo (od 8,8% u 2006. godini na 6,1% u 2008. godini). Međutim, od prve polovine 2009. godine životni standard stanovništva se pogoršava i raste broj siromašnih. Stopa siromaštva je dostigla nivo od 7,4% (približno 550 hiljada stanovnika) u prvoj polovini 2009. godine, kao posledica ekonomsko finansijske svetske krize i problema u revitalizaciji privrede, odnosno makroekonomije, te niske stope zaposlenosti, padom zarada, i sl. Distribucija stope siromaštva različita je po regionima Srbije, najmanje siromašnih ima u razvijenijim regionima, kao što je Vojvodina i Beograd, dok je centralna i južna Srbija najviše pogođena siromaštvom.

Siromaštvo u Srbiji relativno je novija pojava, koja, pored sličnosti sa zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju, ima i određene specifičnosti. *Prvo*, široka rasprostranjenost pojave (uslovljena dramatičnim padom društvenog proizvoda i standarda građana tokom 1990-tih godina kao posledica dobro nam poznatih nacionalnih i međunarodnih okolnosti). *Drugo*, siromaštvo je koncentrisano u tradicionalno nerazvijenim područjima na jugu i jugoistoku zemlje, ali pojava se javila i u sasvim novim područjima. *Treće*, stvaraju se novi “džepovi” siromaštva kao posledica procesa modernizacije privrede, restrukturiranja i privatizacije, kao i racionalizacije neprivrednih delatnosti (tehnološki višak zaposlenih). *Četvrto*, dok je u prethodnom periodu siromaštvo najviše zahvatilo urbano stanovništvo, a znatno manje ruralno, poslednjih godina situacija je obrnuta: siromaštvo je najizraženije u seoskoj populaciji.

Mogli bismo reći, generalno uzev, da je osiromašenje stanovništva postala strukturna karakteristika našeg društva poslednjih godina. Prema istraživanjima

iz 2000. godine u relativnom siromaštvu u Srbiji je živelo preko 30% građana, a u apsolutnom siromaštvu, odnosno bedi 18% stanovništva (zvanični podaci ukazuju na znatno niže procenete).

Populacija siromašnih sa prihodom ispod 20 dolara mesečno brojna je i po strukturi heterogena. Ona obuhvata veći deo nezaposlenih lica (rizik siromaštva je u ovoj populaciji najveći, čak 60% je veći rizik od proseka populacije), zatim starih lica, preko 65 godina života (rizik od siromaštva je za 40% veći od proseka populacije, odnosno skoro četvrtinu siromašne populacije čine stare osobe), lica sa invaliditetom, izbegličke populacije uključujući i raseljena lica sa Kosova (oko 700 000), jedan deo dečje populacije (deca na uzrastu od 7 do 14 godina imaju za 20% veći rizik siromaštva u odnosu na ostalu populaciju), deo poljoprivrednog stanovništva, veći deo romske populacije, a u odnosu na obrazovnu strukturu najzastupljeniji među siromašnima su lica bez škole ili sa nepotpunom osmogodišnjom školom. Preko dve trećine siromašnih činile su porodice bez dece, a potom velike porodice sa pet i više članova.

U odnosu na obrazovnu strukturu siromašnih, podaci su pokazali da je visoko obrazovana populacija imala najmanji rizik siromaštva (samo 2% lica sa fakultetom je bilo siromašno), što navodi na zaključak da je ostvarivanje prava na obrazovanje najbolja prevencija od siromaštva i pretpostavka socijalne uključenosti. Mada se navedeni podaci odnose na stanje 2002. godine, situacija se nije ni do danas bitnije promenila s obzirom na evidentnu visoku nezaposlenost koja je, kao što smo napomenuli, u tesnoj korelaciji sa pojavom siromaštva.

Prema novijim podacima svaki peti građanin Srbije živi u siromaštvu, dok se u razvijenim zemljama smatra, kako smo napred naveli, da stopa siromaštva ne sme da pređe 10%, sve iznad toga ugrožava procese društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja. U mnogim evropskim zemljama stopa siromaštva je ispod tog nivoa (npr. u Finskoj 5,4% populacije živi ispod linije siromaštva; u Švedskoj 6,5%; u Norveškoj 6,4%; u Holandiji 7,3%; Nemačkoj 8,3%, itd.).

Populacija siromašnih u Srbiji, po pravilu, se nalazi u tzv. začaranom krugu siromaštva koji je uslovljen nezaposlenošću, niskim obrazovnim nivoom, nedostatkom prihoda, lošim stambenim uslovima, lošijim zdravstvenim stanjem članova porodice, i slično. Sve ove okolnosti se nalaze u međusobnom uzročno-posledičnom odnosu. O tome svedoče i statističke ankete siromašne populacije koje pokazuju da svaki treći siromašni građanin u Srbiji živi u stambenim uslovima manjim od 10 metara kvadratnih po osobi, dok samo 7% građana koji ne pripadaju krugu siromašnih živi u stambenom prostoru iste kvadrature. I ostali pokazatelji uslova života siromašne populacije (grejanje na čvrsto, tečno gorivo, posedovanje telefona, televizora, veš-mašine), ukazuju na izražene socijalne nejednakosti.

Oktoobra 2003. godine u Srbiji je usvojena Strategija za smanjenje siromaštva (SSS) pod pokroviteljstvom međunarodne zajednice (pre svega Svetske banke i MMF-a), koja predstavlja prvi sveobuhvatni, celoviti nacionalni dokument o jasno

definisanim pravcima razvoja, merama i aktivnostima u cilju smanjivanja pojave siromaštva, odnosno njenog redukovanja za 50% do 2010. godine.

2.2. Reforme u oblasti obrazovanja

Obrazovanje predstavlja bitan segment socijalne politike i socijalnog razvoja. Bez ulaganja u obrazovanje, pogotovu za nove tehnologije, nije moguće ostvariti projekcije društveno-ekonomskog i socijalnog razvoja.

Tokom poslednjih nekoliko godina u Srbiji se odvija proces reforme obrazovnog sistema u cilju povećanja kvaliteta i efikasnosti obrazovnih programa. Do kraja 2010. godine primenjivaće se Bolonjska deklaracija koja treba da obrazovni sistem učini efikasnijim i racionalnijim, da se smanji dužina studiranja na visokoškolskim ustanovama, što je u interesu ne samo društva nego i populacije mladih.

U periodu 2001–2006. godine, Srbija je za potrebe obrazovanja izdvajala između 3,2 i 3,8% bruto domaćeg proizvoda, što je nedovoljno za razvoj ovog područja socijalne politike i daleko niže od prosečnih izdvajanja u razvijenim evropskim zemljama (Slovenija i Mađarska su u tom periodu izdvajale 6% BDP; Poljska 5,8%; Kipar još više 7,4%; Hrvatska 4,5%; Bugarska 4,2%; itd.). U našem okruženju jedino su manje sredstava od nas izdvajale Makedonija, Rumunija i Albanija.

Srbija je na vrhu lestvice po procentu nepismenih u Evropi (3,5% potpuno nepismenih, dok 22% ima samo osnovno obrazovanje). Mladih (na uzrastu između 18 i 24 godine), koji su završili osmogodišnju školu ima samo 17%. Najveći broj nepismenih je među starijim osobama (preko 80% starijih od 60 godina), kao i među pripadnicima romske nacionalnosti (20%), kao i u poljoprivrednim domaćinstvima (oko 15%). Dugogodišnji odliv mozgova onemogućio je korišćenje ovog potencijala u razvoju zemlje i primeni novih tehnologija.

Bitan segment obrazovanja je i obrazovanje odraslih, s obzirom na činjenicu da je obrazovna struktura u Srbiji nepovoljna. Ovom vidu obrazovanja ne posvećuje se dovoljno pažnje. Ono se ne tretira kao strateški važna komponenta ekonomskog i društvenog razvoja, već kao lični interes. Formalni sistem obrazovanja praktično je zatvoren za obrazovanje odraslih. Iako ima 19 škola u Srbiji za osnovno obrazovanje odraslih, za ovu populaciju ne postoje adekvatni udžbenici prilagođeni njihovom uzrastu, odnosno životnoj dobi, kao ni osposobljeni prosvetni radnici za rad sa njima.

Srbija ima najniže učešće učenika i studenata u ukupnom stanovništvu u poređenju sa zemljama EU i državama u okruženju. Slična su kretanja i kada se posmatra učešće studenata u ukupnom stanovništvu. Takođe su i nepovoljni podaci o obrazovanju dece sa invaliditetom. Prema podacima Ministarstva prosvete Srbije oko 39% ove populacije ne završi osnovnu školu.

Potpunija i realnija slika dostignutog obrazovnog nivoa jedne zemlje dobija se savremenim tumačenjem pojma pismenosti koji se proširuje na tzv. funkcionalnu pismenost, pored osnovne. Funkcionalna pismenost podrazumeva korišćenje računara, interneta, znanje stranog jezika, primenu znanja, korišćenje stručne literature, usavršavanje, kao i broj pročitanih knjiga po stanovniku na godišnjem nivou. Posledice funkcionalne nepismenosti jesu nemogućnost zapošljavanja ili dugotrajna nezaposlenost.

Međunarodna poređenja po svim ovim kategorijama Srbiju svrstavaju na dno lestvice. Tako, na primer sa 188 korisnika Interneta na 1 000 stanovnika mi smo 2,5 puta ispod nivoa evropskih zemalja. U Švedskoj Internet koristi na 1 000 stanovnika 756, u Danskoj 696, u Finskoj 629 korisnika. Od zemalja u okruženju najmanje korisnika ima BIH samo 58 Internet korisnika godine 2004.

2.3. Reforme u oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja

Zdravlje kao univerzalna vrednost i ljudsko, civilizacijsko pravo predstavlja temelj kvalitetnog životnog standarda i pretpostavku socijalnog i društvenog razvoja. Na zdravstveno stanje stanovništva uticali su, pored značajnog starenja populacije, i nepovoljna socio-ekonomska kretanja poslednjih godina. Opšta konstatacija je da stanovništvo Srbije sve duže živi, više stari i sve ga manje ima, što govori o nepovoljnim demografskim tendencijama.

Nacionalni ciljevi u politici zdravstvene zaštite usvojeni su još 2002. godine, uz sledeće osnovne principe: očuvanje i unapređenje zdravstvenog stanja stanovništva i jačanje zdravstvenog potencijala; pravedan i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti za sve građane Srbije i poboljšanje zaštite ranjivih grupa; decentralizacija resursa i finansiranja; veća efikasnost i kvalitet sistema i razvoj specijalnih nacionalnih programa; definisana uloga privatnog sektora u obezbeđivanju zdravstvenih usluga i unapređeni humani resursi. Na osnovu ovih prioriteta formulisana je zdravstvena strategija "Bolje zdravlje za sve u 3. milenijumu", sa čitavim nizom reformskih projekata. Tekuće reforme usmerene su na menadžment u zdravstvu, finansiranje, ljudske resurse, kvalitet i organizaciju zdravstvenih institucija, kao i novo zakonodavstvo.

Započet je proces transformisanja sistema obaveznog (državnog) zdravstvenog osiguranja uz postepeni razvoj privatnog sektora u zdravstvu. U sistemu zdravstvene zaštite poboljšani su uslovi u pogledu revitalizacije objekata, modernizacije opreme, poboljšanja kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga građanima, itd. Cilj ovih promena jeste stvaranje institucionalno održivog sistema zdravstvene zaštite na duži rok.

Glavne karakteristike zdravstvenog sistema Srbije do 2000. godine bile su zapušteni kapitalni infrastrukturni objekti i dotrajala oprema. Preko 72% opreme bilo je starije od 10 godina, što se smatra gornjom granicom amortizacije. Broj

objekata i osoblja bio je isti kao 1990. godine, ali sa značajno manjim finansijskim resursima, dok su godišnji troškovi za zdravstvo iznosili od 62 američkih dolara po glavi stanovnika za 2000. godinu i 82 američkih dolara za 2001. godinu (prema izveštaju Svetske banke iz 2003. godine). Zdravstveni sistem bio je nelikvidan, sa ogromnim dugovima u Republičkom zavodu za zdravstveno osiguranje (krajem 2001. godine dug je iznosio 1% BDP).

Zbog zdravstvenih potreba stanovništva nužno je bilo izdvajati i veća novčana sredstva iz društvenog proizvoda za ove svrhe (znatno više nego što su to činile zemlje u okruženju). Iz BDP za potrebe zdravstva izdvajano je od 5,2% do 6,3%. Poređenja radi Bosna i Hercegovina izdvojila je za zdravstvo iz BDP 2003. godine 4,8%; Rumunija 3,8%; Albanija 2,7%; Poljska 4,5%; Bugarska 4,1%; itd. Drugačije rečeno, ukupni rashodi za zdravstvenu zaštitu u Srbiji su među najnižim u Evropi. Tako, na primer ukupni rashodi za zdravstvenu zaštitu po kupovnoj moći, izraženo u američkim dolarima, po stanovniku iznosili su 2005. godine 395 američkih dolara, dok su u Norveškoj iznosili 4 335, Belgiji 3 071, Grčkoj 2 948, Sloveniji 1 959, Mađarskoj 1 329, Hrvatskoj 1 001 dolar, itd. (baza podataka 'Zdravlje za sve', SZO). Međutim, i pored toga, evidentan je manjak sredstava za potrebe zdravstva, odnosno raskorak između potreba stanovništva i mogućnosti države da ovim potrebama izađe u susret. Poseban problem je nedovoljna materijalna nadoknada zaposlenima u zdravstvu što je doprinelo da se korupcija i mito u ovoj sferi povećaju, a zadovoljstvo građana uslugama zdravstvene zaštite smanji. Socijalne nejednakosti posebno dolaze do izražaja u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu budući da oni građani koji imaju mogućnosti da plate zdravstvene usluge u privatnoj praksi, dobijaju zadovoljavajući nivo zaštite, dok oni koji to sebi i članovima svoje porodice ne mogu da priušte često su uskraćeni za blagovremenu i adekvatnu uslugu, terapiju i lečenje.

Tabela broj 7 – Broj lekara na 100.000 stanovnika

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Bugarska	344	352	360	352	365
Srbija	257	267	266	271	265
Hrvatska	238	238	244	250	250
Slovenija	219	224	226	231	248
Rumunija	189	191	196	198	195
EU=15	313	317	318	321	318

Izvor: WHO Europe, Jun 2007.

U periodu od 2000. do 2005. godine u nas je broj lekara porastao za 3,1%; dok je u razvijenim zemljama broj lekara porastao za 35%, odnosno u zemljama u okruženju, kao što se u tabeli vidi, broj lekara je povećan u periodu od 2001. do 2005. godine u nas za 8, dok u Sloveniji, na primer, povećaj je broj za 29, u

Bugarskoj za 21, Hrvatskoj za 12 lekara, itd. Na 100 000 stanovnika Srbija ima 265 lekara (podatak je iz 2005. godine), dok u 15 zemalja EU taj broj je veći za 53, iznosi 318 lekara na 100 000 stanaovnika.

U Srbiji, naime, nije problem broj lekara koliko je evidentan problem neravnomerne distribucije lekara po okruzima. Disbalans se kreće od 55% ispod republičkog proseka (Sremski okrug) do 161% iznad proseka (Niški okrug). Izrazita razlika u stepenu razvijenosti regiona u Srbiji meri se odnosom čak 7 prema 1.

Sledeći značajan indikator nivoa razvijenosti zdravstvene zaštite stanovništva jeste stopa smrtnosti odojčadi. Smrtnost odojčadi je u Srbiji u 2005. godini dostigla najnižu vrednost od 8 promila (2001. godine bila je 10 promila, 2003. godine 9 promila), koja je različito, odnosno neravnomerno distribuirana po okruzima. U poređenju sa zemljama u okruženju i članicama EU (Švedska drži rekord sa 2,4 promila), ona je znatno ispod proseka. U 15 zemalja EU smrtnost odojčadi na 1 000 živorođenih iznosi svega 4, dakle dvostruko manje nego što je kod nas. Samo Bugarska i Rumunija imaju lošiju poziciju od nas (smrtnost je nešto iznad 10 promila). Analiza UNICEF-a, takođe pokazuje da je Srbija u celini iza zemalja EU po očekivanoj dužini života u doba rođenja, po smrtnosti beba i po smrtnosti dece mlađe od pet godina (Izveštaj o humanom razvoju u Srbiji, 2008:128).

Očekivano trajanje života, kao što je poznato, značajan je pokazatelj nivoa razvijenosti zdravstvene zaštite i ekonomsko-socijalnog razvoja društva. U odnosu na 2000. godinu u Srbiji se beleži blaga tendencija porasta očekivanog trajanja života; sa 71,4 godine na 72,7 godina (2005. godine), odn. godine 2007. očekivano trajanje života za muškarce iznosilo je 70,7 dok za žene 76,2 što je ispod dostignutog nivoa razvijenih zemalja koji se kreće oko 80 godina (rekord je postigao Japan sa preko 82 godine), u odnosu na ovaj indikator Srbija zauzima 71. mesto u svetu.

Uzroci smrti u Srbiji nalaze se u uzročno-posledičnom odnosu sa načinom i uslovima života stanovništva. Podaci ukazuju na demografsku i epidemiološku tranziciju, koju su razvijene zemlje već prošle, što znači da su trendovi obolevanja i umiranja od nekih bolesti u zemljama EU u povlačenju, dok su u Srbiji u porastu (drastičan primer je učestalost obolevanja i smrtnost od raka na grliću materice; u Finskoj, na primer, stopa obolevanja, zbog razvijenih preventivnih programa, je sedam puta manja nego u nas).

Zdravstvena slika određenih populacionih grupa znatno je nepovoljnija u poređenju sa opštom populacijom, na primer kod izbeglica, raseljenih lica, Roma, osoba sa invaliditetom i siromašnih građana.

Započet je proces transformisanja sistema obaveznog (državnog) zdravstvenog osiguranja uz postepeni razvoj privatnog sektora u zdravstvu. U sistemu zdravstvene zaštite poboljšani su uslovi u pogledu revitalizacije objekata, modernizacije opreme, poboljšanja kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga građanima,

itd. Cilj ovih promena jeste stvaranje institucionalno održivog sistema zdravstvene zaštite na duži rok.

2.4. Penzijsko-invalidsko osiguranje

Od 2000. godine i oblast penzijskog i invalidskog osiguranja se nalazi u procesu reformi, budući da su fondovi za ove potrebe nedovoljni da isprate ostvarivanje prava osiguranika regulisana pozitivnim propisima. Reforme penzijsko-invalidskog sistema su deo sporazuma sa MMF i Svetskom bankom. Nedostatak sredstava u fondu PIO hronični je problem našeg društva i otuda neophodnost radikalnijih reformi čitavog sistema osiguranja. Model osiguranja se proširuje na tri stuba, postepeno se pooštavaju uslovi za ostvarivanje osnovnih prava iz ove oblasti i preduzimaju se druge mere u cilju revitalizacije, konsolidacije penzionih fondova, njihove kapitalizacije i oplodnje kako tekućih prihoda, tako i imovine.

Zbog nepovoljnog odnosa broja penzionera i osiguranika (1,2 radnika rade za jednog penzionera), rada na crno, neuplaćivanja doprinosa za osiguranje radnika od strane privatnih poslodavaca, država mora da pokriva nedostajuća sredstva iz budžeta, što opet stvara probleme u ostvarivanju njene socijalne funkcije u oblasti ostalih, isto tako značajnih, socijalnih transfera.

Prosečne penzije konstantno se realno smanjuju. Udeo prosečne penzije u prosečnoj plati smanjen je od 73% u 2002. godini na samo 53% u 2007. godini, što se negativno odražava na životni standard populacije penzionera, iako je tzv. prva penzija na zadovoljavajućem nivou (iznosi približno 76% plate), slično kao i u drugim evropskim zemljama (Institucionalne reforme u 2009: 103). U Srbiji ima milion i šest stotina hiljada penzionera koji su najveći gubitnici procesa tranzicije, nezadovoljni visinom svoje penzije i sistemom usklađivanja sa troškovima života i aktuelnim zaradama. Čak 60% penzionera (podatak se odnosi na 2007. godinu) ostvaruje penziju u visini proseka Republike (14 840 dinara, odn. oko 180 eura, dok je prosečna zarada 260 eura), a najveću penziju prima oko 0,7% ove populacije (iznosi 70 400 dinara ili nešto više od 700 eura). Više od 75 000 penzionera živi na ivici egzistencije s najnižom penzijom od 90 eura (7 587 dinara). I, pored toga, neto izdaci za penzije su porasli u 2009. godini za preko 50 milijardi dinara (dostizu 387 milijardi dinara). Učešće neto izdataka za penzije poraslo je u BDP-u sa 11,9% u 2008. na čak 13,1% u 2009. godini.

2.5. Društvena briga o deci

Srbija je 2004. godine usvojila Nacionalni plan akcije za decu koji je zasnovan na dokumentu „Svet po meri deteta“ i koji definiše ciljeve do 2010. godine. U Nacionalnom planu akcije za decu istaknuta su četiri osnovna principa prava deteta: pravo na život, nediskriminaciju (ravnopravnost), participaciju i integrisanost. U

ovoj oblasti mnoga pitanja su sistemski dobro rešena, ali je izostala implementacija u praksi. Tako, na primer predškolskim vaspitanjem u Srbiji je obuhvaćeno samo 37% dece. U gradovima taj procenat je nešto veći i iznosi 47%, dok je u seoskim sredinama samo 15%. Blago je zaustavljena višegodišnja tendencija opadanja broja korisnika dečjeg dodatka.

U populaciji dece, najugroženija su deca romske nacionalnosti, koja u oko 70% slučajeva završe osmogodišnju školu od upisanih u prvi razred. Oni su, takođe, i u najvećem riziku od siromaštva. Naime, preko 80% ove dece je siromašno, a takođe i drugi značajni socio-ekonomski indikatori ukazuju na neprihvatljivu deprivaciju i diskriminaciju kojoj su izloženi. Romska deca koja u nedostatku pomoći države, često žive u nehygijenskim stanovima i imaju ograničen pristup svim uslugama. Postoje i druga deca koja žive u socijalnoj isključenosti. To su deca bez roditeljskog staranja koja žive u institucijama, deca sa invaliditetom, deca izbeglica i raseljenih lica i deca žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, eksploatacije i nasilja. Poštovanje dečjih prava i omogućavanje deci da dobijaju šansu da razviju svoje pune potencijale predstavlja obavezu, pre svega države.

2.6. Stanovanje

Stanovanje je osnovna čovekova potreba koja se već duži niz godina u razvijanim zemljama ne podmiruje isključivo prema tržišnim zakonima ponude i potražnje. Stan je najveća i statusna vrednost svake porodice. Podmirivanje stambenih potreba složen je proces koji zavisi od ekonomskih, socijalnih, političkih i društvenih prilika u svakoj zemlji. Sa aspekta socijalnog razvoja i socijalne politike značajan je socijalni aspekt stanovanja, intervencije države u stambenoj politici, odn. primena principa solidarnosti u zadovoljavanju ove osnovne ljudske potrebe.

Nepovoljna situacija u Srbiji u oblasti stanovanja nakon oktobarskih promena postepeno se prevazilazi, ali je stanje i dalje bremenito problemima zbog deficita stambenog fonda, kao i nedovoljnih materijalnih mogućnosti građana da taj problem samostalno rešavaju. U poslednje vreme učinjeni su izvesni pomaci u dugoročnom kreditiranju mladih bračnih parova kako bi došli do odgovarajućeg stana, ali je i dalje potražnja daleko veća od ponude, odnosno evidentan raskorak između potreba građana za stambenim prostorom (posebno u većim gradovima, urbanim, obrazovnim, privrednim, kulturnim i zdravstvenim centrima) i mogućnosti da se one u dogledno vreme zadovolje. Primera radi navodimo da u Beogradu stalno nedostaje oko 50 000 do 70 000 stanova.

Država primenjuje određene mere socijalne politike u oblasti stanovanja (tzv. socijalno stanovanje) kako bi se smanjile socijalne nejednakosti u ovoj oblasti različitim merama i programima, budući da se stan ne može nadomestiti nekom drugom potrebom. Prvi aspekt socijalnog stanovanja je obezbeđenje stanova za određene ciljane grupe, koje bez pomoći države nisu u mogućnosti iz socijalnih,

ekonomskih i drugih razloga, da reše svoje stambeno pitanje po tržišnim uslovima. U tom cilju krajem avgusta 2009. godine usvojen je poseban zakon o socijalnom stanovanju. Pristupa se planskoj gradnji socijalnih stanova koji su, po pravilu jeftiniji stanovi, sagrađeni po skromnijim standardima nego što su stanovi za tržište. Ovakvi stanovi se planiraju, finansiraju i dodeljuju korisnicima na nivou lokalnih vlasti. Drugi aspekt socijalnog stanovanja jesu subvencije troškova stanovanja određenim kategorijama građana. I ovaj vid solidarnosti se ostvaruje na nivou lokalnih organa. Treći aspekt socijalnog stanovanja odnosi se na propise kojima država uređuje tržište stanova i stambenu politiku uopšte.

U razvijenim evropskim zemljama zakonima se uređuju subvencionisanje kamata na stambene kredite ili davanje premija za stambenu štednju, kao i poreske povlastice prilikom oporezivanja prihoda građanima koji su kupili kuću ili stan.

U odnosu na evropske standarde stanovanja (snabdevenost vodovodom i kanalizacijom 100%), broj soba po osobi (četiri, pet i više u proseku), odn. kvadrature stanova (prosek se kreće od 80, 90 i preko 100 metara kvadratnih), podaci za Srbiju ne mogu se upoređivati sa evropskim zemljama, što je logična posledice sveukupnog nivoa ekonomske razvijenosti našeg društva.

2.7. Socijalna zaštita

Uključivanje Srbije u evropske integracione procese u cilju bržeg ekonomskog i društvenog razvoja podrazumeva, pored ostalog, i kvalitet života njenih građana. Procese demokratizacije društva, tranzicija privredne i vanprivredne sfere obuhvata i reforme socijalne politike i svih njenih segmenata uključujući i sistem socijalne zaštite.

Reforme od 2000–2006. godine u oblasti socijalne zaštite su radikalne, sistematske i sveobuhvatne, sa ciljem da doprinose jačanju društvene kohezije i da podržavaju nezavisnost i sposobnost građana da pomognu sami sebi, da preuzmu aktivnu ulogu u kreiranju svoje budućnosti i svog materijalnog statusa. U tom smislu izvršice se decentralizacija institucija i osnaživanje lokalne zajednice u programiranju, planiranju i ostvarivanju socijalnih programa i zadovoljavanju socijalnih potreba građana u saradnji sa nevladinim sektorom, dobrovoljnim aktivistima i drugim zainteresovanim pojedincima i organizacijama. Građanin treba da bude u centru inoviranog sistema socijalne zaštite. U evropskim zemljama, posebno skandinavskim, zahvaljujući socijalnoj zaštiti i socijalnim transferima građanima se značajno smanjuje rizik od siromaštva.

Efikasan, funkcionalan i transparentan sistem socijalne zaštite treba da blagovremeno identifikuje potrebe građana i pomogne im u novim društvenim okolnostima, posebno ranjivim i marginalizovanim pojedincima i grupama, da svoje potrebe zadovolje na adekvatan i dostojanstven način.

Dosadašnji sistem socijalne zaštite karakterišu tri međusobno povezana problema: nizak nivo korišćenja usluga i davanja socijalne zaštite; promenljivi i često niski standardi usluga socijalne zaštite; nedovoljna informisanost građana i povezanost sa civilnim sektorom; birokratski komplikovana procedura i obimna administracija u postupku za ostvarivanje prava.

Promene u sistemu socijalne zaštite počinju od same koncepcije modela, njegovog definisanja, organizacije, proširivanja oblika zaštite, inoviranja metodologije rada, proširivanja kruga korisnika usluga, utvrđivanja novih kriterijuma za ostvarivanje prava iz socijalne zaštite, povezivanje sa korisnicima prava po osnovu društvene solidarnosti u drugim podsistemima socijalne politike, monitoringa, evaluacije, itd.

Da bi se navedeni ciljevi ostvarili planira se i izdvajanje većih sredstava iz BDP, nego što je to do sada bilo. Potrošnja za socijalnu pomoć i dečju zaštitu u Srbiji je znatno niža nego u drugim zemljama u regionu. U 2005. godini Srbija je potrošila 1,4% BDP-a na novčana davanja i usluge socijalne pomoći i dečje zaštite i dodatnih 0,6% BDP-a na boračke naknade. Potrošnja za materijalno obezbeđenje porodice (socijalnu pomoć) u 2005. godini iznosila je samo 0,14% BDP-a, što predstavlja izrazito nisku potrošnju. Poređenja radi, navodimo da se u Hrvatskoj za ove potrebe troši 0,26% BDP-a (u planu je povećanje), Slovenija troši 0,6% BDP-a, a Bugarska 0,26% BDP-a.

Materijalno osnaživanje socijalne zaštite trebalo bi da doprinese ostvarivanju strateških ciljeva, formulisanih u Strategiji reforme socijalne zaštite, kao što su: garantovanje adekvatnog nivoa socijalne zaštite; podsticanja zapošljavanja i poštovanja prava radnika; obezbeđenje zaštite najranjivijih društvenih grupa; promocije jednakih mogućnosti građana, zabrane socijalnog isključivanja i diskriminacije; i evropske saradnje u procesima migracije stanovništva.

Navedeni ciljevi definisani su od strane Saveta Evrope, a budući da je Srbija član Saveta, oni predstavljaju našu nacionalnu obavezu. Imajući sve to u vidu, sačinjeni su značajni dokumenti poput Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, Strategije razvoja sistema socijalne zaštite i niz drugih.

* * *

Iako socijalne reforme daju određene rezultate koje smo ovde analizirali, u zaključku možemo konstatovati da Srbija, još uvek nema konzistentnu i jedinstvenu nacionalnu strategiju socijalnog razvoja, koja bi objedinila i sinhronizovala parcijalne strategije sačinjene za određena, najznačajnija područja socijalne politike i socijalnog razvoja. Iskustva tranzitornih zemalja su pokazala da takav pristup daje bolje rezultate u smislu racionalnijeg korišćenja, ionako limitiranih i nedovoljnih, društvenih sredstava za ove potrebe, kao i ljudskih resursa.

Da bi se približila evropskim zemljama, kao svom prioritetnom nacionalnom strateškom cilju, Srbija mora da smanji jaz između nje i Evrope u svim vitalnim

ekonomsko-socijalnim indikatorima koje smo ovde elaborirali, što je moguće ostvariti jedino putem ekonomskog, socijalnog i društvenog napretka i razvoja u saradnji i koordinaciji sa zemljama u okruženju, odn. regionu.

Literatura

- Vukomanović, D. (2002). Institucionalno-ekonomske i socijalne reforme u Srbiji (2000–2002), *Politička revija, broj 1*.
- Centar za liberalno demokratske studije (2010). *Institucionalne reforme u 2009. godini*. Beograd: Centar za liberalno demokratske studije.
- UNDP (2008). *Izveštaj o humanom razvoju u Srbiji 2008*. Beograd: UNDP.
- Lakićević, M. Gavrilović, A. (2008). *Socijalni razvoj i planiranje*. Beograd: FPN i Čigoja štampa.
- Matković, G. Mijatović, B. Petrović, M (2010). *Uticaj krize na tržište radne snage i životni standard u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno demokratske studije.
- UNDP (2006). *Srbija – Pokazatelji humanog razvoja*. Beograd: UNDP.
- Institut za javno zdravlja Srbije (2008). *Zdravlje stanovnika Srbije, analitička studija 1997–2007*. Beograd: Institut za javno zdravlja Srbije „Dr Milan Jovanovic Batut.“

Mira Lakićević

SOCIJALNE REFORME I SOCIJALNI RAZVOJ SRBIJE

R e z i m e

Predmet ovog rada su socijalne reforme u Srbiji u kontekstu ostvarivanja strateških socijalnih ciljeva formulisanih u nekoliko značajnih dugoročnih programa razvoja u periodu prve dekade 21. veka. Analiziraće se socijalne reforme u svim segmentima socijalne politike i socijalnog razvoja (zapošljavanju, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, penzijskom i invalidskom osiguranju, socijalnoj zaštiti i dr.), kao i relevantni indikatori makroekonomskog razvoja (kretanje bruto društvenog proizvoda, inflacije, troškova života i životnog standarda) u istom vremenskom periodu.

U zaključku rada ukazuje se na dalje pravce reformskih procesa koji treba da trasiraju put socijalnog razvoja i preveniraju negativne posledice ekonomske krize i tranzicije, kao i približavanja evropskim integracijama.

Ključne reči: socijalne reforme, socijalni razvoj, socijalni problemi, nezaposlenost, siromaštvo, humani razvoj.

SOCIAL REFORMS AND SOCIAL DEVELOPMENT IN SERBIA

S u m m a r y

The subject of this article are social reforms in Serbia in the context of realizing strategic social objectives as defined in certain important long-term programs of development in the first decade of the XXI century. The article analyzes social reforms in all segments of social policy and social development (employment, education, health care, old-age and disability insurance, social welfare), as well as relevant indicators of macro-economic development (GDP, inflation, living costs and living standard) in the same period.

The conclusion of the article give recommendations about further reforms that are to pave the way for social development and prevent negative consequences of the economic crisis and transition, as well as approach to the European integrations.

Key words: social reforms, social development, social problems, unemployment, poverty, human development.

RAZVOJ NEVLADINIH ORGANIZACIJA I NJIHOVA ULOGA U TRANZICIJSKIM REFORMAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Zašto razmatrati ulogu NVO u reformskim procesima?

Uloga nevladinih organizacija¹ u procesima socijalnih i drugih reformi u tranzicijskim društvima postala je nešto poput sinonima za same reforme. Sam termin NVO u društvu poprimio je značaj *buzzword-a*, izraza kojim se u engleskom jeziku označavaju trendovski i pomodni pojmovi koji dominiraju diskursom u određenim poljima. Termin „organski uzgoj“ na primjer, predstavlja *buzzword* u poljoprivredi posljednjih godina. Uzgoj hrane, marketing, brendiranje, sve ove aktivnosti podređuju se trenutnom *buzzwordu*, što im – pretpostavlja se – osigurava uspjeh na tržištu.

Slično tome, tokom devedesetih godina NVO su postali *buzzword* općenito za intervenciju u post-konfliktnim društvima, kao i u zemljama tranzicije. Politički analitičari u to vrijeme vide izazove samoj suverenosti države: govore o „povlačenju države“ (Susan Strange), „pomjeranju (težišta) moći dalje od država koje 'dijele vlast ... sa biznisom, međunarodnim organizacijama, kao i velikim brojem grupa građana'“ (Jessica Mathews), prelasku sa „unitarne“ na „razloženu“ državu (Anna-Marie Slaughter), kao i „sve većoj nemogućnosti (država) da regulišu ekonomske i kulturne razmjene“ (Michael Hardt i Antonio Negri) (sve citirano u Wedel, 2009: 39–40).

Kada se detaljnije razmatra ova problematika, može se zaključiti da se pitanje uloge NVO u post-hladnoratovskom društvu dijeli na dvije velike oblasti: ulogu međunarodnih NVO (INGO) u intervenciji u konfliktnim i post-konfliktnim situacijama, kao i ulogu NVO općenito (međunarodni NVO, njihovi lokalni ogranci, kao i istinski lokalni NVO) u procesima reforme tranzicijskim društvima. Budući da postoji obilje literature o intervencijama INGO u svijetu, pa i u našem regionu, namjera ovog teksta jeste da pokuša generalno razmotriti ulogu i položaj NVO u

¹ U tekstu će se termini 'nevladine organizacije', 'civilno društvo', NVO i CSO koristiti izmjenljivo i kao sinonimi, označavajući skupni pojam, izuzev kada je to drugačije navedeno. Problem različitih definicija ovih pojmova je naravno poznat autoru i djelomično se razmatra u narednim paragrafima.

procesima tranzicijskih reformi, sa posebnim osvrtom na iskustva akumulirana u proteklom periodu u Bosni i Hercegovini.

Kritičari uloge NVO, kojih ne nedostaje na ovim prostorima, veoma su vokalni u izražavanju stavova koji su veoma negativni u pogledu cjelokupnog NVO fenomena i njegove uloge i položaja u društvu. Njihova kritika može se sumirati u sljedeće tvrdnje:

- uloga i postignuća nevladinog sektora u reformskim procesima su općenito preuveličani;

- mogućnosti NVO su ograničene samim karakterom ovih organizacija (NEvladine), samim tim i njihovi potencijali su limitirani i često ne zaslužuju da ih se posebno razmatra i pridaje takav značaj;

- možda najsnažnija i najštetnija (gledano iz aspekta NVO) kritika nevladinog sektora jeste da je on u cjelosti ovisan o agendi donatora (*donor-driven*), odnosno da njegovi programi i rad ne odražavaju potrebe i prioritete društva u kojem NVO djeluje, nego donatora. Slijedom argumenta, kritika INGO također dovodi u pitanje njihov NEvladin karakter, budući da je većina ovih organizacija u potpunosti ovisna o finansijskoj potpori države u kojoj su osnovani.²

Navedena stajališta su naravno samo ozbiljniji dio korpusa kritike (neki bi rekli cijele lavine kritika) koje se upućuju na adresu nevladinih organizacija. Anegdotalna kritika koja puni stupce štampe i dominira diskusijom na odgovarajućim okruglim stolovima, uglavnom se svodi na populističke argumente sa natruhama senzacionalizma, poput kvazi-sociološke kritike mentaliteta stranaca, materijalnog statusa NVO i njihovih aktivista, pa do šovinističkih i ksenofobičnih sumnji u stvarne ciljeve civilnog društva. Možda najrealnija kritika iz ovog domena odnosi se na transparentnost (odnosno nedostatak iste) u finansiranju i procesu donošenja odluka u nevladinim organizacijama. Međutim, detaljno razmatranje ovih kritika, ma koliko relevantno, nije moguće zadovoljavajuće obaviti u tekstu ovog formata.

Bez obzira na kritike, odnosno nipodaštavanje nevladinog sektora, sama potreba kritičara da se toliko često bave nevladinim sektorom svjedoči da je on postigao određene značajne rezultate i čvrsto se pozicionirao u tranzicijskim društvima. Nvladin sektor je tu da ostane. Potreba proučavanja njegove uloge u cilju ispravnog pozicioniranja u društvenim procesima ne prolazi sa smanjenim interesom donatora za region, odnosno sa relativno smanjenom ulogom NVO u društvu nakon 'zlatnih' devedesetih. Razumijevajući značaj civilnog društva u funkcioniranju modernog demokratski ustrojenog društva, postaje još značajnije

² Studije u literaturi dovode u pitanje odrednicu *nevladin* za organizacije koje u pojedinim slučajevima svoje budžete pune i do 80% donacijama *jedne* vlade, odnosno države u kojoj su registrirani. Kritičari INGO slijedom argumenta smatraju dakle da ove organizacije zapravo predstavljaju slabo zakamufiliranu produženu ruku vanjskopolitičkog djelovanja svojih vlada. Ovaj argument je od ogromne važnosti u kontekstu aktuelne kritike djelovanja INGO u pojedinim autokratskim režimima, gdje se njihove, inače legitimne, aktivnosti promatraju kroz prizmu pretpostavljene agende drugih država.

osigurati preduvjete za njegovu participaciju, što uključuje pravne i finansijske pretpostavke, pa čak i sociološki okvir djelovanja.

Zašto sada?

Uvjetno govoreći, dvije decenije razvoja nevladinog sektora u tranzicijskim društvima regiona akumuliralo je dovoljno iskustava da bi se mogli izvući zaključci o prirodi angažmana NVO u procesima reformi koje su karakterizirale ovaj period. Dvadeset godina predstavlja vrijeme u kojem je cijela jedna generacija ljudi ušla na tržište rada gdje su NVO predstavljali početak karijere koji je najviše obećavao. Također, ta generacija imala je dovoljno vremena da tu karijeru razvija do momenta kada će moći zauzeti stav da li je priroda djelovanja nevladinih organizacija takva da je zavrijedila da joj se posveti nečiji puni radni i intelektualni angažman. Također, imajući u vidu da je već spomenuto 'zlatno' doba uloge nevladinog sektora završilo sa prelazom u novo stoljeće, imamo mogućnost studiranja svih aspekata djelovanja NVO sa historijske distance koja nam omogućuje potrebnu dozu objektivnosti.

Kontekst rasprave o ulozi NVO

Uloga nevladinog sektora u procesima tranzicijskih reformi dosta često se proučava u relevantnoj literaturi. Međutim, gotovo isključivo, ta se literatura bavi zemljama istočne Europe, ne zalazeći na područje Balkana. Razlozi za ovakav fokus su mnogostruki, ali se uglavnom baziraju na pristupačnosti zemalja koje su najranije krenule putem europskih integracija. Situacija u tim zemljama omogućava transparentan uvid u procese reformi, sa jasnim ulogama pojedinih aktera. Ironično je da je uloga nevladinog sektora, kao uostalom i cijeli proces reformi u zemljama Balkana³ mnogo interesantniji sa aspekta razvojnih, pa čak i socioloških i antropoloških studija. Međutim, iz vizure zapadnih istraživača, prepreku za temeljito istraživanje predstavlja upravo skup faktora koji ovo područje čine interesantnim: turbulentna historija, zamršena mreža aktera i njihovih interakcija, kao i nejasne uloge i položaji pojedinih činioca. Ovome treba pridodati i nepostojanje relevantnih i pouzdanih statistika, koje proučavanje reformskih procesa u osnovi čine ponekad gotovo nemogućim.

Naposljetku, sama odrednica „tranzicijske“ činila se donedavno veoma diskutabilna kada se njome referiralo na bivše jugoslovenske republike (sa izuzetkom Slovenije i djelomično Hrvatske). Sam pojam pretpostavlja prelaz iz jednog dru-

³ Odnosno onoga što se danas u EU govoru naziva „Zapadnim Balkanom.“

štvenog stanja u drugi, podrazumijevajući linearnu usmjerenu dinamiku promjena. Za razliku od istočnoeuropskih država gdje je takva dinamika bila implicitna u društvenim kretanjima nakon raspada socijalizma, u državama nastalim na prostoru bivše Jugoslavije postojala je neka vrsta haotične dinamike, bez određenog smjera. Ovakvu vrstu dinamike veoma je teško proučavati, budući da od istraživača zahtijeva odlično poznavanje prilika i aktera, veliko strpljenje, pa čak i određene umjetničke sklonosti, koje postaju važnije od tehničkih u odsustvu sistematiziranih podataka koje možete pronaći na internetu i obraditi.

Bosna i Hercegovina na neki način predstavlja(la) je testni poligon za međunarodnu intervenciju u konfliktnom i post-konfliktnom periodu. Ova intervencija također je tijesno povezana sa jačanjem uloge nevladinog sektora u procesu reformi koje su uslijedile, što proučavanje aktivnosti civilnog društva u BiH čini veoma važnim iz vizure širih rasprava na globalnom nivou o post-konfliktnoj izgradnji društava, dinamici odnosa nevladin-vladin sektor, kao i o ulozi velikih INGO u izgradnji odnosa razvijeni Sjever – siromašni Jug. Naposljetku, aktuelni diskurs o ulozi civilnog društva u razvijenim državama Zapada, također može imati koristi od proučavanja uloge NVO u relativno razvijenim ex-jugoslovenskim državama, uključujući posebno BiH u kojoj je uloga NVO dosegla najšire razmjere.

Šta su NVO?

Problem definicije nevladinog sektora/civilnog društva/NVO/CSO ostaje otvoren i nakon dva desetljeća pokušaja da se ovaj društveni fenomen objasni i kategorizira na zadovoljavajući način. Europska komisija pokušala je termin „NVO“ definirati navodeći da on označava cijeli niz organizacija koje dijele sljedeće karakteristike (Europska komisija 2000):

- NVO se ne osnivaju radi stvaranja osobnog profita. Mada mogu imati plaćene uposlenike i obavljati aktivnosti koje stvaraju prihod, oni ne raspodjeljuju profit ili viškove članovima uprave;
- NVO su dobrovoljni. Ovo znači da su formirani dobrovoljno i da obično postoji element dobrovoljnog učešća u toj organizaciji;
- NVO se razlikuju od neformalnih ili *ad hoc* grupa time što imaju neki stepen formalnog ili institucionalnog oblika postojanja. NVO obično imaju formalne statute ili druge osnovne dokumente koji određuju njihovu misiju, ciljeve i područje djelovanja. NVO su odgovorni svojim članovima i donatorima;
- NVO su neovisni, posebno od državnih i drugih javnih organa vlasti i od političkih partija i komercijalnih organizacija.

Kao i ova, većina drugih definicija je toliko široka da uključuje gotovo sve vrste organizacija van državnog (*governmental*) i javnog (*public*) sektora. Prema

tim definicijama nevladine organizacije mogu biti izvorne (*grassroots*) organizacije, kao i masovnije, popularne, organizacije, stalnog karaktera i privremene (pokreti, usmjereni na postizanje određenog cilja). Također, prema ovim definicijama, nije moguće napraviti razliku između organizacija izrazito lokalnog karaktera i izvora finansiranja od velikih međunarodnih NVO-a (INGO), sa često isključivo državnim finansiranjem, kao što je gore spomenuto. Najveći problem u ovako širokom definiranju uloge NVO predstavlja stavljanje u naizgled istu kategoriju npr. lokalnih *grassroots* organizacija i velikih međunarodnih organizacija, što često stvara probleme prilikom određivanja odgovarajuće uloge NVO u društvu. Male organizacije, okupljene oko jednog cilja, ovisne o finansiranju od strane drugih organizacija, nikada da mogu igrati istu ulogu u procesu reformi kao velike međunarodne NVO ili njihovi lokalni ogranci.

Definiranje uloge NVO

Kakvu ulogu igraju nevladine organizacije u različitim društvenim procesima? Pokušaji da se na ovo pitanje odgovori neizbježno završavaju sve-uključujućim formulama, poput gore navedenih definicija samog pojma NVO. U različitim društvima i vremenima, različite vrste organizacija mogu igrati uloge za koje izvorno nisu bile formirane. U nekim stabilnijim kontekstima, poput studija aktivnosti NVO u sklopu diskursa Sjever-Jug, moguće je govoriti o ulozi NVO kao relativno stabilnoj kategoriji. Uloga velikih međunarodnih NVO uvelike uvjetuje ulogu lokalnih NVO, a cijeli taj proces studirao se tokom decenija, omogućavajući definiranje određenih zakonitosti i formuliranje procesa.

Problem definiranja uloge NVO u tranzicijskim društvima, pogotovu na području Balkana, odnosno Bosne i Hercegovine, je mnogo složeniji. Na ovom su se prostoru, u srazmjerno kratkom vremenu, izmjenjale sve moguće vrste multilateralnih i bilateralnih donatora, kao i međunarodnih organizacija, uključujući međunarodne vladine i nevladine organizacije. Posebno se s druge strane mijenjao broj, karakter i uloga njihovih lokalnih partnera (među kojima značajno mjesto zauzimaju NVO), kao i priroda njihovih međusobnih odnosa.

Jedna od ranih diskusija uloge nevladinog sektora u društvenim procesima problematizira velika očekivanja koja se postavljaju pred NVO. Od NVO se tako ranih devedesetih očekivalo da: 'Demokratiziraju razvoj'; 'Rekonstruiraju ili konstruiraju civilno društvo'; 'Djeluju kao društveni mobilizatori'; 'Pružaju usluge efikasnije od države'; 'Budu fleksibilniji i pokazuju veći kapacitet za inovacije i bliže se identificiraju sa ciljanim područjima pomoći', 'Doprinesu jačanju razvoja modela kojeg pruža privatni sektor' (Pierce, 1993: 223).

Početak devedesetih, očekivana uloga NVO poprimila je gotovo revolucionarne razmjere. Zapravo se u tim prelomnim godinama završetka Hladnog rata i

rezultirajuće promjene društvenih paradigmi u cijelom svijetu steklo više pogodnih okolnosti za jačanje uloge NVO na međunarodnoj sceni. Kako argumentira Pierce (1993: 223-224), na političkom planu došlo je do kolapsa reformskog i revolucionarno-ljevičarskog projekta, koji je naglašavao snagu države. Na ekonomskom planu došlo je do jačanja neo-liberalne ekonomije, sa naglaskom na povlačenju države i razvojem kojeg predvodi privatni sektor. Problem sa ovakvim univerzalnim prihvatanjem NVO jeste što su oni, kako navodi Pierce, postali „nešto što svako može voliti, ali što znači različite stvari za svakoga“. Zapravo je stavljanje težišta na NVO u kontekstu razvojne pomoći i konfliktne i post-konfliktne pomoći postalo neka vrsta sveobuhvatnog okvira, u koji svaki potencijalni donator može uokvirirati svoju agendu na način na koji mu najviše odgovara.

Nevladin sektor na ovaj način (i ne uvijek svjesno) nekad postaje provodnikom neoliberalnih ekonomskih politika, ali i izraz stvarnih demokratskih težnji ljudi koji ih koriste u najboljoj tradiciji civilnog društva. Problem, posebno u kontekstu post-konfliktnih društava sa snažnim međunarodnim uplivom, postaje razlikovanje NVO i definiranje njihove stvarne uloge u procesima reformi u društvu. Izvorna, lokalna, nevladina organizacija, okupljena oko određenog cilja od velikog interesa za lokalnu zajednicu (npr. određeni ekološki problem), može postati primaocem značajnog granta međunarodne organizacije i dijelom njene partnerske mreže. Sa primanjem donatorskih sredstava, naravno, dolazi i do identifikacije sa agendom donatora, koja postepeno lokalnu NVO može odvesti daleko od njenih izvornih ciljeva. Sa druge strane, velika lokalna (kćerka-) NVO, aktivna na nivou politika i osnovana isključivo u cilju partnerskog rada sa međunarodnim donatorom, može kroz svoje djelovanje značajno uticati na ostvarivanje interesa društva, što čak ne mora biti u skladu sa programom njene međunarodne NVO-majke.

Materijalni i ljudski kapacitet nevladinih organizacija također značajno utiče na njihovu ulogu u reformskim procesima. Ne može se od lokalne *grassroots* organizacije koja okuplja npr. roditelje djece sa posebnim potrebama i njihove prijatelje, očekivati da se uključi u nacionalnu debatu o reformi zdravstvenog ili socijalnog sistema na način kako to mogu neke druge, jače, NVO. Ove potonje mogu uključivati cijeli niz profesionalaca u svom članstvu, imati razrađene načine vođenja javne i medijske kampanje, kontakte u odgovornim ministarstvima i medijskim kućama, itd. Naravno, često se dešava da ovakve nevladine organizacije nisu toliko bliske izvornim interesima djece sa posebnim potrebama jer se bave cijelim nizom aktivnosti u isto vrijeme, tako da se uticaj na reforme ne odvija na najbolji mogući način. Kako Kilalo i Johnson (1999: 457) sumiraju u svojoj studiji interakcije međunarodnih organizacija i njihovih lokalnih partnera u Istočnoj Africi: mnoge manje NVO (kako lokalne tako i međunarodne) koje djeluju na nivou zajednice još uvijek se osjećaju prestrašeno i nadjačano kada pokušavaju da surađuju sa vladama ili bilateralnim ili multilateralnim agenci-

jama, iz razloga što njihovi vlastiti resursi (ljudski, finansijski, itd.) izgledaju toliko ograničeni.

Historijske transformacije položaja i uloge NVO u BiH⁴

Historija nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini, kao i u drugim tranzicijskim državama, jeste relativno kratka. Od drugih država regiona, a posebno tranzicijskih država Istočne Europe, razlikuje se u dva važna aspekta: nepostojanjem kontinuiteta razvoja od momenta raspada socijalističkog ustroja države (usljed ratnih dešavanja); odnosno po naglašenoj ulozi međunarodnog faktora u razvoju NVO sektora. Ono što je predmet razmatranja ovog teksta zapravo su nevladine organizacije koje su nastale uglavnom u post-Daytonskom periodu, zahvaljujući ponajviše inicijativama i finansiranju od strane međunarodne zajednice. Nvladine organizacije koje su se počele razvijati u predratnom periodu, kao izraz izvornih (*grassroots*) interesa nisu igrale značajniju ulogu među nevladinim organizacijama, makar ne u svom izvornom obliku.

Nvladine organizacije, odnosno organizacije civilnog društva (ili tercijarni ili treći sektor, kako se na njih ponekad referira u vokabularu vladinih organizacija), zapravo imaju mnogo dublje korijene u BiH nego što se to može pretpostaviti na osnovu dostupne relevantne literature, koja uglavnom obrađuje ratno i postratno vrijeme, bez referenci na period prije devedesetih. Republike koje su nekada bile u sastavu Jugoslavije, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, imale su iskustvo u razvoju civilnog društva, čiji korijeni sežu do kraja 18. i početka 19. vijeka. Većina građanskih inicijativa i – modernim jezikom govoreći – nevladinih organizacija u doba Habsburške monarhije i Kraljevine Jugoslavije nastale su u formi vjerskih, odnosno etnički definiranih, lokalnih dobrotvornih i prosvjetnih organizacija, u skladu sa trendovima buđenja nacionalnih identiteta koji su preovladavali u tadašnjoj Europi. Primjeri ovakvih organizacija koje su većinom zadržavale neku vrstu asocijacije sa vjerskim zajednicama, bilo formalne ili neformalne prirode, uključuju muslimanska društva 'Merhamet', 'Gajret' i 'Narodna uzdanica', srpska 'Dobrotvor' i 'Prosvjeta', hrvatski 'Napredak', jevrejsku 'La Benevolenciu', itd. Većina ovih društava kombinirala je humanitarne (dobrotvorne) sa prosvjetnim aktivnostima u svojim zajednicama, mada je jedan broj njih u osnovi imao za cilj političko djelovanje. Bez obzira na vjerske i nacionalne konotacije koje u osnovi predstavljaju limitirajući faktor u razvoju civilnog društva, te su organizacije

⁴ Ova sekcija teksta dijelom je zasnovana na autorovom tekstu „Nvladin sektor na prekretnici: Bosna i Hercegovina 10 godina kasnije“ (Rašidagić, 2006: 5–11).

predstavljale izraz izvornih (*grassroots*) demokratski izraženih interesa modernog društva.

Međutim, bez obzira na tradiciju i postignuća u ranijoj historiji, činjenica je da je razvoj nevladinog sektora u potpunosti prekinut u vrijeme socijalizma, praktično započevši iznova nakon 1995, ne referirajući se na historiju mimo određenih simboličkih poveznica. Moglo bi se argumentirati da je vjerojatno jedan od najvećih nedostaka socijalizma općenito, pa i onog u bivšoj Jugoslaviji, upravo činjenica da je u potpunosti uništio organizacije građanskog društva koje su postojale prije Drugog svjetskog rata, odnosno spriječio razvoj bilo kakvih oblika civilnog društva do samog kraja njegove vladavine.

Komunizam, zbog same prirode njegove ideologije, nije imao povjerenja u bilo kakve NEvladine aktivnosti, odnosno aktivnosti koje po definiciji nisu bile pod kontrolom vladajuće političke opcije. To se dijelom može objasniti činjenicom da same komunističke stranke imaju korijen u izvornim (*grassroots*) pokretima, te su kao takve bile veoma svjesne potencijalne snage koju takvi pokreti imaju. Odmah nakon preuzimanja vlasti u Jugoslaviji nakon Drugog svjetskog rata, komunisti su zabranili praktički sva nevladina udruženja koja su tada postojala, uključujući čak i dobrotvorne organizacije, koje su u nekim drugim komunističkim režimima u regionu bile pošteđene zbog prirode svog posla.

Neki autori ukazuju na postojanje određenih 'para-nevladinih' organizacija za vrijeme socijalizma kao dokaz da su organizacije građanskog društva ustvari preživjele tokom ovog perioda. Međutim, ove 'zvanične' nevladine organizacije nisu bile ništa više do kvazi-državne strukture, koje su najčešće služile kao korisna rezervna varijanta za potrošene kadrove vladajuće partije. Primjeri takvih 'ne'vladinih organizacija kreću se od antifašističkih udruženja žena do različitih fondacija koje su se bavile benignim pitanjima, kao što su djeca i akcije pošumljavanja. Praktički niti jedna od ovih organizacija nije se stvarno angažirala u slobodnom diskursu i aktivnostima koje nisu zvanično odobrene od strane vladajuće garniture.

Nepovjerenje u inicijative građanskog društva bilo je tako veliko da se na njihovoj zabrani ustrajalo čak i nakon što je vladajuća partija bila prisiljena da dopusti određeni stepen političkog pluralizma pred kraj socijalističkog perioda. Sa demokratskim promjenama nakon 1991. godine, obnovljen je i rad 'nacionalnih' (kako su sada nazivani) dobrotvornih i kulturnih društava: Merhamet, Caritas, Dobrotvor i La Benevolencia (Sali-Terzić, 2001: 175–176). Bez obzira što se iz političkih i tradicionalnih razloga insistiralo na 'obnavljanju' njihovog rada, ova su društva zapravo nanovo osnovana, budući da nije postojao nikakav element kontinuiteta između njih i njihovih preteča koje su prestale sa radom gotovo pola stoljeća ranije. Zbog kratkog vremenskog perioda do izbivanja rata u Bosni i Hercegovini, u njoj nije zabilježen značajniji razvoj izvornih (*grassroots*) organizacija civilnog društva sve do dolaska na scenu različitih međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija tokom rata i neposredno nakon njega.

Položaj i jačanje uloge NVO u post-konfliktnom periodu u BiH

Tokom rata, a posebno neporedno nakon njegovog završetka, došlo je do prave 'eksplozije' razvoja nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini i osnivanja hiljada NVO u svim područjima društvenog djelovanja.⁵ Postoji više faktora koji su doprinijeli takvom razvoju. Djelomično se osnivanje ovako velikog broja NVO može objasniti prirodnom fazom sazrijevanja civilnog društva nakon dugog perioda u kojem je razvoj svega što je bilo 'građansko' i 'nevladino' bio onemogućen. Međutim, odlučujući faktor je više prozaičan i tiče se dolaska velikog broja međunarodnih nevladinih/humanitarnih organizacija, odnosno spremnosti takvih organizacija da dio svog posla prebacuju na lokalne NVO, koje su bile jeftinije te su imale neophodni elan za rad. Također, dostupnost značajnih donatorskih sredstava tokom dužeg vremenskog perioda predstavljala je jedinstvenu priliku za razvoj ovih lokalnih organizacija.

U prvoj su fazi, odnosno u periodu krajem rata i nekoliko godina poslije, nevladine organizacije – kako međunarodne tako i lokalne – u najvećoj mjeri bile angažirane na pružanju hitne (*emergency*) humanitarne pomoći ugroženim kategorijama stanovništva, kao što su izbjeglice i raseljena lica, preživjeli sa psihološkim traumama i siročad. Većina takvih aktivnosti svodila se na distribuciju hrane i lijekova te stambeno zbrinjavanje, kao i druge srodne humanitarne aktivnosti. Međutim, rad na osnovu donatorskih sredstava i partnerstvo sa međunarodnim organizacijama facilitirali su transfer ekspertize i jačanje kapaciteta lokalnih NVO.

Ove lokalne nevladine organizacije ubrzo su u svoje redove počele privlačiti profesionalce iz relevantnih oblasti, što je dovelo do svojevrsnog *brain draina* iz javnih institucija. Ovo je naravno dijelom bilo uzrokovano finansijskim motivima, ali je tu bilo i drugih, važnijih razloga, kao što je prilika za rad u dinamičnom radnom okruženju, gdje su mnogi od novih (uglavnom mladih i prilično ambicioznih) pridošlica vidjeli priliku za napredovanje u profesionalnom segmentu koja nije postojala u neproduktivnom okruženju njihovih prijašnjih radnih sredina. Osim toga, pokazalo se da su NVO veoma privlačna alternativa za početak karijere mladih ljudi koji su se ranijih godina školovali u inostranstvu, te unutar nevladinih organizacija pronašli njima poznato radno i profesionalno okruženje. Postojala je naravno i druga strana medalje, u kojoj se znanje stranog (uglavnom engleskog) i

⁵ Podaci o broju NVO u ovom periodu nikada nisu sistematski prikupljeni, tako da različiti izvori navode brojeve koji su toliko različiti da se ne mogu smatrati pouzdanim. Sali-Terzić (2001: 176) navodi podatak o 1 500 organizacija civilnog društva u periodu nakon 1995. Maglajlić (2006: 297) navodi precizan broj od 9 095 NVO, što su podaci iz evidencije tri državne statističke agencije. Od ovog broja, telefonskom anketom utvrđeno je da je te godine bilo 4 629 aktivnih NVO u BiH. Poseban problem predstavlja činjenica da je veliki broj NVO egzistirao samo na papiru, ali je tačan postotak bilo nemoguće utvrditi.

poznavanje načina razmišljanja i rada u stranim organizacijama vrednovalo više od suštinskog profesionalnog znanja i iskustva. Ovakve su tendencije, pogotovo u ranoj fazi razvoja NVO, dovele do dominacije 'armije prevodilaca' (Maglajlić i Rašidagić, 2007) u NVO diskursu, sa neizbježnim negativnim posljedicama po profesionalizam i ulogu NVO u procesima reformi.

Sazrijevanje s vremenom: opstanak najjačih i preuzimanje novih uloga

Strane donacije i podrška međunarodnih organizacija uveliko su usmjeravali razvoj nevladinog sektora i reformske procese u različitim društvenim oblastima u BiH. Dugogodišnja podrška lokalnom NVO sektoru stvorila je gotovo potpunu ovisnost o donatoru, jer je iluzija da će donatorska sredstva priticati vječno spriječila NVO da razviju alternativne strategije i izvore finansiranja (Maglajlić i Rašidagić, 2007). Mnoge od nebrojenih nevladinih organizacija nisu na vrijeme prepoznale potrebu da se preorijentiraju sa pružanja hitne humanitarne pomoći na aktivnosti koje su više orijentirane ka razvoju odnosno uključivanju u aktuelne reformske procese, kojima su sa svojim iskustvom i ekspertizom svakako mogli doprinjeti. Kako se opća situacija u BiH stabilizirala, tako su presušivala sredstva za pružanje hitne humanitarne pomoći, što je rezultiralo nestankom velikog broja nevladinih organizacija koje nisu uspjele da se adaptiraju na promijenjene okolnosti. Naravno, izostala je i podrška države, koja bi u ovoj fazi predstavljala dragocjenu infuziju koja bi omogućila preživljavanje velikog broja vrijednih projekata i inicijativa.

Ovakav razvoj situacije doveo je do nestanka mnogih lokalnih (*grassroots*) organizacija, koje su možda funkcionisale uz podršku samo jednog donatora, ali su i zastupale stvarne interese stanovništva u lokalnim zajednicama. Takvim organizacijama često je nedostajalo kapaciteta za pripremu profesionalnih prijedloga projekata i razvoj stručnih mehanizama monitoringa, što su postale neophodne sposobnosti u uslovima apliciranja za projekte na otvorenim tenderima preostalih donatora. Nažalost, sa postepenim nestankom sa scene ove vrste organizacija, civilno društvo izgubilo je u mnogim segmentima mogućnost agregacije stvarnih interesa vulnerabilnih grupa na nivou zajednice. Ovu ulogu preuzele su gotovo u potpunosti posredničke NVO, koje su se postavile kao spona između lokalne zajednice i državnih organa, artikulirajući pritom interese grupa čiji su glas bile lokalne NVO. Ovakva posrednička uloga NVO nije naravno slučajnost, jer se civilno društvo u političkoj teoriji smatra nekom vrstom idealnog 'kolektivnog' posrednika između pojedinca i države (Whaites, 1996: 241).

Rast posredničkih NVO rezultat je njihovog prepoznavanja tendencija na 'tržištu' donatorske pomoći. Uglavnom zahvaljujući intelektu pojedinaca koji su rukovodili ovim NVO, one su uspjele na vrijeme usvojiti nove, profesionalnije po-

slovne prakse i nametnuti se kao partneri u razvojnim projektima, finansiranim od strane država (bilateralno) ili velikih međunarodnih organizacija, kao što je Svjetska banka. Ovi projekti su se potpuno razlikovali od hitnih humanitarnih intervencija u BiH neposredno nakon završetka rata. To su uglavnom bili projekti sektorskih reformi, u kojima su donatori nastojali implementirati određene strateške ciljeve preobrazbe. Među najznačajnije primjere angažmana ove vrste NVO treba spomenuti projekte reforme socijalnog sektora u BiH koje su finansirali finska vlada i britanski DFID, a implementirao Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), kao i Projekat implementacije porodične medicine koji je realizirala Fondacija FAMI, a finansirala švicarska razvojna agencija SDC.⁶

Sve veća specijalizacija i profesionalizacija nevladinih organizacija u određenim poljima, koja je prirodan rezultat ovih procesa dovela je do postepene transformacije uključenih NVO u kvazi-kompanije koje su sve više nalikovale konsultantskim kućama, sa stalno zaposlenim profesionalcima i pojačanom vidljivosti u javnoj sferi. Razlog zbog kojeg mnoge od tih 'profesionaliziranih' nevladinih organizacija nisu (bar u prvo vrijeme) postale prave konsultantske kuće možemo naći u neadekvatnom pravnom okruženju u BiH, sklonosti donatora da finansiraju neprofitne organizacije, te, na kraju, želji nevladinih organizacija da i dalje uživaju u znatno povoljnijem fiskalnom statusu nego što je to slučaj sa profitnim organizacijama.

Uključivanje posredničkih NVO u reformske procese podržane od strane međunarodne zajednice imalo je i jedan značajan sporedni efekat. Uključivanje NVO u procese sektorskih reformi predstavljalo je vrijedan proces učenja, tokom kojeg su NVO i profesionalci zaposleni u njima akumulirali ogromno znanje. Motivirani mogućnošću profesionalnog napredovanja i dobijanja novih projekata, pojedinci i njihove organizacije su kroz projekte sticali znanja koje njihovi implementacijski partneri na strani države nisu posjedovali. U situacijama kada je država počela praviti prve reformske korake u svojoj historiji, poput pripreme Srednjoročne razvojne strategije 2004–2007 (izvorno PRSP), bila je primorana obratiti se pojedinim NVO, odnosno stručnjacima koji su se profesionalno etabilirali kroz NVO sektor, koji su jedini imali potrebnu ekspertizu za pripremu i implementaciju ovakvih dokumenata (Wedel, 2009: 23–26).

⁶ Za detalje ovih projekata i ulogu navedenih NVO vidi: www.ibhi.ba, www.fondacijafami.org. Za eksternu evaluaciju projekata finske vlade u BiH vidi SIPU **International** (2004).

Problemi u reformskim aktivnostima NVO sektora

Bez obzira na suradnju koja se na različite načine ostvarivala između vladinog i nevladinog sektora u BiH tokom gotovo dvije decenije njenog postojanja, ove dvije 'hemisfere' društva nikada nisu uspjele ostvariti funkcionalnu integraciju njihovih aktivnosti. Postojala je, i još uvijek postoji, značajna doza međusobnog nepovjerenja i podozrivosti. Vladin sektor NVO-ima spočitava svojevrsni elitizam i nametljivost. Također, bez obzira na značajne rezultate uključivanja NVO ekspertize u pojedine procese reformi, još uvijek postoji doza nepovjerenja u profesionalizam i kvalitet rada NVO od strane relevantnih organa vlasti. Nevladine organizacije i aktivisti civilnog društva općenito državnoj strani najčešće prebacuju okoštalog i nespremnost na promjene, nedostatak inicijative svojstven budžetskim korisnicima čiji status ne ovisi od uspjeha na tržištu, kao i nedostatak sluha za potrebe nevladinog sektora.

Ovaj 'međusektorski' jaz, koji postoji i nakon skoro dvije decenije saradnje i kakvih-takvih partnerskih odnosa, zaslužuje dublju analizu, ali je složene uzroke njegovog postojanja nemoguće razmatrati u granicama ovog teksta. Iz dosadašnjeg iskustva u djelovanju nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini, može se međutim zaključiti da na praktičnoj razini najveći problem leži u uspostavljanju funkcionalnog partnerstva između dvije društvene 'hemisfere': vladine i nevladine. Ovakav zaključak podudara se sa stavovima iznesenim u relevantnoj literaturi koja se bavi problematikom inkorporiranja NVO u društvo i evaluacijom njihovih rezultata.

Problem definiranja, a posebno uspostavljanja, funkcionalnog partnerstva između vladinog i nevladinog sektora postoji od kada se NVO pojavljuju u svojoj aktuelnoj inkarnaciji razvojnih organizacija. Nevladine organizacije u posljednje dvije decenije preuzimaju ili nadopunjavaju veliki broj značajnih funkcija koje su ranije bile isključivi prerogativ države. Samim tim, priroda i opseg njihovog učešća u odnosu na ulogu države u pružanju servisa mora biti precizno određena da bi sistem mogao funkcionirati. Budući da je fenomen NVO, historijski gledano, relativno novijeg datuma, kao i da se društveni konteksti umnogome razlikuju, politička i razvojna teorija još uvijek nisu uspjeli ponuditi sveobuhvatnu formulu za formiranje trajnog partnerstva između države i NVO.

Kakva je dakle situacija na teorijskom polju? Niti jedna sveobuhvatna teorija još uvijek nije uspjela dobiti plebiscitarnu podršku stručne javnosti i uključenih aktera. Čak je i sam koncept partnerstva sporan za neke od studenata NVO scene, budući da lingvistički odražava ideju zajedništva između jednakih učesnika u zajedničkom poduhvatu, što, kako je već gore spomenuto, nije moguće pretpostaviti u situacijama dubokog jaza koji postoji između dvije strane. Kako naglašava Wedel, „koliko god da se određena država povlači, dijeli vlast, ili ne reguliše pojedine oblasti, poenta je da država – koliko god da je uključena – ostaje ključni partner

u novim institucionalnim formacijama koje sjedinjuju zvaničnu i privatnu moć“ (Wedel, 2009: 40). Zapravo, imajući u vidu poteškoće vezane za različite društvene kontekste, kao i razlike u prirodi i ulogama samih aktera, većina autora odlučuje se za definiranje teorija koje se fokusiraju na objašnjavanje jednog od aspekata ovog partnerstva.

Jedan broj autora polazi od pretpostavke jednakosti partnera, kao neophodne karakteristike istinskog partnerstva. „Partnerstva su dugoročni odnosi uzajamne međuzavisnosti (koje uključuju) razumnu uravnoteženost koristi (i rizika) za obje strane“ (Ferreira, prema Stacey: 1997, citirano u Kilalo i Johnson (1999: 458)). Prema ovakvoj definiciji partnerstva, jednakost partnera podrazumijeva njihovu sporazumnu raspodjelu zadataka i odgovornosti, odnosno, kao preduvjet svega, zrelost i države i nevladinog sektora za donošenje ovakvih odluka i snošenje svih posljedica koje iz njih proizađu.

Detaljnija analiza ovako postavljenih odnosa pokazuje da se podrazumijeva i, za nevladine organizacije jedna poprilično neugodna činjenica: jednak status znači i jednaka prava i obaveze; a jednake obaveze uključuju potrebu unošenja jednakih ljudskih, materijalnih i finansijskih resursa u ovakvo partnerstvo. Nedovoljno sazrela država, kao i apsolutna neodrživost koncepta u kojem NVO učestvuju sa resursima usporedivim sa državom, čine ovakav pristup formiranju partnerstva neprimjenljivim, ne samo u regionu, nego i u većini društava u razvoju.⁷

Nasuprot pokušajima sistemskog definiranja državno-nevladinog partnerstva, drugi analitičari na osnovu studije praktičnih iskustava pokušavaju definirati jednostavniju formu partnerstva, ugovornu, zasnovanu na individualnim ugovorima za pružanje određenih usluga (servisa) javnosti. U ovakvoj formi partnerstva, država „zadržava ukupnu odgovornost za operacije i održavanje sistema za pružanje usluga, izuzev određenih i ograničenih usluga čije pružanje je ugovoreno ili izdvojeno i dato drugom akteru (*outsourced*)“ (Stacey, 1997: 17), citirano u Kilalo i Johnson (1999: 458).

Ovakav, u osnovi *ad hoc*, način uspostavljanja partnerstva vladinog i nevladinog sektora u najvećoj mjeri dominira u zemljama regiona, a posebno Bosni i Hercegovini. Iza ovakvog tretmana NVO ne krije se zapravo nastojanje države da minimizira status i ulogu civilnog društva. Razlozi su zapravo vrlo prozaične naravi: nepostojanje unutrašnjeg političkog koncenzusa u društvu svodi na minimum apsorpcijski kapacitet sistema, što onda limitira mogućnost akomodacije ekstrasistemskih aktera. Ovome (naravno i nažalost) treba dodati i još prozaičniji razlog tipičan, između ostalog, i za zemlje regiona: nekompetentnost, kako birokratije, tako i izabраниh donosioca odluka.

⁷ Kako argumentira Naomi Klein, primjena ovakvog koncepta nosi i značajnu opasnost zloupotrebe od strane privatnog sektora kao treće strane u ovakvim javno-privatnim partnerstvima, kroz formiranje kvazi-NVO koji formuliraju kvazi-interese kvazi-populacijskih grupa (Klein, 2000: 433–434).

Koliko su zapravo NVO postigle u BiH?

Lokalne/*grassroots* organizacije, omiljena su tema analitičara NVO sektora, koji ih smatraju najdemokratskijim izrazom interesa vulnerabilnih grupa. *Grassroots* organizacije, također, predstavljaju idealan materijal za dokumentiranje rada civilnog društva. Studije NVO u zemljama trećeg svijeta ponekad podsjećaju na 'stare dobre' antropološke studije koje su obilovale proizvoljnim konstrukcijama zasnovanim na predrasudama – pozitivnim ili negativnim – istraživača, koji je realnost na terenu nastojao po svaku cijenu 'upakovati' u svoj mentalni konstrukt. Na taj način, umjesto ozbiljnih studija razvoja i uloge NVO, dobijamo šarene razglednice anegdotalnih pokazatelja, vrlo vidljivo obojene svetonazorom promatrača-autora. Bosna i Hercegovina nije izuzetak od ovog trenda, mada je, kao što je već navedeno, općenito zapostavljena u relevantnoj literaturi.

Kratak pregled napisa koji zadovoljavaju popularni interes prema civilnom društvu otkrivaju niz nekritičkih sličica koje prate rad lokalnih NVO na nekom od trenutno popularnih polja. Primjetno je također, da ovakvi napisi umnogome odražavaju trenutnu klimu u društvu *vis-a-vis* NVO sektora, tako da npr. poslijeratni period obiluje ushićenjem prema elanu i rezultatima NVO. Promjena društvene klime prema *strancima* općenito nakon 2000. uticala je umnogome i na raspoložnje javnosti prema NVO sektoru, sa medijskom pažnjom sada, jednako nekritično i stihijski, usmjerenom na ekscese NVO osoblja, nedostatak transparentnosti, promašaje u radu, nezadovoljne korisnike, itd.

Kada se sumiraju rezultati rada nevladinih organizacija lokalnog karaktera u BiH, pročišćeni od medijskog smoga koji uvelike zamagljuje objektivnu situaciju, može se zaključiti da su ove NVO postigle značajne rezultate u intervenciji u svojim zajednicama. Bez obzira na probleme kao što su nedovoljna kompetentnost, nepostojanje fokusa usljed ovisnosti o donatorskim agendama, pa sve do slučajeva zloupotrebe fondova, itd, činjenica je da je *više hiljada* ovih organizacija skoro dvije decenije bilo prisutno i djelovalo u jednoj veoma maloj zemlji. Rezultati, koje još niko nije sistematski istražio i dokumentirao, sigurno nisu izostali na *lokalnom* nivou. Najveći problem ovih organizacija ostaje nepostojanje mehanizama za širenje i replikaciju intervencije i naučenih lekcija (*scaling up*), kojim bi njihov rad mogao uticati na širu zajednicu i naposljetku biti valoriziran na odgovarajući način u literaturi. Ovaj problem usko je povezan i sa problemom karaktera partnerstva NVO i vladinog sektora, odnosno nemogućnošću ili naprosto izbjegavanjem – u BiH – ovog potonjeg da uspostavi mehanizme kojima bi bilo osigurano kontinuirano finansiranje NVO i definiran njihov položaj i uloga u društvu.

Za razliku od mnoštva lokalnih organizacija civilnog društva, značaj i rezultati *posredničkih* NVO disproporcionalno nadilaze njihov relativno mali broj. U svojim drugim publikacijama (Maglajlić i Rašidagić, 2007, 2008; Rašidagić, 2006) detaljnije sam dokumentirao rezultate posredničkih NVO, što zapravo i pred-

stavlja najznačajnije rezultate aktivnosti NVO u post-konfliktnom periodu u BiH. Ovakav značaj one duguju upravo svojoj posredničkoj ulozi između nivoa lokalne zajednice i centralnog nivoa, odnosno (u slučaju BiH) velikih donatora kao pokretača reformi u odsustvu države koja se usljed nedostatka političkog koncenzusa uglavnom bavi sama sobom, a ne društvom u cjelini. Ove organizacije su imale ogromnu korist od svog izvornog statusa ogranaka velikih međunarodnih INGO. Takav status omogućio im je izdašno finansiranje tokom dužeg vremenskog perioda, kao i akumulaciju profesionalne ekspertize koja im je omogućila da iskustva u radu na lokalnom nivou (bilo svoja, bilo partnerskih lokalnih NVO) pretoče u dokumente politika i sa njima nastoje uticati na više nivoe vlasti.

Međutim, stvarni rezultati rada velikih NVO su ograničeni (opet) disfunkcionalnim karakterom vladinog-nevladinog partnerstva, koji je uvjetovao da dokumenti politika najčešće ostanu mrtvo slovo na papiru. Naposljetku, pažljivi analitičar NVO sektora u BiH koji je na osnovu svog praktičnog iskustva u radu sa NVO u mogućnosti da pravilno formira indikatore uspjeha, dolazi do zaključka da je jedan od objektivno najvažnijih rezultata civilnog društva upravo spominjani *posredni efekat*. Inkorporacija pojedinaca poteklih iz NVO, odnosno lekcija naučenih u implementaciji sektorskih reformskih projekata, omogućila je kakav-takav transfer znanja i ekspertize na državu kao partnera.

Na osnovu svega iznesenog u ovom tekstu može se zaključiti da su problemi koji najviše ograničavaju i opterećuju saradnju NVO i vladinog sektora u BiH i šire, oni koji sprečavaju formiranje funkcionalnog partnerstva i nalaženje sistematskog rješenja uloge NVO u društvu. Da bi se ovakvi problemi riješili, potrebno je da država adresira pitanje koordinacije donatorskih i NVO aktivnosti (vezano za pitanje definiranja primarnih područja djelovanja); kao i pitanje osiguravanja preduvjeta za stvaranje funkcionalnog partnerstva vladinog i nevladinog sektora (vezano za pitanje sistematskog definiranja okvira za saradnju, kao i osiguravanje finansiranja NVO sektora).

Literatura

- Europska komisija (2000) The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership COM: http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/en/communication.pdf, pristupljeno 20.12.2010.
- Kilalo, C., Johnson, D. (1999) Mission Impossible? Creating Partnerships among NGOs, Governments, and Donors, u: Development in Practice, Vol. 9, No. 4 (Aug., 1999), pp. 456–461.
- Klein, N. (2000) No Logo.

- Maglajlić, R. (2006) Politička participacija, u: Fond za otvoreno društvo BiH, Procjena razvoja demokratije.
- Maglajlić i Rašidagić (2007): Bosnia and Herzegovina, in: Deacon, B., Stubbs, P. (ed.) Social Policy and International Interventions in South East Europe.
- Maglajlić i Rašidagić (2008): The role of NGOs in societies facing war: experiences from Bosnia and Herzegovina, in: Ramon, S. (ed.) Social Work in the Context of Political Conflict.
- Pearce, J. (1993) NGOs and Social Change: Agents or Facilitators? u: Development in Practice, Vol. 3, No. 3 (Oct., 1993), pp. 222–227
- Rašidagić, E.K. (2006) Problemi djece i omladine u kontekstu ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.
- Sali-Terzić, S. (2001) Građansko društvo, u: Papić, Ž. (ur.) Politike međunarodne podrške zamljama jugoistočne Europe – Lekcije (ne)naučene u BiH.
- SIPU International (2004) Evaluation of Finland's Development Cooperation with Bosnia and Herzegovina. <http://formin.finland.fi/Public/Print.aspx?contentid=50643&nodeid=15454&culture=en-US&contentlan=2> , pristupljeno 20.12.2010.
- Wedel, J. (2009) SHADOW ELITE: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government, and the Free Market.
- Whaites, A. (1996) Let's Get Civil Society Straight: NGOs and Political Theory, u: Development in Practice, Vol. 6, No. 3 (Aug., 1996), pp. 240–244.
- www.ibhi.ba
- www.fondacijafami.org

Ešref Kenan Rašidagić

RAZVOJ NEVLADINIH ORGANIZACIJA I NJIHOVA ULOGA U TRANZICIJSKIM REFORMAMA U BOSNI I HERCEGOVINI

R e z i m e

Ovaj rad analizira aspekte razvoja i djelovanja NVO u tranzicijskim društvima, sa posebnim naglaskom na Bosnu i Hercegovinu. Analiziraju se svi relevantni aspekti civilnog društva i nastoji se definirati priroda, položaj i uloga NVO u regionu i reformskim procesima tipičnim za regionalni kontekst. Historijske faze razvoja NVO u Bosni i Hercegovini razmatraju posebno period konfliktne i post-konfliktne intervencije međunarodne zajednice, koja se smatra i pokretačem kompletne NVO scene u ovoj državi. Rezultirajuća interakcija između donatorske zajednice, države i nevladinog sektora u različitim inkarnacijama razmatra se u narednoj sekciji. Problemi saradnje između različitih sektora, uključujući i

preduvjete i karakter partnerstva značajno utiču na rezultate rada NVO u BiH. Naposljetku, razmatraju se stvarna postignuća NVO sektora u BiH, imajući u vidu karakter nevladinih organizacija i njihov položaj u društvu.

Cljučne riječi: NVO, INGO, donatori, tranzicija, reforme, partnerstvo.

Esref Kenan Rasidagic

DEVELOPMENT OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS AND THEIR ROLE IN TRANSITION REFORMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

S u m m a r y

The text attempts to analyze aspects of development and activities of NGOs in transition societies, with a special emphasis on Bosnia and Herzegovina. All relevant aspects of the civil society are analyzed, while striving to define the nature, place, and role of NGOs in the region and reform processes typical of the regional context. Historical phases of development of NGOs in Bosnia and Herzegovina take especially into consideration the period of conflict and post-conflict intervention of the international community, which is considered here as a prime mover of the entire NGO scene in the country. Resulting interaction between the donor community, state, and nongovernmental sector in its different incarnations is discussed in subsequent sections. Issues in cooperation between the different sectors, including the preconditions and character of partnership, significantly impact the results of NGO work in B&H. Finally, the text discusses genuine results of NGO sector in B&H, bearing in mind the character of nongovernmental organizations and their place in the society.

Key words: NGO, INGO, donors, transition, reforms, partnership.

II DEO

IZAZOVI I REZULTATI

Đulijano Bonoli

POLITIČKA EKONOMIJA AKTIVNIH MERA NA TRŽIŠTU RADA¹

Uvod

Aktivne mere na tržištu rada (AMTR) predstavljaju važno područje socijalne politike. Tokom poslednje dve decenije, aktivan pristup politici tržišta rada je bio promovisan od strane više međunarodnih organizacija i usvojen u nekoliko država OECD. U pojedinim trenucima, ovaj „okret“ ka aktivnim merama je generisao impresivan nivo političke kontroverze, kao što je to u posleratnom periodu predstavljalo pitanje državljanstva, kao osnova za ostvarivanje prava na socijalne beneficije. Ovakav razvoj situacije je uticao na visinu sredstava koja su izdvajana za finansiranje aktivnih mera. Među OECD državama, u periodu od 1980-2003. godine, procenat BNP koji je izdvajan za finansiranje ovih mera je skoro udvostručen, sa 0,4 do 0,7% BNP. Iako povećano finansiranje AMTR predstavlja opšti trend, razlike između država su značajne. U 2003. godini, npr. izdvajanje za AMTR se kretalo od 0,2% (SAD) pa sve do 1,6% (Danska). Takođe, razlike postoje i u načinu na koji su mere koncipirane, a zatim i implementirane.

Važno je napomenuti da varijacije koje postoje između država prilikom implementacije aktivnih mera ne predstavljaju jedinu nepoznanicu. Jedno od centralnih pitanja koje ostaje bez odgovora se odnosi na političke determinante koje su uslovile preusmeravanje politike tržišta rada ka konceptu aktiviranja. Švedska je bila pionir u uvođenju AMTR sa kojim je otpočela još tokom 1950-ih godina što se pripisuje moći i uticaju koju su u tom periodu uživale stranke levice, socijaldemokratske stranke i sindikati (Esping-Andersen, 1990, Huber and Stephens, 2001, Huo et al, 2008). Drugi, pozivajući se takođe na primer Švedske, ukazuju na ulogu koju su imali poslodavci (Swenson, 2002). Na kraju, bilo je i onih koji su ukazivali da se levičarske političke partije najčešće protive investiranju u AMTR, zato što, uključujući veći broj ljudi na tržište rada, mogu negativno uticati na zapošljavanje i povećavanje visine prihoda za radnike koji su već u radnom odnosu, a koji predstavljaju njihovo biračko telo (Rueda, 2007).

¹ Rad je objavljen na engleskom jeziku u okviru *Reconciling Work and Welfare in Europe A Network of Excellence of the European Commission's Sixth Framework Programme* 2010. godine.

Cilj ovog rada je razrešavanje dilema vezanih za političke determinante AMTR analizom konkretnih politika koje su poslednjih decenija implementirane u OECD državama. Nedostatak konsenzusa među državama OECD kada su u pitanju AMTR javlja se kao posledica tri problema. Prvo, kao što obimna literatura ukazuje, pojam aktivnih mera obuhvata čitav niz različitih intervencija i potpuno je neosnovano očekivati da sve one budu povezane sa gotovo identičnom konfiguracijom političkih determinanti. Uloga koju su AMTR igrale u ekonomiji jedne države se menjala tokom godina. Šema koja je primenjena u Švedskoj 1950-ih godina je imala potpuno drugačije ciljeve od ciljeva koji se danas nastoje ostvariti u Nemačkoj, Velikoj Britaniji, pa čak i u Švedskoj. Treće, političke determinante su u interakciji sa drugim važnim faktorima, ideološke i institucionalne prirode i oni ne smeju biti zanemareni prilikom analize. Na ovim osnovama, rad nudi znatno kompleksniji i precizniji odgovor na pitanja koja su vezana za političke determinante aktivnih mera na tržištu rada.

Determinante aktivnih mera na tržištu rada

Politički okvir

U komparativnoj javnoj politici, značajan je broj otvorenih tema. Ipak ni jedno od tih pitanja nije uspeo da generiše toliko kontroverze kao što je to slučaj sa političkim determinantama aktivnih mera na tržištu rada. U Esping-Andersenovoj tipologiji režima blagostanja, akcenat na AMTR se ističe kao jedna od centralnih odlika socijal-demokratskih država. Izvori moći levice omogućili su radničkom pokretu da nametne skup i efektivan sistem mera na tržištu rada, sposoban da obezbedi punu zaposlenost u kontekstu ekonomske strukture koja se menjala neverovatnom brzinom (Esping-Andersen, 1990: 167–168; Huber and Stephens, 2001: 184). Ovo stanovište je potvrđeno kvantitativnom analizom, kojom je utvrđena pozitivna korelacija između Levice i povećanih izdvajanja za realizaciju AMTR (Huo et al, 2008, Iversen and Stephens, 2008). Oni smatraju da su socijal-demokratske partije značajno uticale na promovisanje „prijateljskih“ mera zapošljavanja. Ovde je razlika između njih i hrišćanskih demokratskih partija najočiglednija, pošto su oni u sferi zapošljavanja intervenisali kako bi sačuvali radna mesta i merama ranog pezionisanja (Huo et al, 2008: 17–18).

S druge strane, bilo je i onih istraživanja koja su dovela u sumnju tvrdnju da je uticaj Levice povezan sa porastom izdvajanja za AMTR. U njima, David Rueda, nastoji da razvije i objasni svu kompleksnost odnosa između socijal-demokrata i AMTR. Prvo, socijal-demokrate u postindustrijskim društvima su u određenom smislu podeljene. Nedavne socioekonomske promene su podelile potencijalne birače socijal-demokrata na insajdere i autsajdere. Insajdere čini tradicionalni

glasači socijal-demokrata: fizički radnici, radnici sa niskim prihodima, zaposleni u javnom sektoru, itd. Outsajderi su oni koji su izloženi nekim poteškoćama: nezaposleni, atipični radnici, isključeni. Teorijski, socijal-demokrate mogu zastupati interese obe grupe, ali u praksi je to često neizvodljivo zato što se njihovi interesi međusobno isključuju. Pod ovakvim okolnostima, socijal-demokrate će nastojati da interesi insajdera budu realizovani, zato što se pretpostavlja da je izvesnije da će oni pružiti bolje organizovanu i masovniju podršku na izborima nego outsajderi (Rueda, 2007).

Ovo je slučaj sa aktivnim merama na tržištu rada. Rueda ističe da je njihova implementacija u interesu outsajdera zato što one pretpostavljaju njihovo ponovno uključivanje na tržište rada, ali su one iz dva razloga od izuzetne važnosti i za insajdere. Prvi razlog proističe iz činjenice da su insajderi zaštićeni na poslovima koje obavljaju od rizika nezaposlenosti i smatraju besmislenim izdvajanje dodatnih sredstava, koja oni kao poreski obveznici treba da obezbede, za finansiranje novih mera. Drugi razlog je to što AMTR utiču na povećanje ponude radne snage i samim tim povećavaju konkurenciju na postojeća radna mesta, a mogu i umanjiti uticaj koji zaposleni imaju na visinu zarada. Kao rezultat toga, socijal-demokrate će najverovatnije uskratiti podršku takvim merama. On dalje navodi da:

„AMTR su koncipirane tako da podstaknu ponovno uključivanje outsajdera na tržište rada koji će na taj način, između ostalog, oboriti visinu zarada. Pošto insajderi čine jezgro birača koji glasaju za socijal-demokrate, moj argument implicira odsustvo bilo kakvog uticaja koji će ova politička partija imati na AMTR“ (Rueda, 2007: 74)

Ovaj stav je potvrđen u Ruedinoj statističkoj analizi, gde je uticaj Levice na povećanje izdvajanja za AMTR ili zanemarljiv ili negativan.

Stanovište da su u nordijskim zemljama, posebno u Švedskoj, AMTR bile nametnute od strane snažnog radničkog pokreta je takođe bilo preispitivano u kvalitativnim istraživanjima. Tvrdnja je da je nordijska, naročito švedska verzija aktivnih mera na tržištu rada, bila deo znatno šireg međuklasnog kompromisa koji je omogućio socijal-demokratama stremljenje ka njihovim političkim ciljevima ne ugrožavajući profitabilnost kapitala (Katzenstein, 1985).

Uverenje da su AMTR nastale kao rezultat međuklasnog kompromisa može biti od koristi u generisanju hipoteze koja nadilazi nordijske zemlje. Ukoliko prihvatimo stanovište da su AMTR pozitivna forma intervencije na tržištu rada i za poslodavce i za radnike, onda je zagonetka zbog čega jedno *win-win* rešenje za probleme (ne)zaposlenosti nije bilo u znatno širim razmerama prihvaćeno na teritoriji cele zapadne Evrope. Zbog čega su se Francuska, Nemačka i Italija tokom 1970-ih godina ipak odlučile za zaštitu zaposlenosti i mere za smanjenje ponude radne snage umesto za AMTR?

Institucionalni okvir

U mnogim slučajevima, razvoj AMTR je bio fokusiran na utvrđivanje u kojoj meri postojeće mere na tržištu rada mogu biti kombinovane sa aktivnim pristupom. Bizmarkovski model socijalnog osiguranja se smatra posebno teškim za „preusmeravanje“ ka aktivnim merama na tržištu rada. U Nemačkoj, na primer, princip socijalnog osiguranja, koji podrazumeva ostvarivanje prava putem uplaćivanja doprinosa, ne može se lako pomiriti sa principima uslovljavanja i obaveznosti, koji su uobičajeni u većini sistema koji počivaju na aktivnim merama na tržištu rada (Clasen, 2000). U određenom smislu, ustavom zagarantovano pravo na minimalni nivo prihoda, može predstavljati prepreku nekim „zahtevnijim“ formama AMTR, ili koncepta „aktivacije“ (Eichorst et al, 2008a). I aktivne i pasivne mere se finansiraju iz istog budžeta, i dok se stopa nezaposlenosti povećava u vreme recesije, povećavanje „automatskog“ izdvajanja za pasivne mere smanjuje izdvajanja za AMTR (Manow and Seils, 2000). U Francuskoj je uključenost socijalnih partnera u realizaciju i upravljanje osiguranjem za nezaposlene takođe predstavljalo prepreku razvoju AMTR, pošto su radnički sindikati strahovali od pojačanog državnog intervencionizma (Clegg, 2005).

Važno je napomenuti da se institucionalni okvir može vremenom promeniti. Ovo stanovište je u nešto širem smislu razmatrano prilikom analize razvoja „novih“ mera socijalne politike, kao što su dečija zaštita, ali i aktivne mere na tržištu rada. Ono što je važno jeste relativna vremenska odrednica u kojoj je došlo do eksplozije ovih novih mera i proces starenja stanovništva. Države u kojima se pritisak za usvajanje novih mera pojavio relativno rano (1970-ih) će imati znatno manje poteškoća u uspostavljanju koherentnog sistema aktivnih mera na tržištu rada, zato što se izdvajanja za ove nove mere ne suočava (još uvek) sa snažnom konkurencijom izdvajanja za penzije (Bonoli, 2007, Fargion, 2000). Države gde su se ovi pritisci javili nešto kasnije, u 1990-im godinama ili tokom 2000. godine, suočavaju se sa značajnim poteškoćama, zato što za veliki broj glasača budžetski prioritet nije ekspanzija novih usluga već očuvanje postojećeg sistema penzijskog osiguranja. Ove hipoteze nam pomažu u razumevanju divergencije koje postoji između nordijskih država sa jedne strane i kontinentalne i južne Evrope, s druge strane. Postoje kvantitativne analize koje potvrđuju hipotezu o povezanosti izbora trenutka za povećanje izdvajanja za AMTR i drugih novih mera socijalne politike (Bonoli, 2007, Bonoli and Reber, u štampi).

Difuzija ideja

Tokom poslednje dve decenije, aktivne mere na tržištu rada su počele da se primenjuju u zemljama OECD, ukazujuću na prisustvo i aktuelnost određenih difuzionih procesa. Od svih različitih difuzionih procesa sa kojima se možemo

upoznati preko različite literature, proces učenja je nesumnjivo od najveće važnosti za dugoročni uspeh AMTR (Braun and Gilardi, 2006; Hall, 1993). Države koje su suočene sa problemom masovne nezaposlenosti mogu iz iskustava drugih zemalja pronaći dragoceni izvor inspiracije.

Kvalitativne studije potkrepljuju hipotezu o difuziji ideja. Istraživanja su pokazala da su države koje su bile suočene sa problemom nezaposlenosti, često analizirale iskustva drugih država. Preusmeravanje koje je politika zapošljavanja doživela u Nemačkoj u 2002. godini je nastalo nakon opsežnih istraživanja i prikupljanja relevantnih podataka u Danskoj, Holandiji i Velikoj Britaniji. Neki elementi novih mera svakako podsećaju na koncept aktivacije koji je razvijen u Velikoj Britaniji (Seeleib-Kaiser and Fleckenstein, 2007). Istovremeno, često se navodi da je Velika Britanija, prilikom koncipiranja svog sistema, inspiraciju našla u Clintonovim socijalnim reformama. Jedan deo studija naglašava uticaj međunarodnih organizacija, posebno OECD i EU, koje od sredine 1990-ih godina promovišu preusmeravanje politike nezaposlenosti u pravcu aktivacije (Armingeon, 2007; Armingeon and Beyeler, 2004).

Ovi naponi su posebno došli do izražaja u Evropskoj strategiji zapošljavanja (Goetschy, 2001; Zeitlin and Pochet, 2005; de la Porte and Nanz, 2003). U razgovorima sa kreatorima politika, može se zapaziti da države uče jedna od druge a proces se dodatno ubrzava strategijom (Lopez-Santana, 2006).

Tipovi aktivnih mera na tržištu rada

Aktivne mere na tržištu rada su različitog porekla i forme. U Švedskoj su aktivne mere počele da se razvijaju još 1950-ih godina sa ciljem da poboljšaju odnos između ponude i potražnje radne snage u privredi koja se menjala neverovatnom brzinom, finansirajući sveobuhvatne programe profesionalne prekvalifikacije i dokvalifikacije (Swenson, 2002). Na suprotnom kraju kontinuuma, pojam „aktivne“ se može upotrebljavati kako bi se opisao pristup koji je razvijen u zemljama engleskog govornog područja u kojima su se kombinovale podsticajne mere prilikom traženja posla, vremensko ograničenje socijalnih beneficija, revizija i redukcija visine socijalnih davanja i primena sankcija u slučaju nepoštovanja propisanih pravila (King, 1995, Peck, 2001). Kao što mnogi istraživači ističu, aktivne mere na tržištu rada predstavljaju posebno ambivalentno područje socijalne politike (Barbier, 2001; Barbier, 2004; Clasen, 2000; Clegg, 2005).

Jedan broj autora je pokušao da razreši ovu ambivalentnost razlikujući dve vrste aktivnih mera na tržištu rada ili aktivacije: mere koje bi trebalo da unaprede ljudski kapital i mere koje bi trebalo da korisnike socijalne pomoći uključe u tržište rada. Primeri ovakve klasifikacije se mogu pronaći kod Torfinga, koji pravi razliku između „defanzivnih“ i „ofanzivnih“ mera (Torfing, 1999). Ofanzivne mere,

koje se primenjuju u Danskoj, su koncipirane tako da osnaže i poboljšaju veštine sa kojima ljudi raspolažu, dok s druge strane sankcije i redukcija beneficija čine suštinu defanzivnih mera koje se primenjuju u SAD. Tejlor-Gobi na isti način klasifikuje aktivne mere na tržištu rada, samo umesto „defanzivne“ i „ofanzivne“, on koristi pojmove „pozitivne“ i „negativne“ mere (Taylor-Gooby, 2004). Slična je i tipologija koju je postavio Barbije, praveći razliku između mera „liberalne aktivacije“, koje odlikuje snažna motivacija za rad, uslovljavanje nadoknada i primena sankcija, i mere „univerzalističke aktivacije“, koje se primenjuju u nordijskim državama i državama koje se oslanjaju na ekstenzivno ulaganje u ljudski kapital putem obuka za posao, mada on dalje ne isključuje mogućnost postojanja i trećeg modela koji se primenjuju u kontinentalnoj Evropi (Barbier, 2004, Barbier and Ludwig-Mayerhofer, 2004).

Dihotomija između ova dva tipa aktivacije, može biti dobro polazište za razumevanje ovog krajnje nejasnog i dvosmislenog koncepta. Ipak, one predstavljaju preterano pojednostavljivanje realnosti i samim tim su u riziku od unošenja predrasuda u čitavu analizu. Kod Klega, nailazimo na drugačiju klasifikaciju mera koje se mogu podvesti pod aktivacijom, a to su: integracija i cirkulacija. Ideja koja se nalazi u pozadini koncepta cirkulacije jeste da je važno poboljšati komparativnu prednost nezaposlenih lica na tržištu rada (Clegg, 2005: 56).

Smatram da se aktivne mere na tržištu rada mogu podeliti na četiri idealna tipa, koji, kao i u svim drugim slučajevima kada se radi o idealnim tipovima, u praksi ne postoje u čistom obliku, a to su: podsticajne mere, pomoć prilikom zapošljavanja, upošljavanje i ulaganje u ljudski kapital. Glavni ciljevi kao i instrumenti za njihovu ostvarivanje su predstavljeni u tabeli br. 1.

Prvi tip aktivnih mera na tržištu rada, podsticajne mere, odnosi se na implementaciju mera koje bi trebalo da ojačaju motivisanost korisnika socijalnih nadoknada da se uključe na tržište rada. Brojni su načini za ostvarivanje ovog cilja, npr. redukcija pasivnih nadoknada, njihove visina, ali i vremenskog perioda tokom kog lice može ostvarivati pravo na njih. Ostvarivanje prava na beneficije takođe može biti uslovljeno učestvovanjem u nekim programima obuke ili zapošljavanja. Konačno, podsticaj za zapošljavanje može se postići i uvođenjem sankcija. Podsticajne mere se mogu pronaći u svim državama, ali su posebno prisutne u zemljama engleskog govornog područja.

Drugi tip, koji se zove „pomoć prilikom zapošljavanju“, sačinjen je od mera koje imaju za cilj otklanjanje prepreka za participaciju na tržištu rada, a da nužno ne moraju uticati na motivaciju za zapošljavanje. One podrazumevaju sprovođenje programa traženja posla kao i programa koji će nezaposlena lica približiti potencijalnim poslodavcima. Usluge savetovanja kao i subvencionisanje novih radnih mesta posebno mogu biti značajne za korisnike socijalne pomoći koji su već dugo izvan tržišta rada ili za one koji nikada nisu bili u radnom odnosu.

Tabela 1 Četiri idealna tipa aktivnih mera na tržištu rada

Tip	Cilj	Instrument
Podsticajne mere	Ojačavanje pozitivnih i negativnih podsticaja za zapošljavanje korisnika socijalnih davanja.	- poreske olakšice - vremensko ograničenje socijalnih davanja - sankcije - uslovljavanje beneficija
Pomoć prilikom zapošljavanja	Otkloniti prepreke za zapošljavanje i pomoći ponovo uključivanje na tržište rada	- savetovanje - subvencionisanje novih radnih mesta - programi traženja posla
Upošljavanje	Održavati ljude bez posla uposlenim	-zapošljavanje u javnom sektoru - programi obuke
Ulaganje u ljudski kapital	Unaprediti veštine nezaposlenih ljudi kako bi se povećala njihova komparativna prednost na tržištu rada	- osnovno obrazovanje - programi profesionalne obuke

Treći tip aktivnih mera na tržištu rada se može odrediti kao mere „upošljavanja“. Njihov primarni cilj nije promovisanje ponovnog uključivanja lica na tržište rada, već upošljavanje nezaposlenih ljudi, kako bi se zaustavio negativan uticaj koji nezaposlenost može imati na veštine i znanja kojim oni već raspolažu. Ovaj tip AKTR je sastavljen od programa kreiranja novih radnih mesta pa do sticanja radnog iskustva angažmanom u javnom ili neprofitnom sektoru, ali i programima obuke putem pohađanja nekih kratkih kurseva, koji ne menjaju fundamentalno tip poslova koje lice može obavljati. Među glavnim „korisnicima“ ovih mera tokom 1980-ih i 1990-ih godina su bile države kontinentalne Evrope.

Na kraju, AMTR mogu obezbeđivati profesionalnu obuku nezaposlenim licima ili čak pružati osnovno obrazovanje. Ideja je da se pruži još jedna šansa građanima koji nisu uspjeli da „profitiraju“ od obrazovanja koje imaju ili čije su veštine potpuno zastarele. Ove mere su najrazvijenije u nordijskim zemljama.

Bilo bi izuzetno korisno kada bi se ova četiri idealna tipa operacionalizovala definisanjem indikatora za njihovo praćenje i onda utvrdile prostorne i vremenske varijacije. Nažalost, dostupni podaci omogućavaju samo grube procene. Bilo je pokušaja da se sumiraju ključne institucionalne odlike aktivacije u različitim državama (Hasselpflug, 2005; OECD, 2007). Međutim, rezultati do kojih se došlo, nisu previše uverljivi i ne odgovaraju očekivanjima formiranim na osnovu kvalitativnih studija država koje su bile podvrgnute analizi. Razlog ovome su brojni

problemi, među kojima i taj da je baza podataka sačinjena na osnovu zvaničnih podataka, koji se bitno razlikuju od realnih prilika. Alternativni način mapiranja, bar delimičnog, varijacija u primeni AMTR na osnovu gore navedenih idealnih tipova, je putem troškova finansiranja njihovih pod-programa. OECD pruža ove informacije od 1985. godine za većinu svojih članica. Kategorije koje su dostupne su: programi javnog zapošljavanja i administriranja, subvencije za zapošljavanje, šeme zamene poslova, podsticajne mere za otvaranje novih radnih mesta, programi obuke i kreiranje novih radnih mesta.

Ovi podaci nam omogućavaju da operacionalizujemo tri od četiri navedena idealna tipa: pomoć prilikom zapošljavanja koja uključuje kategorije OECD koje prate potrošnju, odnosno „programi javnog zapošljavanja i administriranja, subvencije za zapošljavanje, šeme zamene poslova i podsticajne mere za otvaranje novih radnih mesta“; upošljavanje, koje obuhvata kategoriju „otvaranja novih radnih mesta“ i ulaganje u ljudski kapital koje obuhvata kategoriju „obuke za posao“. Na ovaj način, omogućeno nam je praćenje evolucije koju je tokom proteklih 20 godina načinjena u pojedinim segmentima AMTR.

Analiza izdvajanja za AMTR omogućava izvođenje nekih vrlo zanimljivih zaključaka. Prvo, neosporno je prisustvo cikličnog efekta koji se ogleda u opadanju ukupnih izdvajanja u periodu od 1995. do 2005. godine, koje se može objasniti opadanjem stope nezaposlenosti (posebno u Švedskoj, Danskoj i Francuskoj). Nasuprot tome, povećavanje izdvajanja u Velikoj Britaniji, zahteva političko objašnjenje, pošto se dogodilo u periodu kada se broj ljudi bez posla smanjivao. Drugo, ukoliko uporedimo trendove tokom poslednjih 20 godina, očigledno je smanjenje direktnih investicija u otvaranje novih radnih mesta, što je bilo relativno bitno u Francuskoj, Nemačkoj i Švedskoj sve do 1990-ih godina, ali onda i u svim državama, beleži pad. Treće, u toku istog vremenskog perioda, u svim navedenim državama, osim u Švedskoj, pomoć prilikom zapošljavanja dobija na značaju, gde je finansiranje ovih usluga stabilno i nepromenjivo. Izdvajanja za obuke, konačno, ne ukazuje na jasan trend tokom dužeg vremenskog perioda (osim u Danskoj, gde dostižu vrhunac 2000. godine). Najveće varijacije, kada posmatramo izdvajanja za obuku za posao, nisu dostignute tokom vremena, već ukoliko poredimo različite države, pa tako su nordijske zemlje najveći potrošači, u Velikoj Britaniji su izdvajanja najmanja, dok se države kontinentalne Evrope nalaze negde između.

OECD podatke bi trebalo analizirati dosta oprezno, zato što kategorizacija usvojena od strane OECD nije u potpunosti kompatibilna sa nacionalnim sistemima i klasifikacijama, a ponekad neke od relevantnih informacija nedostaju ili nisu potpune.

Aktivne mere na tržištu rada u vremenskoj perspektivi

Analiza razvoja AMTR tokom poslednjih dvadeset godina ukazuje da je ovo područje socijalne politike bilo izloženo značajnim promenama, na šta ukazuju podaci OECD koji se mogu pratiti još od 1985. godine. Ovaj deo rada prati razvoj mera na tržištu rada još od 1950-ih godina, kada je Švedska počela sa primenom aktivnih mera. Možemo razlikovati tri faze u razvoju AMTR u zemljama OECD. Prvi period obuhvata 1950-e i 1960-e godine, kada su u kontekstu nedostataka tržišta rada, države počele da razvijaju aktivne mere kako bi obezbedile radnu snagu sa potrebnim kvalifikacijama, koje će odgovoriti potrebama industrijskih ekonomija u povoju. Glavni cilj implementiranih mera u ovom periodu je bio ulaganje u ljudski kapital. Druga fazi prati naftni šok iz 1970-ih godina. AMTR su suočena sa znatno otežanim okolnostima, čija je centralna karakteristika dugotrajno visoka stopa nezaposlenosti. U ovom periodu, glavni cilj AMTR jeste upošljavanje. Konačno, od sredine 1990-ih godina, glavni cilj AMTR jeste da obezbede ponovno uključivanje na tržište rada nezaposlenih lica. Da bi se realizovao ovaj cilj, usvojen je čitav niz podsticajnih mera i mera koje bi trebalo da pruže pomoć licima prilikom zapošljavanja.

Šta se tačno dogodilo tokom ova tri perioda? Analiza je koncipirana na način da prati razvoj u 6 odabranih država zapadne Evrope tako da budu zastupljeni svi aktuelni režimi država blagostanja, i to su: Švedska, Danska, Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija. Analize svakog perioda koriste drugačiji redosled u predstavljanju razvoja, počinjući sa primerima država koje su imale pionirsku ulogu u razvijanju nekih od AMTR, nakon toga predstavljajući i iskustva drugih država. Ovu strategiju bi trebalo posmatrati u kontekstu gore navedene hipoteze „difuzije mera“.

Posleratni period: AMTR u kontekstu nedostataka tržišta rada

Većina eksperata se slaže da su AMTR začete u Švedskoj, sa uvođenjem Ren-Majdnerovog modela. Predložen od strane dvojice sindikalnih ekonomista Goste Rena i Rudolfa Majdnera, ova strategija je imala nekoliko ciljeva: ravnopravna distribucija zarada, održiva puna zaposlenost i modernizacija švedske industrije. Ravnopravnost i puna zaposlenost je trebalo da budu postignuti putem solidarne redistribucije zarada, što je u suštini značilo identično povećanje zarada u svim sektorima industrije. Egalitarna politika zarada je imala i neke planirane, ali i odredene neplanirane efekte. Među planiranim efektima je bio snažan podsticaj za švedske proizvođače da ulažu u razvoj tehnologije. Ukoliko bi produktivnost opala, predviđeni rast zarada bi uticao na istiskivanje sa tržišta manje konkurentnih kompanija. Ovo je predstavljalo snažan podstrek za razvoj švedske industrije.

Naravno, neće sve kompanije biti u mogućnosti da isprate dogovoreno povećanje zarade koje je dogovoreno na državnom nivou. Ren-Majdnerov koncept AMTR je trebalo da reši problem nezaposlenosti koji se javio kada je jedan deo kompanija izguran sa tržišta zbog neproduktivnosti. Radnike koji su ostali bez posla je trebalo programima prekvalifikacije učiniti dostupnim za industriju u razvoju (videti takođe Swenson, 2002: 275; Bennar and Vad, 2000: 401; Mabbet, 1995: 141ff; Anxo and Niklasson, 2006).

Prema Svensonu, AMTR su takođe predstavljale odgovor na probleme sa kojima su se švedski poslodavci u to vreme suočavali, a odnosili su se na nedostatak radne snage. Brzom prekvalifikacijom radnika koji su ostali bez posla, AMTR su obezbedile stabilnu ponudu kvalifikovane radne snage. Ukoliko je ideja o implementaciji aktivnih mera na tržištu rada bila inicirana od strane radničkih sindikata, bila je očigledno prihvaćena, čak i poželjna za poslodavce. Kao što je napred navedeno, prema Svensonu verovatno su ih oni prvi i predložili (2002: 75).

Ren-Majdnerov model predstavlja jedinstvenu karakteristiku u švedskoj ekonomskoj istoriji, koja se nije ponovila u drugim državama. Ipak, ideja o aktivnim merama na tržištu rada u modernim ekonomijama koje se menjaju neverovatnom brzinom u kojima se tržišta rada suočavaju sa određenim nedostacima, je bila izuzetno privlačna i za druge države. Korišćeni su različiti instrumenti, zato što je i polazna osnova bila različita. Ovo je bio slučaj u Italiji, gde je nezaposlenost nastala kao posledica suficita radne snage na jugu zemlje, a ne kao posledice otpuštanja radnika zbog nekonkurentnosti određenih kompanija.

Tokom 1950-ih i 1960-ih godina, koje su predstavljale dve decenije neprekidnog ekonomskog rasta i Italijani ih se često sećaju kao perioda „ekonomskog čuda“, Italija je ipak bila suočena sa problemom nedostataka na tržištu rada. Industrijama sa Severa koja se ubrzano razvijala bili su potrebni kvalifikovani radnici. Jug je i dalje predstavljao glavni izvor radne snage, ali ona je pretežno bila nekvalifikovana. U cilju prilagođavanja ponude i potražnje za kvalifikovanim radnicima, usvojen je Zakon o učenju zanata 1955. godine. Ovim zakonom su obezbeđene neke povlastice za poslodavce koji primaju radnike na obuku kao i nešto niže zarade za radnike na obuci. Ipak, ovaj sistem nije zaživeo. Poslodavci nisu bili u mogućnosti da sami odaberu radnike za obuku već je selekciju vršila kancelarija za zapošljavanje, dok su se radnički sindikati žalili da je zakon zloupotrebljavan kako bi se mladim radnicima i početnicima davale niže zarade (Gualmini, 1998: 108).

Francuska je tokom 1990-ih godina takođe napravila pomak u ovom pravcu. Godine 1963, De Golova vlada otpočela je sa primenom sistema beneficija za nezaposlene kojim bi se omogućio pristup programima obuke i prekvalifikacije. Ovaj predlog je naišao na snažnu opoziciju od strane radničkih sindikata, koji su strahovali da će se na ovaj način povećati uticaj države na upravljanje osiguranjem za nezaposlene (UNEDIC). U Francuskoj, osiguranjem za slučaj nezaposlenosti, kao i ostalim segmentima sistema socijalne sigurnosti, upravljaju zajednički soci-

jalni partneri koji se tradicionalno suprotstavljaju državnoj intervenciji u ono što smatraju „privatnom“ institucijom (Bonoli i Palier, 1997; Palier, 2002). Rezultat je bio znatno ublažena verzija prvobitnog predloga. Na ovaj način samo je bila pojačana tenzija između osiguranja za nezaposlene kojim upravljaju socijalni partneri i cilja javne politike da se unaprede veštine nezaposlenih ljudi u kontekstu nedostataka tržišta rada. Ograničeno tumačenje uloge koju beneficije za nezaposlene imaju od strane socijalnih partnera, posebno radničkih sindikata, ozbiljno je ograničilo uticaj koji su nove aktivne mere trebalo da imaju na politiku nezaposlenosti (Clegg, 2005: 176–179).

Samo nekoliko godina kasnije, Nemačka će krenuti istim putem, usvajanjem Akta o promovisanju zaposlenosti, 1969. godine. Zakon je usvojila prva koaliciona vlada u nemačkoj posleratnoj istoriji. CDU-SDP koalicija, koju su predvodile hrišćanske demokrate, i koja je ostala na vlasti samo tri godine (1966-1969), ali je igrala važnu ulogu u oblikovanju politike na tržištu rada nakon drugog svetskog rata. Koaliciona vlada je vlast preuzela u trenutku kada se zemlja suočavala sa posledicama recesije iz 1966-1967. godine, nakon sukoba oko izglasavanja budžeta do kojeg je došlo između tadašnjih koalicionih partnera na vlasti, CDU i FDP.

Osnovu zakona je činio predlog zakona iz 1966. godine, koji je načinila SDP, tada još u opoziciji. Predlog je naglašavao preventivnu ulogu mera na tržištu rada koje bi trebalo da povećaju adaptibilnost radne snage, odnosno njihovih znanja i veština, aktuelnim tehnološkim promenama. Novi Zakon je uspostavio Federalni institut za rad, u čijoj će se nadležnosti nalaziti realizacija kompenzacija za nezaposlene, ali i nastavak obrazovanja, prekvalifikacija, usluge zapošljavanja za osobe sa invaliditetom i programi otvaranja novih radnih mesta i obuke za posao (Frerich and Frey, 1996).

Suprotno uvreženom mišljenju među teoretičarima države blagostanja, posleratni period nije bio period isključivo pasivnih oblika pomoći. U nekoliko evropskih država bile su preuzimane inicijative kojima je trebalo ojačati aktivnu dimenziju sistema zaštite i pomoći nezaposlenim licima, pretežno kroz programe obuke i profesionalnog osposobljavanja. Ovo je svakako imalo smisla. U kontekstu ubrzanog ekonomskog rasta i povećane potražnje na tržištu rada, prekvalifikacija nezaposlenih lica tako da se oni mogu integrisati u privredu, bila je nužan i logičan korak. Gore naveden razvoj kroz koji su prošle evropske države blagostanja ne ukazuje na uticaj koji je politički faktor imao. Ideja da se programi obuke dovedu u vezu sa politikom zapošljavanja dolazio je od političkih partija koje su zauzimale različitu poziciju na političkom kontinuumu: švedske socijaldemokrate, francuski golisti, italijanske hrišćanske demokrate i koaliciona vlada u Nemačkoj. Ove političke partije imaju malo toga zajedničkog, osim centrističke pozicije kada se radi o važnim ekonomskim i socijalnim pitanjima.

*Suočavanje sa visokom stopom nezaposlenosti:
AMTR u kontekstu masovne nezaposlenosti*

Ekonomске okolnosti za mere na tržištu rada su se dramatično izmenile nakon naftnog šoka iz 1973–1975. godine i ekonomske krize koja je zatim usledila. Tržište rada je bilo suočeno sa novim problemom: masovnom nezaposlenošću. Ideja o aktivnim merama na tržištu rada je bila prisutna u svim državama, ali nepovoljni ekonomski kontekst je značio da mere na tržištu rada, ma koliko aktivne bile, mogu postići jako malo. Ovakve okolnosti su doprinele razvoju nešto drugačijih AMTR, koje sam prethodno označio kao „upošljavanje“, koje nisu imala za svoj primarni cilj povratak nezaposlenih lica na tržište rada, već samo njihovo upošljavanje kako bi se sprečila degradacija ljudskog kapitala često povezana sa dugotrajnom nezaposlenošću. Ova nova funkcija AMTR se polako razvijala u velikom broju država, ali na različite načine.

U odgovoru na krizu zaposlenosti iz 1970-ih godina, Švedska je radikalno transformisala svoj sistem aktivnih mera na tržištu rada. Važno je napomenuti da kriza nije prouzrokovala otvorenu nezaposlenost u Švedskoj. Ovo je delimično bio rezultat ekspanzije zapošljavanja u javnom sektoru, koji se odigrao gotovo paralelno sa krizom, ali i kao posledica liberalne primene AMTR. U suštini, upošljavanjem lica koja nisu bila u radnom odnosu, AMTR su obezbedile Švedskoj da održi stopu nezaposlenosti koja je bila zabeležena pre nego što je kriza nastupila (Mjoset, 1987: 430). Ovo je svakako bila nova funkcija AMTR koja je usvojena gotovo po automatizmu u kontekstu stagnirajuće ekonomije sa zanemarljivim otvaranjem novih radnih mesta izvan državnog sektora.

Koju ulogu su AMTR imale tokom tih godina? Da bi to saznali, moramo se okrenuti literaturi koja prati evoluciju ovih mera. U Švedskom slučaju, počevši od 1970-ih godina, AMTR su predstavljale alternativu tržišnom zapošljavanju. U ponudi su se nalazili programi obuke kao i privremeno angažovanje na poslovima u javnom sektoru. Tipično, ovi poslovi su služili da bi se obnovilo pravo na beneficije za nezaposlena lica (koja su teorijski bila limitirana na 14 meseci). Tokom ovih godina, došlo je do relativnog pomeranja mera koje su prethodno bile usmerene na ponudu – sada se usmeravaju na potražnju (Anxo and Niklasson, 2006: 360). Evaluacije na mikro nivou ukazuju da su ove mere u velikoj meri bile neefikasne kada je u pitanju podsticanje ponovnog uključivanja na tržište rada (Calforms et al, 2001). Originalni cilj AMTR, da unapredi veštine i sposobnosti radnika kako bi se oni bolje pozicionirali na tržištu rada i stekli komparativnu prednost, je u procesu ostao potpuno zanemaren. Švedska se očigledno usredsredila na model upošljavanja, koji je gore opisan. Tokom istog vremenskog perioda (1974), Švedska je usvojila relativno strog Zakon o zapošljavanju (Emmenegger, 2009). Shodno tome, 1970. godinu je odlikovalo postepeno udaljavanje od posleratnog švedskog modela, kako su se sve više usvajale mere koje su bile razvijene u centralnoj Evropi.

Sa porastom stope nezaposlenosti, Nemačka se u drugoj polovini 1970-ih godina, okrenula aktivnim merama na tržištu rada. Usvojene mere su bile bazirane na Zakonu o promovisanju zaposlenosti iz 1969. godine. Glavni cilj ovog zakona se pomerio od usavršavanja radne snage, ka instrumentu koji bi trebalo da smanji otvorenu nezaposlenost, iako su programi obuke nastavili da igraju važnu ulogu. Godine koje su usledile nakon okončanja ekonomske krize je karakterisao stani-i-kreni (*stop-and-go*) pristup prema AMTR, delimično zbog načina na koji su ove mere bile finansirane. Aktivne i pasivne mere su bile finansirane iz istog izvora. Kada je stopa nezaposlenosti visoka, troškovi za pasivne mere pomoći se automatski povećavaju, ne ostavljajući dovoljno sredstava za finansiranje aktivnih mera (Manow and Seils, 2000).

Aktivne mere na tržištu rada su počele ponovo da se primenjuju sa ponovnim dolaskom na vlast hrišćanskih demokrata. Kolova vlada, koja je izabrana 1982. godine, je proširila AMTR u kontekstu „ofanzivnog fokusa na kvalifikacije“ koji se zasnivao na različitim merama na tržištu kao i programima obuke. U periodu između 1982. i 1987. godine, ukupan broj učesnika u tim programima je porastao sa 555.000 na 1.4 milion (Frerich and Frey, 1996; Seeleib-Kaiser et al, 2008: 43). Najveći deo se odnosio na učestvovanje u programima obuke ili pružanja pomoći prilikom zapošljavanja, ali se povećao broj ljudi (oko 10%) koji su bili na programima u nekomercijalnom sektoru. Tokom druge polovine 1980-ih godina, Nemačka na godišnjem nivou za aktivne mere na tržištu rada izdvaja oko 1% BNP, što je iznad proseka OECD zemalja.

Situacija će se promeniti nakon ujedinjenja 1991. godine. Bivše državne kompanije su podrgrnute restruktuiranju, radnicima koji su bili višak je ponuđena mogućnost ranog penzionisanja ali i korišćenje različitih programa na tržištu rada, koji su imali za cilj ograničavanje otvorene nezaposlenosti. Izdvajanja za AMTR su dostigla vrhunac u 1992. godini kada su iznosila 1.8% BNP. U to vreme, međutim, lavovski deo ovih sredstava je odlazio na programe koji su trebali da obezbede otvaranje novih radnih mesta (Manow and Seils, 2000: 293; Clasen, 2005: 61–62). Ova promena je bila efikasna u smanjivanju otvorene nezaposlenosti. Ipak, nije bila u mogućnosti da spreči dramatičan skok stope nezaposlenosti koji je pratio ekonomsku krizu iz 1990-ih godina.

Drugim zemljama, koje nisu imale razvijen sistem AMTR pre nastupanja krize, bilo je potrebno nešto više vremena prilikom uvođenja aktivnih elementa u njihovu politiku nezaposlenosti. U Francuskoj je tenzija između vlade i radničkih sindikata znatno odložila uvođenje ovih mera (Clegg, 2005). Ipak, počevši od 1980-ih, francuska aktivna politika na tržištu rada predstavlja rapidno spajanje različitih instrumenata koji su bili usmereni ka različitim društvenim grupama. Uopšteno posmatrano, njihov cilj je „upošljavanje“ pre nego ponovno uključivanje na tržište rada lica koji su bez posla. Najčešće se isticalo „socijalno uključivanje“, u smislu mogućnosti participacije u društvu čak i ukoliko je lice bez plaćenog za-

poslenja (Dufour et al, 2003; Barbier and Fargion, 2004). U praktičnom smislu, ove mere su najčešće bile realizovane subvencionisanjem otvaranja privremenih radnih mesta u javnom ili neprofitnom sektoru.

Razvoj AMTR u Francuskoj je otpočeo 1984. godine, usvajanjem TUC (*public utility works*) za omladinu koja je bila bez posla od strane socijalističke vlade. Ove mere su ubrzo bile dopunjene, 1986. godine kada su usvojeni PIL (*Programmes d'insertion locale*) koji su bili namenjeni dugotrajno nezaposlenim licima, a usvojeni od strane Golove vlade. Do 1989. godine, ove mere su bile zamenjene CES (*Contrats emploi-solidarite*). U 1988. godini usvojen je opšti program socijalne pomoći, *means-tested*, RMI (*Revenu minimum d'insertion*) koji je teorijski uključivao i koncept aktiviranja u vidu ugovora koji je potpisivan između korisnika pomoći i vlade. Sveobuhvatna evaluacija ovog programa je pokazala da je njegov uspeh u uključivanju korisnika socijanih davanj na tržište rada bio dosta ograničen (Palier, 2002: 302–303). Francuski pristup konceptu aktivacije karakteriše snažan naglasak na upošljavanju, praćen snažnom retorikom socijalne uključenosti. Ovaj pravac je bio potvrđen i od strane socijalističke vlade krajem 1990-ih godina (1997–2002). Pored dobro poznatog zakona kojima je broj radnih časova nedeljno smanjen na 35, vlada je usvojila nove programe koji su bili orijentisani na otvaranje novih radnih mesta, namenjenih mladima, subvencionisana radna mesta u neprofitnom sektoru u trajanju od najviše pet godina (Clegg, 2005: 222).

Tokom postkriznog perioda, kao i tokom 1980-ih i 1990-ih godina, upošljavanje je bila važna funkcija AMTR. Programi obuke nastavljaju da igraju veoma bitnu ulogu. Međutim, u tako nepovoljnim okolnostima u kojima tržište rada funkcioniše, programi obuke mogu *de facto* postati bliži upošljavanju, nego što je reč o efektivnom ulaganju u ljudski kapital. Literatura koja se bavi evaluacijom implementiranih mera ukazuje da je ovo bio slučaj tokom celih 1980-ih, kao i početka 1990-ih godina. Ovo je rezultat do kojeg se došlo nakon sprovođenja prve meta-analize evolucionih studija AMTR, gde su dvojica ekonomista OECD zaključili da su mnogi programi na tržištu rada neefikasni ili čak i kontraproductivni u smislu uticaja koji imaju na povratak na tržište rada nezaposlenih lica (Martin and Grubb, 2001). Ovo je možda nastalo kao posledica načina na koji su AMTR u tom periodu bile koncipirane, odnosno njihove dominantne usredsređenosti na upošljavanje (1980-e i početak 1990-ih godina).

AMTR od sredine 1990-tih: „zaokret ka aktivaciji“

Sredinom 1990-ih godina, u zemljama OECD polako je počeo da se nazire preokret u pogledu AMTR. Ekonomski kontekst je bio izmenjen. Prvo, nakon sredine 1990-ih godina, uslovi na tržištu rada su počeli da se poboljšavaju. Drugo, nezaposlenost je u suštini nastala kao posledica povećane ponude nisko kvalifikovanih radnika koji imaju poteškoća da zarađuju više od visine beneficija na koje

ostvaruju pravo. Ovakve okolnosti su rezultirale razvijanjem nove uloge AMTR, sa snažnim naglaskom na mere koje će podsticati zapošljavanje i pomoć prilikom zapošljavanja. Ova promena je bila praćena i promenama u preovlađujućoj terminologiji, sa sve učestalijom upotrebom pojma „aktivacija“. Nesporno je da su se članice OECD kretale u ovom pravcu, ali prema sasvim iznenađujućem redosledu. Pioniri u ovoj fazi razvoja nisu bile države koje su inicirale uvođenje AMTR u prethodnim periodima. Prema jednom broju autora, prisustvo ranijih oblika AMTR je čak usporilo razvoj koncepta „aktivacije“.

Država koja je među prvima prihvatila novu paradigmu u politici zapošljavanja je Danska, koja do tada nije imala razvijen sistem AMTR. Socijaldemokratska vlada koja je izabrana 1993. godine usvojila je čitav niz reformskih mera koje su u potpunosti transformisale danski sistem naknada za slučaj nezaposlenosti. Reforme iz 1994. godine su omogućile ponovno ostvarivanje prava na osiguranje za slučaj nezaposlenosti učestvovanjem u različitim programima na tržištu rada. Takođe, reformama je pravo na beneficije za nezaposlene, vremenski ograničeno na sedam godina. Ovaj vremenski period je bio podeljen na dve podfaze: pasivni period u trajanju od četiri godine i aktivni period u trajanju od tri godine. Pojačane su mere koje bi trebalo da osiguraju dostupnost nezaposlenog lica za angažovanje na novim poslovima i uvedeni su individualni akcioni planovi (Kvist et al, 2008: 243; Madsen, 2000). Reformama je izvršena decentralizacija usluga namenjenih nezaposlenim licima, i na taj način je omogućeno kancelarijama na regionalnom nivou da razviju programe na tržištu rada koji odgovaraju prilikama i potrebama na njihovoj teritoriji.

Reforma je bila zasnovana na predlogu koji je načinilo tripartitno telo, poznato kao Zeuthen komitet, koji je bio sačinjen od predstavnika radničkih sindikata i udruženja poslodavaca. Socijalni partneri su zadržali neke značajne koncesije, kao što je npr. značajna uloga prilikom implementacije mera na tržištu rada. Istovremeno su se složili da je neophodno preusmeriti politiku zapošljavanja u pravcu aktivacije (Kvist et al 2008: 245).

Promene koje su kasnije preduzimane, samo su dodatno ojačavale podsticajne mere i programe pomoći prilikom zapošljavanja. Vremenski period u kojem je lice ostvarivalo pravo na beneficije se i dalje smanjivao, prvo na pet godina (1996) a onda i na četiri (1998). Period „pasivne“ pomoći je skraćen na dve godine i šest meseci za nezaposlena lica mlađa od 25 godina. Nakon isteka ovog perioda, korisnici imaju pravo, ali i obavezu participacije u nekom od programa na tržištu rada.

Promene koje su realizovane u 1998. godini signalizirale su ubrzanje pomeranja fokusa ka konceptu aktivacije. Prvo su bile korigovane mere usmerene ka nezaposlenoj omladini, kako bi se ojačao podsticaj za zapošljavanje i ulaganje u ljudski kapital. Usvojene mere su podrazumevale ograničavanje standardnih beneficija za nezaposlene koji su mlađi od 25 godina na 6 meseci i obavezu da učestvuju u programima obuke u trajanju od 18 meseci tokom kojeg će visina

njihovih beneficija biti 50% iznosa standardne beneficije. Drugo, sa usvajanjem Zakona o aktivnoj socijalnoj politici, princip aktivacije je proširen i na korisnike socijalne pomoći (Kvist et al, 2008: 241-243). Kao i u prošloj reformi, zajedno sa merama koje je trebalo da pojačaju podsticajne mere, usvojeni su i nešto inkluzivniji instrumenti. Ovo je slučaj sa programom, poznatim kao fleksposlovi, koji subvencioniše do 2/3 troškova rada u slučaju osoba sa invaliditetom, bez vremenskog ograničenja (Hogelund, 2003).

Druge države su pratile primer Danske u preusmeravanju sistema beneficija za nezaposlene ka aktivaciji. Za vreme vladavine konzervativaca, Velika Britanija je usvojila pristup koji se očigledno zasnivao na podsticajnim merama uz redukciju beneficija za nezaposlene (Atkinson and Micklewright, 1989; King, 1995). Značajniji iskorak ka konceptu aktivacije načinila je nova laburistička vlada izabrana 1996. godine, koja je zauzela centrističku poziciju u vođenju ekonomske i socijalne politike, koja će postati poznata kao Treći put. Od sredine 1990-ih godina je usvojen veliki broj vrlo konkretnih programa usmerenih ka različitim grupama nezaposlenih lica. Oni su pretežno bili koncipirani oko pomoći prilikom zapošljavanja. One su opet često bile praćene podsticajnim merama, npr. uvođenjem programa poreskih olakšica 1998. godine (Clasen, 2005; Clegg, 2005). Ovaj trend je nastavljen i tokom narednih godina i može se lako pratiti preko izdvajanja za AMTR, koja su neuporedivo najveća za programe pomoći prilikom zapošljavanja.

Švedskoj je trebalo nešto više vremena da bi preusmerila AMTR ka konceptu aktivacije, ali od kraja 1990-ih godina mere na tržištu rada su se mnogo više zasnivale na podsticajnim merama i merama pomoći prilikom zapošljavanja. Pooštreni su zahtevi koji su se odnosili na pronalaženje zaposlenja, tako da u slučaju da nezaposleno lice ne uspe da pronade posao posle 100 dana, nakon toga mora prihvatiti posao bilo gde u zemlji, čak i u slučaju da visina zarade bude niža za najviše 10% od visine beneficije za nezaposlene (Clasen et al, 2001: 211). Reforme osiguranja za slučaj nezaposlenosti koje su izvršene 2001. godine samo su dodatno ojačale posvećenost aktivnim merama na tržištu rada. Ovo je učinjeno usvajanjem velikog broja novih mera. Prvo, poništena je mera koja je dozvoljavala obnovu prava na osiguranje za slučaj nezaposlenosti učestvovanjem u programima na tržištu rada. Drugo, reforma je ustanovila „garanciju aktivnosti“ za dugotrajno nezaposlena lica ili lica koja su pod rizikom da to postanu. Ovo zahteva mnogo aktivnosti na individualnom nivou u cilju ponovnog zapošljavanja (Swedish Government, 2002; Timonen, 2004).

Nemačka je takođe dosta kasno otpočela sa primenom koncepta aktivacije (Clasen, 2005). Jedan od najvažnijih koraka koji je načinjen u ovom pravcu bilo je usvajanje tzv. Zakona o aktivnom zaposlenju u 2001. godini. Reformama su uvedene i neke od mera koje se smatraju standardnim instrumentima za implementaciju koncepta aktivacije: strožija kontrola procesa tražnje posla, profilisanje nezaposlenih lica, subvencionisanje zarada, ugovori o reintegraciji (Clasen, 2005: 72).

Ove izmene su međutim smatrane nedovoljnim od strane Šrederove vlade. Samo nekoliko meseci nakon usvajanja Zakona o aktivnom zaposlenju, formirana je nova komisija sa ciljem da načini predlog na koji način bi se mogla modernizovati politika tržišta rada. Radom komisije je rukovodio Peter Harc, nekadašnji menadžer u Folksvagenu. Njihov predlog je predviđao nekoliko mera koje je trebalo usvojiti, koje su se kretale od pružanja podrške nezaposlenim licima u pokretanju samostalnog biznisa pa do uspostavljanja agencije koja je trebalo da pruža pomoć nezaposlenima i podršku prilikom traženja zaposlenja. Međutim, najkontroverzniji predlog odnosio se na spajanje beneficija za dugotrajno nezaposlene i socijalne pomoći (tzv. Harcova IV reforma), što je uticalo da mnogi korisnici izgube pravo na beneficije (Fleckenstein, 2008).

Koncept aktivacije je, kombinujući podsticajne mere i mere pomoći prilikom zapošljavanja, postao vrlo uticajan poslednjih godina. U kombinaciji sa ekonomijom koja se ubrzano razvijala sve do 2008. godine, ove mere su dale znatno bolje rezultate nego tokom prethodnih godina, tako da su skorašnje meta-evaluacije efekata na mikro-nivou koji su imale AMTR, oslikavale optimističnu sliku potencijala sa kojim ove mere raspolažu (Eichorst et al, 2008b; OECD, 2006). Njihov uticaj na mikro nivou je nešto neizvesniji, mada to može biti i posledica činjenice da akcenat na aktivaciji redukuje negativni uticaj pravila o zaštiti zaposlenja na dugotrajno nezaposlene (Pontusson, 2005). Ali, aktivacija nije stigla u sve delove Evrope. Očigledno je da Italija dosta zaostaje po ovom pitanju (Samek Lodovici and Semenza), dok je Francuska načinila neke korake u 2000. godini, spajanjem usluga zapošljavanja i agencija za pružanje pomoći, kao i transformacijom RMI u RSA, koja je stupila na snagu 1. juna 2009. godine.

Diskusija i zaključak

Na osnovu činjenica koje su prezentovane u radu, sasvim je jasno da pojam aktivne politike na tržištu rada obuhvata širok dijapazon različitih mera, instrumenata za realizaciju postavljenih ciljeva, kao i poseban odnos sa pasivnim merama sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Ovo rezultira potpunom ambivalencijom, koja delimično može biti zaslužna za uspeh ove ideje tokom poslednjih 20 godina (Palier, 2005). Međutim, nedostatak preciznosti onemogućava upotrebu pojma AMTR kao instrumenta za analizu. Ova opservacija ipak zahteva precizniju distinkciju između različitih tipova aktivnih mera na tržištu rada, u zavisnosti od postavljenih ciljeva i instrumenata da se oni realizuju. Drugo, narativ koji je u radu opisan pokazuje da je jako malo regularnosti i kontinuiteta, ukoliko posmatramo prostornu i vremensku dimenziju, među političkim snagama koje stoje iza iniciranja i kasnije implementacije AMTR. U dosta slučajeva, centralnu ulogu su imale hrišćanske demokrate, u Nemačkoj sa Zakonom o promovisanju zapošlja-

vanja iz 1969. godine, ali i tokom 1980-ih i ranih 1990-ih. U Italiji je zakon o učenju zanata usvojen za vreme vladavine hrišćanskih demokrata. Ukoliko iskoristimo tipologiju o četiri idealna tipa AMTR, možemo uočiti da socijal-demokrate i hrišćanske demokrate preferiraju dva tipa AMTR: ulaganje u ljudski kapital i upošljavanje. Konzervativne i liberalne partije umesto toga, pružaju podršku podsticajnim merama.

Pomoć prilikom zapošljavanja, kao jedna od AMTR je, čini se, povezana sa strankama levice. Četiri države koje su otpočele sa primenom ovih mera od sredine 1990-ih godina (Danska, Velika Britanija, Švedska i Nemačka) su to učinile kada su na vlasti bile stranke levice ili centra. To može biti povezano sa činjenicom da su budžetski problemi i ograničenja koja je nametnula ekonomska globalizacija ozbiljno smanjila manevarski prostor za uvođenje tradicionalno levičarskih mera na tržištu rada. Naglasak na pomoći prilikom zapošljavanja 1990-ih i početkom 2000. godine je omogućio partijama levice da predlože alternativu, koja je istovremeno bila veoma različita od onoga što su stranke desnice predlagale, ali i kompatibilna sa budžetskim problemima i ograničenjima.

Institucionalni faktor je igrao važnu ulogu tokom proteklog perioda u oblikovanju AMTR. Sprovedene analize su pokazale da su zemlje koje su u posleratnom periodu razvile instrumente AMTR, posebno Švedska i Nemačka, bile prve koje su ih koristile, kao način da se ljudi bez posla uposle tokom ekonomske krize iz 1970-ih i 1980-ih. Francuska je krenula istim putem, ali nešto kasnije. Razvijen sistem AMTR koji je baziran na upošljavanju je uticao da se mere aktivacije uvedu nešto kasnije. Pioniri u ovoj trećoj fazi su bile zemlje, Danska i Velika Britanija, koje nisu imale razvijen sistem ovih mera u prethodnom periodu.

Konačno, sasvim je nesporno da se koncept AMTR raširio na veliki broj država, posebno tokom poslednjih godina. U svakoj od razvojnih faza, nove mere su prvo bile usvojene u državama pionirima, a nakon toga su se proširile i na druge države, gde su često nailazile na otpor, ali su postepeno zadobile neophodnu podršku.

Prevod sa engleskog: Jelena Vidojević

Literatura

- Armingeon, K. (2007) Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, 14, 905–932.
- Armingeon, K. & Beyeler, M. (Eds.) (2004) *The OECD and European Welfare States*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Atkinson, A. B. & Micklewright, J. (1989) Turning the Screw: Benefits for the Unemployed 1979—88. In Dilnot, A. & Walker, I. (Eds.) *The economics of social security*. Oxford, Oxford University Press.
- Barbier, J.-C. (2001) Welfare to Work Policies in Europe. The Current Challenges of Activation Policies. Paris, Centre d'études de l'emploi.
- Barbier, J.-C. (2004) Systems of social protection in Europe: Two contrasted paths to activation, and maybe a third. IN Lind, J., Knudsen, H. & Jorgensen, H. (Eds.) *Labour and Employment Regulation in Europe*. Brussels, Peter Lang.
- Barbier, J.-C. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004) Introduction: The many worlds of activation. *European Societies* 6, 424–436.
- Barbier, J. C. & Fargion, V. (2004) Continental inconsistencies on the path to activation – Consequences for social citizenship in Italy and France. *European Societies*, 6, 437–460.
- Bonoli, G. (2007) Time matters. Postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies. *Comparative Political Studies*, 40, 495–520.
- Bonoli, G. & Palier, B. (1997) Reclaiming Welfare: The Politics of French Social Protection Reform. IN Rhodes, M. (Ed.) *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*. London, Portland, Frank Cass.
- Bonoli, G. & Reber, F. (forthcoming) The political economy of childcare in OECD countries: explaining cross-national variation in spending and coverage rates *European Journal of Political Research*, forthcoming.
- Braun, D. & Gilardi, F. (2006) Taking 'Galton's problem' seriously – Towards a theory of policy diffusion. *Journal of Theoretical Politics*, 18, 298–322.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, 61–124.
- Clasen, J. (2000) Motives, Means and Opportunities: reforming Unemployment Compensation in the 1990s. *West European Politics*, 23, 89–112.
- Clasen, J. (2005) *Reforming European Welfare States. Germany and the United Kingdom compared*, Oxford, Oxford University Press.
- Clegg, D. (2005) *Activating the multi-tiered welfare state: social governance, welfare politics and unemployment policies in France and the United Kingdom*, Florence, European University Institute, PhD Thesis.
- de la Porte, C. & Nanz, P. (2003) OMC – A deliberative-democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *ESPA-net conference "Changing European Societies – The Role for Social Policy"*. Copenhagen.

- Dufour, P., Boismenu, G. & Noel, A. (2003) *L'aide au conditionnel. La contreparties dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amerique du Nord*, Montreal, Presses de l'Universite de Montreal.
- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M. & Konle-Seidl, R. (2008a) Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. IN Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*. Berlin, Springer.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (Eds.) (2008b) *Bringing the jobless into work? Experiences with activation in Europe and the US*, Berlin, Springer.
- Emmenegger, P. (2009) *Regulatory Social Policy : The Politics of Job Security Regulations*, Bern, Haupt Verlag.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Fargion, V. (2000) Timing and the development of social care services in Europe. *West European Politics*, 23, 59–88.
- Fleckenstein, T. (2008) Restructuring Welfare for the Unemployed. The Case of Hartz Legislation in Germany. *Journal of „European Social Policy*, 18, 177–88.
- Frerich, J. & Frey, M. (1996) *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit* Munich, Oldenburg Verlag.
- Goetschy, J. (2001) The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed? *Industrial Relations Journal*, 32, 401–418.
- Hall, P. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25, 275–296.
- Hasselpflug, S. (2005) *Availability criteria in 25 countries*, Copenhagen, Ministry of Finance, working paper No 12.
- Hogelund, J. (2003) *In search of the effective disability policy*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Huber, E. & Stephens, J. D. (2001) *Development and Crisis of the „Welfare State. Parties and Policies in the Global Markets*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Huo, J. J., Nelson, M. & Stephens, J. D. (2008) Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European social Policy*, 18, 520.
- Iversen, T. & Stephens, J. (2008) Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation. *Comparative Political Studies*, 41, 600–637.

- Katzenstein, P. (1985) Small Nations in Open International Economy: The Converging Balance of State and Society in Switzerland and Austria. IN Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (Eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press.
- King, D. (1995) *Actively seeking work? The politics of unemployment and welfare policy in the United States and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lopez-Santana, M. (2006) The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13, 481–499.
- Manow, P. & Seils, E. (2000) Germany: Adjusting badly. IN Scharpf, F. W. & Schmid, V. A. (Eds.) *Welfare and work in the open economy*. Oxford, Oxford University Press.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9–56.
- Mjoset, L. (1987) Nordic economic policies in the 1970s and 1980s. *International Organisation*, 41, 403–456.
- OECD (2006) General Policies to Improve Employment Opportunities for All. *Employment Outlook*, 2006, 47–126.
- OECD (2007) Activating the unemployed: what countries do. *OECD employment outlook*, 207–241.
- Palier, B. (2002) *Gouverner la securite sociale. Les reformes du systeme fran^{ais} de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Palier, B. (2005) Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. IN Streeck, W. & Thelen, K. (Eds.) *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Peck, J. (2001) *Workfare states*, New York, Guildford Press.
- Pontusson, J. (2005) *Inequality and prosperity. Social Europe vs. liberal America*, Ithaca, Cornell University Press.
- Rueda, D. (2007) *Social democracy inside out. Partisanship and labor market policy in industrialised democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Samek Lodovici, M. & Semenza, R. (2008) The Italian case: from employment regulation to welfare reforms? *Social Policy and Administration*, 42, 160–176.
- Seeleib-Kaiser, M. & Fleckenstein, T. (2007) Discourse, learning and welfare state change: The case of German labour market reforms. *Social Policy Administration*, 41, 427–448.

- Seeleib-Kaiser, M., Van Dyk, S. & Roggenkamp, M. (2008) *Party politics and social welfare. Comparing Christian and Social Democracy in Austria, Germany and the Netherlands*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Swedish Government (2002) *Sweden's action „plan for employment*, Stockholm.
- Swenson, P. A. (2002) *Capitalists against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*, Oxford, Oxford University Press.
- Taylor-Gooby, P. (2004) New risks and social change. IN Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, New Welfare?* Oxford, Oxford University Press.
- Thelen, K. (2004) *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Timonen, V. (2004) New Risks – Are they still new for the Nordic welfare states? IN Taylor-Gooby, P. (Ed.) *New risks, new welfare*. Oxford, Oxford University Press.
- Torring, J. (1999) Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state. *Journal of European social Policy*, 9, 5–28.
- Zeitlin, J. & Pochet, P. (2005) *The Open Method of Co-ordination in Action*, Berne, Peter Lang.

Đulijano Bonoli

POLITIČKA EKONOMIJA AKTIVNIH MERA NA TRŽIŠTU RADA

R e z i m e

Aktivne mere na tržištu rada (AMTR) su doživele izuzetan napredak tokom poslednje dve decenije u zemljama OECD, pri čemu se opseg mera, kao i njihova generalna orijentacija bitno razlikuje od države do države. Osnovni cilj rada je da prezentuje i podvrgne analizi varijacije u ovoj oblasti. Na samom početku, analiziraju se postojeće studije koje su za svoj predmet imale institucionalnu, političku i ideološku determinantu AMTR. U radu se dalje navodi da AMTR predstavljaju suviše neodređenu kategoriju da bi se kao takva upotrebljavala u analitičke svrhe i stoga je važno razložiti je na pojedinačne kategorije od kojih je sačinjena a to su: podsticajne mere, pomoć prilikom zapošljavanja, upošljavanje i ulaganje u ljudski kapital. Ove mere su analizirane putem procene troškova AMTR u odabranim državama. U radu se ova tipologija upotrebljava kako bi se analizirala evolucija aktivnih mera na tržištu rada u šest zapadnoevropskih država i da bi se pokazalo kako se uloga ovog socijalno-političkog instrumenta menjala tokom vremena. U zaključku se navodi da je malo pravilnosti kada se posmatra politička determinanta AMTR. Suprotno

tome, on nailazi na važne institucionalne i ideološke uticaje, posebno u završnoj fazi formulisanja aktivnih mera.

Ključne reči: aktivne mere na tržištu rada, politika zapošljavanja.

Giuliano Bonoli

THE POLITICAL ECONOMY OF ACTIVE LABOR MARKET POLICY

S u m m a r y

Active labor market policies have developed significantly over the last two decades across OECD countries, with substantial cross-national differences in terms of both extent and overall orientation. The objective of this paper is to account for cross-national variation in this policy field. It starts by reviewing existing scholarships concerning political, institutional and ideological determinants of ALMPs. It then argues that ALMPs is too broad category to be used analytically and develops a typology of four different types of ALMPs: incentive reinforcement, employment assistance, occupation and human capital investment. These are discussed and examined through ALMP expenditure profiles in selected countries. The paper uses this typology to analyze labor market policy trajectories in six Western European countries and shows that the role of this instrument changes dramatically over time. It concludes that there is little regularity in the political determinants of ALMPs. In contrast, it finds important institutional and ideological effects, the latter in the most recent phase in particular.

Key words: active labor market policy, unemployment policy.

Predrag Bejaković

MJERE AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA U SVIJETU I HRVATSKOJ

Uvod

Gotovo da nije potrebno podsjećati da u većini slučajeva tržište rada nije savršeno, te istodobno postoje nezaposlenost i nepopunjena potražnja za radnicima. To znači da, pogotovo u zemljama poput RH s visokom nezaposlenošću, postoji prostor za poboljšanje djelovanja tržišta rada, približavajući nezaposlenost minimumu potražnje i ponude za radom, te tako smanjujuću otvorenu nezaposlenost i broj nepopunjenih radnih mjesta. Aktivna politika tržišta rada (APTR) može pomoći s ublažavanju (smanjivanju) strukturnog (frikcijskog) nesklada između ponuda i potražnja u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponuda i potražnja, te povećanjem transparenti tržišta rada. Najvažniji instrumenti APTR za poboljšanje usklađenosti su osposobljavanje i usavršavanje, informiranje i savjetovanje s obzirom na potražnju posla i odabira kod zapošljavanja s jedne strane, te posredovanja kod zapošljavanja s druge. Nakon kratkih uvodnih napomena izlaže se teoretski okvir, prednosti i nedostaci mjera. Treći dio teksta posvećen je učincima i utjecaju mjera aktivne politike. Iskustva pojedinih zemalja izlažu se u trećem dijelu rada, dok se Hrvatska i mjere aktivne politike tržišta rada razmatraju u četvrtom. Završni dio su zaključci.

Teoretski okvir, prednosti i nedostaci mjera

APTR mogu preraspodijeliti mogućnosti zapošljavanja tako da manje ljudi postane dugotrajno nezaposleni i/ili korisnici-primatelji oblika pomoći u sustavu socijalne skrbi. Kada su zadane ukupna zaposlenost i ukupna ponuda rada, to bi značilo *rasporediti* teret nezaposlenost na više ljudi (pretpostavljajući da kao rezultat političke intervencije nezaposlenošću nisu pogođeni isti ljudi u različitim vremenskim intervalima). Naravno, kao učinak APTR bio bi mnogo povoljniji povećanje ukupne zaposlenosti od preraspodjele nezaposlenosti na veći broj ljudi. Ekonomska teorija navodi da APTR gotovo nema neposrednog utjecaja na ukupnu zaposlenost (de Koning i drugi, 2001), ali ako ona uspije u radnom uključivanju

dugotrajno nezaposlenih (DN) ili korisnika-primatelja pomoći u sustavu socijalne skrbi, povećava se djelotvornost ponude rada. Stoga je uključivanje dugotrajno nezaposlenih ili sprječavanje dugotrajne nezaposlenosti sigurno vrijedno pozornosti. Pored plaćene zaposlenosti ujedno postoje druge korisne aktivnosti koje mogu biti način socijalnog uključivanja (integracije) te osobnog ispunjavanja i potvrđivanja. Bez daljnjeg bi sprječavanje dugotrajne i ponovljene nezaposlenosti bilo najvažniji doprinos sprječavanja siromaštva i socijalne isključenosti pogotovo korisnika pomoći u sustavu socijalne skrbi.

Uspješna borba protiv dugotrajne nezaposlenosti i socijalne isključenosti zahtjeva stvaranje institucija koje pružaju pojedine segmente: *organizacije rada* koja omogućava ljudima spajanje tržišta rada s radnim angažiranjem; *strukturu dohotka* koja spaja plaće s izvorima dohotka poput transfera ili štednje; *socijalna prava* koja omogućavaju izbor između različitih oblika zaposlenosti ovisno o sklonostima ili postojećim uvjetima; i *političke odredbe* koje omogućavaju višestruku upotrebu prava i fondova socijalnog osiguranja, posebice programa očuvanja dohotka (poput osiguranja za vrijeme nezaposlenost) za financiranje mjera koje pospješuju zapošljivost.

Dok uvođenje takvih mjera može povećati vjerojatnost sužavanja zaposlenosti ili povećanog ostajanja bez posla u konkurentskim tvrtkama (*displacement effect*) ili zamjene postojećih zaposlenima sudionicima programa (*substitution effect*), to je prihvatljiv rizik ako je ukupan učinak smanjivanje prosječnog trajanja nezaposlenost. Možda je najvažniji značenje APTR u tome što navedeni učinci otpuštanja i zamjene postaju prihvatljiviji ako se povećavaju mogućnosti zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene i korisnike u sustavu socijalne skrbi (u RH najvažniji oblik je *pomoć za uzdržavanje*) pa se time smanjuje socijalna isključenost.

Naravno, na umu treba imati i negativnu stranu APTR jer pozitivni učinak povećane zapošljivosti sudionika programa može biti na uštrb nesudionika bez stvarnog utjecaja na ukupnu razinu zaposlenosti. S druge strane, moguće je imati nemjerljive (ili zanemarive) utjecaje na sudionike programa, ali pozitivne učinke na makro-razini (de Koning, 2001). Dok na primjer, nezaposlene osobe s dobrim izgledom na tržištu rada sudjeluju u programima obrazovanja i osposobljavanja za zanimanja u kojima postoji nepopunjena potražnja (kadrovski deficit), možda se neće povećati njihove šanse za zapošljavanje, ali će drugi nezaposleni imati koristi od njihovog prijelaza na druge segmente tržišta rada. Calmfors i Holmlund (2000) analizirajući nezaposlenost i gospodarski rast navode pozitivne učinke APTR na zaposlenost i naglašavaju teškoće kod određivanja rezultata programa stvaranja zapošljavanja, obrazovanja osposobljavanja. Postoje brojni mehanizmi koji djeluju u suprotnom pravcu. Može se smanjiti pritisak za povećanjem plaća ako programi povećavaju konkurentnost dugotrajnih nezaposlenih na tržištu rada. To će se dogoditi ako programi obrazovanja i osposobljavanja omogućavaju lakši

prijelaz radnika sa sektora tržišta rada gdje je slaba potražnja za radom u sektore s jakom potražnjom.

Vjerojatno postoje i negativni učinci na postojeću redovitu zaposlenost, poput učinka istiskivanja (*crowding-out effect*) programa stvaranja povećane zaposlenosti jer poslodavci imaju poticaj za zamjenu redovito zaposlenih s osobama koje se subvencionira. Učinkovitim smanjivanjem troškova nezaposlenosti takvi programi također mogu povećati pritisak za povećanje plaća. To će biti pogotovo važno ako se programi koriste kao mjera za omogućavanje dugotrajno nezaposlenim da ponovno ostvare pravo na novčane naknade.

Učinci i utjecaj

Layard i drugi (1991) analiziraju moguće agregatne učinke APTR te ih dijele u neposredne i posredne. Neposredni učinci su: povećanje ukupne zaposlenosti te smanjivanje ukupne nezaposlenost i nepopunjenih radnih mjesta uslijed učinkovitijeg postupka posredovanja; preraspodjela mogućnosti zapošljavanja među pojedinim skupinama na tržištu rada; povećanje djelotvornosti ponude rada jer se poboljšala zapošljivost nezaposlenih osoba te povećanje zaposlenosti i smanjenje nezaposlenost zahvaljujući stvaranju subvencioniranih poslova.

Neposredni učinci obuhvaćaju povećanje učinkovitosti ponude rada koja će olakšati odabir i zapošljavanje te će stoga imati pozitivno djelovanje na zaposlenosti. Kada je više ljudi raspoloživo na tržištu rada doći će i do promjena u nadnicama jer se smanjuju izdati za materijalno osiguranje nezaposlenih pa rad postaje jeftiniji. Naravno, nisu pozitivni svi mogući učinci. Zbog učinaka smanjivanja zaposlenosti i zamjene (*displacement i substitution effects*), stvaranje novih radnih mjesta ne mora imati pozitivno djelovanje na ukupnu zaposlenosti. Na primjer, sudjelovanje u mjerama APTR može povećati rezervnu nadnicu (*novčani iznos za koji je radnik spreman raditi*), usporavajući ili odgađajući time prijelaz na redovnu zaposlenost umjesto ubrzanja postupka. APTR će vjerojatno imati učinak na javne rashode jer obično se razlikuju izdvajanja za APTR i moguće uštede na troškovima novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti.

Tržište rada može se podijeliti u veći broj pod-tržišta na koja se općenito odnosi nekoliko minimalnih uvjeta, a upravo je cilj APTR olakšati pokretljivost radnika između tih pod-tržišta. Nije lagana zadaća utvrditi učinkovitost primjene APTR, ali se prema De Koningu (2001), to može ostvariti u dvostupnom pristupu. U prvom se stupnju, mogu povezati rezultati APTR s rezultatima tržišta rada; dok se u drugom može povezati primjena na APTR učinak. Važno je razdvojeno istražiti učinke APTR na prijelaz iz nezaposlenosti u zaposlenost za kratkoročno i dugoročno nezaposlene. Nezaposlenost općenito postaje socijalni problem kada ljudi u njoj ostaju dugo vremena. Kako dugoročna nezaposlenost često vodi u soci-

jalnu isključenost, uključivanje dugotrajno nezaposlenih također može doprinosti socijalnoj reintegraciji.

Iskustva pojedinih zemalja

Prema ocjenama više autora (Calmfors i Holmlund 2000, Anxo, Carcillo and Erhel 2001, Davia *et all.* 2001) programi tržišta rada u umjerenom obujmu mogu imati pozitivan učinak na izlaz iz nezaposlenosti u zaposlenost. To je vjerojatno posebno točno za obrazovanje i osposobljavanje. Boeri i Burda (1996) za Češku Republiku su ustanovili da mjere aktivne politike povezane sa skraćivanjem trajanja novčanih naknada za vrijeme nezaposlenosti imale utjecaja na vjerojatnost nalaženja posla i da su troškovno bile relativno učinkovite. Vrlo sveobuhvatni programi koji su ustvari korišteni za produžavanje trajanja naknada za vrijeme nezaposlenosti vjerojatno imaju negativne učinke na zaposlenost. Ograničena učinkovitost s obzirom na tokove izlaska i ulaska na tržištu rada treba biti praćena rezultatima za različita pod-tržišta (skupine nezaposlenih, posebice dugotrajnih nezaposlenih i korisnika u sustavu socijalne skrbi). S druge strane, Munich i drugi (1999), koristeći podatke za veći broj godina i različite metode nisu ustanovili pozitivni učinak rashoda aktivne politike tržišta rada na izlazak iz nezaposlenosti.

U drugim zemljama, aktivna se politika pokazala neučinkovitom ili loše usmjerenom (Micklewright i Nagy, 1996), često i stoga što ju se povezuje s „politikom cirkuliranja” ili „cirkuliranjem za ostvarivanje prava” u kojem se sudjelovanje u aktivnim programima koristi kao način za ponovno ostvarivanje prava na naknadu za vrijeme nezaposlenosti (Kluve, Lehmann i Schmidt, 1999). Za reformu sustava socijalne skrbi, potrebno je naglasiti vjerojatnu učinkovitost za samo određene skupine u ukupnoj populaciji. Na primjer, Terrell i Sorm (1999) su utvrdili da rashodi za aktivno tržište rada u Češkoj Republici je učinkovito usmjereno samo za *teško zapošljivu populaciju* i da su samo ti pojedinci iskusili pozitivni učinak rashoda u svom izlasku iz nezaposlenosti. Za Poljsku je Puhani (1999) zaključio da su programi obrazovanja i osposobljavanja učinkoviti u onim područjima gdje se treba ponajviše restrukturirati gospodarstvo vezano uz zastarjele industrije i tehnološki zaostalu poljoprivredu.

Značajan dio APTR ostvaruje se kroz zapošljavanje u javnom sektoru. Studija Europske unije (Commission of European Communities, 1992) procjenjuje dvije vrste aktivnosti: javni radovi i „radovi za zajedničku dobit”. S dugoročnog stanovišta nije utvrđeno da su obje aktivnosti jako učinkovite. Prva skupina je vrlo skupa po pojedinom stvorenom radnom mjestu, ima značajan mrtvi teret troškova (*deadweight*) i visoku stopu zamjene (otpuštanja). Druga je skupina mjera također vrlo skupa i ima upitne rezultate s obzirom na korisnost za buduće aktivnosti u

privatnom sektoru. Nadalje, čini se da projekti zapošljavanja u javnom sektoru ne utječu puno bolje na ciljane ugrožene skupine nego ostali projekti.

Nadalje, privremeni poslovi u javnom sektoru trebaju biti mjera koja može smanjiti dugotrajnu nezaposlenost. Oni bi trebali zaustaviti daljnje povećanje dugotrajne nezaposlenosti i pretpostavlja se da su najučinkovitiji za osobe koje su jako dugotrajno nezaposlene (više od dvije godine). Schmid, Speckesser i Hilbert (2001) ističu kako se osposobljavanje i obrazovanje smatraju najučinkovitijima za *kraće* dugotrajno nezaposlene (koji čekaju na zaposlenje do dvije godine), dok su subvencije plaća izgleda djelotvornije za osobe koje zaposlenje čekaju više od dvije godine. Kada se gospodarstvo u uzletu, izgleda da je posebice učinkovito u sprječavanju „strukturalizacije” (među nezaposlenima biti će za zapošljavanje odabrani *najjači*, dok će *najslabiji* ostati nezaposleni) kao i u ubrzanom smanjivanju dugotrajne zaposlenosti. Također, osposobljavanje i obrazovanje će biti učinkoviti ako se ostvaruju u kraćem vremenu, dok će privremeno zapošljavanje u javnom sektoru i subvencije plaće imati veći utjecaj u duljem trajanju i u pozorno odabranim slučajevima. Općenito, programi zapošljavanja i osposobljavanja najjači utjecaj i najveći socijalni povrat za one koji imaju najmanje prijašnje iskustva na tržištu tada i koji su najugroženiji (Björklund, Haveman, Hollister i Holmlund, 1991).

Za izbjegavanje razočaravajućih rezultata, aktivna politika tržišta rada treba se prilagođavati promijenjenim ekonomskim uvjetima i usmjeriti na dugotrajnu ponudu poboljšavajući čimbenike poput stope aktivnosti radne snage i razinu obrazovanja, kao i na fleksibilnost i adaptabilnost. Što se tiče konzistentnosti, posebice je važna usklađenost politika tržišta rada i socijalne skrbi kako bi se one uzajamno jačale. Politika očuvanja dohotka i naknada za vrijeme nezaposlenosti, te zakonska zaštita zaposlenja trebaju stvoriti poticaje za integraciju i učinkovitost tržišta rada. Koordinacija je naravno poželjna, ali ju je često teško ostvariti. Mjere na tržištu rada su često usmjerene na kratkoročno djelovanje, dok je socijalna politika često dugotrajnijeg djelovanja te više kulturološki i socijalno usmjerena. Stoga će vjerojatno gotovo uvijek postojati određene tenzije između različitih vrsta politike i okruženja na koje se one odnose. Složenost i međuzavisnost politike tržišta rada i socijalne politike razlog su što su tako jaki postali zahtjevi za koheziju, integraciju i koordinaciju (Sohlman i Turnham, 1994).

Hrvatska i mjere aktivne politike tržišta rada

Iako su u Hrvatskoj povećana izdvajanja za APTR i može se ocijeniti da su dobro usmjerena, problemi su vezani uz njihovo kratko trajanje i relativno nisku konzistentnost. Različiti programi su započeli i omogućili rezultate koji su bili bolji od očekivanih, ali je prekinuta provedba programa (ponajviše zbog nedovoljno financijskih mogućnosti ili ograničenja). Smanjivanje zatečenog stanja (*zaliha*)

dugotrajno nezaposlenih vrlo je zahtjevno, a naponi na smanjivanju trajanja ponavljanja dugotrajne nezaposlenosti trebaju biti ključni element u strategiji smanjivanja ukupne nezaposlenosti. Pozorno ostvareni programi čini se da povećavaju zapošljavanje, malo utječu na istiskivanje već zaposlenih, omogućavaju stvaranje stvarne nove vrijednosti i mogu učinkovito povećati primanja slabije obrazovanih radnika.

U Hrvatskoj je bilo nekoliko evaluacija programa aktivne politike zapošljavanja. Dorenbos, Winden, Walsh, Svaljek i Milas (2001) su istraživali značenje i učinke sudjelovanja u javnim radovima, te su zaključili kako je sudjelovanje bitno u rješavanju ekonomskih teškoća sudionika, ali ne povećava njihovu zapošljivost. Nadalje, Babić (2003) je ukazao na postojanje značajnog *mrtvog* tereta kod provođenja APTR u Hrvatskoj. Kako je navedeno u *Zajedničkom memorandumu o socijalnoj uključenosti* (MZSS, 2007) ukupno je u razdoblju od 2002–2005. godine zahvaljujući provođenju aktivne politike tržišta rada zaposlena 80.371 nezaposlena osoba, od čega su 47,2% bile žene. Može se ocijeniti da je u cjelini APTR u razdoblju 2002–2005. godine s obzirom na broj zaposlenih bila učinkovita, ali nedovoljno usmjerena na teže zapošljive skupine, jer su gotovo sve osobe evidentirane pri HZZ-u mogle iskoristiti neku od poticajnih mjera. Ujedno je nepovoljno što mjere subvencioniranja nadnica čine pretežit dio ukupnih izdataka za mjere APTR-a, a nisu dovoljno naglašena pitanja povećanja razine stručnosti, znanja, sposobnosti zapošljivosti i prilagodljivosti i nezaposlenih i zaposlenih osoba. Nadalje, programi aktivne politike u 2002-2005. godine sadrže znatan dio *mrtvog* tereta i druge neželjene učinke, istiskivanje i razmjешtanje. Stoga je kao prioritet *Memoranduma* u području APTR-a određena potreba razvijanja „kulture evaluacije”, odnosno ispitivanja učinaka mjera APTR i izbjegavanja stihijskog pristupa (angažiranje značajnih sredstava i potom gašenja programa).

Aktivnosti sustavne evaluacije mjera APTR-a započele su razmjerno nedavno. Tako je ostvaren projekt *Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj*. Riječ je o bilateralnom programu koji je započeo 2006. godine, a bazira se na suradnji austrijskog Ministarstva gospodarstva i rada s Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva (Uprava za rad i tržište rada) Republike Hrvatske i HZZ. Tijekom 2007. izrađena je studija „Evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj” te je u lipnju 2007. održan seminar pod nazivom „Praćenje i evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj”. U studenom 2007. godine u Beču je održan seminar o temi „Standardi kvalitete u službi za zapošljavanje – metode i iskustva”.

Nadalje, HZZ je proveo PHARE 2005. Projekt Aktivne mjere zapošljavanja za skupine kojima prijete socijalna isključenost, a ostvario ga je konzorcij sastavljen od konzultantske kuće GVG (vodeći partner), Njemačke Federalne agencije za zapošljavanje i Zavoda za zapošljavanje Slovenija. Projektni partner i korisnik je HZZ. Sveobuhvatni cilj projekta bio je ojačati ekonomsku i socijalnu koheziju

najosjetljivijih skupina u hrvatskome društvu na način da se poveća razina njihove zapošljivosti. Također, kroz projekt se jačala sposobnost različitih aktera na hrvatskom tržištu rada u provođenju mjera aktivne politike zapošljavanja namijenjene skupinama kojima prijete socijalna isključenost. Projekt je uspostavljen u okviru politika koje se odnose na razvoj ljudskih potencijala i socijalne kohezije u Hrvatskoj. Ciljevi projekta u skladu su s Europskom strategijom zapošljavanja (EES), Nacionalnim akcijskim planom zapošljavanja 2005-2008. godine, kao i Godišnjim planovima za poticanje zapošljavanja. Projekt je započeo u travnju 2007. godine, a završio je u prosincu 2008. godine.

Ciljevi projekta bili su evaluacija učinkovitosti sadašnjih mjera aktivne politike tržišta rada u Hrvatskoj i sustava za njihovu primjenu i upravljanje. Očekivani rezultati su pregled i sveobuhvatna procjena relevantnosti, učinkovitosti i rezultata mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi HZZ; te opis i procjena sustava upravljanja i kapaciteta HZZ-a u oblikovanju, primjeni, praćenju i ocjenjivanju mjera aktivne politike tržišta rada. Za evaluacijsko istraživanje korišteni su kvalitativni podaci (tzv. *meki* podaci) i činjenice (tzv. *čvrsti* podaci). Provedeno je terensko istraživanje u 4 odabrane županije. Organizirane su fokus grupe s dionicima na središnjoj razini. Razvijeno je 9 personaliziranih instrumenata istraživanja s kojima su pokriveni svi korisnici mjera. Održani su sastanci fokus skupina s dionicima na regionalnim i nacionalnoj razini. Napravljen je pregled i sveobuhvatna procjena relevantnosti, učinkovitosti i rezultata mjera aktivne politike tržišta rada. Izrada preporuka o poboljšanju postojećih mjera aktivne politike tržišta rada i prijedlog novih mjera u suradnji s relevantnim dionicima. Pripremljen je nacrt preporuka za poboljšanja mjera aktivne politike tržišta rada koje provodi HZZ te izrađen nacrt preporuka novih mjera aktivne politike tržišta rada koji uključuje preporuke za izmjene na institucionalnoj razini u provođenju mjera APTR-a.

Nadalje, u skladu sa Zajedničkim memorandumom o socijalnom uključivanju RH i Nacionalnim provedbenim planom za socijalno uključivanje, provodile su se mnogobrojne mjere za povećanje razine zapošljivosti skupina koje su najviše pogođene dugotrajnom nezaposlenošću, i to putem: – potpora za zapošljavanje na otvorenom tržištu koje obuhvaćaju sufinanciranje zapošljavanja mladih bez radnog iskustva do 29 godina starosti, dugotrajno nezaposlenih osoba, ženskih osoba iznad 45 godina i muških osoba iznad 50 godina starosti i posebnih skupina nezaposlenih; – potpora za usavršavanje i sufinanciranje obrazovanja za poznatog i nepoznatog poslodavca, obrazovanja i zapošljavanja s ciljem povećanja zapošljivosti nezaposlenih osoba i javni radovi; – mjera iz Nacionalnog programa za Rome/Akcijski plan Desetljeća za uključivanje Roma 2005–2015. Opći ciljevi svih mjera bili su povećanje zapošljivost posebnih skupina s naglaskom na socijalnu uključenost. Od početka primjene mjera iz nadležnosti HZZ prema Godišnjem planu poticanja zapošljavanja za 2008. godinu i 2009. u razdoblju od 1. siječnja 2008. do 31. ožujka 2009. ostvareni su sljedeći rezultati: – sufinancirano zapošljavanje

nezaposlenih: 1 003 mlade osobe (od toga 460 žena) bez radnog iskustva, 1 290 dugotrajno nezaposlenih (807 žena), 706 starijih osoba (432 žene), te 351 osoba iz posebnih skupina (70 žena); – sufinancirano obrazovanje 1 105 osoba (426 žena) za poznatog poslodavca, te financirano obrazovanje 2 361 osoba (1 259 žena) za nepoznatog poslodavca; – u javne radove uključeno je 715 osoba (187 žena) iz posebnih skupina. Ukupan je broj obuhvaćenih osoba 11,3% manji nego prethodne godine. U mjere za Rome uključeno je 247 osoba (56 žena), što je 14,4% više nego 2007. Od toga je u sufinancirano zapošljavanje bilo uključeno 20 osoba (3 žene), u osposobljavanje za nepoznatog poslodavca 24 osobe (6 žena), te u javne radove 203 osobe (47 žena).

U razdoblju od 25. ožujka do 30. studenoga 2008. zaprimljena su 4 874 zahtjeva, od čega su 3.892 pozitivno riješena. Potpisano je 3 869 ugovora o dodjeli potpore za zapošljavanje i obrazovanje, financiranje obrazovanja nezaposlenih osoba te sufinanciranje zapošljavanja u programima javnih radova. Najviše zahtjeva, i to 1 607, zaprimljeno je prema Mjeri 2. Sufinanciranje zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih osoba, od čega su potpisana 1 233 ugovora za zapošljavanje 1 290 osoba. Slijedi Mjera 1. Sufinanciranje zapošljavanja mladih osoba bez radnog iskustva sa zaprimljenih 1.274 zahtjeva, od čega je potpisano 978 ugovora za zapošljavanje 1 003 osobe. Prema Mjeri 3. Sufinanciranje zapošljavanja žena iznad 45 i muškaraca iznad 50 godina zaprimljena su 894 zahtjeva, a potpisan je 681 ugovor za zapošljavanje 706 osoba. Iako je prema Mjeri 5. Sufinanciranje obrazovanja za poznatog poslodavca zaprimljeno 139 zahtjeva, obuhvaćeno je 1 105 osoba, jer se radi o organiziranom usavršavanju većeg broja radnika kod istog poslodavca. Mjerama je obuhvaćena 7 531 osoba iz evidencije nezaposlenih, od čega je 3 350 osoba zaposleno pomoću potpore za zapošljavanje, 1 105 osoba je uključeno u obrazovanje za poznatog poslodavca (potpore za usavršavanje), a 2 361 osoba u obrazovanje za nepoznatog poslodavca, 699 osoba je zaposleno preko programa (Mjera 7.) i 16 osoba preko programa (Mjera 8.). Od ukupno 7 531 osobe obuhvaćene mjerama u 2008. godini, bila je 3 641 žena (ili 48,3%). Od početka provedbe mjera do 31. prosinca 2008. isplaćeno je 132 797 862 kuna.

Usprkos gospodarskoj krizi i u posljednjem izvještajnom razdoblju za 2009. godinu ostvareni su zavidni rezultati. Mjere aktivne politike zapošljavanja koje je u 2009. godini provodio HZZ temeljile su se na Nacionalnom planu za poticanje zapošljavanja 2009–2010, a najviše su bile usmjerene na poticanje zapošljavanja, sufinanciranje i financiranje obrazovanja te sufinanciranje i financiranje zapošljavanja u programima javnih radova. Kroz mjere poticanja zapošljavanja ranjivih skupina na tržištu rada, sufinancirano je zapošljavanje za 692 osobe i to kako slijedi: 213 mladih osoba, 298 dugotrajno nezaposlenih osoba, 116 osoba u dobi iznad 50 godina života, te 65 osoba iz posebnih skupina nezaposlenih osoba.

U suradnji s lokalnom zajednicom organizirani su programi javnih radova kojima je bio cilj aktivirati i radno angažirati najteže zapošljive skupine na tržištu

rada. U programe javnih radova uključuju se dugotrajno nezaposlene osobe koje su na evidenciji duže od jedne godine za čije zapošljavanje lokalna uprava sufinancira troškove zapošljavanja, te dugotrajno nezaposlene osobe koje su u evidenciji duže od tri godine čije se zapošljavanje u potpunosti financira sredstvima Nacionalnog plana za poticanje zapošljavanja. Tijekom 2009. godine zaposleno je u programima javnih radova 1 935 osoba i to 779 osoba koje su se nalazile u evidenciji nezaposlenih od 1 do 3 godine i 1 156 osoba koje su bile u evidenciji nezaposlenih duže od 3 godine. Broj sudionika javnih radova povećao se sa 715 u 2008. na 1 935 u 2009. godini. Štoviše, planira se i daljnje povećanje broja sudionika na 2 367 osoba u 2010. godini. Omjer broja sudionika javnih radova tijekom godine i broja dugotrajno nezaposlenih početkom godine povećao se s 0,5% u 2008. na 1,5% u 2009. godini, što je još uvijek relativno mali udio u ukupnoj dugotrajnoj nezaposlenosti. Relativni broj sudionika osobito je mali ako se ima u vidu da je sudjelovanje u javnim radovima ne samo izvor dohotka za dugotrajno nezaposlene osobe, već i oblik njihovog socijalnog uključivanja.

Iako su u Hrvatskoj povećana izdvajanja za APTR i može se ocijeniti da su dobro usmjerena, problemi su vezani uz njihovo kratko trajanje i relativno nisku konzistentnost. Različiti programi su započeli i omogućili rezultate koji su bili bolji od očekivanih, ali je prekinuta provedba programa (ponajviše zbog nedovoljno financijskih mogućnosti ili ograničenja). Smanjivanje zatečenog stanja (*zaliha*) dugotrajno nezaposlenih vrlo je zahtjevno, a naponi na smanjivanju trajanja ponavljanja dugotrajne nezaposlenosti trebaju biti ključni element u strategiji smanjivanja ukupne nezaposlenosti. Pozorno ostvareni programi čini se da povećavaju zapošljavanje, malo utječu na istiskivanje već zaposlenih, omogućavaju stvaranje *stvarne nove* vrijednosti i mogu učinkovito povećati primanja slabije obrazovanih radnika.

Zaključak

Uz optimalno usmjeravanje, koristi za socijalnu skrb vjerojatno bi trebale biti veće od neto fiskalnog tereta, to jest rashodi za plaće i troškove organiziranja APTR trebali bi biti manji od rashoda za naknade u sustavima zapošljavanja i socijalne skrbi koje se sada isplaćuju. Nadalje, stvaranje radnih mjesta kroz raznovrsne programe omogućava neposrednu borbu protiv dugotrajne nezaposlenosti. Presudno je za nezaposlene osobe ne izgubiti radno iskustvo (odnosno stečena znanja i sposobnosti) i vezu s tržištem rada. Pritom, uspješna evaluacija APTR-a može u velikoj mjeri pomoći da se raspoloživa sredstva usmjere na one sudionike i programe gdje je najveća korist i najbolji povrat od uloženog.

Uz optimalno usmjeravanje, koristi za socijalnu skrb vjerojatno bi trebale biti veće od neto fiskalnog tereta, to jest rashodi za plaće i troškove organiziranja

APTR trebali bi biti manji od rashoda za naknade u sustavima zapošljavanja i socijalne skrbi koje se sada isplaćuju. Nadalje, stvaranje radnih mjesta kroz raznovrsne programe omogućava neposrednu borbu protiv dugotrajne nezaposlenosti.

Literatura

- Anxo Dominique, Stéphane Carcillo and Christine Erhel 2001. Aggregate impact analysis of active labour market policy in France and Sweden: a regional approach, in Koning de, Jaap and Hugh Mosley (eds.). (2001).
- Boeri, T. and Burda, M. 1996. Active Labour Market Policies, Job Matching and the Czech Miracle, *European Economic Review*, 40, 805–817.
- Boeri, Tito and Katherine Terrell, 2002. Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition, *Journal of Economic Perspectives*, 16(1): 51–76. On line available on <http://eres.bus.umich.edu/docs/workpap-dav/wp384.pdf>.
- Boeri, T., R. Layard and S. Nickell, 2000. Welfare-To-Work And The Fight Against Long-Term Unemployment, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema, On line available on http://www.frdb.org/lavoro/blair_dalema_report.pdf
- Björklund, A., R. Haveman, R. Hollister, and B. Holmlund 1991. Labour Market Policy and Unemployment Insurance, FIEF, Oxford: Clarendon Press.
- Calmforts, Lars, 1994. Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features, *OECD Economic Studies*, No. 22, Spring 1994. Reprinted in P. N. Junankar, ed., *The Economics of Unemployment*, vol. IV, Edward Elgar, 2000.
- Calmfors Lars and Bertil Holmlund, 2000. Unemployment and economic growth: a partial survey, *Swedish Economic Policy Review* 7 (2000) 107–153, On line available on <http://www.ekradet.konj.se/sepr/Holmlund.pdf>
- Choffé, Thomas 2001. Social exclusion: definition, public debate and empirical evidence in France, in Mayes, G. David, Jos Berghman and Robert Salais (eds.) 2001.
- Commission of the European Communities, 1992. Employment in Europe, Brussels.
- Davia, A. María, Carlos García-Serrano, Virginia Hernanz, Miguel A. Malo and Luis Toharia Cortés, 2001. Do active labour market policies matter in Spain?, in in Koning de, Jaap and Hugh Mosley (eds.) 2001.
- Davies, Sara and Martin Hallet, 2001. Policy responses to regional unemployment: Lessons from Germany, Spain and Italy, *Economic Papers*: No. 161. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, On line available on http://europa.eu.int/comm/economy_finance.

- Dirven, Henk-Jan and Didier Fouarge, 1998. **Impoverishment and Social exclusion**; a dynamic perspective on income poverty and relative deprivation in Belgium and the Netherlands, in Andreß, J. (ed), *Empirical Poverty Research in Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, pp. 257–81.
- Dorenbos, Ruud; Winden, Pieter van; Walsh, Ken; Svaljek, Sandra and Milas, Goran, 2001. *Evaluation of program of public works in Croatia*, Rotterdam: NEI labour and Education.
- Gustafsson Björn and Anders Klevmarcken, 1993. Taxes and transfers in Sweden: Incentive Effects on Labour Supply, in Atkinson A. B. and Gunnar Viby Mogensen (ed.), 1993. *Welfare and Work Incentives: a North European Perspective*, Oxford: Clarendon.
- Institute of Economics 2002. *Croatian Economic Outlook – Quarterly*, No.9. Zagreb: The Institute of Economics, Department for Macroeconomic Analysis and Policy.
- Klugman, Jeni, John Micklewright and Gerry Redmond, 2002. ‘Poverty in the Transition: Social Expenditures and the Working-Age Poor’. Innocenti Working Paper No. 91. Florence: UNICEF Innocenti Research Centre., On line available on <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/iwp91.pdf>
- Kluve, Jochen, Hartmut Lehmann and Christoph M. Schmidt, 1999. *Active Labor Market Policies in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization or Benefit Churning?*, *Journal of Comparative Economics*, 27, 61–89.
- Koning de Jaap 2001. Models for aggregate impact analysis of active labour market policy, in Koning de, Jaap and Hugh Mosley (eds.) 2001.
- Koning de, Jaap and Hugh Mosley (eds.) 2001. *Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- Layard, R., Nickell, S. and Jackman, R. 1991., *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford: Oxford University Press.
- Nickell, S. and R. Layard (1999), *Labor Market Institutions and Economic Performance*, in: O. Ashenfelter and D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Amsterdam: North Holland.
- Mayes, G. David, Jos Berghman and Robert Salais (eds.) 2001. *Social exclusion and European policy*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Micklewright, John and Gyula Nagy, 1996. *Labour Market Policy and the Unemployed in Hungary*, *European Economic Review*, 40: 819–828.
- Muffels Ruud and Didier Fouarge, 2001. *Social Exclusion and Poverty: Definition, Public Debate and Empirical Evidence in the Netherlands*, in Mayes, Berghman and Salais (eds.) 2001.
- Munich, D., Svejnar, J. and Terrell, K. 1999. *Worker-Firm Matching and Unemployment in the Transition to a Market Economy: (Why) Are the Czechs*

- more Successful than Others?, *CERGE-EI working papers*, n.141., On line available on http://www.cerge-ei.cz/publications/older_working_papers/.
- Pelkmans, Jacques; Daniel Gros and Jorge Núñez Ferrer 2000. Long-Run Economic Aspects Of The European Union's Eastern Enlargement, Working Documents W 109 September 2000, The Hague: WRR Scientific Council for Government Policy.
- Saint-Paul, G. (1993), On the Political Economy of Labour Market Flexibility, NBER Macroeconomics Annual Cambridge: MIT Press.
- Schmid, Günther; Speckesser Stefan and Christoph Hilbert 2001. Does active labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany, in Koning de, Jaap and Hugh Mosley (eds.) 2001.
- Terrell, K. and V. Sorm (1999) Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic, *Journal of Comparative Economics*, 27(1):33–60.
- Sohlman, Asa and David Turnham 1994. What can developing countries Learn from OECD Labour Market Programmes and Policies?, The Research Programme on the Human Factor, Development Technical paper N° 93, Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, On line available on <http://www1.oecd.org/dev/PUBLICATION/tp/tp93.pdf>

Predrag Bejaković

MJERE AKTIVNE POLITIKE ZAPOSŁJAVANJA U SVIJETU I HRVATSKOJ

Re z i m e

Aktivna politika tržišta rada (APTR) može pomoći s ublažavanju (smanjivanju) strukturnog (frikcijskog) nesklada između ponuda i potražnja u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponuda i potražnja, te povećanjem transparentni tržišta rada. Najvažniji instrumenti APTR za poboljšanje usklađenosti su osposobljavanje i usavršavanje, informiranje i savjetovanje s obzirom na potražnju posla i odabira kod zapošljavanja s jedne strane, te posredovanja kod zapošljavanja s druge. Nakon kratkih uvodnih napomena izlaže se teoretski okvir, prednosti i nedostaci mjera. Treći dio teksta posvećen je učincima i utjecaju mjera aktivne politike. Iskustva pojedinih zemalja izlažu se u četvrtom dijelu rada, dok se Hrvatska i mjere aktivne politike tržišta rada razmatraju u petom dijelu, a završni dio su zaključci. Uz optimalno usmjeravanje, koristi bi vjerojatno trebale biti veće od neto fiskalnog tereta. Nadalje, stvaranje radnih mjesta kroz raznovrsne programe omogućava neposrednu borbu protiv dugotrajne nezaposlenosti. Presudno je za nezaposlene osobe ne izgubiti radno iskustvo (odnosno stečena znanja i sposobnosti) i vezu s tržištem rada. Pritom, uspješna evaluacija APTR-a može u velikoj mjeri pomoći

da se raspoloživa sredstva usmjere na one sudionike i programe gdje je najveća korist i najbolji povrat od uloženog.

Ključne riječi: aktivna politika tržišta rada, ublažavanje nezaposlenosti, Hrvatska,

Predrag Bejakovic

MEASURES OF THE ACTIVE LABOUR MARKET POLICY IN THE WORLD AND IN CROATIA

S u m m a r y

Active Labour Market Policy (ALMP) can be successful in lessening (lowering) structural (frictional) disbalance between the labour demand and supply, primarily by reducing professional and special disbalance between demand and supply as well as by improving labour market transparency. The most important ALMP instruments for enhancing adjustments are education, qualification, skilling, information and counselling regarding the job search and selection by the side of employers, and by mediating on the other side. After the short introduction, theoretical framework, advantages and disadvantages are presented. The third section of the text is oriented towards the effects and impacts of ALMP. Experience of certain countries is described in the fourth part, while the measures in Croatia are explained in the fifth section. The final section is dedicated to conclusions. With optimal targeting, benefits should be bigger than costs and fiscal burden. Furthermore, creation of new jobs through various programmes enables reduction of long-term unemployment. The crucial challenges are to enable long-term unemployed not to lose their connections with the labour market and to keep their employability – attained knowledge, skills and education. Furthermore, a successful evaluation of ALMP can be an important contribution for the purpose of targeting available resources towards participants and programmes where the benefit and returns of investment are highest.

Key words: Active Labour Market Policy, lessening the unemployment, Croatia.

Gorana Krstić
Mihail Arandarenko

UTICAJ EKONOMSKE KRIZE NA POLOŽAJ RANJIVIH GRUPA NA TRŽIŠTU RADA SRBIJE¹

Identifikacija ranjivih grupa

Identifikacija ranjivih grupa u ovom radu oslanja se na rezultate dosadašnjih istraživanja o životnom standardu ukupnog stanovništva Srbije i posebno osetljivih grupa² i njihovoj socijalnoj isključenosti,³ ali ih dodatno kontekstualizuje u okviru tržišta rada.

Rezultati studije o životnom standardu stanovništva Srbije pokazuju da je, uprkos značajnom smanjenju siromaštva, profil siromaštva u periodu 2002–2007. ostao takoreći nepromenjen.⁴ Najugroženiji su bili stanovništvo ruralnog područja Jugoistočne Srbije, osobe niskog obrazovanja i nezaposleni, stara lica (preko 65 godina starosti), kao i domaćinstva sa dvoje i više male dece (0–6 godina). S druge strane, autori studije o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti u Srbiji⁵ zaključuju da su posebno osetljive grupe u Srbiji sa stanovišta siromaštva i socijalne isključenosti: stariji u ruralnim sredinama, zatim deca, Romi, izbeglice i interno raseljena lica (IRL), kao i osobe sa invaliditetom.

Stoga smo u *posebno osetljive/ranjive grupe na tržištu rada u Srbiji* uključili sledeće grupe stanovništva radnog uzrasta: Rome, izbeglice i interno raseljena lica, osobe sa invaliditetom, ruralno stanovništvo, ruralno stanovništvo u Jugoistočnoj Srbiji, ruralno stanovništvo koje ne poseduje zemlju, neobrazovane osobe, kao i žene, mlade (15–24 godine starosti) i starija lica (50–64 godine).

Poboljšanje životnog standarda ovih posebno osetljivih grupa moguće je pre svega poboljšanjem njihove zapošljivosti, odnosno poboljšanjem njihovog

¹ Ovaj tekst je priređen na osnovu studije FREN-a „Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije”, koja je radena krajem 2009. i početkom 2010. godine uz finansijsku podršku UNDP.

² Videti: Krstić, G.: „Poverty profile in Serbia in the period from 2002–2007” in: *Living Standard Measurement Survey: Serbia 2002–2007 (LSMS)*, Statistical Office of the Republic of Serbia, Belgrade, 2008.

³ Videti: Bajec, J. i ostali: *Social protection and social inclusion in the Republic of Serbia*: European Commission, May 2008.

⁴ Isto.

⁵ Isto.

statusa na tržištu rada. Ovo zato što je status na tržištu rada visoko korelisan sa siromaštvom, budući da dohodak od rada siromašnih domaćinstava i onih koja se nalaze blizu granice siromaštva predstavlja osnovnu determinantu njihovog životnog standarda. Istraživanja siromaštva u Srbiji pokazala su da su nezaposlenost i neaktivnost osnovni uzroci siromaštva i socijalne isključenosti. Nezaposleni su bili suočeni sa najvećim rizikom od siromaštva, ali i sa najdubljom i najoštrijom siromaštvom, u poređenju sa drugim učesnicima na tržištu rada. Domaćinstva čiji je nosilac nezaposleno lice imala su potrošnju u proseku nižu za 24% u urbanim, a za 22% u ruralnim područjima – u odnosu na domaćinstva sa zaposlenim nosiocem.

Metodologija i korišćeni podaci

Ranjivost na tržištu rada svake od navedenih posebno osetljivih grupa ocenjujemo na osnovu njenog statusa na tržištu rada. Najnepovoljniji status imaju nezaposleni i/ili neaktivna lica sa jedne strane, dok su s druge u okviru kategorije zaposlenih to pomažući članovi domaćinstva i samozaposleni, koji definišu kategoriju ranjive zaposlenosti. Zato su *osnovni indikatori* koji će biti korišćeni za određivanje *ranjivosti* na tržištu rada:

- stopa nezaposlenosti i/ili stopa neaktivnosti,
- stopa zaposlenosti, kao i
- udeo ranjive zaposlenosti u ukupnoj zaposlenosti.

Ranjivost na tržištu rada predstavlja relativni koncept, i ranjivim smatramo grupe stanovništva radnog uzrasta čiji su ključni pokazatelji položaja na tržištu rada (stopa učešća, stopa zaposlenosti, stopa nezaposlenosti, udeo ranjive zaposlenosti) bitno nepovoljniji od odgovarajućih prosečnih veličina za ukupno stanovništvo radnog uzrasta.

Ranjiva zaposlenost, prema definiciji Međunarodne organizacije rada (MOR/ ILO – *International Labour Organization*, 2009), obuhvata samozaposlene i pomažuće članove domaćinstva, pri čemu samozaposleni obuhvataju vlasnike preduzeća, radnji, samozaposlene i poljoprivrednike. Drugim rečima, u ranjivu zaposlenost spadaju svi zaposleni izuzev zaposlenih za platu. Ranjiva zaposlenost češće podrazumeva zaposlenost na nesigurnim poslovima, sa niskim zaradama i niskom produktivnošću, sa niskim nivoom zaštite na radu i u lošim radnim uslovima, a veoma često su u pitanju i neformalni poslovi, bez plaćenog osnovnog zdravstvenog i socijalnog osiguranja. Osnovna ograničenja ovog indikatora su:

(1) zaposleni za platu takođe mogu da budu izloženi velikoj nesigurnosti i ekonomskom riziku; i

(2) neke kategorije koje po definiciji ulaze u ranjivu zaposlenost, kao vlasnici malih biznisa, visoko-kvalifikovani profesionalci, advokati, lekari sa privatnom

praksom itd. mogu zapravo imati odličnu poziciju na tržištu rada. Ipak, učešće ovih kategorija u ranjivoj zaposlenosti je relativno malo, osim u razvijenim zemljama.

Uprkos ovim ograničenjima, ranjiva zaposlenost može da posluži kao aproksimacija za „lošu“ i neformalnu zaposlenost, posebno u manje razvijenim zemljama i regionima. U svetu, nešto više od polovine ukupne zaposlenosti otpada na ranjivu zaposlenost (50,6% 2007. godine).⁶

Pošto je ocena ranjivosti osetljivih grupa zasnovana na više indikatora, specifičnost svake od posebno osetljivih grupa opredeljuje izbor vodećeg/vodećih pokazatelja ranjivosti na tržištu rada. Dok je za kategorije zaposlenih u okviru svake posebno osetljive grupe, ranjiva zaposlenost važan indikator ocene njihovog položaja na tržištu rada, u okviru kategorije onih koji ne rade, postoje izvesne razlike koje zavise od specifičnosti same grupe. Tako, na primer, kod pojedinih osetljivih grupa vodeći indikatori su nezaposlenost i stopa nezaposlenosti (npr. neobrazovani, Romi), mada se i za njih važne dodatne informacije o ranjivosti dobijaju i preko specifičnih stopa neaktivnosti. Kod nekih grupa najvažniji indikator ranjivosti predstavlja njihova stopa neaktivnosti, kao što je to slučaj sa osobama sa invaliditetom. Kod ove kategorije broj nezaposlenih ne odražava pravo stanje na tržištu rada, budući da je neaktivnost osoba sa invaliditetom izuzetno velika, što se može objasniti činjenicom da je većina obeshrabrena ili čak formalno onemogućena u traženju posla, pa ga i ne traži. Pokazatelji ranjivosti na tržištu rada za kategoriju mladih svakako su neaktivnost koja nije posledica školovanja i nezaposlenost, dok su za starije osobe radnog uzrasta (50–64 godine) to na prvom mestu nezaposlenost, a zatim neaktivnost usled obeshrabrenosti. Kod starijih osoba radnog uzrasta potrebno je imati diferenciran pristup ranjivosti u zavisnosti od pola, zbog različitih uslova za penzionisanje žena i muškaraca.

Osim samog nalaza o ranjivosti određene grupe, interesuje nas i *relativna dubina te ranjivosti*, odnosno koliko je veliko i konzistentno odstupanje od odgovarajućih prosečnih veličina. Imajući u vidu da za utvrđivanje ranjivosti koristimo četiri različita indikatora, oni ne moraju obavezno da pokazuju relativno uniformno odstupanje od odgovarajućih proseka. Za veliki broj ranjivih grupa, upravo ovaj varijabilitet pokazatelja ranjivosti pruža nam dodatne informacije o karakteristikama i izvorima njihove ranjivosti, te posredno ukazuje i na preporuke za politike i mere kojima bi se delovalo upravo na ključne izvore ranjivosti.

U oceni dubine ranjivosti nismo se mehanički držali kvantitativnih, odnosno statističkih kriterijuma, ali su nam oni poslužili kao dobar i najčešće veoma pouzdan prvi vodič. Trebalo bi imati u vidu da je naša višeindikatorska metodologija razvijena posebno za ovaj izveštaj, te da po našem saznanju nema direktnu prethodnicu u ranijim sličnim studijama.

⁶ Videti: *Global Employment Trends*, January 2009, ILO.

Pitanje da li se položaj određene ranjive grupe pod uticajem ekonomske krize poboljšao ili pogoršao određujemo poređenjem promene (izražene apsolutno) ključnih indikatora tržišta rada 2009. u odnosu na 2008. godinu (izraženom u procentnim poenima) – u odnosu na promene (izražene apsolutno) tih indikatora za ukupno stanovništvo radnog uzrasta. Ukoliko rast (pad) ključnih indikatora tržišta rada za određenu ranjivu grupu prati srazmeran rast (pad) odnosnih indikatora ukupnog stanovništva, relativni položaj te ranjive grupe u odnosu na ukupno stanovništvo nije se promenio. Ukoliko je, pak, rast (pad) pokazatelja tržišta rada ranjive grupe veći od rasta (pada) tog pokazatelja za ukupno stanovništvo, reč je o poboljšanju ili pogoršanju položaja ranjive grupe na tržištu rada u zavisnosti od ekonomske interpretacije uticaja promene korišćenog indikatora. Na primer, rast stope nezaposlenosti ranjive grupe koji je veći od rasta stope nezaposlenosti ukupnog stanovništva ukazuje na pogoršanje relativnog položaja ranjive grupe u odnosu na ukupno stanovništvo, dok u slučaju stope zaposlenosti ovakvo kretanje ukazuje na relativno poboljšanje položaja ranjive grupe.

Ostaje još da izvršimo *klasifikaciju posebno osetljivih/ranjivih grupa* na osnovu određenih specifičnosti samih grupa. Sve posebno osetljive grupe svrstali smo u dve kategorije. *U prvu kategoriju*, tj. u grupe najveće ranjivosti, spadaju Romi, kao posebno ugrožena etnička manjina; zatim osobe sa invaliditetom; kao i interno raseljena lica i izbeglice, odnosno grupe koje su postale ugrožene usled eksternih faktora (ratovi i sl.). Za ovu kategoriju karakteristično je to da je čine relativno malobrojne grupe, čiji je veoma nepovoljan položaj na tržištu rada tesno povezan sa dugotrajnim ili permanentnim stanjem socijalne isključenosti. *U drugu kategoriju* spadaju ugrožene/osetljive grupe stanovništva određene demografskim, socio-ekonomskim i geografskim karakteristikama, a to su: žene, zatim mladi (15–24 godine starosti) i starija lica (50–64 godine), neobrazovani, kao i stanovnici ruralnih područja, posebno u Jugoistočnoj Srbiji, i oni koji ne poseduju zemlju.

Analiza položaja posebno osetljivih grupa na tržištu rada izvršena je na osnovu podataka Ankete o radnoj snazi (ARS) i Ankete o životnom standardu (AŽS). Osetljive grupe koje ne obuhvata ARS (izbeglice, IRL, osobe sa invaliditetom, stanovništvo ruralnih područja bez zemlje) analizirane su na osnovu podataka AŽS iz 2007. godine, kao i na osnovu drugih anketnih istraživanja domaćih i međunarodnih institucija.

Podaci ARS za analizu uticaja krize na tržište rada bili su nam raspoloživi u tri vremenske tačke – april 2008, oktobar 2008. i april 2009. godine. Podaci iz oktobra 2008, sa snimkom stanja na tržištu rada koji neposredno prethodi izbijanju krize, daju najprecizniju polaznu tačku za praćenje onoga što se dešavalo sa tržištem rada i ranjivim grupama po izbijanju krize. S druge strane, pošto je važno izolovati sezonski uticaj, poređenje stanja na tržištu rada iz aprila 2008. sa onim iz aprila 2009. na osnovu ARS nameće se kao metodološki najispravnije rešenje.

Potrebno je naglasiti da razlika u glavnim indikatorima tržišta rada „pre“ i „posle“ krize ne odražava samo uticaj krize, već takođe i uticaj autonomnih ekonomskih faktora među kojima je najznačajniji proces tranzicije i privatizacije koji se odvija u svojoj već poodmakloj fazi.

Informacije sadržane u ARS za 2008. i 2009. dopunjene su podacima o registrovanim nezaposlenima (podaci Nacionalne službe za zapošljavanje) i zaposlenima u formalnom nepoljoprivrednom sektoru (podaci iz ankete preduzeća RAD, koju sprovodi Republički zavod za statistiku).

Budući da AŽS interno raseljena lica i izbeglice ne obuhvata u potpunosti, već samo one grupe koje su integrisane u osnovnu populaciju, za analizu celokupne populacije IRL i izbeglica korišćeni su podaci AŽS IRL, koju je UNHCR sproveo 2007. godine (u istom periodu kao i AŽS), kao i podaci anketnog istraživanja izbeglica koje je 2006. sprovela nevladina organizacija „Grupa 484“. Ovo nam omogućava poređenje, bar u najgrubljim crtama, položaja IRL i izbeglica integrisanih u osnovnu populaciju (prema podacima AŽS) – i ukupne populacije IRL i izbeglica.

Uticaj ekonomske krize na ukupno stanovništvo radnog uzrasta i na ranjive grupe na tržištu rada

Ukupno stanovništvo radnog uzrasta

Raspoloživi podaci iz anketa o radnoj snazi (ARS) i anketa poslovnih jedinica (RAD) Republičkog zavoda za statistiku, kao i podaci iz registara Nacionalne službe za zapošljavanje, sugerišu da je uticaj krize na ishode na tržištu rada bio izuzetno veliki. Sva tri izvora informacija ukazuju na pad zaposlenosti i porast nezaposlenosti i neaktivnosti. Ukupno tržište rada snažno se prilagodilo uslovima ekonomske krize – zaposlenost je od početka krize pala više nego BDP, što znači da je Srbija u proteklom periodu imala veoma visok elasticitet zaposlenosti (preko 1). Na osnovu prethodnih uporednih iskustava, uglavnom se smatra da se pun uticaj krize na tržište rada ostvaruje uz određeno odlaganje, te da pad zaposlenosti može da traje dosta duže od pada BDP-a. Imajući ovo u vidu, prilagođavanje glavnih indikatora tržišta rada u Srbiji bilo je neobično brzo i snažno.

Poredeći agregatne podatke o zaposlenosti iz dve vremenski najbliže „pre“ i „posle“ krize, pad zaposlenosti od početka krize bio je izuzetno veliki. Ocenjeni broj zaposlenih radnika radnog uzrasta pao je za skoro 160.000, ili oko 6% između oktobra 2008. i aprila 2009. Ovo je dovelo do pada u odgovarajućoj stopi zaposlenosti (za osobe između 15. i 64. godine) sa 53,3% na 50,8%. U istom periodu, broj nezaposlenih osoba porastao je za nekih 30.000, što je povećalo stopu nezaposlenosti sa 14,7% na 16,4%.

Ako detaljnije pogledamo strukturu zaposlenosti, nije iznenađujuće da je kriza najviše uticala na osobe u „ranjivim“ oblicima zaposlenosti, kao što su samozaposleni, zaposleni za platu sa fleksibilnim radnim ugovorima (ugovori na određeno vreme i ugovori o delu), i neformalno zaposleni. Izgleda da je početno prilagođavanje u privatnom sektoru obavljeno uglavnom rezovima među „perifer-nim“ (*non-core*) zaposlenima, kao što su oni sa vremenski ograničenim ugovorima i ugovorima o delu. Takođe, zabeležen je natprosečan pad samozaposlenosti.

Tabela 1. Srbija – zaposlenost i nezaposlenost po Anketi o radnoj snazi,¹ 2008–2009

		Ukupan broj zaposlenih 15–64 godine ²⁾	Broj zaposlenih poljoprivrednika i pomažućih članova u poljoprivredi 15–64 godine ³⁾	Stopa zaposlenosti 15–64 godine	Ukupan broj nezaposlenih 15–64 godine	Stopa nezaposlenosti 15–64 godine
2008.	april	2.652.429	..	54	432.730	14
	oktobar	2.646.215	443.243	53,3	457.204	14,7
2009.	april	2.486.734	437.957	50,8	486.858	16,4
	oktobar	2.450.643	411.304	50	516.990	17,4

Izvor: Anкета o radnoj snazi (ARS), RZS.

Napomene:

1) Anкета o radnoj snazi se od 2008. sprovodi dva puta godišnje – u oktobru i u aprilu.

2) Lica između 15 i 64 godina smatraju se licima radnog uzrasta.

3) Do oktobra 2008. godine u ARS nije postojala klasifikacija 15–64 za broj zaposlenih u poljoprivredi i pomažućih članova domaćinstva, već samo 15+.

Bitno manji rast nezaposlenosti u poređenju sa velikim padom zaposlenosti sugerise da je veliki broj osoba koje su prestale da rade prešao u neaktivnost, a ne u nezaposlenost. Najveći pad zaposlenosti od skoro 50.000 zabeležen je u najmlađoj starosnoj grupi (15–24), ali u isto vreme, nezaposlenost u toj grupi je takođe pala, sugerisući da se mladi ljudi u vreme krize često odlučuju za nastavak obrazovanja – kao alternativu traganju za poslom. Druga natprosečno pogođena grupa su osobe između 45–54 godine, čiji je ukupan pad zaposlenosti za šest meseci iznosio oko 7%. Za razliku od mladih, u ovoj dobnoj grupi pad zaposlenosti praćen je i relativno visokim rastom nezaposlenosti. Uzroci pada zaposlenosti za ove dve starosne grupe su različiti. Moguće je postaviti hipotezu da je uticaj krize najjači u starosnoj grupi 15–24 godine, i da se on na mlade prenosi kako raskidom, odnosno neprodužavanjem ugovora na određeno vreme i ugovora o delu, tako i padom u broju novoootvorenih radnih mesta. S druge strane, starosna grupa 45–54 godine je možda više nego krizom pogođena dovršavanjem procesa privatizacije i preprivatizacionim i postprivatizacionim restruktuisanjem preduzeća, sa rastućim brojem bankrotstava i likvidacija.

Ranjive grupe

U ovom odeljku analiziramo koje se grupe stanovništva smatraju ranjivim, i koliko je izražena njihova ranjivost, na osnovu podataka o njihovom položaju na tržištu rada pre početka ekonomske krize. Takođe, analiziramo rezultate o uticaju ekonomske krize na promenu relativnog položaja ranjivih grupa na tržištu rada Srbije u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta.

Da li se položaj određene ranjive grupe pod uticajem ekonomske krize poboljšao ili pogoršao određujemo poređenjem promene (izražene apsolutno) ključnih indikatora tržišta rada 2009. u odnosu na 2008. godinu (izraženo u procentnim poenima) – u odnosu na promene (izražene apsolutno) tih indikatora za ukupno stanovništvo radnog uzrasta. Potrebno je naglasiti da je za promenu položaja određene ranjive grupe na tržištu rada potrebno, pored vodećeg/vodećih indikatora za tu ranjivu grupu, pratiti promene i ostalih indikatora tržišta rada.

Položaj svih identifikovanih ranjivih grupa radnog uzrasta na tržištu rada 2008. godine sumarno je prikazan u Tabeli 2, u kojoj su date vrednosti ključnih indikatora tržišta rada i njihova odstupanja u odnosu na odgovarajuće indikatore ukupnog stanovništva radnog uzrasta.

Kao što se iz Tabele 2 može videti, relativno velike grupe – kao što su žene, starije osobe i ruralno stanovništvo – imaju relativno plitku ranjivost. Ovaj nalaz nije iznenađenje, imajući u vidu veliku heterogenost ovih grupa, upravo zbog njihove veličine, koja u slučaju žena dostiže polovinu stanovništva radnog uzrasta. Ovo, međutim, ne poništava nalaz o generalno većoj osetljivosti pripadnika ovih grupa, i o značajno povećanom riziku od produbljene i ekstremne ranjivosti u slučaju postojanja dodatnih ili višestrukih elemenata ranjivosti. Tako, na primer, žene koje su još i neobrazovane (dodatni faktor), imaju veće rastojanje i veću relativnu ranjivost u odnosu na neobrazovane muškarce, nego sve žene u odnosu na sve muškarce. Plitka ranjivost ruralnog stanovništva može se objasniti relativno nepreciznom definicijom ove grupe, koja obuhvata oko dve petine stanovništva radnog uzrasta.

Ipak, postoji jedan izuzetak kada je reč o relativno velikim demografskim grupama, a to su mladi (15–24 godine). Položaj mladih na tržištu rada najnepovoljniji je u odnosu na ostale ranjive grupe, budući da su odstupanja stope nezaposlenosti mladih i stope neaktivnosti mladih najveće u odnosu na odnosne indikatore ukupnog stanovništva radnog uzrasta. Ova grupa je stoga okarakterisana kao izrazito duboko ranjiva.

Tabela 2. Koje grupe stanovništva su ranjive 2008. godine i kolika je njihova ranjivost?

	Stopa nezaposlenosti (SN), %	SN prema SN ukupnog stan. (pp)	Stopa zaposlenosti (SZ), %	SZ prema SZ ukupnog stan. (pp)	Stopa aktivnosti (SA), %	SA prema SA ukupnog stan. (pp)	Procenat ranjive zaposlenosti (PRZ)	PRZ prema PRZ ukupnog stan. (pp)	Dubina ranjivosti i ključni indikatori (izvori) ranjivosti
ARS,2008. Ukupno (15–64 godine)	14		54		62,8		31,2		
Žene	16,1	2,1	46	-8	54,8	-8	29,7	-1,5	Plitka / kombinacija indikatora
Mladi (15–24 godine)	32,6	18,6	21	-33	31,2	-31,6	26,7	-4,5	Izrazito duboka / kombinacija SN i SA
Stariji (50–64 godine)	8,2	-5,8	47,6	-6,4	51,9	-10,9	44,1	12,9	Plitka / kombinacija SZ, SA i PRZ
Osobe sa nižim obrazovanjem	13,1	-0,9	39,4	-14,6	45,4	-17,4	61,2	30	Srednja do duboka / PRZ i kombinacija SZ, SA
Ruralno stanovništvo	12	-2	58,4	4,4	66,4	3,6	47,6	16,4	Plitka / PRZ
Ruralno st. u Jugoistočnoj Srbiji	14,7	0,7	56,3	2,3	66	3,2	54,8	23,6	Srednja / PRZ
Ruralno st. bez zemlje	19,3	5,4	50,3	-5	62,3	-1,9	19,1	-5,9	Srednja /SN, SZ
AŽS, 2007. Ukupno (15–64 g)	13,9		55,3		64,2		25		
Romi	31,6	17,7	33,3	-22	48,7	-15,5	30	5	Izrazito duboka/ kombinacija SN i SA, ali i PRZ
Izbeglice	18,1	4,2	53,6	-1,7	65,5	1,3	28,6	3,6	Plitka / Kombinacija indikatora
IRL	17,2	3,3	47	-8,3	56,7	-7,5	21,7	-3,3	Plitka / Kombinacija indikatora
Osobe sa invaliditetom	13,6	-0,3	26,9	-28,4	31,1	-33,1	31,2	6,2	Izrazito duboka/ SA i SZ

Napomena:

- 1) Podaci za Rome, izbeglice, raseljena lica i osobe sa invaliditetom su iz 2007. godine (Izvor: AŽS).
- 2) Oznaka pp. označava procentne poene.
- 3) Crvena boja u Tabeli označava sva ekonomski negativna odstupanja od proseka (tj. veće stope nezaposlenosti i ranjive zaposlenosti, a niže stope zaposlenosti i aktivnosti), a zelena sva pozitivna odstupanja.

Osobe sa nižim obrazovanjem imale su veoma nisku stopu zaposlenosti i stopu aktivnosti, izrazito nižu u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta (za 14,6 i 17,4 procentnih poena respektivno), dok je procenat ranjive zaposleno-

sti bio izrazito veći u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta (za čitavih 30 procentnih poena). Stoga je ranjivost osoba sa nižim obrazovanjem okarakterisana kao *srednja do duboka*. Za razliku od osoba sa nižim nivoom obrazovanja, srednja ranjivost stanovništva iz ruralnih područja Jugoistočne Srbije duguje se prevashodno izrazito visokom procentu ranjive zaposlenosti u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta (za 23,6 procentnih poena). Srednja ranjivost stanovništva iz ruralnih područja koje ne poseduje poljoprivredno zemljište rezultat je pak visoke stope nezaposlenosti i niske stope zaposlenosti u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta.

U okviru kategorije posebno ranjivih grupa, Romi i osobe sa invaliditetom imaju izrazito duboku ranjivost, dok izbeglice i interno raseljena lica imaju plitku ranjivost.

Izrazito duboka ranjivost Roma duguje se prevashodno njihovoj veoma visokoj stopi nezaposlenosti od 31,6%, koja je za čitavih 17,7 procentnih poena veća od stope nezaposlenosti radno sposobnog stanovništva i niskoj stopi aktivnosti od 48,7% (niža za 15,5 procentnih poena od proseka). Takođe, procenat ranjive zaposlenosti veći je od proseka za 5,5 procentnih poena.

Izuzetno duboka ranjivost osoba sa invaliditetom posledica je njihove izrazito niske stope aktivnosti od samo 31,1%, što je za 33,1 procentni poen niže u odnosu na stopu aktivnosti ukupnog stanovništva radnog uzrasta. Na izvestan način, osobe sa invaliditetom nalaze se ispod standardnog „radara“ nezaposlenosti zbog svoje neuključenosti, te je stoga njihova izuzetno niska stopa neaktivnosti vodeći pokazatelj velike ranjivosti.

Promena relativnog položaja ranjivih grupa u Srbiji pod uticajem ekonomske krize sumarno je prikazana u Tabeli 3. U okviru grupacije ranjivih grupa prema demografskim i drugim obeležjima, jedino je položaj mladih i ruralnog stanovništva iz Jugoistočne Srbije značajno pogoršan u 2009. u odnosu na 2008. godinu, budući da je došlo do pogoršanja ključnih indikatora ranjivosti tih grupa, koje je bilo veće nego pogoršanje odnosnih indikatora ukupnog stanovništva radnog uzrasta. Tako je, na primer, stopa nezaposlenosti mladih porasla za 8,1 procentni poen (sa 32,6% u 2008. na 40,7% u 2009), dok je stopa zaposlenosti ukupnog stanovništva porasla za 2,4 procentna poena.

Ostale ranjive grupe u okviru ove prve „demografske“ kategorije, beleže ili neznatno poboljšanje položaja na tržištu rada (žene) ili neznatno pogoršanje (starije osobe radnog uzrasta 50–64 godine, osobe sa nižim obrazovanjem, ruralno stanovništvo). Međutim, budući da odstupanja promena ključnih indikatora tih ranjivih grupa u odnosu na odnosne indikatore ukupnog stanovništva nisu statistički značajna, smatramo da se njihov položaj pod uticajem ekonomske krize nije značajnije promenio.

Tabela 3. Promena relativnog položaja ranjivih grupa u Srbiji pod uticajem ekonomske krize (2009. u odnosu na 2008. godinu)

	Stopa nezaposlenosti		Stopa zaposlenosti		Stopa aktivnosti		Procenat ranjive zaposlenosti		Zaključak
	2009	2009/2008	2009	2009/2008	2009	2009/2008	2009	2009/2008	
	%	pp	%	pp	%	pp	%	pp ¹⁾	
ARS, Ukupno (15–64 g)	16,4	2,4	50,8	-3,2	60,8	-2	28,6	-2,6	
Žene	18,1	2	43,3	-2,7	52,8	-2	25,7	-4	Nepromenjen položaj
Mladi (15–24 godine)	40,7	8,1	16,8	-4,2	28,3	-2,9	21,9	-4,8	Značajno pogoršanje
Stariji (50–64 godine)	10,7	2,5	44,5	-3,1	49,8	-2,1	39,8	-4,3	Nepromenjen položaj
Osobe sa nižim obrazovanjem	15,6	2,5	35,8	-3,6	42,4	-3	59,1	-2,1	Nepromenjen položaj
Ruralno stanovništvo	13,4	1,4	54,2	-4,2	62,6	-3,8	46,2	-1,4	Nepromenjen položaj
Ruralno st. u Jugoistočnoj Srbiji	20,5	5,8	44,8	-11,5	56,3	-9,7	47,1	-7,7	Značajno pogoršanje
Ruralno bez zemlje	Nema čvrstih pokazatelja, ali verovatno pogoršanje.								
Romi	Nema čvrstih pokazatelja, ali na osnovu indirektnih izvora verovatno značajno pogoršanje (mladi, niže obrazovani, ruralni).								
Izbeglice	Nema čvrstih pokazatelja, ali verovatno malo pogoršanje.								
IRL	Nema čvrstih pokazatelja, ali verovatno malo pogoršanje.								
Osobe sa invaliditetom	Nema čvrstih pokazatelja, ali verovatno bez promena ili malo poboljšanje (zbog institucionalnog napretka).								

[1] Veći pad ranjive zaposlenosti od proseka pozitivan je samo ako je praćen rastom stope zaposlenosti ili padom stope zaposlenosti manjim od proseka, što je u Tabeli 3. slučaj samo sa ženama i starijim licima radnog uzrasta.

U okviru kategorije posebno ranjivih grupa, nema čvrstih pokazatelja o promeni njihovog položaja u posmatranom periodu, budući da ne raspolažemo uporedivim podacima koji se odnose na period ekonomske krize sa kojim bi mogli uporediti podatke iz 2007. godine. Možemo, međutim, pretpostaviti da je relativan položaj Roma na tržištu rada pogoršan, imajući u vidu da oni predstavljaju izrazito mladu populaciju čija je zaposlenost po pravilu neformalna, a već smo pokazali da je položaj mladih i neformalno zaposlenih značajno pogoršan tokom krize. Takođe, možemo pretpostaviti i da je položaj osoba sa invaliditetom ostao nepromenjen ili

malo poboljššan, budući da se efekti primene Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji mogu očekivati tek tokom ove godine.

Literatura

- Bajec, J. i ostali: *Social protection and social inclusion in the Republic of Serbia*: European Commission, May 2008.
- International Labour Office, *Global Employment Trends*, January, ILO, 2009.
- Krstić, G.: “Poverty profile in Serbia in the period from 2002–2007” in: *Living Standard Measurement Survey: Serbia 2002–2007 (LSMS)*, Statistical Office of the Republic of Serbia, Belgrade, 2008.

Gorana Krstić, Mihail Arandarenko

UTICAJ EKONOMSKE KRIZE NA POLOŽAJ RANJIVIH GRUPA NA TRŽIŠTU RADA SRBIJE

R e z i m e

U ovom radu prikazani su glavni rezultati istraživanja koje je tokom 2009. i početkom 2010. godine sproveo Fond za razvoj ekonomske nauke (FREN) uz finansijsku podršku Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija (UNDP). Istraživanje je imalo dva glavna cilja: (1) da analizira koje se grupe stanovništva smatraju ranjivim, i koliko je izražena njihova ranjivost, na osnovu podataka o njihovom položaju na tržištu rada pre početka ekonomske krize i (2) da analizira rezultate o uticaju ekonomske krize na promenu relativnog položaja ranjivih grupa na tržištu rada Srbije u odnosu na ukupno stanovništvo radnog uzrasta. Rezultati pokazuju da je položaj mladih i ruralnog stanovništva iz Jugoistočne Srbije značajno pogoršan u 2009. u odnosu na 2008. godinu, dok ostale „demografske“ kategorije, beleže ili neznatno poboljšanje položaja na tržištu rada (žene) ili neznatno pogoršanje (starije osobe radnog uzrasta 50–64 godine, osobe sa nižim obrazovanjem, ruralno stanovništvo). U okviru kategorije posebno ranjivih grupa, nema čvrstih pokazatelja o promeni njihovog položaja u posmatranom periodu, budući da ne raspoložemo uporedivim podacima koji se odnose na period ekonomske krize sa kojim bi mogli uporediti podatke iz 2007. godine. Međutim, možemo pretpostaviti da je relativan položaj Roma na tržištu rada pogoršan, a da je osoba sa invaliditetom ostao nepromenjen ili malo poboljššan.

Ključne reči: tržište rada, ranjive grupe, nezaposlenost, zaposlenost, ekonomska kriza.

IMPACT OF THE ECONOMIC CRISIS ON THE POSITION OF VULNERABLE GROUPS ON THE SERBIAN LABOR MARKET

S u m m a r y

This article presents main results of a research conducted in 2009 and early 2010 by the Foundation for the Advancement of Economics (FREN) with the financial support of the United Nations Development Programme (UNDP). The research had two main aims: (1) to analyze which population groups are considered vulnerable and to what extent their vulnerability is expressed, based on data on their labor market position prior to the economic crisis and (2) to analyze results of the impact of the economic crisis on the changes in the relative position of vulnerable groups on the Serbian labor market in relation to the total working age population. The results show significant aggravation of the position of young people and rural population from the South Eastern Serbia in 2009 compared to 2008. Labor market position of other „demographic“ categories is associated with negligible improvement (women) or negligible aggravation (older worker aged 50-64, low educated, rural population). In the category of especially vulnerable groups, there are no strong indicators about the change in their positions during the analyzed period, since we do not have comparable data relating to the period of the economic crisis in order to compare the data from 2007. However, it can be supposed that the relative labor market position of Roma has aggravated and that of disabled has remained unchanged or improved a bit.

Key words: labor market, vulnerable groups, unemployment, employment, economic crisis.

ZAPOŠLJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM

Uvod

Potvrda načela jednakosti nije dovoljna da se otklone svi slučajevi nejednakosti u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa. Država, stoga, mora da interveniše u cilju stvaranja uslova za uspostavljanje stvarne jednakosti u ovoj oblasti. Ta intervencija, naročito, podrazumeva preduzimanje mera kojima se olakšava zapošljavanje lica koja se tradicionalno suočavaju sa nepovoljnim položajem na tržištu rada. Ove mere podrazumevaju posebnu zaštitu, pomoć ili neki drugi vid povlašćenog postupanja, koji treba da doprinese uspostavljanju potpune i stvarne jednakosti lica koja su, zbog određenog svojstva, stavljena u nepovoljniji položaj ili na bilo koji drugi način snose posledice prošle ili aktuelne diskriminacije. Budući da podrazumevaju obavezu države da preduzima određene aktivnosti (za razliku od obaveze uzdržavanja od nekih aktivnosti), ove mere se označavaju terminom „pozitivna diskriminacija“, iako se u literaturi, pored ovog termina, kao njegovi sinonimi, koriste i termin „pozitivna akcija“ (*positive action*), koji je prihvaćen u komunitarnom pravu, kao i termin „afirmativna akcija“ (*affirmative action*), koji je prihvaćen u američkom i kanadskom pravu.¹ Reč je, dakle, o merama, koje predstavljaju odstupanje od formalne jednakosti (obaveza jednakog postupanja prema svim pojedincima) i favorizovanje grupnih prava u odnosu na individualna, budući da pojedinac stiče privilegovan položaj time što je član grupe koja je bila ili je i dalje diskriminisana u odnosu na opštu populaciju.² Među licima koja naila-

¹ Ove termine ne treba olako koristiti kao sinonime, budući da označavaju različite koncepcije (pozitivne diskriminacije, pozitivne akcije i afirmativne akcije), koje, i pored značajnih sličnosti, odražavaju specifičnosti pravnog i društvenog konteksta u kojima su razvijene. Marc De Vos, *Beyond formal equality: Positive action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission, Luxembourg, 2007, str. 12.

² Ivana Krstić, *Pozitivna diskriminacija žena – mera ostvarenja ravnopravne participacije u društvu* u Miodrag A. Jovanović (prir), „Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2009, str. 141–142. Neki autori kritikuju priznavanje prava diskriminisane grupe da dobije kompenzaciju za prethodnu diskriminaciju, i to u svetlu dileme da li je ovo pravo onemogućeno individualnim pravom da se ne bude diskriminisan. Za pravne i moralne argumente za i protiv pozitivne diskriminacije vid. Ronald Dvorkin, *Suština individualnih prava*, Službeni list SRJ/CID, Beograd-Podgorica, 2001, str. 277–296; za kritičku analizu ideje o pozitivnoj diskriminaciji i sudske prakse

ze na značajne prepreke prilikom ostvarivanja i uživanja prava svakog čoveka da zarađuje za život na osnovu slobodno izabranog zanimanja i zaposlenja (pravo na rad) ubrajaju se i lica sa invaliditetom. Ona se, neretko, suočavaju sa rizikom da će poslodavci, prilikom zapošljavanja, prema njima postupati na osnovu stereotipa i predrasuda koji se vezuju za rad lica sa invaliditetom, poput mišljenja da su ova lica manje produktivna, da češće odsustvuju sa rada ili da je prilagođavanje radnog mesta njihovim potrebama skopčano sa značajnim troškovima. Niska stopa zaposlenosti lica sa invaliditetom objašnjava se i njihovim nedovoljnim obrazovanjem i obukom, odnosno smanjenom potražnjom za nekvalifikovanim radnicima na tržištu, ali i odbijanjem lica sa invaliditetom da budu evidentirana kao takva, kao i strahom od gubitka socijalnih prestacija zbog zasnivanja radnog odnosa.³ Stoga je velika većina država suočena sa visokom stopom nezaposlenosti lica sa invaliditetom,⁴ a isti problem deli i Republika Srbija, budući da je u njoj zaposleno svega 13% od ukupnog broja lica sa invaliditetom.⁵

U domaćem pozitivnom pravu, okvir za uređivanje zapošljavanja lica sa invaliditetom uspostavljen je Zakonom o radu, kojim je zabranjena neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje i zaposlenih s obzirom na invalidnost, zajemčena posebna zaštita lica sa invaliditetom i utvrđeno pravilo da ova lica „zasnivaju radni odnos pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom,

Evropskog suda pravde i američkih sudova u ovoj oblasti vid. Sandra Fredman, *Affirmative action and the European Court of Justice: A critical analysis* in Jo Shaw (ed.), „Social law and policy in an evolving European Union“, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2000, str. 171–195.

³ Arthur O'Reilly, *The right to decent work of persons with disabilities*, International Labour Office, Geneva, 2007, str. 66.

⁴ Prema podacima Ujedinjenih nacija, danas u svetu živi oko 650 miliona lica sa invaliditetom, što čini 10% ukupne svetske populacije. Međunarodna organizacija rada procenjuje da je, u okviru ove populacije, 470 miliona lica uzrasta koji podrazumeva sposobnost za rad (15-65 godina). Iako su podaci o njihovoj zaposlenosti nepotpuni, jasno je da je velikoj većini država svojstvena visoka nezaposlenost lica sa invaliditetom. Primera radi, dve trećine lica sa invaliditetom u Velikoj Britaniji ne radi, dok je samo jedna trećina zaposlenih koji su stekli invalidnost po zasnivanju radnog odnosa uspela da zadrži svoje zaposlenje. Slični podaci beleže se i u Sjedinjenim Američkim Državama, gde, uprkos napretku u primeni Zakona o Amerikancima sa invaliditetom (*Americans with Disabilities Act*), na svakih 10 lica sa invaliditetom samo tri lica rade u okviru radnog odnosa. Nav. prema: United Nations, *From Exclusion to Equality: Realizing the rights of persons with disabilities*, Geneva, 2007, str. 2; A. O'Reilly, *op. cit.*, str. vii; Kay Schriener, „A disability studies perspective on employment issues and policies for disabled people: An international view“ u Gary L. Albrecht, Katherine Seelman, Michael Bury (eds.), *Handbook of disability studies*, SAGE Publications, 2001, http://www.sage-ereference.com/hdbk_disability/Article_n29.html, 5.4.2010.

⁵ Nijedna institucija u Republici Srbiji ne vodi evidenciju o broju lica sa invaliditetom, ali se procenjuje da u našoj državi živi između 700.000 i 800.000 ovih lica (Vlada Republike Srbije, Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji, *Službeni glasnik RS*, br. 1/07). Istovremeno se procenjuje da je oko 300.000 ovih lica starije od 15 i mlađe od 65 godina života (radni uzrast), a da skoro 50% njih ima samo osnovno obrazovanje.

ako posebnim zakonom nije drukčije određeno“.⁶ Narodna skupština Republike Srbije je 13. maja 2009. godine usvojila poseban zakon koji uređuje zapošljavanje lica sa invaliditetom pod opštim i posebnim uslovima. Reč je o *Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom*,⁷ kojim je afirmisan novi, bitno drugačiji pristup u uređivanju zapošljavanja lica sa invaliditetom. Taj novi pristup podrazumeva zapošljavanje lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu (odnosno u redovnoj radnoj sredini), pod opštim uslovima ili uz prilagođavanje poslova i radnog mesta njihovim potrebama, dok je zaštićeno zapošljavanje, po pravilu, rezervisano za lica koja, zbog težine invaliditeta, na ovaj način ne mogu da zadovolje svoju potrebu za ekonomskom sigurnošću. U tom smislu, kvalifikacija ovog zakona kao novog zakona o zapošljavanju lica sa invaliditetom ima ne samo temporalno i hronološko, već i sadržinsko značenje. U radu će biti analizirana osnovna rešenja novog zakona, sa posebnim osvrtom na obavezu poslodavaca da prilagođavaju radna mesta potrebama zaposlenih sa invaliditetom i da zapošljavaju određeni broj lica sa invaliditetom, uz ukazivanje na ključne prednosti i mane ovih mera i njihovu (ne)delotvornost u uporednom pravu.

Ratio legis i predmet regulisanja novog zakona o zapošljavanju lica sa invaliditetom

Usvajanje Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom označilo je raskid sa tradicionalnom koncepcijom zapošljavanja lica sa invaliditetom, na kojoj je počivao Zakon o radnom osposobljavanju i zapošljavanju invalida od 1996. godine.⁸ Ovo stoga što je potonji zakon kao prevashodni predmet regulisanja imao pitanje osnivanja i rada preduzeća za zapošljavanje lica sa invaliditetom, što je u praksi imalo za posledicu svojevrstu profesionalnu izolaciju ovih lica. Novi zakon, suprotno, afirmiše *zapošljavanje lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu, odnosno u redovnoj radnoj sredini*, a zaštićeno zapošljavanje

⁶ *Zakon o radu* (*Službeni glasnik RS*, br. 24/05, 61/05 i 54/2009), čl. 12, 18, 28 i 101-102. Neposredna i posredna diskriminacija po osnovu psihičkog i fizičkog invaliditeta zabranjena je Ustavom Republike Srbije (član 21, stav 3), dok je odgovarajuća zabrana u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa potvrđena odredbama člana 16 Zakona o zabrani diskriminacije (*Službeni glasnik RS*, br. 22/09) i čl. 21-26 Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 33/06).

⁷ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2009).

⁸ Zakon o radnom osposobljavanju i zapošljavanju invalida (*Službeni glasnik RS*, br. 25/96 i 101/05). Više o uporednim modelima zaštićenog zapošljavanja lica sa invaliditetom vid. u Laurent Visier, „Sheltered employment for persons with disabilities”, *International Labour Review*, br. 3/1998, str. 347–365.

zadržava samo za lica koja na prvi način ne mogu da zadovolje svoju potrebu za ekonomskom sigurnošću.

Zakon predviđa brojna rešenja koja treba da doprinesu većoj zaposlenosti lica sa invaliditetom i njihovom ravnopravnom učešću u tržištu rada zajedno sa ostalim licima koja traže posao i zaposlenima. U tom smislu, kao najznačajnije zakonske mere treba navesti: a) utvrđivanje profesionalnih mogućnosti lica sa invaliditetom; b) aktivne mere zapošljavanja (refundacija primerenih troškova prilagođavanja radnog mesta potrebama zaposlenih, subvencije zarada zaposlenih bez radnog iskustva); c) profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom; d) obavezu zapošljavanja lica sa invaliditetom kod poslodavaca sa 20 i više zaposlenih; e) osnivanje i rad preduzeća koja, pored ostvarivanja profita, imaju za cilj stvaranje poslova za lica sa invaliditetom (preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom i socijalna preduzeća).

Zakonopisac je, u značajnoj meri, bio inspirisan međunarodnim standardima i uporednim iskustvima u oblasti zapošljavanja lica sa invaliditetom. To, pre svega, vredi za standarde Organizacije ujedinjenih nacija (UN), koja poklanja posebnu pažnju pitanju zaštite lica sa invaliditetom. Iako su aktivnosti ove organizacije, isprva, počivale na medicinskom ili individualnom modelu invaliditeta, koji je bio usmeren prevashodno na lečenje, rehabilitaciju i socijalnu zaštitu lica sa invaliditetom, početkom 1970-ih godina izabran je novi pristup u normiranju položaja lica sa invaliditetom. Taj novi pristup počiva na *socijalnom modelu invalidnosti* i podrazumeva najširu moguću integraciju lica sa invaliditetom i uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, što je potvrđeno u nizu pravno-obavezujućih akata UN-a, uključujući Deklaraciju o pravima invalidnih lica (1975) i Standardna pravila o izjednačavanju mogućnosti za lica sa invaliditetom (1993). Poslednji korak i značajnu prekretnicu u naporima da se svim licima sa invaliditetom obezbedi puno uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda bez diskriminacije predstavljalo je usvajanje *Konvencije o pravima lica sa invaliditetom*, koju je Republika Srbija ratifikovala 2009. godine.⁹ Ova konvencija je prvi pravnoobavezujući međunarodni instrument koji obavezuje države ugovornice da obezbede i zaštite prava najbrojnije „manjine“ na svetu. U njoj je oblast zapošljavanja identifikovana kao jedna od oblasti u kojima postoji potreba da se uslovi za ostvarivanje prava (u razumnoj meri) prilagođavaju specifičnim potrebama lica sa invaliditetom, a zatim, i kao oblast u kojoj ova lica redovno nailaze na prepre-

⁹ Ratifikacioni akt je objavljen u *Službenom glasniku RS*, br. 42/2009. Više o (dis)kontinuitetu u normiranju pravnog položaja lica sa invaliditetom na međunarodnom nivou vid. u: Zoran Radivojević, Nebojša Raičević, „Zaštita osoba sa invaliditetom u međunarodnom pravu“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2007, str. 98–115; A. O'Reilly, *op. cit.*, str. 15–57. O pravnim aspektima zaštite lica sa invaliditetom vid. u: Leandro Despouy, *Human Rights and Disabled Persons*, United Nations Publications, New York, 1993; Jovica Trkulja (ur) Zbornik radova „Prava osoba sa invaliditetom“, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2003; Damjan Tatić, *Zaštita ljudskih prava osoba sa invaliditetom*, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2008.

ke i gde je neophodna njihova posebna zaštita. Države ugovornice, u tom smislu, priznaju licima sa invaliditetom „pravo na mogućnost sticanja sredstava za život radom koji je slobodno izabran ili prihvaćen na tržištu rada i radnoj sredini koja je otvorena, uključiva i pristupačna za lica sa invaliditetom.“¹⁰

Univerzalni standardi o zapošljavanju lica sa invaliditetom sadržani su i u izvorima prava Međunarodne organizacije rada, od kojih je najznačajnija *Konvencija broj 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom*. Ova konvencija utvrđuje obavezu država ugovornica, među koje se ubraja i Republika Srbija, da formulišu, primenjuju i periodično preispituju svoje nacionalne politike o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, rukovodeći se dvojakim ciljevima.¹¹ Prvi cilj podrazumeva zahtev da se odgovarajuće mere profesionalne rehabilitacije učine dostupnim svim kategorijama lica sa invaliditetom, dok se drugi cilj sastoji u unapređivanju mogućnosti lica sa invaliditetom da se zapošljavaju na otvorenom tržištu, uz poštovanje načela jednakih mogućnosti radnika sa invaliditetom i radnika uopšte.¹² Domaći zakonopisac se ugledao i na standarde Saveta Evrope, na šta ga, naročito, obavezuje ratifikacija *Revidirane evropske socijalne povelje*, kojom je potvrđeno pravo lica sa invaliditetom na nezavisnost, socijalnu integraciju i učešće u životu zajednice. Države ugovornice Povelje su se, tako, obavezale da unaprede pristup ovih lica zapošljavanju, što podrazumeva preduzimanje „svih mera kojima se poslodavci podstiču da zaposle i da zadrže u radnom odnosu osobe sa invaliditetom u redovnoj radnoj sredini i da prilagode radne uslove potrebama osoba sa invaliditetom ili, kada tako nešto nije moguće zbog težine invaliditeta, organizovanjem i stvaranjem posebne vrste zapošljavanja prilagođene težini invalidnosti.“¹³

¹⁰ Konvencija o pravima lica sa invaliditetom, član 21, stav 1.

¹¹ Konvencija MOR-a br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, član 2.

¹² *Ibid.*, čl. 3-4.

¹³ Revidirana evropska socijalna povelja (*Službeni glasnik RS*, br. 42/09), član 15, tačka 2. Zakonski tekst je snažno inspirisan i nizom pravnoneobavezujućih akata Saveta Evrope (*soft law*), uključujući Preporuku Komiteta ministara o strategiji za lica sa invaliditetom od 9. aprila 1992. godine (Recommendation No. R/92/6 on a coherent policy for people with disabilities), Rezoluciju Komiteta ministara o Povelji o profesionalnoj proceni lica sa invaliditetom od 12. oktobra 1995. godine (Resolution AP /95/3 on a Charter on the vocational assessment of people with disabilities) i Akcioni plan Saveta Evrope za lica sa invaliditetom za period od 2006. do 2015. godine (Recommendation Rec /2006/5 on the Council of Europe Action Plan to promote the rights and full participation of people with disabilities in society: improving the quality of life of people with disabilities in Europe 2006-2015).

Krug zaštićenih lica: zakonska definicija osobe sa invaliditetom

Prava utvrđena Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom pripadaju dvema kategorijama lica: 1) licima kojima se, u skladu sa ovim zakonom, proceni radna sposobnost prema kojoj imaju mogućnost zaposlenja ili održanja zaposlenja; 2) licima koja su kvalifikovana kao invalidi u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju i zaštiti vojnih invalida i drugim važećim propisima.¹⁴ U smislu ovog zakona, *osobom sa invaliditetom* smatra se „lice sa trajnim posledicama telesnog, senzornog, mentalnog ili duševnog oštećenja ili bolesti koje se ne mogu otkloniti lečenjem ili medicinskom rehabilitacijom, koje se suočava sa socijalnim i drugim ograničenjima od uticaja na radnu sposobnost i mogućnost zaposlenja ili održanja zaposlenja i koje nema mogućnost ili ima smanjene mogućnosti da se, pod ravnopravnim uslovima, uključi na tržište rada i da konkuriše za zapošljavanje sa drugim licima.“¹⁵ Navedena zakonska definicija čini se prihvatljivom, budući da su za delokrug Zakona relevantni samo oni aspekti invaliditeta koji su od značaja za zapošljavanje, zbog čega se invaliditet razume kao ograničenje u obimu ili vrsti poslova koji se mogu obavljati. Posebno je značajno što se predmetna definicija ne zasniva samo na medicinskim kriterijumima, već zakonodavac uvažava i socijalna i druga relevantna ograničenja koja nepovoljno utiču na izgleda da se obezbedi i zadrži zaposlenje (i da se u njemu napreduje).

Kada je reč o *proceni radne sposobnosti lica sa invaliditetom*, važno je uočiti da se ona ne vrši u cilju utvrđivanja stepena invalidnosti, već u cilju utvrđivanja mogućnosti ovih lica da se zaposle ili da zadrže posao. Ovu procenu vrši komisija organa veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, dok Nacionalna služba za zapošljavanje, na osnovu nalaza, mišljenja i ocene komisije, donosi rešenje o radnoj sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja. Postupak i kriterijumi za procenu radne sposobnosti utvrđeni su zajedničkim podzakonskim aktom ministara nadležnih za poslove zapošljavanja, zdravlja i rada, čije je donošenje predstavljalo izuzetno delikatan zadatak, posebno kada je reč o ustanovljavanju medicinskih (posledice neizlečivog oštećenja ili bolesti), socijalnih (obrazovanje, bračno i porodično stanje, prihodi, stanovanje, odnos sa okruženjem, samostalnost i dr) i drugih kriterijuma za procenu radne sposobnosti.¹⁶

¹⁴ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2009), član 4.

¹⁵ *Ibid.*, član 3, stav 1.

¹⁶ Na osnovu sagledavanja sveukupnog stanja pojedinca i stanja na tržištu rada, organ veštačenja vrši ocenu bolesti i oštećenja koja utiču na radnu sposobnost i mogućnost zaposlenja. Odgovarajuća skala obuhvata četiri stepena, pri čemu se 0. stepen utvrđuje ako ne postoje teškoće i prepreke u radu ili su one zanemarljive i ne utiču na radnu sposobnost, dok se 1. stepen utvrđuje u slučaju da su teškoće i prepreke male i omogućavaju zapošljavanje pod opštim uslovima. Umerene, odnosno znatne teškoće i prepreke koje omogućavaju zapošljavanje pod posebnim uslovima kvalifikuju se

Otuda je značajno što su odgovarajući kriterijumi utvrđeni u skladu sa načelima definisanim Međunarodnom klasifikacijom funkcionisanja, invaliditeta i zdravlja Svetske zdravstvene organizacije, kao i to što svako zainteresovano lice može da zahteva procenu radne sposobnosti u slučaju svake promene koja bi mogla uticati na njegovu radnu sposobnost, čak, nezavisno od toga da li je ta sposobnost bila ranije procenjena ili ne. U tom smislu se kao posebno značajno pojavljuje pitanje da li će lica čije se sposobnosti procenjuju imati pravo da *aktivno* učestvuju u postupku utvrđivanja svojih profesionalnih mogućnosti, kao što predviđa Povelja Saveta Evrope o profesionalnoj proceni lica sa invaliditetom?¹⁷

Sa druge strane, snažnu podršku treba uputiti protezanju područja primene Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom na lica kojima je utvrđena delimična invalidnost u skladu sa propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju. Na ovaj način otvorena je mogućnost za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica kojima je utvrđena II ili III kategorija invalidnosti, odnosno preostala radna sposobnost, budući da Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju ne predviđa ostvarivanje prava po osnovu smanjene (preostale) radne sposobnosti, osim kada je reč o zatečenim korisnicama prava po osnovu delimične invalidnosti.¹⁸ Takvo rešenje doprinosi očuvanju radne sposobnosti i produženju radne aktivnosti lica sa delimičnom invalidnošću, premda i dalje ostaje nerešeno pitanje njihovog prava na naknadu zarade zbog smanjene sposobnosti da zarađuju za život, a u određenim slučajevima, i prava na delimičnu invalidsku penziju.¹⁹

kao 2. stepen, dok se 3. stepen utvrđuje ako su teškoće i prepreke potpune ili višestruke tako da se lice ne može zaposliti ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, odnosno ako je radni učinak manji od jedne trećine radnog učinka zaposlenog na uobičajenom radnom mestu, bez obzira na zanimanje ili poslove. Pravilnik o bližem načinu, troškovima i kriterijumima za procenu radne sposobnosti i mogućnosti zaposlenja ili održanja zaposlenja osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 36/10), član 16.

¹⁷ Resolution AP (95)3 on a Charter on the vocational assessment of people with disabilities, tačka 2.1.2. Na to upozorava i Evropski komitet za socijalna prava kada tvrdi da profesionalna rehabilitacija lica sa invaliditetom mora obuhvatiti „redovnu procenu profesionalnih sposobnosti lica sa invaliditetom, koju treba obavljati u bliskoj saradnji sa zainteresovanim licem“ (Zaključci XIV-2, str. 73.). Nav. prema Lenia Samuel, *Droits sociaux fondamentaux: Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, 2^e édition, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002, str. 363.

¹⁸ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (*Službeni glasnik RS*, br. 34/03, 64/04, 84/2004, 85/05, 101/05, 63/06, 5/09 i 107/09). **Interesantno je uočiti da je jednom novelom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju** (*Službeni glasnik RS*, br. 85/05) bilo predviđeno donošenje posebnog zakona koji bi uredio uslove i način sticanja prava po osnovu delimične invalidnosti, a tako, po nekim tumačenjima, treba kvalifikovati, upravo, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Tako Velizar Golubović, *Ostvarivanje i korišćenje prava iz invalidskog osiguranja* u Borivoje Šunderić, Branko Lubarda, Predrag Jovanović (ur), „Ostvarivanje i zaštita socijalnih prava. Zbornik radova sa Savetovanja pravnika, Zlatibor, 6-9. oktobar 2010“, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Beograd, 2010, str. 377–378.

¹⁹ V. Golubović, *op. cit.*, str. 379.

Obaveza prilagođavanja poslova i radnog mesta potrebama zaposlenih sa invaliditetom

U skladu sa novim zakonom o zapošljavanju lica sa invaliditetom, ova lica mogu da se zaposle na dva načina: pod opštim uslovima i pod posebnim uslovima, zavisno od toga da li zapošljavanje prati prilagođavanje poslova i radnog mesta njihovim mogućnostima i potrebama ili ne.²⁰ U tom smislu, zapošljavanje lica sa invaliditetom uz prilagođavanje poslova (radnog procesa i radnih zadataka) i radnog mesta (tehničko i tehnološko opremanje radnog mesta, sredstava za rad, prostora i opreme) treba smatrati *zapošljavanjem pod posebnim uslovima*.²¹ Reč je, dakle, o zahtevu da se poslovi, radni proces, radni zadaci, raspored radnog vremena, mesto rada, mašine i druga sredstva za rad, prilagođavaju mogućnostima i potrebama licā sa invaliditetom (npr. prilagođavanje radnog stola i stolice potrebama zaposlenog sa bolešću kičmenog stuba, obezbeđivanje tastature sa čitačem Brajevog pisma za službeni računar zaposlenog koji je slabovid ili dodeljivanje asistenta zaposlenom sa mentalnim invaliditetom).²² U tom smislu, Preporuka Međunarodne organizacije rada broj 168 podseća države da važnu meru za unapređivanje zapošljavanja lica sa invaliditetom predstavljaju i „razumna prilagođavanja mesta rada, sadržaja poslova, alata, mašina i organizacije rada,“ koja olakšavaju obuku i zapošljavanje ovih lica.²³

Odbijanje poslodavca da izvrši razumno prilagođavanje poslova i radnog mesta mogućnostima i potrebama lica sa invaliditetom ne predstavlja samo lošu praksu poslodavca, već ga treba kvalifikovati kao poseban oblik diskriminacije, budući da je, u poređenju sa drugim kandidatama za zaposlenje ili zaposlenima, licima sa invaliditetom teže da se zaposle ili da rade pod redovnim (normalnim) uslovima. Ovaj oblik diskriminacije izričito zabranjuje Međunarodna konvencija o pravima lica sa invaliditetom, potvrđujući njihovo pravo da zahtevaju „neophodne i prikladne izmene i prilagođavanja, koja ne stvaraju nesrazmeran ili neprimereni teret, a potrebna su da bi se licima sa invaliditetom osiguralo da u svakom pojedinačnom slučaju vrše sva ljudska prava i osnovne slobode ravnopravno sa

²⁰ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 36/2009), čl. 22-23. Ovo rešenje je u skladu sa odredbom člana 28 Zakona o radu („Službeni glasnik RS“, br. 24/05, 61/05 i 54/09), kojom je predviđeno da „invalidna lica zasnivaju radni odnos pod uslovima i na način utvrđen ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.“

²¹ Prilagođavanje poslova i radnog mesta podrazumeva i pružanje stručne pomoći licima sa invaliditetom prilikom uvođenja u posao (npr. savetovanje, asistencija, podrška), praćenje pri radu, kao i razvoj ličnih metoda rada i ocenjivanja efikasnosti.

²² **Primeri nav. prema International Labour Organization (ILO), *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: Guidelines*, Revised edition, International Labour Office. Geneva, 2007, str. 30.**

²³ **ILO Recommendation concerning Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons), stav 11, tačka a.**

drugima.²⁴ Na zabranu ovog oblika diskriminacije nailazimo i u Direktivi Save-
ta 2000/78/EZ, koja obavezuje poslodavce da „u slučajevima gde je to potrebno,
preduzimaju odgovarajuće mere kako bi se licu sa invaliditetom omogućilo da
pristupi, učestvuje ili napreduje u poslu, ili da obezbede obuku za to lice, sem
ako takve mere ne bi opteretile poslodavca nesrazmernim teretom.”²⁵ Po uzoru na
navedene međunarodne standarde, domaći zakonodavac kvalifikuje kao diskrimi-
naciju zbog invalidnosti „odbijanje da se izvrši tehnička adaptacija radnog mesta
koja omogućuje efikasan rad osobe sa invaliditetom, ako troškovi adaptacije ne
padaju na teret poslodavca ili nisu nesrazmerni u odnosu na dobit koju poslodavac
ostvaruje zapošljavanjem osobe sa invaliditetom.”²⁶

Zahtev za prilagođavanjem poslova i radnog mesta, na prvi pogled, podse-
ća na slučaj zabrane posredne diskriminacije, budući da se može smatrati da su
redovni uslovi rada samo naizgled neutralni ako dovode lica sa invaliditetom u
nepovoljniji položaj u odnosu na druge kandidate, odnosno zaposlene. Ipak, zahtev
za prilagođavanjem prevazilazi zabranu posredne diskriminacije, jer stvara obavezu
poslodavca da preduzima neophodne mere kako bi se zadovoljile posebne potrebe
lica sa invaliditetom.²⁷ Time se ovaj zahtev približava pozitivnoj diskriminaciji,
iako ga ne treba kvalifikovati ni kao poseban vid pozitivne diskriminacije. Poto-
nja kvalifikacija bila bi pogrešna budući da razumno prilagođavanje nema za cilj
stvaranje mogućnosti tamo gde ona inače ne bi postojala, već služi da se uklone
prepreke i otvori novi put ka mogućnostima koje su do sada bile nepristupačne.²⁸
Prilagođavanje, stoga, ne predstavlja dopušteni izuzetak od zabrane diskriminacije
(kao što je to slučaj sa pozitivnom diskriminacijom), već, upravo, primer primene
načela jednakosti (i zahteva da se prema različitim stvarima mora postupati razli-
čito).²⁹ Od pozitivne diskriminacije razumno prilagođavanje, najzad, razlikuje i
to što podrazumeva ne samo zaštitu jedne, posebno osetljive kategorije lica, već i
uvažavanje specifičnih potreba i mogućnosti određenog lica iz te grupe. Ta *usme-
renost ka pojedincu* znači da se prilagođavanju pribegava u onim pojedinačnim
slučajevima u kojima je prilagođavanje neophodno, na osnovu individualne procene
potreba i mogućnosti određenog lica i specifičnosti određenog posla, zbog čega
zakonodavci ne utvrđuju iscrpnu listu odgovarajućih i potrebnih prilagođavanja.

²⁴ Konvencija o pravima lica sa invaliditetom, član 2 stav 5.

²⁵ Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework
for equal treatment in employment and occupation (*Official Journal* L 303, 2.12.2000, str. 16-22),
član 5.

²⁶ Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (*Službeni glasnik RS*, br. 33/06),
član 22, tačka 4.

²⁷ Simon Deakin, Gillian S Morris, *Labour Law*, Fourth Edition, Hart Publishing, Oxford
2005, str. 717.

²⁸ Jeff Kenner, *EU employment law: From Rome to Amsterdam and beyond*, Hart Publishing,
Oxford and Portland, Oregon, 2003, str. 412.

²⁹ M. De Vos, *op. cit.*, str. 33.

Sa druge strane, valja imati u vidu da zahtev za prilagođavanjem ne može biti neograničen, već poslodavac može da odbije zahteve koji se odnose na nerazumno prilagođavanje. Pitanje šta se smatra (*ne*)razumnim prilagođavanjem spada među pitanja na koja nije lako odgovoriti, iako veliki broj autora smatra da obaveza razumnog prilagođavanja podrazumeva *poslodavčevu obavezu da preduzme radnje koje mu neće stvoriti preterane troškove, teškoće ili probleme*.³⁰ Ipak, to nije i jedino tumačenje sadržaja ove obaveze, budući da u zakonodavstvu nekih evropskih država ona podrazumeva i zahtev da prilagođavanje bude *delotvorno*, tj. da stvarno omogućava licu sa invaliditetom da obavlja poslove za poslodavca.³¹ Ovaj kriterijum, naime, prethodi zahtevu da prilagođavanje ne stvara prekomerne teškoće, i dopunjava ga, a primenjen je u holandskom, irskom i francuskom zakonodavstvu, gde čini jasnijim ionako složeni postupak utvrđivanja (ne)postojanja obaveze prilagođavanja u svakom konkretnom slučaju.³² Najznačajniju prednost ovog kriterijuma čini to što se zahtev za prilagođavanjem vezuje za stvarnu mogućnost zapošljavanja i rada lica sa invaliditetom kod određenog poslodavca. Tek ako je takvo prilagođavanje moguće, onda je opravdano postaviti pitanje šta određene promene poslova ili radnog mesta znače za poslodavca. U odgovoru na to pitanje, posebno, treba uzeti u obzir određene činjenice, poput vrste delatnosti, finansijske situacije i veličine poslodavca, mogućnosti refundacije troškova prilagođavanja, uticaja prilagođavanja na ukupan proizvodni proces, vremena na koje je lice sa invaliditetom zasnovalo radni odnos, te ukupnog broja lica sa invaliditetom koja rade za poslodavca. Ako se, nakon odgovarajućih procena, pokaže da proizvodi nesrazmeran teret, prilagođavanje se ne može smatrati razumnim, zbog čega ni

³⁰ Lisa Waddington, Anna Lawson, *Disability and non-discrimination law in the European Union. An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2009, str. 26.

³¹ *Ibid.*

³² Holandski zakonodavac, tako, predviđa da zabrana pravljenja razlike (holandsko zakonodavstvo, umesto termina „diskriminacija“, koristi termin „razlika“ / *onderscheid*/), između ostalog, „uključuje i dužnost lica kojima je zabrana upućena da preduzimaju delotvorna prilagođavanja za kojima postoji potreba, sem ako bi im to stvorilo nesrazmeran teret“ (Zakon o jednakom postupanju na osnovu invalidnosti ili hroničnih bolesti / *Gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte*/, član 2). Postojanje obaveze delotvornih prilagođavanja se proverava u svakom konkretnom slučaju putem testa, kojim se, najpre, ispituju dva pitanja: a) da li je prilagođavanje *podesno*, tj. da li omogućava licu sa invaliditetom da obavlja posao; b) da li je prilagođavanje *neophodno*, tj. da li je nužno za obavljanje posla. Ako se na oba pitanja može odgovoriti pozitivno, prelazi se na procenu (ne)srazmernosti tereta koji poslodavac trpi zbog prilagođavanja (druga faza testa). Slična rešenja postoje i u irskom (*Employment Equality Act*, deo 16) i francuskom zakonodavstvu (*Code du travail*, član L.323-9-1), i to u vidu obaveze delotvornog prilagođavanja (*effective accommodations*), odnosno obaveze preduzimanja prikladnih mera (*mesures appropriées*), koje su u funkciji konkretnih potreba određenog lica, ali, samo ako nisu skopčane sa nesrazmernim troškovima. Nav. prema Lisa Waddington, „When it is reasonable for Europeans to be confused: Understanding when a disability accommodations is ‘reasonable’ from a comparative perspective”, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, br. 29, 2007–2008, str. 330–334.

poslodavčevo odbijanje da ga izvrši ne može da se kvalifikuje kao diskriminacija. Takve kvalifikacije nema ni ako je zahtevano prilagođavanje irelevantno za obavljanje poslova, čak i ako pretpostavlja neznatno angažovanje poslodavca i minimalne troškove. I suprotno, može se smatrati da je zahtev za prilagođavanjem razuman, ako je nužan za obavljanje poslova i ako stvarno omogućava licu sa invaliditetom da obavlja posao, a poslodavca ne suočava sa preteranim teškoćama.³³

Pozitivna diskriminacija: obaveza zapošljavanja lica sa invaliditetom

Budući da određenim licima daju prednost u zapošljavanju, mere pozitivne diskriminacije mogu izgledati kao diskriminatorske. Taj prvi utisak, međutim, otklanja činjenica da se preduzimaju u cilju eliminisanja ili ublažavanja stvarnih slučajeva nejednakosti koji se pojavljuju u praksi, kao i činjenica da se uvode kao privremene mere. Ako je uporedimo sa pojedinim oblicima diskriminacije, pozitivna diskriminacija umnogome podseća na posrednu diskriminaciju, budući da je u oba slučaja različito postupanje prema jednom licu vezano za faktički uticaj koji određeno zakonodavstvo ili praksa proizvode u odnosu na grupu kojoj lice u pitanju pripada.³⁴ To, dalje, znači da je, poput zabrane posredne diskriminacije, i pozitivna diskriminacija usmerena na obezbeđivanje faktičke jednakosti, uz koncentrisanje na zaštitu određene grupe lica. Ova konceptijska sličnost ne znači, međutim, da zabrana posredne diskriminacije automatski povlači pozitivnu diskriminaciju određene kategorije lica.³⁵ Takvog automatizma nema budući da u izuzetnim slučajevima različito postupanje prema kandidatima za zaposlenje ili zaposlenima na osnovu ličnih svojstava koja, inače, predstavljaju nedopušteni osnov diskriminacije – može biti opravdano.³⁶ Ako, međutim, ne postoje profes-

³³ To, konačno, znači da bi kandidat, odnosno zaposleni sa invaliditetom, koji zahteva prilagođavanje trebalo da pokaže: da je (inače) kvalifikovan za obavljanje određenog posla; da će, uz prilagođavanje, moći (bezbedno) da obavlja osnovne funkcije tog posla; da je poslodavac svestan njegove potrebe za prilagođavanjem. Obaveza prilagođavanja bi, sa druge strane, mogla da bude derogirana samo ako poslodavac nije bio svestan potrebe za prilagođavanjem, odnosno ako delotvorno prilagođavanje nije bilo dostupno ili je bilo skopčano sa nesrazmernim troškovima. ILO, *Achieving equal employment opportunities*, *op. cit.*, str. 31–32.

³⁴ M. De Vos, *op. cit.*, str. 14.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Najopštije posmatrano, ti izuzeci se odnose na situacije u kojima bi zabrana različitog postupanja mogla da kompromituje ili dovede u pitanje obavljanje određenih poslova. Tako zdravstveno stanje može biti utvrđeno kao poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa za poslove sa povećanim rizikom, budući da je, u ovom slučaju, posedovanje posebne zdravstvene sposobnosti neophodan (stvaran i odlučujući) uslov za uspešno obavljanje poslova (npr. posao rudara, ronioca, pilota). Sa druge strane, valja imati u vidu da zdravstveno stanje kandidata za zaposlenje čini sastavni deo njegove privatnosti, što je opredelilo domaćeg zakonodavca da odstupi od pravila, koje je decenijama

onalni ili drugi razlozi koji opravdavaju različito postupanje, može se smatrati da zabrana posredne diskriminacije *implicite* uvodi ograničenu obavezu preduzimanja mera pozitivne akcije.

Tipičan primer mere pozitivne diskriminacije predstavlja utvrđivanje *kvota za zapošljavanje* određenih kategorija lica, što podrazumeva zakonsku obavezu poslodavca da zasnuje radni odnos sa određenim brojem lica iz te kategorije. Na taj način, zakonodavac ograničava široka ovlašćenja kojima poslodavac raspolaže u postupku zapošljavanja, u skladu sa garancijom slobode preduzetništva, upravljačkim ovlašćenjima koja proishode iz svojine nad sredstvima za rad, i činjenicom da se ugovor o radu zaključuje s obzirom na određeno svojstvo (svojstva) budućeg radnika (*intuitu personae*). Istorijski posmatrano, prve kvote za zapošljavanje bile su ustanovljene neposredno nakon Prvog svetskog rata, kada je – u skladu sa idejom o dužnosti države da obešteti lica koja podnose naročitu žrtvu koje su drugi članovi društva pošteđeni³⁷ – u Austriji, Italiji, Nemačkoj, Poljskoj i Francuskoj, utvrđena zakonska obaveza poslodavaca da zapošljavaju određeni procenat ratnih vojnih invalida. Kvote sistem je kasnije proširen i na druge kategorije lica sa invaliditetom, što potvrđuje i naše zakonodavstvo, budući da je Zakonom o invalidima od 1929. godine, bila predviđena obaveza preduzeća koja zapošljavaju više od 50 radnika i poljoprivrednih poseda površine preko 100 hektara da zaposle „neuposlene invalide VI–IX grupe, srazmerno privrednoj snazi preduzeća ili poseda, ali ne preko 5% od ukupnog broja stalno zaposlenih radnika.“³⁸ Osamdeset godina kasnije, u Republici Srbiji je usvojen Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, koji nastoji da utiče na ponašanje poslodavaca na tržištu rada, utvrđujući obavezu svih poslodavaca koji imaju najmanje 20 zaposlenih da, pod pretnjom plaćanja penala, zasnuju radni odnos sa određenim brojem lica sa invaliditetom.³⁹ Svaki poslodavac koji zapošljava između 20 i 49 zaposlenih ima obavezu da zaposli najmanje jedno lice sa invaliditetom, poslodavac sa više od 50 zaposlenih mora zaposliti najmanje još jedno lice sa invaliditetom, i tako na svakih sledećih 50 zaposlenih. Poslodavac se može osloboditi ove obaveze ako učestvuje u finansiranju zarada lica sa invaliditetom u socijalnom preduzeću ili preduzeću za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao i izvršavanjem finansijske obaveze iz ugovora o poslovno-tehničkoj saradnji

unazad bilo prisutno u domaćem radnom zakonodavstvu, da se, pored minimalnih godina života, kao opšti uslov za zasnivanje radnog odnosa utvrđuje i opšta zdravstvena sposobnost. Umesto toga, pozitivno pravo predviđa da zdravstveno stanje može biti utvrđeno samo kao poseban uslov za zasnivanje radnog odnosa.

³⁷ Vid. Đorđe Tasić, *Odgovornost države: po principu jednakosti tereta*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 1996.

³⁸ Zakon o invalidima od 4. jula 1929. godine („Službene novine Kraljevine SHS“, 161/LXVI), § 26. Nav. prema Stojan Bajič, *Osnovi radnog prava: Opšti deo*, Izdavačko i knjižarsko preduzeće „Geca Kon“, Beograd, 1937, str. 106.

³⁹ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, čl. 24 i 29.

ili ugovora o kupovini proizvoda ili vršenju usluga potonjeg preduzeća.⁴⁰ Poslodavac koji iz bilo kog razloga ne zaposli potreban broj lica sa invaliditetom ima obavezu da uplati *penale* u visini trostrukog iznosa minimalne zarade za svako lice sa invaliditetom koje nije zaposlio. Penali se uplaćuju u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja lica sa invaliditetom, uz obavezu da se odgovarajuća sredstva koriste isključivo za podsticanje zapošljavanja lica sa invaliditetom.

Uporedno pravo poznaje različita rešenja o kvotama za zapošljavanje lica sa invaliditetom – od upotrebe kvota do potpunog nepoznavanja ovog instituta. Kada je reč o evropskim državama, u mnogima od njih kvote i dalje čine jednu od najvažnijih mera politike zapošljavanja lica sa invaliditetom,⁴¹ iako postoje države u kojima ovaj sistem nikada nije zaživeo (Danska, Finska, Švedska, Portugal) ili je napušten, budući da je u mnogim državama propisivanje kvota dalo izuzetno skromne rezultate. Tamo gde postoji, kvotni sistem može zadobiti jedan od tri sledeća oblika: a) oblik zakonske obaveze zapošljavanja, koja je zaprećena sankcijom; b) oblik zakonske preporuke zapošljavanja; c) oblik zakonske obaveze zapošljavanja, koja nije praćena delotvornom sankcijom.⁴²

Prvi oblik kvotnog sistema (*quota-levy system*), podrazumeva obavezu poslodavaca koji zapošljavaju određeni broj zaposlenih, koji se kreće od 20 zaposlenih u Mađarskoj i Nemačkoj do 50 zaposlenih u Španiji,⁴³ da zaposle jedan minimalni broj lica sa invaliditetom.⁴⁴ U većini država, povreda ove obaveze sankcionisana

⁴⁰ *Ibid*, čl. 26–27.

⁴¹ Interesantno je primetiti da je 1970-ih godina, u pojedinim državama, sadržina obaveze zapošljavanja lica sa invaliditetom bila precizirana zavisno od poslodavčeve delatnosti. Tako je belgijsko zakonodavstvo ovlašćivalo organe izvršne vlasti da, za svaku granu, utvrde minimalni broj lica sa invaliditetom koje su, u okviru nje, dužni da zaposle poslodavci sa najmanje 20 zaposlenih. U Nemačkoj je, sa druge strane, postojala obaveza poslodavaca da zaposle najmanje 6% lica sa invaliditetom, ali je ona mogla da bude derogirana odlukom nadležnih organa državne uprave u korist preduzeća koja zapošljavaju manje od 30 zaposlenih ili preduzeća koja obavljaju delatnost, koja uključuje poslove čija je priroda takva da „ne dopušta zapošljavanje lica sa invaliditetom.“ Jacques Piron, *Introduction au droit du travail dans les pays de la Communauté Economique européenne: Essai de droit comparé*, Maison F. Larcier, S.A., Bruxelles, 1973, str. 62–63.

⁴² Lisa Waddington, „Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws“, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, br. 18, 1996, str. 62–101.

⁴³ Taj broj, po pravilu, iznosi 1% za poslodavce sa najviše 35 zaposlenih, 2% za poslodavce koji zapošljavaju od 36 do 50 zaposlenih i 7% za poslodavce sa više od 50 zaposlenih. Interesantno je uočiti da se u nekim državama pravila o ovoj meri pozitivne diskriminacije razlikuju zavisno od vrste poslodavca, i to tako da su zahtevi koji važe za posebni režim radnih odnosa redovno strožiji od zahteva koji se odnose na poslodavce-privatna lica. Postoje, štaviše, i države u kojima se kvote za zapošljavanje lica sa invaliditetom primenjuju samo na zapošljavanje u organima državne uprave (Irska). Heinz-Dietrich Steinmeyer, *Legislation to counter discrimination against persons with disabilities*, 2nd edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2003, str. 89–90.

⁴⁴ European Economic and Social Committee, *The employment situation of people with a disability*. Hearing of 12 June 2008, Labour Market Observatory, Bruxelles 2008, str. 13.

je novčanom kaznom, dok se tako prikupljena sredstva mogu koristiti isključivo za poboljšanje položaja lica sa invaliditetom. Pored ovog oblika, kvotni sistem može zadobiti i oblik zakonske preporuke za zapošljavanje lica sa invaliditetom, kao što je to slučaj u Holandiji, ali i oblik zakonske obaveze zapošljavanja koju ne prati delotvorna sankcija (*lex imperfecta*), koji je bio primenjen u Velikoj Britaniji od 1944. do 1995. godine.⁴⁵

U literaturi se kao osnovne prednosti kvotnog sistema ističu njihov (neposredan i posredan) doprinos zapošljavanju lica sa invaliditetom, od samog zasnivanja radnog odnosa sa ovim licima, preko pružanja pomoći radu socijalnih preduzeća i učešća u finansiranju zarada lica sa invaliditetom, do podizanja svesti (poslodavaca, zaposlenih i čitave javnosti) o problemima sa kojima se ova lica susreću na tržištu rada.⁴⁶ Protivnici kvotnog sistema, međutim, upozoravaju da njihova obavezna priroda ne doprinosi neometanoj integraciji lica sa invaliditetom u redovne radne sredine, već pogoduje ukorenjivanju stereotipa da su lica sa invaliditetom manje produktivna i da mogu da se integrišu na tržište rada, samo ako poslodavci budu imali obavezu da ih zaposle. Istovremeno, uvođenje kvotnog sistema prati dilema o njegovom stvarnom uticaju na zapošljavanje lica sa invaliditetom, budući da se, redovno, kao alternativa obavezi zapošljavanja ili kao sankcija za njeno neizvršavanje, predviđa uplata određenog novčanog iznosa.⁴⁷ Osim toga, moguće je primetiti da poslodavci nastoje da na svaki način izbegnu ovu obavezu, kao i samo plaćanje novčanih kazni (penala).⁴⁸

Sa druge strane, uporedna iskustva pokazuju da jačanju delotvornosti kvota za zapošljavanje može doprineti i predviđanje drugih obaveza poslodavaca (pored obaveze zapošljavanja, odnosno obaveze uplate penala), poput obezbeđivanja obuke za lica sa invaliditetom, zapošljavanja pripravnika koji su lica sa invaliditetom, uvođenje plana za zapošljavanje i obučavanje ovih lica i odgovarajuće tehničko prilagođavanje mesta rada.⁴⁹ I, najzad, moguće je primetiti da delotvornost kvota za zapošljavanje lica sa invaliditetom zavisi i od kruga lica na koje se one odnose,

⁴⁵ Engleskim Zakonom o licima sa invaliditetom (*Disabled Persons / Employment / Act*) od 1944. godine nije bila predviđena sankcija za poslodavca koji nije zaposlio potreban broj registrovanih lica sa invaliditetom, već su poslodavci mogli da budu kažnjeni u slučaju zapošljavanja neregistrovanih lica, i to, ako nemaju u radnom odnosu dovoljan broj lica sa invaliditetom ili ako usled zaposlenja neregistrovanog lica bude narušen propisani odnos broja zaposlenih sa invaliditetom i ukupnog broja zaposlenih A. O'Reilly, *op. cit.*, str. 91. Za uporednopravni pregled kvotnih sistema vid. L. Waddington, *Reassessing the employment of people with disabilities*, *op. cit.*, str. 62–101; H.-D. Steinmeyer, *op. cit.*, str. 89–90.

⁴⁶ Council of Europe Committee on the Rehabilitation and Integration of People with Disabilities, *Employment strategies to promote equal opportunities for persons with disabilities on the labour market*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000, str. 16.

⁴⁷ M. De Vos, *op. cit.*, str. 47.

⁴⁸ Za kritiku kvotnog sistema vid. u L. Waddington, *Reassessing the employment of people with disabilities*, *op. cit.*, str. 62–101.

⁴⁹ ILO, *Achieving equal employment opportunities*, *op. cit.*, str. 38.

budući da uporedno pravo poznaje i primere rezervisanja kvote samo za lica sa ozbiljnim invaliditetom.⁵⁰ Potonje rešenje čini se opravdanim, budući da utvrđivanje opšte obaveze zapošljavanja lica sa bilo kojom vrstom invaliditeta, redovno, prati rizik da će poslodavci zapošljavati samo lica sa neznatnim ograničenjima, iako ona, ni u odsustvu kvota za zapošljavanje, ne bi imala značajnije teškoće da pronađu i održe zaposlenje.⁵¹

Sva je prilika da će mnoge dileme i problemi koji u uporednom pravu prate primenu zakonodavstva o zapošljavanju lica sa invaliditetom pratiti i primenu našeg Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Uspješna primena Zakona neće, međutim, zavisiti samo od ponašanja poslodavaca, već i od ponašanja sindikata i države. Ipak, čini se da će najveći izazov u primeni Zakona biti vezan, upravo, za odredbe koje utvrđuju obavezu zapošljavanja lica sa invaliditetom. Ove odredbe stupile su na snagu u maju 2010. godine, od kada Poreska uprava vrši kontrolu ispunjavanja obaveze zapošljavanja i naplatu penala, u skladu sa propisima o poreskom postupku i poreskoj administraciji.⁵² S tim u vezi, postoji bojazan da će domaći poslodavci gledati da na svaki način zaobiđu obavezu zapošljavanja lica sa invaliditetom, pa i vršiti pritisak na zaposlene da se prijavljuju kao lica sa invaliditetom.⁵³ Istovremeno, postoji opasnost da će se poslodavci koji ne udovolje obaveznim kvotama za zapošljavanje lica sa invaliditetom oglušiti o obavezu uplate penala, na šta nas upozoravaju hronični problemi naplate standardnih poreza i doprinosa od poslodavaca, tim pre što su oni sada suočeni sa posledicama krize. Uporište za nepovoljne prognoze nalazimo i u iskustvima država sa sličnom pravnom tradicijom u primeni odgovarajućih kaznenih odredbi, jer ni ona nisu ohrabrujuća (Hrvatska, Bosna i Hercegovina).⁵⁴ U tom smislu, moguće je zaključiti da ekonomske teškoće, u kombinaciji sa relativno niskom novčanom kaznom za povredu obaveze zapošljavanja, čine da se poslodavci pre odlučuju za plaćanje penala nego za zapošljavanje lica sa invaliditetom.⁵⁵ S tim u vezi, kao posebno značajno postavlja se i pitanje visine penala, budući da njeno povećanje nužno

⁵⁰ *Ibid.*, str. 41.

⁵¹ To, konačno, znači da je ograničavanje obaveze zapošljavanja samo na lica sa ozbiljnim invaliditetom opravdano u slučajevima kada kvotni sistem za osnovni cilj ima lakše zapošljavanje lica koja se suočavaju sa najvećim problemima na tržištu rada. I suprotno, potreba da se smanji broj korisnika socijalnih prestacija za slučaj delimične invalidnosti govori u prilog utvrđivanju opšte obaveze zapošljavanja lica sa bilo kojim oblikom invaliditeta.

⁵² Vid. Pravilnik o načinu praćenja izvršenja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom i načinu dokazivanja izvršavanja (*Službeni glasnik RS*, br. 33/2010).

⁵³ Mihail Arandarenko, „Novi zakoni o zapošljavanju“, *Fokus*, jul 2009, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd 2009, str. 19.

⁵⁴ *Ibid.*, str. 19.

⁵⁵ L. Waddington, *Reassessing the employment of people with disabilities*, op. cit., str. 69.

ne prati porast zapošljavanja lica sa invaliditetom.⁵⁶ Stoga se može pretpostaviti da bi samo povećanje penala na iznos pri kome bi poslodavcima bilo jeftinije da zapošljavaju lica sa invaliditetom nego da plaćaju kazne moglo da dovede do masovnijeg zapošljavanja lica sa invaliditetom.⁵⁷ Iako nije realno očekivati da takva mera bude primenjena u savremenim sistemima zapošljavanja, mora se postaviti pitanje da li su novčane kazne koje predviđa naš zakonodavac dovoljne da podstaknu poslodavce da zasnuju radni odnos sa licem sa invaliditetom?

Uzete zajedno, navedene konstatacije upućuju na zaključak da će primena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom biti skopčana sa velikim izazovima, posebno kada je reč o obavezi zapošljavanja lica sa invaliditetom i naplati penala. Ipak, treba se nadati da solidan zakonski tekst neće ostati samo mrtvo slovo na hartiji, budući da ima kapaciteta da doprinese ekonomskoj sigurnosti i samostalnosti lica sa invaliditetom.

Literatura

Mihail Arandarenko, „Novi zakoni o zapošljavanju“, *Fokus*, jul 2009, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2009, str. 14–19.

Stojan Bajič, *Osnovi radnog prava: Opšti deo*, Izdavačko i knjižarsko preduzeće „Geca Kon“, Beograd, 1937.

Council of Europe Committee on the Rehabilitation and Integration of People with Disabilities, *Employment strategies to promote equal opportunities for persons with disabilities on the labour market*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2000.

Simon Deakin, Gillian S Morris, *Labour law*, Fourth Edition, Hart Publishing, Oxford 2005.

International Labour Organization, *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: Guidelines*, Revised edition, International Labour Office. Geneva, 2007.

Miodrag A. Jovanović (prir.), *Kolektivna prava i pozitivna diskriminacija u ustavno-pravnom sistemu Republike Srbije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2009.

Jeff Kenner, *EU employment law: From Rome to Amsterdam and beyond*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2003.

⁵⁶ Primera radi, propisivanje duplo većeg iznosa novčanih kazni 1980-ih godina u Nemačkoj imalo je za posledicu da je tek 25% od ukupnog broja poslodavaca zasnovalo radni odnos sa licima sa invaliditetom!

⁵⁷ L. Waddington, *Reassessing the employment of people with disabilities*, op. cit., str. 69.

- Arthur O'Reilly, *The right to decent work of persons with disabilities*, International Labour Office, Geneva, 2007.
- Jacques Piron, *Introduction au droit du travail dans les pays de la Communauté Economique européenne: Essai de droit comparé*, Maison F. Larcier, S.A., Bruxelles, 1973.
- Lenia Samuel, *Droits sociaux fondamentaux: Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, 2^e édition, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002.
- Kay Schriener, „A disability studies perspective on employment issues and policies for disabled people: An international view“ u Gary L. Albrecht, Katherine Seelman, Michael Bury (eds.), *Handbook of disability studies*, SAGE Publications, 2001, http://www.sage-ereference.com/hdbk_disability/Article_n29.html.
- Heinz-Dietrich Steinmeyer, *Legislation to counter discrimination against persons with disabilities*, 2nd edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003.
- Borivoje Šunderić, Branko Lubarda, Predrag Jovanović (ur), „Ostvarivanje i zaštita socijalnih prava. Zbornik radova sa Savetovanja pravnika, Zlatibor, 6-9. oktobar 2010“, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Beograd, 2010, str. 368–379.
- United Nations, *From exclusion to equality: Realizing the rights of persons with disabilities*, Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, Geneva, 2007.
- Laurent Visier, „Sheltered employment for persons with disabilities“, *International Labour Review*, br. 3/1998, str. 347–365.
- Marc De Vos, *Beyond formal equality: Positive action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, European Commission, Luxembourg, 2007.
- Lisa Waddington, „Reassessing the employment of people with disabilities in Europe: From quotas to anti-discrimination laws“, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, br. 18, 1996, str. 62–101.
- Lisa Waddington, „When it is reasonable for Europeans to be confused: Understanding when a disability accommodations is ‘reasonable’ from a comparative perspective“, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, br. 29, 2007–2008, str. 317–340.
- Lisa Waddington, Anna Lawson, *Disability and non-discrimination law in the European Union. An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009.

ZAPOŠLJAVANJE LICA SA INVALIDITETOM

R e z i m e

Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom od 2009. godine afirmisan je novi pristup u uređivanju zapošljavanja lica sa invaliditetom. Taj novi pristup podrazumeva podsticanje zapošljavanja lica sa invaliditetom na otvorenom tržištu (odnosno u redovnoj radnoj sredini), pod opštim uslovima ili uz prilagođavanje poslova i radnog mesta potrebama ovih lica. Sa druge strane, zaštićeno zapošljavanje, po pravilu, ostaje rezervisano za lica koja, zbog težine invaliditeta, na ovaj način ne mogu da zadovolje svoju potrebu za ekonomskom sigurnošću. Zakon predviđa više mera koje treba da doprinesu većoj zaposlenosti lica sa invaliditetom, od kojih su posebno značajne obaveza razumnog prilagođavanja radnog mesta potrebama lica sa invaliditetom i obaveza zapošljavanja lica sa invaliditetom (tzv. kvota za zapošljavanje). U radu su detaljno analizirane ove dve mere, uz ukazivanje na njihove ključne prednosti i mane i njihovu (ne)delotvornost u uporednom pravu. Autorka zaključuje da obaveza razumnog prilagođavanja podrazumeva preduzimanje radnji koje poslodavcu neće stvoriti preterane troškove i teškoće, uz zahtev da je prilagođavanje nužno za obavljanje poslova i da zaposlenom stvarno omogućava izvršavanje prestacije rada. Razmatrajući pravnu prirodu obaveze prilagođavanja, autorka ispituje njene sličnosti sa pozitivnom diskriminacijom i zabranom posredne diskriminacije, i zaključuje da odbijanje razumnog prilagođavanja treba kvalifikovati kao poseban oblik diskriminacije. Sa druge strane, autorka izražava bojazan da će primena zakonskih odredaba o obavezi zapošljavanja lica sa invaliditetom biti skopčana sa velikim izazovima, kao što je to bio slučaj u mnogim evropskim državama. Kao ključni faktori uspešne primene ove mere pozitivne diskriminacije identifikovani su sadržaj alternativnih poslodavčevih obaveza, visina penala i krug zaštićenih lica sa invaliditetom.

Ključne reči: lica sa invaliditetom; zapošljavanje na otvorenom tržištu; razumno prilagođavanje radnog mesta; kvote za zapošljavanje; pozitivna diskriminacija.

Ljubinka Kovacevic

EMPLOYING PEOPLE WITH DISABILITIES

S u m m a r y

The Law on Professional Rehabilitation and Employment of People with Disabilities of 2009 presents a new approach to the area of regulating employment of people with disabilities. The new approach means encouraging employment of people with disabilities on an open market (i.e. regular working environment) under general conditions or with adaptations of jobs and working place to the needs of these people. On the other hand,

sheltered employment principally has remained reserved for persons who due to severity of their disabilities cannot effectuate in this way their right to economic security. The Law prescribes many measures that are to contribute to higher employment rates of people with disabilities. Among especially important are obligations of a reasonable adaptation of a working place to the needs of a person with disability and employing people with disabilities (the so-called quota system). The paper analyzes in details these two measures, while pointing to their key pros and cons and their (in)efficiency in comparative law. The author concludes that the obligation of a reasonable adaptation means taking those measures by employers that would not cause significant costs and difficulties, having in mind that the adaptation is necessary for performing job and really enables an employed to perform job. Taking into consideration the legal nature of the adaptation obligation, the author examines its similarities with the positive discrimination and prohibition of indirect discrimination, leading to the conclusion that a refusal of a reasonable adaptation should be qualified as a special form of discrimination. On the other hand, the author expresses concerns that the implementation of legal provisions regarding this obligation will be connected with huge challenges, as in many European countries. Key factors of a successful application of this measure of positive discrimination are the contents of employer's obligations, amount of monetary sanctions and circle of protected people with disabilities.

Key words: people with disabilities, employment on open market, reasonable adaptation of working place, employment quotas, positive discrimination.

TRANSNACIONALNA DIMENZIJA KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U EVROPSKOM KONTEKSTU¹

Uvod

Internacionalizacija ekonomske aktivnosti sve više zahvata nacionalne ekonomije, pošto se brz proces industrijalizacija širi i na privredu istočne i južne Azije, istočne Evrope i Latinske Amerike. Ovaj proces je podstaknut pojavom globalnih lanaca snabdevanja u sve većem broju sektora, zahvatajući kako sektor usluga tako i sektor proizvodnje, u kojima se podela rada između operacija u različitim delovima međunarodne ekonomije neprestano razmatra u skladu sa zahtevima troškova, fleksibilnosti i produktivnosti. Organizovana od strane multinacionalnih kompanija, konkurencija između režima tržišta rada i režima industrijskih odnosa, u ovim lancima snabdevanja, ima kako svoju lokalnu tako i nacionalnu dimenziju. Pored razmatranja troškova, fleksibilnosti, veština, produktivnosti i standarda rada koje određuju nacionalne institucije i propisi, učinak pojedinačnih mesta i lokacija na kojima se ona nalaze je pod stalnim praćenjem. U društvenim i industrijskim odnosima, kao posledice internacionalizacije ekonomske snage, se sve više javlja zahtev za prekograničnim, koordinisanim odgovorima i inicijativama od strane sindikata i drugih institucija koje predstavljaju zaposlene, kako na transnacionalnom tako i na nivou kompanija. Ovo podrazumeva i pojavu oblika taransnacionalnog kolektivnog pregovaranja.

U Evropi, dodatni podsticaj ovoj ekonomskoj dinamici dala je sve bliža integracija tržišta proizvoda, usluga i kapitala, a sa proširenjem Evropske unije 2004. i 2007. godine, i tržišta rada. Ovaj proces integracije kreće od inicijativa EU: prvo, da se stvori jedinstveno evropsko tržište početkom 1990-tih godina, što se prvenstveno odnosilo na sektor proizvodnje, a sa usvajanjem sporne mere 2004. godine, proces je proširen i na sektor usluga. Drugo, stvaranje Ekonomske i monetarne unije 1999. godine, uspostavljanjem jedinstvene valute i jedinstvene

¹ Rad, čiji je naslov u originalu *The transnational dimension to collective bargaining in a European context*, *International Journal of Labour Research*, vol.1- issue 2, pp. 62–74, objavljen je uz saglasnost Međunarodne organizacije rada. Autorska prava pripadaju Međunarodnoj organizaciji rada, 2009. Prevod na srpski jezik. 2011, Univerzitet u Beogradu. MOR nije odgovoran za kvalitet, niti za tačnost prevoda.

monetarne politike između članica EU. Ekonomska i tržišna integracija imala je i svoju socijalnu dimenziju, nastojeći da, između ostalog, radnicima obezbedi pravo na zastupanje i pravo glasa na transnacionalnom nivou i da ih zaštiti od široko rasprostranjenog procesa racionalizacije i restrukturiranja sektora i preduzeća, koji je ovim procesom integracije otpočeo. Pojavu transnacionalne dimenzije kolektivnog pregovaranja ubrzala je kako formalna institucionalna izgradnja u okviru socijalne dimenzije, tako i samostalne akcije od strane poslodavaca i sindikata.

Pojava transnacionalne dimenzije kolektivnog pregovaranja na sektorskom i nivou preduzeća je dvostruka (Marginson i Sison, 1998). Sa jedne strane, ona ima oblik prekogranične razmene informacija, tj. relevantnih podataka pregovaranja, bilo od strane poslodavaca ili sindikata, sa ciljem stvaranja konteksta za nacionalne i lokalne pregovore koji će se odvijati u sektorima i preduzećima. Na kraju, takva aktivnost može da dovede do koordinacije pregovaranja agendi i rezultata u različitim lokalnim i nacionalnim pregovorim. Sa druge strane, ona ima oblik transnacionalnog pregovaranja, koje dovodi do usvajanja zajedničkih tekstova i okvirnih sporazuma različitog stepena regulacije „čvrstoće“ ili „mekoće“.

Što se tiče uspostavljanja prekograničnog konteksta i koordinacije, postoji upečatljiva asimetrija u pogledu stepena aktivnosti koju vrše poslodavci i one koju vrše sindikati. Iako su organizacije poslodavaca uključene u prekograničnu razmenu informacija i učenje na sektorskom nivou, aktivnost poslodavaca je primarno usmerena na nivo multinacionalnih kompanija, preko mehanizama kojima se sistematski prate troškovi radne snage i učinak u lokalnom poslovanju, zatim se dobijeni rezultati porede van granica, i na kraju primenjuju u lokalnim i nacionalnim pregovorima. Aktivnost sindikata je fokusirana na sektorskom nivou, preko inicijativa usmerenih na razmenu informacija pregovaranja preko granica i, konačno, na koordinaciju pregovaračkih agendi i rezultata. U nekim slučajevima, sindikati odgovaraju na pojavu lokalnih pregovora multinacionalnih kompanija, ali takvi odgovori nisu rašireni. Na nivou preduzeća, Evropski radnički saveti, konstituisani kao zvanična struktura za informisanje i konsultacije zaposlenih (tj. socijalni dijalog) u okviru multinacionalnih kompanija, su takođe mobilisani na načine koji nisu bili predviđeni direktivom ERS iz 1994. godine. To podrazumeva aktivnosti na uspostavljanju konteksta za lokalne pregovore rukovodstva i sindikata, kao i pojavu transnacionalne pregovaračke aktivnosti u malom ali rastućem broju Evropskih radničkih saveta.

Naredna dva odeljka razmatraju sindikalnu prekograničnu pregovaračku saradnju i koordinaciju, odnosno aktivnosti multinacionalnih kompanija na koordinaciji agende i rezultata lokalnih pregovora u različitim zemljama. Nakon njih sledi odeljak koji razmatra značaj Evropskih radničkih saveta kako za uspostavljanje konteksta za lokalne pregovore, tako i kao foruma za transnacionalne pregovore. U završnom odeljku su izneti zaključci.

Sindikalna prekogranična pregovaračka saradnja

Evropski sindikati su pokrenuli inicijative sa ciljem usaglašavanja agendi i rezultata nacionalnih pregovora na sektorskom nivou, što je bilo prouzrokovano strahovanjem da bi intenziviranje konkurencije režima u okviru ekonomske i tržišne integracije u EU dovelo do pada u pogledu plata i uslova. Cilj je da se „oni povežu (nacionalni pregovarački sistemi) kako bi se ograničila nacionalna konkurencija u pogledu kretanja plata i cene rada“ (Šulten, 2003: 113). Inicijative u suštini podrazumevaju uspostavljanje konteksta za nacionalne i lokalne pregovore, kroz stvaranje baze podataka za prekogranično kolektivno pregovaranje kao sredstva za razmenu informacija i koordinaciju ciljeva pregovaranja. Pregovaračka baza podataka takođe omogućava praćenje rezultata, a detaljni pregled podržava ovaj proces. Ove inicijative su jednostrane: organizacije poslodavaca su generalno protiv bilo kakve koordinacije pregovora na evropskom nivou, što odražava njihovu sklonost ka decentralizaciji procesa kolektivnog pregovaranja na nivo preduzeća.

Dve vrste sindikalnih inicijativa su očigledne: inicijative na evropskom nivou, pod okriljem Evropske industrijske federacije sindikata (EIF) i „međuregionalne“, koje uključuju sindikate iz dve ili više susednih zemalja. Uočene su razlike između sektora u pogledu postojanja, obima i prirode aktivnosti. Na međuregionalnom nivou, „Inicijativa Durn“, koja okuplja konfederacije sindikata i glavne sektorske sindikate iz zemalja Beneluksa i Nemačke (i od nedavno iz Francuske), imala je značajan uticaj na kasnija dešavanja. Deklaracija iz 1998. godine obavezala je sindikate pravilom o koordinaciji pregovaranja prema kom bi cilj pregovarača trebalo da budu sporazumi koji su u skladu sa povećanjem troškova života i povećanjem produktivnosti rada. Aktuelna razmena informacija stvara ulaz u bazu podataka, koja omogućava praćenje sporazuma uprkos pravilu o koordinaciji pregovaranja i proceni napretka u kvalitativnim, nematerijalnim pitanjima. Ove karakteristike su takođe evidentne u nekim sektorskim međuregionalnim inicijativama, kao što je povezivanje svakog nemačkog „IG-Metals“ pregovaračkog okruga i sindikata za obradu metala u odgovarajućim susednim zemljama. Takav međuregionalni razvoj koncentrisan je na građevinski sektor i sektor za obradu metala, i uglavnom je fokusiran na dva regiona u okviru EU – Nemačku i njene susede, naročito zemlje Beneluksa i nordijsku oblast (Marginson, 2005).

Od inicijativa na evropskom nivou, Inicijativa EMF-a je najstarija i najrazvijenija. Njene osnovne karakteristike uključuju pravilo o koordinisanom pregovaranju plata (po kom plate treba da budu u skladu sa rastom troškova života i učešćem u produktivnosti), ugovor o radnom vremenu, elektronska baza podataka za registrovanje i praćenje sporazuma i detaljan pregled rezultata. Nekoliko drugih Evropskih industrijskih federacija sindikata u proizvodnji imaju razrađena pravila koordinacije koji podsećaju na formulu EMF-a. Ostale Evropske industrijske federacije sindikata, uključujući EFBWW, UNI-Evropske finansije i EFJ nisu

usvojile određenu formulu, dok je EPSU formulisao zajednički cilj za poboljšanje položaja manje plaćenih radnika. EFBWW sledi „odozdo na gore“ pristup, u cilju zaštite nacionalnih kolektivnih ugovora od efekata prekograničnog kretanja radne snage karakterističnih za građevinski sektor (npr. kroz bilateralne, prekogranične sindikalne sporazume za organizovanje i pomoć radnicima). Postoji značajan rasporak u aktivnostima u privatnom sektoru usluga, gde su tržišta proizvoda manje podvrgnuta međunarodnom uticaju, a sindikalne organizacije su obično slabije. Povezujući evropske sektorske inicijative, Evropska konfederacija sindikata (EKS) je donela svoje evropske smernice koje takođe ističu da bi isplaćivanje zarada trebalo da bude ekvivalentno rastu troškova života uz procenat povećanja produktivnosti, što je dovoljno da nadoknadi opadanje udela zarada u BDP-u. Nakon toga, EKS je utvrdila suštinske ciljeve za smanjenje razlike u zaradama između polova i smanjenje broja nisko plaćenih radnika. Godišnja benčmarking² praćenja napretka navode mešovitu sliku: „...većina evropskih zemalja saglasila se sa smernicama EKS, do te mere da, u proseku, tokom četiri godine, rast plata kompenzuje inflaciju... Međutim, realni rast zarada je i dalje daleko ispod rasta produktivnosti u većini zemalja“ (Kjun, 2006).

Niz problema je nastao u izradi i sprovođenju ovih različitih inicijativa za koordinaciju pregovaranja (Šulten, 2003; Marginson, 2005). Oni su i kontekstualne i strukturalne prirode. Kontekst ovih inicijativa je takav da odsustvo adekvatnih socijalnih odredbi koje prate stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta rezultira sukobom interesa između sindikata iz različitih zemalja u obezbeđivanju međunarodne pokretljivosti investicija, a samim tim i radnih mesta. Strukturni problemi odnose se na poteškoće koje proizilaze iz razlika u preduzetim inicijativama od strane sindikata iz različitih zemalja. Predstavljajući koncentraciju međuregionalnih mreža, sindikati iz nordijske i nemačke oblasti (Austrija, Nemačka i zemlje Beneluksa) imaju za cilj sprovođenje evropskih sektorskih inicijativa, koje utiču na usvojene oblike koordinacije. Sindikati iz Mediteranske Evrope (uključujući i Francusku), koji su manje angažovani, zagovaraju drugačiju ideju koordinacije zasnovanu na ostvarivanju zajedničkih kvalitativnih ciljeva. Sindikati iz Irske i Britanije, kao i iz centralne i istočne Evrope, ostaju relativno nezavisni. Dodatni problemi nastaju zbog različitih sistema pregovaranja koji postoje širom Evrope. Pitanje vertikalne koordinacije u okviru sistema pregovaranja koji ima dva nivoa postaje sve značajnije kako se prostor za pregovore na nivou preduzeća postepeno otvara. Još je važnije pitanje kako što bolje povezati sisteme u kojima je pregovaranje zasnovano na jednom poslodavcu, kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji i još nekoliko država članica EU iz centralne i istočne Evrope, sa sektorskom koordinacijom zasnovanoj na sporazumu više poslodavaca.

² Prim. prev. – benčmarking (eng. benchmarking) – praćenje poslovnih performansi sa srodnim institucijama u okruženju.

Najznačajniji problem sa kojim se suočavaju inicijative za koordinaciju pregovaranja je njihova (ne)primenljivost. One su u suštini dobrovoljne: utvrđena pravila koordinacije i zajednički standardi imaju samo moralnu snagu. Dok benčmarking i detaljni pregled procesa mogu ukazati na to u kojoj meri je u zemljama ostvarena implementacija ovih inicijativa, one ne mogu zahtevati saglasnost. Čak i u okviru inicijative EMF, koja se smatra najnaprednijom, činjenice pokazuju da nacionalni parametri ostaju istaknuti u pregovaračkim strategijama i odlukama njihovih nacionalnih udruženja, iako se nacionalni pregovori vode u evropskom kontekstu (Ern, 2008). U svetlu ovih i drugih problema, činjenice pokazuju da su prevelika očekivanja od sindikalnih inicijativa za koordinaciju pregovaranja smanjena, a naglasak sada stavljen na prekograničnu razmenu konteksta pregovaranja i na rezultate pregovaranja (Leonard, 2007).

Koordinacija prekograničnog pregovaranja i uspostavljanje konteksta u multinacionalnim kompanijama

Na nivou kompanije, rukovodstvo, tj. menadžment multinacionalnih kompanija ima značajnu ulogu u sprovođenju aktivnosti na uspostavljanju prekograničnog konteksta za lokalne pregovore, kao i na njihovoj koordinaciji. U Evropi internacionalizacija, praćena intenziviranjem konkurencije koja proizlazi iz ekonomske i tržišne integracije, je sve složenija zbog povećanja obima i internacionalizacije samih preduzeća. Iako je povećan globalni domet firmi, što je rezultat njihove nedavne internacionalizacije, postoji značajna regionalna dinamika razvoja (narочito u Evropi, Severnoj Americi i Aziji). Mnoge multinacionalne kompanije su ili regionalno usmerene ili regionalno organizovane, i sve više organizuju svoju proizvodnju i usluge na panevropskom nivou u okviru integrisanih evropskih upravljačkih struktura (Edwards, 2004). U isto vreme, preko sektorskih sporazuma više poslodavaca koji su i dalje dominantni širom zapadne Evrope, poslodavci su obezbedili povećanje prostora za pregovaranje uslova rada i prakse na nivou kompanije, uključujući i lokalno poslovanje multinacionalnih kompanija. U ovom razvojnom kontekstu, multinacionalne kompanije su nastojale da međunarodna poređenja troškova i produktivnosti uvedu u lokalne, na nivou preduzeća zasnovane pregovore, sa ciljem da se obezbede isti rezultati pregovaranja i/ili ustupci u pogledu položaja radne snage u različitim zemljama. Dok smanjenje pritiska na uslove koji mogu nastati zabrinjava sindikate, sposobnost sindikata da odgovori na takva poređenja rukovodstva je do sada bila ograničena. Proces poređenja može da se proširi na globalno poslovanje multinacionalnih kompanija i da neke sektore angažuje više od drugih. Ipak, što se tiče regionalnog usmerenja ili organizacije ovih preduzeća, specifična evropska dinamika je očigledna (Arousmit i Marginson, 2006).

Aktivnost menadžmenta, tj. rukovodstva u izradi međunarodnih poređenja potiče od opšteg interesa za prekogranični benčmarking prakse, učinka i troškova, kako bi se stalno poboljšavala konkurentnost poslovanja. Benčmarking koji sprovodi rukovodstvo ima dva aspekta: širenje takve radne prakse koja se smatra primerom „najbolje prakse“; i primena prinudnih poređenja učinka u lokalnim pregovorima o radnoj praksi i uslovima. Multinacionalne kompanije sve više svoj sistem upravljanja stavljaju u svrhu širenja najboljih primera prakse zapošljavanja u različitim zemljama Evrope (Edwards, 2004). Širenje najbolje prakse je pojačano drugim aspektom, koji proističe iz sistema za kontrolu učinka koji se sada koristi. To daje sposobnost međunarodnom rukovodstvu da poredi učinak radne snage širom Evrope, i van nje, preko širokog spektra pokazatelja koji se odnose na produktivnost, troškove i druge indikatore rada.

Međunarodno rukovodstvo raspoređuje rezultate ovih „prisilnih poređenja“ kako bi postavili kontekst za lokalne pregovore. Pritisak je na lokalnom rukovodstvu da obezbedi troškove i fleksibilne ustupke od radnika putem radne prakse i uslova. U mestima sa slabijim učinkom, kontekst koji takva poređenja uspostavljaju za lokalne pregovore može da dovede do opasnosti od gubitka proizvodnih mandata, dezinvestiranja i na kraju do zatvaranja preduzeća. Nasuprot tome, mesta sa boljim učinkom mogu biti „nagrađena“ novim investicijama i svežim proizvodnim mandatima. Efekti se razlikuju: u nekim situacijama primena prinudnih poređenja može da dovede do podudaranja niza ustupaka van granica, u kojima je ishod pregovaranja na različitim mestima sličan. Hanke, na primer, podrobno opisuje prekograničnu rundu pregovora o ustupcima u „Dženeral Motors Evropa“ oko sporazuma o radnom vremenu, uključujući položaje u četiri zemlje. U drugim situacijama, lokalni pregovarači su svesni konteksta koji stvaraju prekogranična poređenja, ali moguć je čitav niz značajnih rezultata sve dok su oni u skladu sa očuvanjem ili unapređenjem konkurentne pozicije unutar proizvodne mreže multinacionalne kompanije (Arousmit i Marginson, 2006).

Razlike su evidentne između i unutar sektora, poput toga da li lokalne investicije multinacionalne kompanije pre svega zahtevaju tržište ili efikasnost, što utiče na njihovu potencijalnu mobilnost. U studiji o kolektivnom pregovaranju u deset multinacionalnih kompanija, u četiri različite evropske zemlje, u automobilskom i bankarskom sektoru, Arousmit i Marginson su otkrili da je prekogranična koordinacija lokalnih pregovora mnogo više razvijena u automobilskom nego u bankarskom sektoru, ali takođe su otkrivene i razlike između kompanija u ova dva sektora. Razlike između sektora su pripisane izloženosti međunarodnoj konkurenciji i meri u kojoj je proizvodnja (ili pružanje usluga) integrisana preko granice. U okviru sektora razlike se odnose na više uticaja, uključujući: stepen i prirodu internacionalizacije poslovanja; stepen raznovrsnosti proizvoda i proizvodnih sistema po operacijama; i vlasništvo, gde obim i simbolika „kućnog“ poslovanja usporava prekogranična poređenja.

Proširenjem EU proširene su granice za vršenje prinudnih poređenja od strane rukovodstva, s obzirom da su multinacionalne kompanije proširile svoje poslovanje na nove države članice kako u iščekivanju tako i nakon njihovog pristupanja. Mogućnosti sektora i preduzeća ponovo su značajne. U sektorima koje karakteriše međunarodna integracija proizvodnje, kao na primer u automobilskom sektoru, efikasno traganje za stranim direktnim investicijama u novim državama članicama iz centralne i istočne Evrope je dovelo do obnavljanja panevropske proizvodne mreže. Razlika u ceni rada između mesta u novim državama članicama i onima iz zapadne Evrope, u kontekstu u kojem je nivo produktivnosti često sličan, postala je – prilikom vršenja prinudnih poređenja – izvor pritiska za promenu radne prakse na utvrđenim mestima u zapadnoj Evropi, pod pretnjom preseljenja.

Napori sindikata u prekograničnom povezivanju i benčmarkingu u okviru multinacionalnih kompanija su obično manje razvijeni od napora rukovodstva, i proširenje EU je samo povećalo izazove sa kojima se sindikati suočavaju. Arousmit i Marginson su našli da je to posledica ograničenih resursa, nedostatka centralne „vlasti“, podela načinjenih od strane više sindikalnih pokreta i međusobne konkurencije. Čak i tako, razlike u sektorima i preduzećima su bile očigledne: lokalni sindikalni pregovarači su sastavljali i razvijali prekogranična poređenja u nekoliko automobilskih multinacionalnih kompanija, ali ni u jednoj od banaka. I među automobilskim multinacionalnim kompanijama takva aktivnost je oslabila jer matične zemlje poslovanja imaju dominantan položaj u evropskom biznisu.

Mobilisanje Evropskog radničkog saveta ka transnacionalnom kolektivnom pregovaranju

Premda su Evropski radnički saveti (ERS) formalno konstituisani Direktivom iz 1994. godine, kao strukture za informisanje i konsultacije zaposlenih na transnacionalnom nivou, manjina Evropskih radničkih saveta, u okviru više od 800 multinacionalnih kompanija koje su ih uspostavile, je bila mobilisana – ili od strane rukovodstva ili zaposlenih i predstavnika sindikata, ili i jednih i drugih – bilo u svrhu uspostavljanja konteksta za lokalne pregovore u različitim evropskim zemljama, ili u svrhu preduzimanja napora da transnacionalni pregovori rezultiraju zaključenjem zajedničkih tekstova i okvirnih sporazuma.

Informacije o stepenu u kom Evropski radnički saveti predstavljaju centralnu tačku za uspostavljanje konteksta lokalnih pregovora su ograničene, a ni postojeća saznanja ne daju pravu sliku. Sprovodeći istraživanje o vodećim proizvođačima automobila, Hanke tvrdi da su Evropski radnički saveti u velikoj meri neefikasni kao mehanizmi za olakšavanje koordinacije sindikalnog pregovaranja u svim zemljama. Čak i tamo gde su sindikati dobro organizovani, i imaju prekogranične veze – kao u automobilskoj industriji, konkurencija između preduzeća, koja strukturiše

proizvodne i investicione odluke, izgleda da promoviše lokalne egoizme između predstavnika sindikata u Evropskom radničkom sindikatu.

Nasuprot tome, Arousmitova i Marginsonova studija je identifikovala tri slučaja gde su Evropski radnički saveti, svi u automobilskom sektoru, bili mobilisani od jedne ili druge strane ka uspostavljanju konteksta za lokalne pregovore. U jednom slučaju rukovodstvo je koristilo Evropski radnički savet kako bi pojačalo svoju poruku o komparativnim troškovima i učinku na lokacijama širom Evrope, a sa ciljem jačanja konteksta za lokalne pregovore u mestima sa većim i višim troškovima koja se nalaze u dve zemlje. U drugom slučaju, aktivnostima na uspostavljanju konteksta prvenstveno su se bavili zaposleni (uz pomoć nacionalnih sindikata), koji su sprovodili redovna istraživanja o aspektima uslova rada kako bi komparativni podaci bili dostupni za pregovarače lokalnog sindikata i radnog saveta. U trećem slučaju, obe strane su sprovodile aktivnosti na uspostavljanju konteksta. Predstavnici zaposlenih su bili upoznati sa aktuelnom praksom, poređenjem troškova, učinka i fleksibilnosti koju je rukovodstvo vršilo kroz svoje evropsko poslovanje – a ta „Evropa“ je uvek prisutan faktor u lokalnim pregovorima. U isto vreme, predstavnici zaposlenih – koji su imali podršku glavnih nacionalnih sindikata – su redovno sprovodili sopstvena istraživanja o uslovima rada, sa čime je rukovodstvo bilo upoznato. Dve okolnosti su izuzetno bitne kada je reč o ovim slučajevima: postojanje međunarodno integrisane proizvodne aktivnosti u okviru jedinstvene evropske upravljačke strukture, kao i dobro organizovana mesta, povezana delovanjem međunarodne sindikalne mreže.

Zaključivanje transnacionalnih zajedničkih tekstova i okvirnih sporazuma (u daljem tekstu: sporazuma) između multinacionalnih kompanija i predstavnika zaposlenih obuhvata mali, ali rastući broj kompanija. Ovaj fenomen ima i svoju evropsku i globalnu dimenziju: Evropski radnički saveti su relativno istaknuti u sporazumima koji se primenjuju širom Evrope, dok su Globalne federacije sindikata (GFS) došla do izražaja prilikom sklapanja „međunarodnih okvirnih sporazuma“ koji se primenjuju širom sveta. Fokus će biti na sporazumima na evropskom nivou, čim bude dat pregled šireg stanja.

Do kraja 2007. godine, procene pokazuju da su Evropski radnički saveti bili jedna od strana u više od 70 sporazuma zaključenih sa 40 multinacionalnih kompanija, u odnosu na 17 sporazuma u samo devet multinacionalnih kompanija koliko ih je bilo 2001. godine. Transnacionalni pregovori izgleda da su ukorenjeni među osnovnim grupama: deset kompanija predstavlja preko 30 poznatih sporazuma. Neki, ali ne svi, sporazumi su potpisani od strane Evropske industrijske federacije sindikata (EIF) i/ili nacionalnih sindikata: neki istaknuti primeri uključuju „Schneider Elektik“ (EMF) i „Suez“ (EPSU i relevantni francuski sindikati). Sporazumi na evropskom nivou zaključeni samo između EIF i multinacionalnih kompanija, kao što su oni između EMF i „Areva“ i „Schneider Elektika“, predstavljaju izuzetak.

Evropski radnički savet i sporazumi na evropskom nivou su zastupljeni u velikom broju sektora, mada sa malom koncentracijom u sektoru za obradu metala.

Međunarodni okvirni sporazumi, kojima se uspostavljaju osnovni standardi rada unutar multinacionalnih kompanija i tiču se njihovih lanaca snabdevanja, su zaključeni od strane GUF-a u nekih 65 kompanija do sredine 2007. godine, a većina njih je potpisana nakon 2000. godine. Iako su globalnog dejstva, velika većina (58 od 65) je zaključena sa evropskim kompanijama. Oni su uglavnom zastupljeni među multinacionalnim kompanijama koje su uključene u proizvodne lance snabdevanja, a malo njih je zaključeno od strane multinacionalnih kompanija koje kontrolišu potrošačke lance snabdevanja. Prema tome, međunarodni okvirni sporazumi su koncentrisani u odrđenim sektorima, kao na primer u: građevinarstvu, energetici, proizvodnji hrane i obradi metala. Pored toga, svetski radnički saveti, koji su osnovani u nekoliko multinacionalnih kompanija, su zaključili neke sporazume. Primeri za to su oni u „Dajmler“, SKF I VW.

Ključna stvar sa stanovišta sindikata je da se predstavnik zaposlenih u pregovorima razlikuje u ova dva osnovna tipa transnacionalnih sporazuma. U sporazumima koje zaključuje Evropski radnički savet, kao i nekolicine zaključenih od strane svetskih radničkih saveta, predstavnik zaposlenih je izabrani organ svih zaposlenih, a ne sindikalna organizacija. Sa druge strane, međunarodni okvirni sporazumi su skoro svi bili sklopljeni od strane međunarodne unije sindikata, najčešće GUF-a (izuzetak predstavljaju četiri sporazuma koja su zaključena sa Evropskim radničkim savetima kao jedinim potpisnikom). Ipak se, zbog potpisnika koji predstavljaju stranu zaposlenih, ovi evropski i globalni sporazumi preklapaju. U petnaest međunarodnih okvirnih sporazuma Evropski radnički saveti su bili ko-potpisnici, a u nekoliko drugih određena je uloga Evropskih radničkih saveta u sprovođenju i praćenju odredbi sporazuma. Kao što je napred navedeno, Evropska industrijska federacija sindikata i nacionalni sindikati su imali ulogu kako u pregovorima tako i u potpisivanju sporazuma Evropskog radničkog saveta, što predstavlja trend koji je u porastu. Sporazumi koji su samo zaključeni sa Evropskim radničkim savetima su mnogo češći u multinacionalnim kompanijama koje su u američkom vlasništvu.

Sporazumi Evropskog radničkog saveta bave se čitavim nizom tema, ali četiri među njima su naročito važne. Prva, koja ističe preklapanje sa međunarodnim okvirnim sporazumima, odnosi se na zajedničku društvenu odgovornost, obezbeđivanje osnovnih radnih prava i osnovnih radnih standarda. Druga obrađuje ključne principe koji su osnov zapošljavanja i kadrovske politike. Treća se odnosi na proces restruktuiranja i njegove efekte, identifikovana su dva podtipa: opšti sporazumi o tome kako proces restruktuiranja treba sprovesti; i okvirni sporazumi koji se bave sprovođenjem specifičnih odluka u vezi sa procesom restruktuiranja, obezbeđujući na taj način okvir za naredne lokalne pregovore. Četvrta tema se odnosi na specifične aspekte politike preduzeća, od kojih su najčešći zdravlje, bezbednost

i zaštita podataka, privatnost i elektronske komunikacije. Neki od sporazuma pokrivaju više od jedne od ovih tema. Konkretno, nekoliko sporazuma koji se bave obezbeđivanjem osnovnih radnih standarda, takođe, obrađuju i ključne principe koji su osnov zapošljavanja i kadrovske politike.

Saznanja do kojih se došlo na osnovu intervjua, koji je vođen sa rukovodstvom i predstavnicima sindikata koji su bili uključeni u neke od pregovora, bacila su svetlo na motive stranaka da se uključe u zaključivanje sporazuma Evropskog radničkog saveta. Mogu se identifikovati tri glavna motiva. Prvi motiv potiče od napora rukovodstva da obezbedi legitimitet za panevropske politike ljudskih resursa koje kompanije vode. U onim multinacionalnim kompanijama koje stvaraju i sprovode zajedničku, prekograničnu politiku preko svog evropskog poslovanja, rukovodstvo može da uoči prednosti koje proističu iz legitimiteta koji nastaje putem obezbeđivanja saglasnosti predstavnika zaposlenih ili odobrenja putem formalnog sporazuma. Drugi motiv, koji se, takođe, odnosi na rukovodstvo, proističe iz zahteva za smanjenje transakcionih troškova u seriji paralelnih lokalnih pregovora. Odluka o uspostavljanju zajedničkog evropskog okvira za pregovore sa predstavnicima zaposlenih u Evropskom radničkom savetu može značajno umanjiti vreme i resurse koje rukovodstvo ulaže u niz lokalnih pregovora, kojima se traga za rešenjem zajedničkog problema. Razmatranja o transakcijskim troškovima su u prvom planu u prekograničnim restrukturiranjima, gde se obezbeđivanjem sporazuma o setu principa za usmeravanje procesa restrukturiranja na evropskom nivou može ubrzati, kao i usmeriti, čitav niz lokalnih pregovora koji će ipak morati da se sprovedu. Treći motiv predstavljaju slučajevi u kojima je očigledna sposobnost zaposlenih da koordiniraju lokalne pregovore, a ako je potrebno, i prekogranične aktivnosti, naterala rukovodstvo da se uključi u pregovore na evropskom nivou. Takva sposobnost počiva na jakim prekograničnim mrežama predstavnika zaposlenih. Ovo treće razmatranje je najistaknutije u navođenju evropskih pregovora u automobilskoj industriji na restrukturiranje, uključujući sporazume u „Ford Evropa“ i „GM Evropa“. U praksi, dva ili čak sva tri motiva mogu biti u igri kada se donosi odluka o pregovaranju bili kog sporazuma.

Iako su pravno neobavezujuće, mere u kojoj bi sporazumi Evropskog radničkog saveta trebalo da budu obavezujući u svojoj primeni za strane potpisnice, kao i za rukovodstvo i predstavnike zaposlenih u okviru različitih aktivnosti kompanije širom Evrope, značajno varira. Međutim, nomenklatura nekog sporazuma nije najbolji pokazatelj njegove regulatorne prirode: neki, takozvani, „sporazumi“ su malo drugačijeg karaktera od drugih tekstova pod nazivom „zajedničke deklaracije“ ili „povelje“. Ispitivanje odredbi sporazuma ukazuje da se oni mogu razlikovati prema četiri glavne kategorije u smislu „mekoće“ ili „tvrdoće“ propisa koje uvode. Na regulatornom spektru „najmekaniji“ su oni sporazumi koji razrađuju opšte principe kadrovske politike preduzeća, ali koji ne predviđaju ili zahtevaju bilo kakvu specifičnu akciju. Primeri za to su povelje koje su usvojene u „Suez“ i

„Vivendi“, koje podržavaju osnovne radne standarde. „Teži“ po svojoj regulatornoj prirodi su sporazumi koji strane potpisnice sporazuma obavezuju na određene radnje, kao što je osnivanje zdravstvene i sigurnosne opservatorije u ENI, ali ne zahtevaju aktivnost lokalnog rukovodstva i predstavnika zaposlenih. „Teži“ po svojoj prirodi su, takođe, sporazumi kojima se uspostavlja skup opštih principa u vezi sa konkretnim pitanjem, i podstiče – ali ne zahteva – prateća aktivnost od strane rukovodstva i predstavnika zaposlenih na nižim nivoima multinacionalne kompanije. Primer za to je „Danone“ sporazum o obuci. Još „teži“ po svojoj regulatornoj prirodi, a koji se približavaju statusu odredbi utvrđenim u nacionalnim i sporazumima lokalnih kompanija, su obavezni okviri koji zahtevaju aktivnosti od stranaka na nižim nivoima unutar kompanije, ali njihova primena na nacionalnom i lokalnom nivou može da varira. Glavni primer predstavljaju sporazumi o konkretnim odlukama restrukturiranja, o kojima je napred bilo reči.

Među sporazumima koji se odnose na bilo koju od četiri teme, koje su napred pomenute, postoje razlike u njihovoj regulatornoj prirodi. Na primer, odredbe jednih sporazuma o osnovnim standardima rada su savetodavnog, a drugih obaveznog karaktera. Nakon ove razlike je predviđeno postojanje, priroda i stepen praćenja implementacije. Sporazumi koji utvrđuju osnovne principe za sprovođenje procesa restrukturiranja se, takođe, razlikuju u zavisnosti da li su savetodavnog ili obaveznog karaktera, dok oni sporazumi kojima se rešavaju konkretni procesi restrukturiranja imaju tendenciju da budu obavezni.

Zaključak

Kontinuirani napredak evropske tržišne i ekonomske integracije, praćen rekonfiguracijom proizvodnje i usluga na tržištu, je promenio kontekst za kolektivno pregovaranje od onog koji je tradicionalno bio nacionalno ograničenog do ovog sada koji pokazuje značajne prekogranične međuzavisnosti. Ponovno određivanje referentnih tačaka nacionalnih i lokalnih pregovora dovelo je do prekograničnih aktivnosti i inicijativa od strane organizacija zaposlenih i individualnih poslodavca, naročito multinacionalnih kompanija, sindikata i drugih predstavnika radne snage, sa ciljem razvoja transnacionalne dimenzije kolektivnog pregovaranja. Preduzete aktivnosti i inicijative su i unilateralne i bilateralne, i trenutno su eksperimentalnog karaktera, pošto akteri traže odgovarajuće odgovore za rastuću prekograničnu međuzavisnost. U velikom delu, one predstavljaju neželjenu posledicu aktuelnog procesa evropske tržišne i ekonomske integracije. Drugačije rečeno, dešavanja o kojima je bilo reči napred u tekstu nisu nastala u formalnoj izgradnji institucija od kojih bi EU zahtevala da tržišnu i ekonomsku integraciju dopune sa socijalnom dimenzijom. Čak i Evropski radnički saveti, čije poreklo leži u socijalnoj dimenziji programa izgradnje institucija, su osnovani samo kao strukture za informisanje i

konsultacije zaposlenih. Njihova naknadna mobilizacija, kao centralnih mesta za prekogranično uspostavljanje konteksta za lokalne i transnacionalne pregovore, nije bila predviđena od strane evropskog zakonodavca. Implikacije za ostale regione sveta su te da drugi projekti regionalne integracije tržišta mogu imati nepredvidive posledice u obliku pojave transnacionalne dimenzije kolektivnog pregovaranja.

Jednostrane inicijative poslodavaca i zaposlenih, kojima se otvara prostor za transnacionalnu dimenziju kolektivnog pregovaranja i pokušava da se koordinira agenda i rezultati, poprimaju oblik prekogranične aktivnosti na uspostavljanju konteksta za lokalne i nacionalne kolektivne pregovore. Među poslodavcima u prvom planu su lokalni pregovori u okviru multinacionalnih kompanija, dok je među sindikatima fokus na pregovorima na sektorskom nivou, koji nastavljaju da budu kamen temeljac sporazuma u velikom delu zapadne Evrope. Namera ovih jednostranih inicijativa je da se, pre svega, ojača pozicija jedne strane u odnosu na drugu. Na primer, suočeni sa velikim poslovnim odlukama multinacionalnih kompanija, koje imaju sve veći prekogranični prostor i uticaj i koje se često oslanjaju na prekogranična poređenja troškova i učinka, sve veći broj slučajeva prekograničnog mobilisanja i aktivnosti sindikata i Evropskih radničkih saveta ukazuje na odlučnost da se pokaže prekogranična snaga jedne strane u odnosu na drugu.

O bilateralnoj aktivnosti najbolje svedoči zaključivanje zajedničkih tekstova i okvirnih sporazuma Evropskog radničkog saveta, kao i zaključivanje velikog broja međunarodnih okvirnih sporazuma (uglavnom od strane evropskih multinacionalnih kompanija). Momenat koji je nastao zahtevao je od Evropske komisije, 2005. godine, da uzme u obzir donošenje predloga mera kojim će se dati pravna potpora transnacionalnim sporazumima. Takva mera bi regulisala razvoj, kao i pitanja primene zakona (dakle i primenu i sprovođenje) i to koje predstavničke strukture mogu da deluju kao pregovarački predstavnik zaposlenih. Trenutno, ipak, postoji nekoliko znakova da Komisija ima nameru da i dalje napreduje. Pored toga, razlozi koji su doveli do stvaranja transnacionalnog sporazuma će verovatno potrajati. Ključna pitanja koja se tiču buduće putanje razvoja obuhvataju, na globalnom nivou, adekvatnost odredbi međunarodnih okvirnih sporazuma kao bi se obezbedila njihova efikasna implementacija kroz poslovanje multinacionalnih kompanija i njihovih dobavljača. Na evropskom nivou, ona su usredsređena na sposobnost sindikata da, u kontekstu nastavka prekograničnog restrukturiranja poslovanja preduzeća, obezbedi veći broj evropskih ili sporazuma Evropskog radničkog saveta koji regulišu odluke, kao i njihove posledice, koje nisu obavezujuće. Takođe, postoje razlozi za očekivanje zaključivanja novih sporazuma Evropskog radničkog saveta, koji će se baviti konkretnim aspektima i uslovima. Transnacionalno kolektivno pregovaranje u Evropi sve više podseća na svoje nacionalne i lokalne partnere, kako u smislu materijalnog sadržaja tako i u smislu konvencija kojima se reguliše sprovođenje.

Prevod sa engleskog: Marina Pantelić

Literatura

- Ahlers, E.; Oez, F.; Ziegler, A. 2007. "Company relocation: The consequences for employees", WSI Discussion Paper, No. 151 (Dusseldorf, WSI in der HBS).
- Arrowsmith, J.; Marginson, P. 2006. "The European cross-border dimension to collective bargaining in multinational companies", in *European Journal of Industrial Relations*, 12:3, pp. 245–266.
- Béthoux, E. 2008. "Transnational collective bargaining in Europe", Working document prepared for Europe et Société Symposium: "Transnational collective bargaining in Europe", Paris, 5–6 February.
- Carley, M. 2001. *Bargaining at European Level? Joint Texts Negotiated by European Works Councils* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Edwards, T. 2004. "The transfer of employment practices across borders in multinational companies", in A-W. Harzing and J. Van Ruysseveldt (eds): *International Human Resource Management* (second ed.) (London, Sage).
- EIRR. 2007. "International: Suez signs three transnational agreements", in *European Employment Relations Review*, No. 404, 12 Sep. Erne, R. 2008. *European Unions* (Ithaca, New York, ILR Press).
- Hammer, N. 2005. "International Framework Agreements", in *Transfer*, 11:4, pp. 511–530.
- Hancké, B. 2000. "European Works Councils and Industrial Restructuring in the European Motor Industry", in *European Journal of Industrial Relations*, 6:1, pp. 35–59.
- Keune, M. 2006. *The Coordination of Collective Bargaining in Europe: Annual Report, 2005* (Brussels, ETUI).
- Léonard, E.; Erne R.; Marginson, P.; Smijmans, S. 2007. *New Structures, Forms and Processes of Governance in European Industrial Relations* (Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Marginson, P. 2005. "Industrial relations at European sector-level: The weak link?", in *Economic and Industrial Democracy*, 26:4, pp. 511–540.
- Marginson, P.; Sisson, K. 1998. "European collective bargaining: a virtual prospect?", in *Journal of Common Market Studies*, 36:4, pp. 505–528.
- Meardi, G.; Marginson, P.; Fichter, M.; Frybes, M.; Stanojevič, M.; Toth, A. 2008. "The complexity of relocation and the diversity of union responses", in *European Journal of Industrial Relations*, 14.

- Schoemann, I.; Sobczak, A.; Voss, E.; Wilke, P. 2008. **Codes of Conduct and International Framework Agreements** (Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities/European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).
- Schulten, T. 2003. "Europeanization of collective bargaining", in B. Keller and H-W. Platzer (eds): *Industrial Relations and European Integration* (Aldershot, Ashgate, pp. 112–136).

PENZIJE I SOCIJALNA UKLJUČENOST U TRI ZEMLJE BIVŠE JUGOSLAVIJE: SLOVENIJI, HRVATSKOJ I SRBIJI*

Uvod¹

U ovoj studiji porede se sistemi penzijskog osiguranja u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji, nadovezivanjem na istraživanje koje su sproveli Meyer i saradnici (2007), u kom se koriste istorijati zaposlenja, u svrhu suštinske procene nedostataka i prednosti pet zapadnih i jednog istočnog penzijskog sistema. Stoga, njihovo istraživanje ima dvostruku namenu. Prvo, ono pruža precizniju sliku od komparativnih studija zasnovanih na par stilizovanih karijera (Holzmann-Guven, 2008; SPC, 2006; Whitehouse, 2007). Drugo, ono je početak šire studije, koja obuhvata sve republike bivše Jugoslavije. One predstavljaju najrazličitiji penzijski mikrokosmos na svetu, a jedini koji potiče iz zajedničke zakonodavne osnove.

Budući da nijedna od navedenih zemalja nije veteran u oblasti privatnih penzija, odabir studija slučaja suprotstavlja se logici na kojoj se temelji istraživanje Meyera i saradnika.² Slovenački, hrvatski i srpski sistem su dijametralno različiti: Slovenija je zadržala darežljive javne penzije sa definisanim naknadama, dopunjene dodatnim privatnim penzijama nepotpunog obuhvata; Hrvatska je uvela obavezne kapitalizovane penzije u kombinaciji sa javnim bodovnim sistemom; Srbija se odlučila za kombinovano rešenje, relativno striktan sistem bodova i dobrovoljne penzije. Stoga, ove tri zemlje predstavljaju svedočanstvo o načinima evolucije institucionalnih mehanizama i o mogućnosti povremene pojave „novih vrsta.“

* Originalni članak objavljen je na engleskom jeziku u *Acta Oeconomica*, izdanje 2010/2. DOI: 10.1556/AOecon.60.2010.2.3.

¹ Ovo istraživanje sprovedeno je uz podršku Programa socijalnih istraživanja ERSTE Fondacije „Dijalog generacija“ i njegovih organizatora prof. Rainera Münza i Franza Karl Prüllera. Dodatno, dugujem zahvalnost stručnjacima koji su mi pomogli do doprem do srži penzijskih sistema u bivšoj Jugoslaviji, a naročito Sabini Vranec iz ZPIZ-a, Ljiljani Marušić iz HZMO-a, kao i Nadi Ćurin, Radomiru Gojkoviću, Mariji Komadini i Zoranu Josipoviću iz PIO. Na kraju, zahvaljujem se prof. Tinu Stanovniku na njegovim važnim komentarima.

² Oni pokušavaju da procene načine na koje se zemlje, koje su prihvatile privatne aranžmane u različitim vremenskim periodima, bore sa rizikom od socijalne isključenosti.

Povrh fokusa na razlike između penzijskih sistema, ovo istraživanje simulira „prava koja se ostvaruju na osnovu kompleksnih, a ne pojednostavljenih istorijata zaposlenja, pošto su oni bliskiji životima ljudi, kao i što je verovatnije da će ukazati na slabosti javnih i privatnih penzijskih režima, po pitanju socijalne uključenosti“ (Meyer-Bridgen, 2007: 17–18). *Tabela 1* prezentuje istorijate zaposlenja. U simulacijama se porede penzijske naknade na koje se pravo ostvaruje sa 65 godina.

Tabela 1 – Istorijati zaposlenja

Br	Vrsta ispitivanog zaposlenja i rizika	Kvalifikacije	Godine staža	Stalno zaposlenje	Zarada tokom radnog veća	Vrsta poslodavca
1	Majka i nekvalifikovani radnik sa povremenim zaposlenjem u sektoru maloprodaje					
1a	prevremeno penzionisanje	niske	39	6	39%	2 velika preduzeća
1b	dobijanje stalnog zaposlenja u 40. godini života	niske	42	31	47%	2 velika preduzeća
2	Majka i kvalifikovani radnik sa povremenim zaposlenjem u socijalnom sektoru					
2a	prevremeno penzionisanje	srednje	37	6	42%	1 veliko preduzeće
2b	dobijanje stalnog zaposlenja u 42. godini života	srednje	41	29	54%	1 veliko preduzeće
2c	menjanje vrste poslodavca i prevremeno penzionisanje	srednje	37	6	42%	1 veliko, 1 malo preduzeće
3	Negovateljica u braku i radnik u svojoj ekonomiji					
3a	zavisnost od partnera zbog obaveze negovanja druge osobe	niske	40	40	22%	1 malo preduzeće, 1 porodični biznis
3b		niske	38	27	37%	2 mala preduzeća, 1 porodični biznis, 1 veliko preduzeće
3aR/3bR Isto kao gore, ali žena ne uplaćuje doprinose, kada je njen dohodak ispod minimuma za uplatu doprinosa						
4	Nekvalifikovani radnik u automobilske industriji					
4a	sa kratkim periodima nezaposlenosti	niske	46	46	79%	2 velika preduzeća
4b	menjanje poslodavaca, prevremeno penzionisanje nakon duže nezaposlenosti	niske	37	37	65%	2 velika preduzeća, 1 mali biznis
5	Radnik povremeno zaposlen u automobilske industriji					

5a	prekidi zaposlenja, menjanje poslodavaca, dalja obuka	srednje	41	41	89%	1 srednje, 1 malo preduzeće, samostalni poslodavac
5c	prekidi zaposlenja, samostalni poslodavac, nastupanje invalidnosti u 55. godini života	srednje	31	31	62%	1 srednje, 1 malo preduzeće, samostalni poslodavac
6	Mali privrednik	srednje	46	46	84%	1 mali biznis, postaje vlasnik
7	Razvedeni snabdevač u hemijskoj industriji	srednje	45	45	113%	2 velika preduzeća
8	Menadžer srednjeg ranga u finansijskom sektoru (prevremeno penzionisanje)	srednje	41	41	131%	2 velika preduzeća
9	Radnik migrant u elektro industriji	nisko	29	29	49%	2 velika preduzeća

Izvor: Prerađeno iz Meyer i saradnici (2007).

U ovom pristupu, detaljno se istražuju različitosti, koje proizilaze iz uzimanja u obzir perioda koji ne pripadaju standardnom zaposlenju: porodijsko odsustvo, nezaposlenost, briga o starima, studije, itd. Osim toga, obračunava se dodatna štednja, koju treba da realizuju oni koji se nalaze pod rizikom siromaštva, da bi ostvarili socijalnu uključenost. Konačno, proučavaju se efekti braka i razvoda na penzionisanje.³

Rezultati su impresivni. Prvo, postoje velike razlike između učinaka ovih sistema: dok su slovenačke penzije izdašne, čak do finansijske neodrživosti, hrvatske i srpske su minimalizovane. U Hrvatskoj, javne naknade se nedovoljno kompenzuju obaveznim kapitalizovanim šemama, a srpske penzije ne omogućuju socijalnu uključenost starih, iz budžetskih razloga. Drugo, striktnost ovih mehanizama povezana je sa njihovom jednostavnošću. Potencijalno objašnjenje ove pozitivne veze je moć koju su *Bretton Woods* institucije demonstrirale tokom reformi u fiskalno slabim zemljama.

Rad je strukturisan na naredni način. Nakon naglašavanja šire relevantnosti članka i opštih pretpostavki, glavni deo teksta analizira tri studije slučaja. Svaka evaluacija prati identičan šablon: postojeći penzijski sistem razlaže se na sastavne delove. Predstavljaju se simulacije naknada pojedinaca, praćene opisom načina na koje šema deluje u slučaju postojanja perioda nezaposlenosti. Konačno, obračunavaju se iznosi dodatne štednje potrebne za ostvarivanje socijalne uključe-

³ Usled individualizacije penzijskih sistema u proučavanim zemljama, ova stavka ima samo marginalni značaj.

nosti. Komparativni zaključci procenjuju učinak ova tri sistema i daju preporuke za poboljšanje svake šeme.

Šira relevantnost

Slovenija, Hrvatska i Srbija relevantne su za širu penzijsku panoramu u centralnoj, istočnoj i južnoj Evropi, usled različitosti njihovih pristupa reformama prvog stuba. *Tabela 2* pokazuje da se najveći deo regiona odlučio za obavezno kapitalizovani drugi stub i za prvi stub zasnovan na formuli sistema bodova, što naglašava značaj obuhvatanja Hrvatske i Srbije. Slovenija je pre vanredan primer: ona služi kao parametar za poređenje drugih država, pošto se samo još Češka opredelila za prilično inkrementalni pristup reformi penzijskog sistema.

Da bi se olakšalo tumačenje podataka i simulacija u tekstu, *Tabela 3* ilustruje osnovne karakteristike ove tri zemlje, koje pokazuju velike razlike u veličini, kao i u socijalnom i ekonomskom razvoju.

Tabela 2 – Prvi stub u centralnoj, istočnoj i jugo-istočnoj Evropi (bez baltičkih zemalja)

Paradigmatske penzijske reforme								
	Bugarska	Hrvatska	Mađarska	Kosovo	Makedonija	Poljska	Rumunija	Slovačka
Prvi sloj	PAYG-DB	PAYG-PS	PAYG-DB	PAYG – jednake naknade	PAYG-DB	PAYG-NDC	PAYG-PS	PAYG-PS
Godine za penzionisanje	60 žene 63 muškarci	60 žene 65 muškarci	62 žene 62 muškarci	Stanovništvo preko 65	62 žene 64 muškarci	60 žene 65 muškarci do 2014.	60 žene do 2015. 65 muškarci	62 žene do 2016. 62 muškarci
Minimalan period uplate doprinosa	15 godina	15 godina	15 godina	Osnovna penzija – min. potrošačka korpa Povoljna	15 godina	20 godina žene 25 godina muškarci**	15 godina	15 godina
Ukupna stopa doprinosa	14.95% poslodavac 8.05% zaposleni	20% zaposleni	24.0% poslodavac 9.5% zaposleni	penzija – 15 godina	21.2% poslodavac	9.76% poslodavac 9.76% zaposleni	19.5% poslodavac 9.5% zaposleni	14% poslodavac 4% zaposleni
Drugi sloj	Januar 2002.	Januar 2002.	Januar 1998.	Januar 2002.	Januar 2006.	Januar 1999.	Jun 2008.	Januar 2005.

Uslovi	Obavezno za mlade od 42 godine	Obavezno za mlade od 40 godina Dobrovoljno za lica od 40 do 50 godina	Obavezno za novo zaposlene Dobrovoljno za ostale	Obavezno za mlade od 45 godina Dobrovoljno za ostale	Obavezno za novo zaposlene Dobrovoljno za ostale*	Obavezno za mlade od 30 godina Dobrovoljno za lica od 30 do 50 godina	Obavezno za mlade od 35 godina Dobrovoljno za lica od 35 do 45 godina	Obavezno za novo zaposlene Dobrovoljno od januara 2008.
Stopa doprinosa prema stubovima	5% zaposleni	5% zaposleni	8% zaposleni	5-15% zaposleni 5-15% poslodavac	7.12% poslodavac	7.3% zaposleni	2% zaposleni sa uvećanjem na 6% za zaposlene do 2016.	9% poslodavac
Prihodi kao % BDP u 2020.	20-25%	25%	32%	8%	26%	34%	9%	20%
Deo radne snage	70%	80%	45%	30%	25%	70%	65%	75%
Parametarske penzijske reforme								
	Albanija	BiH		Češka	Crna Gora	Srbija	Slovenija	
		FBiH	RS					
Prvi sloj	PAYG-DB	PAYG-DB	PAYG-DB	PAYG-DB	PAYG-PS	PAYG-PS	PAYG-DB	
Godine penzionisanja	60 žene do 2024. 65 muškarci do 2024.	65 žene 65 muškarci	60 žene 65 muškarci	65 žene do 2030. 65 muškarci do 2030.	60 žene do 2013. 65 muškarci do 2013.	60 žene do 2011. 65 muškarci do 2011.	61 žene do 2023. 63 muškarci	
Minimalan period uplate doprinosa	Ne postoji	20 godina	20 godina	35 godina (redovno penzionisanje) 20 godina (5 godina pre vremena)	15 godina	15 godina	15 godina	
Ukupna stopa doprinosa	29.0% poslodavac 9.5% zaposleni	24% bruto zarade	24% neto zarade	21.5% poslodavac 6.5% zaposleni	9.6% poslodavac 12% zaposleni	11% poslodavac 11% zaposleni	8.85% poslodavac 15.5% zaposleni	

Napomene: PAYG-DB – sistem tekućeg finansiranja sa definisanim naknadama. PAYG-PS – sistem tekućeg finansiranja sa bodovima. PAYG-NDC – sistem tekućeg finansiranja sa obračunski definisanim doprinosima
* Sa visokim kaznama za starije radnike, pošto se samo 5 godina obračunskih prava u PAYG sistemu uzima u obzir. ** Uslovi za minimalnu penziju.

Izvor: Guardiancich (2008), Holzmann-Guven (2008).

Opšte pretpostavke

Diskutuje se o tri seta pretpostavki: prilagođavanju istorijata zaposlenja javnim šemama, funkcionisanju privatnih mehanizama i ulozi oporezivanja.⁴

Javne *pay-as-you-go* (PAYG) šeme i dalje obezbeđuju veliki broj naknada; stoga je devet grupa zaposlenih prilagođeno tako da odgovara nacionalnim pravilima obračuna i nacionalnim uslovima za ostvarivanje prava. Sve zemlje primenjuju minimum za doprinose, što je u neskladu sa zaposlenjem negovateljice i radnika u sivoj ekonomiji (3a i 3b), usled niskih, neregistrovanih dohodaka. Stoga su proučavana realistična zaposlenja (3aR i 3bR). Ovde navedene žene ne uplaćuju doprinose kada je njihov dohodak ispod nacionalnog praga.

Tabela 3 – Ekonomija i penzije u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji

	Slovenija		Hrvatska		Srbija	
	1991.	2007.	1991.	2007.	1991.	2007.
Stanovništvo (u milionima)	2.0	2.0	4.5	4.4	9.8	7.5
Osiguranci (u hiljadama)	817.0	879.0	1,839.0	1,579.0	2,296.0	1,546.5*
Korisnici (u hiljadama)	419.0	543.0	656.0	1,100.0	1,062.6	1,239.6*
Stopa nezaposlenosti	7.3	4.7	13.2	9.7	22.2	29.9
Javna potrošnja, kao % BDP	41.1	42.1	38.9**	48.3	na	44.0
Javni dug kao, % BDP	45.6	23.4	na	37.8	na	37.0
BDP <i>per capita</i> u 2007. (u USD)	23,551.0		11,552.5		5,461.9	
	2008.		2008.		Mart 2008.	
Prosečna bruto zarada	EUR 1,391.4		HRK 7,544		RSD 42,873	
Prosečna neto zarada	EUR 899.8		HRK 5,178		RSD 30,809	
Neto stopa zamene (sve penzije)	61.6%		39.3%		57.7% (samo zaposleni)	

Napomene: *Podaci se odnose na 2005. godinu. **Podaci se odnose na 1992. godinu. na – nije dostupno.

1 EUR = 7.32 HRK = 94.57 RSD = 1.49 USD, devizni kurs na dan 20. novembra 2009. godine

Izvor: Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj (EBRD), Zavod za invalidsko i penzijsko osiguranje (ZPIZ), Hrvatski zavod za penzijsko osiguranje (HZMO), Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO).

⁴ Povrh toga, koristim zapadnoevropsku klasifikaciju penzija, a ne klasifikaciju Svetske banke. Prvi stub je ovde obavezni i može se podeliti na javni i na privatni sloj; drugi stub su dobrovoljne profesionalne šeme, kojima se privatno upravlja, a treći stub su privatni dodatni penzijski planovi.

Dobrovoljne individualne i profesionalne šeme uvek su potencijalno prisutne i ne predstavljaju osobenu karakteristiku nijedne reforme (Eatwell *et al*, 2001: 141). One su, međutim, relevantne za kapacitet penzijskog sistema da zaštiti stanovništvo od socijalne isključenosti. Slovenija, Hrvatska i Srbija su tek od nedavno uvele dobrovoljne aranžmane i njihov razvoj je usporen visokim doprinosima za obavezno osiguranje. Samo se Slovenija odlikuje segmentiranim tržištem rada, na kom radnici sa srednjim i visokim dohocima u velikim preduzećima imaju profesionalno osiguranje. Ako Srbija ne uvede obavezno kapitalizovane šeme, pretpostavljam da će nastati sličan nepotpun obuhvat profesionalnim osiguranjem u kategorijama 4a, 4b, 6, 7 i 8. Time se isključuju sve žene, usled niskih zarada, zaposleni u malim i srednjim preduzećima koji nisu osigurani i radnici migranti koji se opredelje za slanje doznaka. Hrvatski scenario je neizvestan, usled dva ograničavajuća efekta. S jedne strane, profesionalne šeme imaju najviše poreske povlastice u tri posmatrane zemlje. S druge strane, nije jasno, da li će doći do dvostrukog uvećanja doprinosa za kapitalizovane šeme u budućnosti, kao što je prvobitno predviđano reformom iz 1998. godine (pogl. Vlada RH, 2006: 44). To bi na kratko zaustavilo ekspanziju dobrovoljnih mehanizama. Stoga, računam ih samo za lica sa visokim zaradama u kategorijama 7 i 8.⁵ Oni koji su dobrovoljno osigurani, počinju sa uplatom dodatnih doprinosa sa 25 godina života.

Konačno, porezi na penzijske naknade nisu relevantni za ovu studiju. U Srbiji, razlog za to je očigledan; i javne i privatne šeme (u slučaju anuiteta) su izuzete. U Sloveniji i u Hrvatskoj, situacija je drugačija; penzijske naknade se oporezuju, ali sa značajnim izuzecima. Slovenija je 2009. godine započela sa oporezivanjem penzija ljudi preko 65 godina života čiji je iznos EUR 1,230.64 mesečno, što je od prilike 137% prosečne neto zarade. Od jula 2008. godine, hrvatska poreska uprava nametnula je poreze na penzije čiji su mesečni iznosi preko HRK 3,200, što je 62% prosečne neto zarade. To znači da se samo u Hrvatskoj lica sa visokim zaradama uopšte oporezuju.

Slovenija: darežljiva i dalje, uprkos reformama

Slovenački sistem penzijskog osiguranja reformisan je dva puta tokom 1990-ih. Stanovnik (2002: 26) opisuje paket iz 1992. godine na naredni način: „*premalo i prekasno*,“ pošto je sistem i dalje predstavljao tampon za ublažavanje problema

⁵ Radi standardizacije obračuna, moje pretpostavke su sledeće: 4% doprinosi na bruto zarade nakon 25. godine života, 4% stopa realnog povraćaja tokom akumulacije i 2% tokom dekulacije, obavezni anuiteti indeksirani u cenama, 5% naknada na ulazu za provajdera anuiteta. Upotrebljavam UN tabele konstantnih očekivanih godina života za Sloveniju (2005-2006) i Srbiju (2006); a za Hrvatsku nacionalne (1998). Ono po čemu se šeme razlikuju, jesu naknade koje se naplaćaju tokom akumulacije (na ulazu, za upravljanje i druge – 0.05% neto vrednosti aktive) i dodatne poreske olakšice.

na tržištu rada. Javna šema počela je da generiše visoke deficite nakon 1996. godine, kada su smanjeni doprinosi poslodavaca. Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 1999. godine iniciran je kao napredan projekat sa „Belom knjigom o reformi penzijskog i invalidskog osiguranja u Sloveniji“, kojom je predviđen sistem bodova i privatno kapitalizovani stub srednje veličine. Nakon oštrog protivljenja socijalnih partnera, oba elementa zamenjena su parametarskim reformama, konzistentnim sa prethodnim razvojem sistema.

Ubrzo nakon zakonodavne faze, Fultz – Ruck (2001: 40) pohvalili su Zakon iz 1999. godine, povodom redukovanja naknada za oko 25% (uglavnom kroz prilagođavanje obračunske stope). Međutim, izdaci su stabilizovani samo srednjoročno i bila je potrebna nova runda reformi. Pozitivno je to što su javne penzije ostale relativno darežljive. Specifične kategorije i dalje su izložene socijalnoj isključenosti: samohrane žene sa prekidima zaposlenja imaju najlošiju perspektivu u pogledu prihoda (Stanovnik – Kump, 2008). Bez obzira na to, zaštitni mehanizmi postoje, što omogućuje Sloveniji da se kvalifikuje kao socijal-demokratski izuzetak u centralnoj, istočnoj i jugo-istočnoj Evropi.

U narednim odeljcima, predstavljeni su detaljnije aspekti slovenačkog penzijskog sistema u 2009. godini i simulirane su naknade za devet kategorija (pogledajte i <http://www.zpiz.si/>).

Penzijski sistem u Sloveniji

Državne penzije. Državne penzije predstavljaju univerzalno odstupanje od bizmarkovske prirode slovenačkog penzijskog sistema. Uvedene su 1999. godine i jedinstvene su u čitavom regionu. Predstavljaju zaštitni mehanizam poslednjeg utočišta za one koji ne ostvare prava u opštem penzijskom sistemu. U svrhu ostvarivanja prava na državnu penziju, potrebno je ispuniti uslove koji se tiču starosti od 65 godina, prebivališta u Sloveniji i u nekoj od država članica tokom 30 godina u intervalu od 15. do 65. godine života. Pravo se ostvaruje nakon provere imovine i prihoda i može da se realizuje u slučaju zarada nižih od 81.6% osnovice minimalne penzije iz prethodne godine.⁶ Državna penzija jednaka je jednoj trećini trenutne osnovice minimuma, čime je stopa zamene 18.3% u odnosu na prosečnu neto zaradu u 2009. godini.

Prvi stub – PAYG sa definisanim naknadama. Zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje (ZPIZ) je samostalna javna finansijska institucija, odgovorna za upravljanje slovenačkim javnim penzijskim sistemom. Poreska uprava (DURS) sakuplja doprinose za socijalnu sigurnost.

Sistem javnog penzijskog osiguranja je obavezan za sve zaposlene i samo-zaposlene, kao i što se doprinosi u njega mogu uplaćivati dobrovoljno. ZPIZ isplaćuje

⁶ Odnos prihoda upotrebljenog za obračun penzijskih naknada.

širok spektar naknada (EPC, 2007: 306): starosne, invalidske i porodične penzije; naknade u slučaju invalidnosti (na rehabilitaciju); dodatne i druge naknade, naročito dodatak za rekreaciju. One se finansiraju iz doprinosa za socijalnu sigurnost, koji se naplaćuju na bruto zarade i iznosi 8.85% za poslodavce i 15.5% za zaposlene, čime je pokriveno nešto iznad 70% ukupnih rashoda u 2007. godini (Ministarstvo finansija RS, 2008: 52–53).

Nemogućnost sistematskog reformisanja sistema javnih penzija 1999. godine rezultovala je akumuliranjem zastarelih normi. Pravila i propisi su kompleksni i treba ih pojednostaviti (Stanovnik, 2002: 31). *Stož penzijskog osiguranja* koristi se za obračun penzijske osnovice. Sačinjavaju ga: i) *godine radnog staža*, tokom kojih je korisnik bio osiguran i uplaćivao doprinose, ii) *period otkupa*, koji nije obuhvaćen osiguranjem, ali za koje je poslodavac (do pet godina) ili zaposleni (fakultetsko obrazovanje i vojni rok) uplatio doprinose, iii) *poseban staž osiguranja*, poput učešća u narodno oslobodilačkoj borbi. Kombinacija i) i ii) sačinjava *period osiguranja*. Na kraju, *pridodati staž osiguranja* ne uračunava se u osnovicu i relevantan je samo za ostvarivanje prava.

Po okončanju prelaznog perioda, uslovi za ostvarivanje prava na javne penzije su: starost od 63 godine za žene i 65 godina za muškarce sa 15 godina perioda osiguranja; starost od 61 godine za žene i 63 godina za muškarce sa 20 godina staža penzijskog osiguranja; starost od 58 godina sa 38 godina staža penzijskog osiguranja za žene i 40 godina staža penzijskog osiguranja za muškarce.

Osnovica nudi značajne garancije. Računa se na osnovu valorizovanih prosečnih zarada, tokom 18 uzastopnih godina zaposlenja, najpovoljnijih po osiguranika. Zaštitni mehanizmi postoje: osnovica minimalne penzije izjednačena je sa 57.5% prosečne neto zarade (u 2008. godini); ne postoji diskriminacija perioda zaposlenosti sa nepunim radnim vremenom, pošto se zarađeni dohodak prilagođava i obračunava za čitavu godinu. Postoji redistribucija od onih sa visokim zaradama ka onima sa niskim; doprinosi se ne limitiraju, dok je osnovica maksimalne penzije četiri puta veća od minimalne.

Sistemska nejasnoća zahvata i pravila valorizacije i usklađivanja. Stanovnik (2007: 6-7) objašnjava da je, u svrhu kontrolisanja rashoda, usklađivanje sa zaradama u periodu od oktobra 1990. do juna 1991. godine bilo zamrznuto. To je potkopalo horizontalnu pravičnost između različitih starosnih grupa. Stoga se, nakon 1992. godine, pojedinačne zarade valorizuju u skladu sa usklađivanjem penzija, a ne rastom zarada. Na taj način, penzijska osnovica bila je jednaka 75.1% 18-ogodišnjeg proseka zarada do 2008. godine.

Uprkos smanjenjima, usklađivanje je i dalje najskuplja stavka u slovenačkom sistemu javnih penzija. Povezano je sa rastom neto zarada i obavlja se dva puta godišnje (u februaru i u novembru), drugi put retroaktivno. Penzije koje se isplaćuju izjednačavaju se sa novim penzijama, pošto se na njih primenjuju drugačiji parametri, naročito progresivno niže obračunske stope. Na taj način, svakog februara primenjuje se koeficijent smanjenja.

Stož osiguranja utiče na obračun penzijskih naknada: 38% osnovice za žene i 35% osnovice za muškarce za prvih 15 godina i 1.5% za svaku dodatnu. Održavanjem konstantnosti valorizacije, kompletan period staža osiguranja omogućuje 54.4% penzijske osnovice.

Postoje i bonusi i umanjenja. Bonusi su dvojaki: ako je staž osiguranja duži od potrebnog, pre sticanja starosnog uslova za penzionisanje, svaka dodatna godina vredi više u osnovici (do 3.6% od ukupne cifre); ako su godine penzionisanja više od potrebnih, svakim mesecom uvećava se čitava penzijska naknada za jedan procenat (do 7.2%). Smanjenja su samo u jednoj formi. Ako se osiguranik penzionise pre ispunjenja starosnog uslova i ako ima manje od punog staža osiguranja, njegove naknade se za stalno umanjuju za varijabilan iznos (do 18%).

Drugi i treći stub. Dodatne penzije postoje od početka 1990-ih, ali niski poreski podsticaji usporavaju njihov razvoj. Zakon iz 1999. i amandmani iz 2001. godine, dali su veći podstrek njihovom razvoju. Postoje dobrovoljne profesionalne i individualne šeme, a od 2004. godine, i obavezno penzijsko osiguranje za zaposlene koji uplaćuju doprinose u javni penzijski sistem. Bez obzira na to, slovenačke dodatne penzije opterećene su nizom negativnih faktora: neobuhvatnom institucionalnom strukturom, što je rezultat netolerantnosti prema grani finansijskih usluga; ekcesivnim garancijama; efektima „izgurivanja“ usled monopola javnog osiguranja i, najvažnije, niskim premijama i nepotpunim obuhvatom, što se odražava na sve veću segmentiranost tržišta rada (Berk – Skok, 2005).

Različiti pružaoci usluga mogu da nude privatne penzijske planove: uzajamni penzijski fondovi, penzijske kompanije, osiguravajuće kompanije i javni penzijski fond *Kapitalska družba*. Ova pravna lica podležu različitim zakonima; superviziju nad njima vrše različite agencije, imaju različiti pravni status i na različite načine evaluiraju aktivu. Posledično, njihovi proizvodi, kao i status, ne mogu se međusobno porediti. U svrhe pojednostavljenja, simulacije se odnose na uzajamne penzijske fondove, koji nameću naknadu na ulazu i do 6% doprinosa i taksu za upravljanje do 1.5% neto vrednosti aktive.

Kolektivne šeme odvojene su od individualnih 2001. godine. One imaju poreske olakšice. Kolektivne penzijske šeme imaju prioritet, pošto se odbici prvo primenjuju na doprinose poslodavaca, a kasnije do maksimuma od 24% ukupnih doprinosa za obavezno penzijsko osiguranje i 5.844% bruto zarada, na zaposlene.

Konačno, problem predstavljaju i niske premije i neadekvatno pokriće (Majcen – Verbič, 2009). Sve zajedno, dvanaest pružaoca usluga naplatilo je 1.05 milijardi evra do decembra 2007. godine, što je približno 4.5% BDP. Pokriće je nedovoljno, pošto je samo 50% aktivne populacije osigurano (uglavnom preko kolektivnih planova). Premije su izuzetno niske, s obzrom da su 2007. godine iznosile manje od 33 evra za zaposlene koji su se osigurali u *Kapitalskoj družbi* i oko 46 evra mesečno za one koji su bili kolektivno osigurani (u penzijskim

kompanijama). To je približno 3.6% prosečne bruto zarade. Najalarmantnije je to da su čak i ovi iznosi previsoki za radno intenzivne industrije, čiji zaposleni nisu prijavljeni u trećem stubu.

Invalidske penzije. Slovenačko zakonodavstvo prepoznaje tri kategorije invaliditeta, u vezi sa ostvarivanjem penzije (mora postojati gubitak radne sposobnosti od najmanje 30%). U slučaju profesionalne bolesti ili povrede na radu, naknade se isplaćuju bez obzira na uplatu doprinosa. U drugim slučajevima, pojedinci moraju uplaćivati doprinose tokom jedne trećine perioda od svoje 20. godine do trenutka nastupanja invalidnosti.

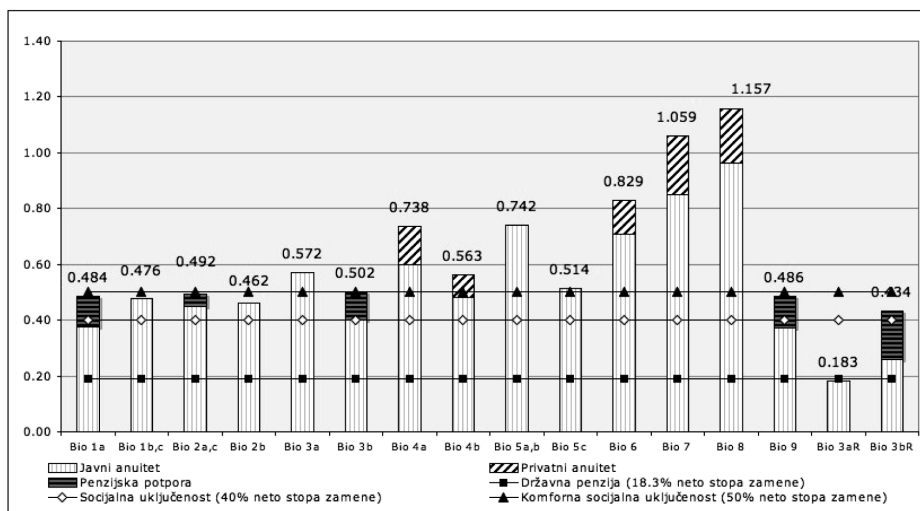
Invalidske naknade se obračunavaju kao i starosne penzije, tj. koristi se osnovica obračuna od 18 godina. Invalidski penzioneri imaju pravo na *pridodati staž osiguranja*: dve trećine vremena do invalidnosti do 58. godine života i polovina perioda između 58. i 61. godine života za žene, tj. 63. za muškarce. Osiguranik ima pravo da odluči, da li će ostvarivati pravo na invalidsku ili na starosnu naknadu, u zavisnosti od toga, koja je višeg iznosa. Dodatno, invalidske penzije ne mogu biti niže od 48% minimalne penzijske osnovice za žene i 45% minimalne penzijske osnovice za muškarce.

Specijalne šeme. Brojne radne kategorije isključene su iz reformisanog penzijskog sistema. Specijalnim zakonima i dalje se regulišu penzije koje se finansiraju iz budžeta za učesnike II svetskog rata, policajce, carinike. Ovim kategorijama, koje imaju pravo na beneficirani radni staž (do 18 meseci za godinu dana), zagaranovano je učešće u Fondu za obavezno dodatno osiguranje, maloj kapitalizovanoj šemi, kojom upravlja država. Poslodavci plaćaju doprinose i oni moraju da budu bar jednaki gore navedenim bonusima.

Zaštita pojedinaca i parova

Kao što se može videti sa *Slike 1*, mogućnost socijalne isključenosti u Sloveniji je mala, čak i za pojedince. Oni sa najlošijim istorijatom zaposlenja su negovateljica koja je u braku i radnik u svojoj ekonomiji (3aR i 3bR), koji imaju pravo na državnu penziju ili su pak njihovi periodi akumulacije kratki. Ovaj zaključak upućuje na to da, slično drugim zemljama, u Sloveniji samohrane žene imaju najlošiju dohodovnu perspektivu nakon penzionisanja. Većina žena ima niže naknade od muškaraca. Nekvalifikovani radnici iz maloprodajnog sektora (1a i 1b,c), kao i kvalifikovani radnici u socijalnoj sferi (2a,c i 2b) neće dosegnuti komfornu liniju socijalne uključenosti. Razliku među ženama ustanovljava dužina staža osiguranja. Negovateljica koja je u braku (3a) imaće više naknade od bolje kvalifikovanih radnika u socijalnoj sferi (2a,c i 2b) koji imaju 10 do 20 godina kraću akumulaciju.

Slika 1 – Simulacije individualnih istorijata zaposlenja u Sloveniji



Muškarci su iznad komforne linije socijalne uključenosti. Čak se i radnik migrant (9) nalazi neznatno ispod ove linije, usled kratke akumulacije. Mesto zaposlenja je od suštinskog značaja; nije verovatno da će mala i srednja preduzeća i radna mesta za manje kvalifikovane, biti uključeni u mehanizme dodatnih kolektivnih penzija. U stvari, nekvalifikovani radnik u automobilskoj industriji (4a) dobija naknade slične onima koje ima povremeno zaposlen radnik (5a,b), samo po osnovu veličine poslodavca. I nezaposleni i radnici sa invaliditetom (4b i 5c) su adekvatno zaštićeni. Niko od lica sa visokim prihodima neće se suočiti sa rizikom isključenosti.

Ne postoji poseban režim za parove. Stoga bračnost održava relativno visok prihod za domaćinstvo ili ga poboljšava u slučaju žena sa kratkim periodima akumulacije. Jedina dva para koja su ispod komforne linije socijalne uključenosti su onaj koji sačinjavaju negovateljica, koja ima pravo na državnu penziju samo i nezaposleni ili radnik sa invaliditetom (3aR&4b i 3aR&5c).

Uopšteno, Slovenija dovoljno štiti ljude sa kratkim periodima akumulacije i poseduje dobre zaštitne mehanizme protiv rizika na tržištu rada.

Državne penzije. Slovenačko zakonodavstvo o minimalnim zaradama nije u skladu sa istorijatima zaposlenja negovateljica koje su u braku, kao i radnika u sivoj ekonomiji (3a i 3b), koji plaćaju doprinose na minimalne zarade, čak i kada njihov prihod padne ispod minimalne zarade. To narušava ovu simulaciju. Stoga, te godine se jednostavno isključuju iz dva revidirana istorijata zaposlenja (3aR i 3bR). Shodno tome, 3aR dobija državnu penziju usled toga, što ima period staža osiguranja od samo 12 godina, što znači da dobija 18.3% prosečne neto zarade.

Iako 3bR dobija i dalje starosnu penziju od ZPIZ, neto stopa zamene opada na 40.1%, što je neznatno iznad linije socijalne uključenosti.

Naknade za nezaposlene. Služba za zapošljavanje obračunava i isplaćuje dospele naknade. Trajanje isplate se kreće od tri meseca za 1-5 godina staža osiguranja do 24 meseca za lica sa preko 25 godina staža osiguranja, koja nisu mlađa od 55 godina. Povrh toga, za one čije su naknade istekle, ali im nedostaju tri godine za odlazak u penziju, Služba plaća doprinose dok se ne penzionišu – kao i kod nekvalifikovanog radnika, koji postane stalno nezaposlen (4b). Naknade za nezaposlenost iznose do 70% prosečne zarade u prethodnih 12 meseci tokom prva tri meseca, a nakon toga 60%. Naknada za nezaposlene kreće se od 45.56% minimalne bruto zarade do trostruko većeg iznosa. Ako se lice prijavi nadležnoj službi, ali ne prima naknadu, to predstavlja period staža osiguranja, u smislu pridodatog perioda staža osiguranja.

Briga o starima. Negovateljica koja je u braku (3a) je u obavezi da se brine o članu porodice sa invaliditetom u toku perioda od 5 godina. U skladu sa slovenačkim zakonodavstvom, lice koje se stara o drugoj osobi u svojoj kući, predstavlja radnu kategoriju, i to od 2004. godine. Ovi ljudi se finansiraju iz budžeta i dobijaju naknade u iznosu minimalne zarade.

Porodiljsko odsustvo. Sve majke u mojim simulacijama rodile su decu, tako da su ostvarile pravo na dve godine roditeljskog odsustva. Ono se deli na i) porodiljsko odsustvo, koje traje 105 dana i koje obično koriste majke; ii) odsustvo radi nege deteta, koje traje dodatnih 260 dana, i o čijoj raspodeli odlučuju roditelji deteta. Konačno, postoji i očinsko odsustvo, do 90 dana pre detetove treće godine života. Ni jedan muškarac u ovim istorijatima zaposlenja ne dobija odsustva.

Doprinosi se plaćaju tokom čitavog perioda; od strane poslodavca, ako je lice bilo zaposleno; iz budžeta, ako nije bilo zaposleno. Roditelj ima pravo na materijalni dodatak, koji se zasniva na dohotku tokom poslednjih 12 meseci. Ako je roditelj radio kraće od 12 meseci, onda se ostatak koji nije radio obračunava u iznosu od 55% minimalne naknade. Zamena je potpuna i iznosi između 55% minimalne zarade i 250% prosečne zarade u Republici.

Stručno i tercijarno obrazovanje. Kvalifikovani radnici 7 i 8 kupuju četiri godine obaveznih doprinosa za svoje fakultetske studije. Ove godine ne ulaze u osnovicu od 18 godina, ali predstavljaju dokupljeni period i računaju se kompletno u staž penzijskog osiguranja. Ostali, kao što je kvalifikovani radnik sa povremenim zaposlenjem u socijalnom sektoru (2a,c i 2b) i radnik sa povremenim zaposlenjem u automobilskoj industriji (5a,b i 5c) ne mogu otkupiti svoje godine stručnog obrazovanja. Oni moraju biti dobrovoljno osigurani.

Invalidske penzije. Radnik sa povremenim zaposlenjem u automobilskoj industriji (5c) doživljava nesreću van posla u 54. godini života. Na osnovu toga, on ostvaruje pravo na invalidsku penziju. Prema slovenačkom zakonu, on je uplaćivao

doprinosu 31 godinu pre nastupanja invalidnosti i dobija 4.5 godine pridodatog perioda staža osiguranja.

Penzijski dodaci. Simulacije obuhvataju dva dodatka: i) *godišnji* dodatak, koji je jednakog iznosa za sve, ali je viši za one čije su penzijske naknade niže od minimalne penzije sa punim godinama za penzionisanje; ii) *penzijsku podršku*, na koju se ostvaruje pravo po proveru prihoda i imovine i koja predstavlja dodatak na penzijsku naknadu u iznosu do 81.6% minimalne penzijske osnovice. Ovaj isti iznos se zatim upotrebljava kao maksimum za mesečni prihod u narednoj godini. *Penzijsku podršku* dobijaju lica sa zaposlenjem 1a, 2a,c, 3b i 3bR. Inostrani radnik, muškog pola (9) takođe ima ovo pravo.

Dodatne penzije. Izuzev samo-zaposlenih, osiguranici imaju profesionalne planove u uzajamnim penzijskim fondovima. Drugi stub omogućuje nekvalifikovanom radniku koji se prevremeno penzionise (4b) da bude iznad komforne linije socijalne uključenosti. To ne menja sliku značajno; lica sa visokim prihodima i velika preduzeća su osigurani, čime se samo pogoršava prethodno postojeća situacija segmentiranosti tržišta rada. Jedina osoba ispod linije socijalne uključenosti (3aR) treba da štedi preko 40% svog prijavljenog dohotka, da bi kupila anuitet vredan 40% prosečne neto zarade.

Hrvatska: privatne šeme nisu u mogućnosti da kompenzuju nedostatke javnog sistema

Usled domovinskog rata (1991–1995), hrvatski penzijski sistem tokom 1990-ih korišćen je kao mreža socijalne sigurnosti za raseljene, nezaposlene i naročite interesne grupe, poput boraca. U svrhu sprečavanja eksplozije izdataka, premijer Nikica Valentić (iz HDZ-a) implementirao je nepromišljeno strog paket 1993. godine. Time su značajno redukovane prosečne stope zamene kod postojećih penzionera i stvoren je „dug prema starim penzionerima“, koji je izmiren deceniju kasnije. Osim toga, Valentić je planirao paradigmatiku reformu hrvatskog penzijskog sistema, koja je obustavljena.

Restrukturisanje sistema ponovo je bilo na dnevnom redu 1995. godine. Pod vođstvom Svetske banke, opunomoćeni tim (ustanovljen 1998. godine) izvršio je detaljno ispitivanje postojećeg sistema starosnih penzija. Novi prvi stub ima dva sloja. *PAYG* javni sloj bio je u funkciji još 1999. godine, dok je duboka recesija prisilila kreatore politike da odlože obavezno kapitalizovani sloj do 2002. godine. Ipak, USAID je izjavio da „*novi hrvatski penzijski sistem [... predstavlja] ogroman uspeh i jednu od najboljih reformi u Hrvatskoj do sada*“ (Hurd, 2003: 3). Kao što je argumentovano na drugim mestima (Guardiancich, 2007), potrebno je ozbiljnije proceniti reformu iz 1998. godine.

Donosioci odluka pre naglasili su fiskalne aspekte reformi (Anušić *et al*, 2003: 66), ugrožavajući time fundamentalni cilj zaštite najugroženijih kategorija od apsolutnog siromaštva. Izvestan broj sumnjivih rešenja snizio je projektovane javne *PAYG* naknade. Osim toga, kapitalizovani sloj je previše mali, a investicije previše konzervativne, da bi se kompenzovao taj nedostatak.

Kako su se razlike između naknada „starih“ i „novih“ penzionera uvećavale, kasnije vlade uvodile su korektivne mere, koje su delimično bile u neskladu sa logikom koja je inspirisala reformu iz 1998. godine. Rešavanje problema *ad hoc* merama, uvećava potkopavanje konzistencije sistema i ne popravlja situaciju potencijalnih penzionera, koji su isključeni iz ovih palijativnih poboljšanja. Nakon decenije neadekvatne politike, vreme je da se promisli Vladina strategija reformi.

Nakon detaljnog opisa postojećeg hrvatskog penzijskog sistema, slede simulacije naknada za devet grupa.

Hrvatski penzijski sistem

Stalna pomoć. U Hrvatskoj je sistem socijalne pomoći univerzalan, tj. postoji tzv. *stalna pomoć*. Pravo na stalnu pomoć ostvaruje se nakon provere prihoda i imovine i finansira se iz budžeta. Prag prihoda za utvrđivanje ispunjenosti uslova je nizak i utvrđuje se *ad hoc*. Uslovljen je veličinom domaćinstva, kao i preostalom sposobnošću za rad i samostalan život. Prag za pojedince je 2008. godine iznosio HRK 500 mesečno; HRK 750 za dvočlana domaćinstva i HRK 1,200 za tročlana domaćinstva (što je 9.7%, 14.5% i 23.2% prosečne neto zarade). Približno 170 000 hrvatskih građana ostvaruje ovo pravo stalno, tj. više od 15% penzionera.

Prvi stub – javni sloj. Hrvatskim javnim penzijama upravlja Hrvatski zavod za penzijsko osiguranje (HZMO), koji je osnovan 1999. godine, integrisanjem tri samostalna republička fonda (zaposlenih, samo-zaposlenih umetnika, ugostitelja i prevoznika i samo-zaposlenih poljoprivrednika). Poreska uprava sakuplja doprinose za socijalnu sigurnost.

Zavod isplaćuje naknade: starosnu, prevremenu, invalidsku, porodičnu, minimalnu i osnovnu penziju; naknadu za profesionalnu rehabilitaciju, naknadu u slučaju telesnog oštećenja i različite dodatke (dodaci nisu uzimani u obzir u simulaciji). Doprinosi za starosne penzije iznose 20% bruto zarade i od 2003. godine u potpunosti ih plaćaju zaposleni, radi podizanja svesnosti (Guardiancich, 2007: 104). Dele se na javni (15%) i privatni (5%) sloj. Doprinosi se ne mogu plaćati na osnovicu nižu od 35% prosečne bruto zarade, a maksimalno 600% od ovog iznosa.

Minimalna penzijska osnovica predstavlja jedino garanciju koju pruža prvi stub. Oni koji se penzionišu nakon 1999. godine bez uplate u kapitalizovane šeme, ipak će imati minimalnu penziju. Ona se obračunava množenjem prosečne zarade u prethodnoj godini u Hrvatskoj sa 0.825% za svaku godinu osiguranja. Ukoliko

je penzijska naknada ispod ovog praga, nadopunjuje se do njega iz državnog budžeta. Ova garancija je darežljivija od prostog obračuna penzija korišćenjem minimalne osnovice. Osim toga, „novim“ penzionerima kompenzuju se niže naknade, u zavisnosti od godine penzionisanja – maksimalno uvećanje od 27% ostvaruje grupa koja se penzionise 2010. godine (Puljiz, 2007). Ovaj zaštitni mehanizam ne primenjuje se na učesnike u kapitalizovanim šemama. Redistributivni element od bogatih ka siromašnima i dalje postoji, ali se ne aktivira, jer su naknade iz prvog sloja uvek ispod maksimalne penzije, tj. 3.8 penzijskih bodova pomnoženih sa periodom osiguranja individua.

Uslovi koje je potrebno ispuniti su jednostavniji i restriktivniji, u poređenju sa Slovenijom. Izuzev *perioda osiguranja* u uobičajenom zaposlenju, *period ispunjenosti uslova* sastoji se od nekoliko alternativnih izvora osiguranja. U slučaju invalidnosti, *pridodati periodi osiguranja* su relativno darežljivi.

Uopšteno, uslovi koje je potrebno ispuniti za ostvarivanje prava na HZMO penziju su: starost od 60 godina (za žene), odnosno 65 godina (za muškarce) i 15 godina staža osiguranja. I dalje postoji mogućnost prevremenog penzionisanja. Minimalne godine za odlazak u penziju postepeno su povećavane sa 55 godina za žene, odnosno 60 godina za muškarce, uporedo sa povećanjem staža osiguranja sa 30 godina za žene, odnosno 35 godina za muškarce. Stalna smanjenja za pre vremena penzionisanje, prepolovljena su 2008. godine, na 0.15% za svaki mesec koji nedostaje do ispunjenja starosnog uslova za penziju, sve do 9% za pet godina. Ne postoje bonusi.

Formula za obračun naknada iz javnog sloja, sastoji se iz dva dela. Osnovnu penziju sačinjavaju polu-univerzalna komponenta uslovljena stažom, kao i deo definisanih naknada, zasnovan na bodovima. Osnovna penzija = $0.25\% * W * Y + 0.25 * APV * PP * PF$. Polu-univerzalni deo: W = prosečna bruto zarada u Hrvatskoj u prethodnoj godini, Y = broj godina staža osiguranja. Bodovna formula = APV = aktuelna vrednost penzije, PP = lični bodovi, PF = penzijski faktor. Lični bod upućuje na odnos zarade pojedinca u odnosu na nacionalnu prosečnu zaradu, a prosečni lični bod uzima u obzir najboljih 40 godina osiguranja. Aktuelna vrednost penzije uspostavljena je 1999. godine, na izuzetno niskom nivou, čime se suštinski umanjuju čitavi penzijski rashodi.

Povrh ovog „mehanizma zamračenja“ (Guardiancich, 2007: 137), „novi“ penzioneri kažnjeni su i drugim elementima u odnosu na „stare.“ Valorizacija i usklađivanje nisu povoljni. Donosioci odluka u Hrvatskoj išli su iza švajcarskog usklađivanja; oni valorizuju aktuelnu vrednost penzije i usklađuju naknade po 50% u odnosu na rast cena i zarada. Stoga se stope zamene, kako početnih, tako i kasnijih penzija, smanjuju tokom vremena. Jedini usklađujući faktor je polu-univerzalna naknada, koja se usklađuje prema zaradama. Rezultat je bio kolaps prosečne neto stope zamene (41.4% u martu 2009. godine, sa poslednjim izmenama).

Prvi stub – privatni sloj. Od tri zemlje bivše Jugoslavije, samo je u Hrvatskoj uveden kompletno kapitalizovani obavezni sloj, koji reguliše Hrvatska agencija za nadzor finansijskih usluga (Hanfa). Centralni registar osiguranika (Regos) upravlja podacima. Ustanovljavanje drugog sloja teče nesmetano od 2002. godine. Tržište se gotovo konsolidovalo i sastoji se iz dva veća (AZ i Raiffeisen) i dva manja fonda (Erste Plavi i PBZ-CO), koji su tokom 2008. godini osiguravali oko 1.6 miliona korisnika.

Ako je namera bila da kapitalizovana komponenta predstavlja kompenzaciju za javne naknade, taj cilj nije realizovan. Drugi stub je mali, a broj fondova nedovoljan, čime se uvećavaju bojazni od oligopola. Donosioci odluka nisu uvažili preporuku Svetske banke o postepenom povećavanju stope doprinosa na 10% uz naknadno popunjavanje deficita. Umesto toga, Zakon o fondovima iz 1999. godine zamrznuo je stopu doprinosa na 5%, što je nedovoljno nisko za kompenzovanje opadajućih stopa zamene.

Uopšteno, učinak kapitalizovanog sloja je zadovoljavajući, ali njegov potencijal nije u potpunosti iskorišćen iz tri razloga: limita u pogledu minimalnog investiranja, visokih administrativnih naknada i u izvesnoj meri, relativno minimalne garancije povraćaja.

Da ne bi premašili budžet, zakonodavci su zahtevali da se minimalno 50% sredstava penzijskog fonda uloži u državne obveznice i u obveznice Hrvatske narodne banke (HNB). Ovaj minimum predstavljao je efikasan način za izbegavanje previsokih budžetskih deficita, ali je, u isto vreme, doveo do *de facto* viška u kapitalizovanim šemama – manje od 2% bruto zarada investira se u ne-državne obveznice. Novija kretanja delimično su otklonila marginalizaciju kapitalizovanog sloja, a minimalni limiti biće podignuti, po ulasku Hrvatske u Evropsku uniju. *Acquis communautaire* obavezuje države članice da se usklade sa slobodnim kretanjem kapitala.

Zakon o fondovima je inicijalno imao iracionalnu strukturu taksi i barijera za ulazak. Nakon toga, 2003. godine, uslovi za izdavanje dozvola su liberalizovani, taksa za prebacivanje je smanjena, a taksa za uspešnost ukinuta. Međutim, kao kompenzacija za niske stope doprinosa, taksa za upravljanje iznosila je 1.2% neto vrednosti aktive. Snušić (2007) je procenio da će dugotrajno smanjenje sredstava iznositi previsokih 2%. Nemogućnost automatskog regulisanja industrije i moderiranja troškova, primorali su Hanfu na postepeno smanjivanje maksimalno primenljive takse za upravljanje (uslovljene aktivom) na 0.8% u 2009. godini. Naknada za ulaz ustanovljena je na maksimalno 0.8%.

Na kraju, minimalna garancija relativnog povraćaja zasnovana je na obračunatom proseku trogodišnjeg povraćaja iz četiri fonda (neznatno drugačije od standardne stope Mirex) minus 6%. Referentni period produžen je 2004. godine. Iako ni jedna garancija još nije aktivirana (čak ni tokom katastrofalne 2008), došlo je do masovnog povlačenja.

Kada je u pitanju tržište anuiteta, Raiffeisen je jedina licencirana kompanija koja se bavi penzijskim osiguranjem. Anuiteti su obavezni i usklađuju se prema cenama. Tabele očekivanog trajanja života su iste za oba pola, čime se vrši redistribucija od muškaraca prema ženama. Uopšteno, kompanije koje se bave penzijskim osiguranjem, imaju pravo na 10% naknade na ulazu od prenetih iznosa iz penzijskih fondova. Raiffeisen je odlučio da naplaćuje 5%.

Drugi i treći stub. Dodatni stubovi predstavljaju delimično razočarenje. Uprkos značajnim poreskim olakšicama za zaposlene – godišnje poreske olakšice od HRK 12,000 na doprinose i budžetski finansirana podrška koja je jednaka sa 25% premije (do HRK 1,250) – različiti nedostaci u penzijskom dizajnu i niska svest stanovništva, sprečili su uspon dobrovoljnih fondova. Do kraja 2007. godine, na hrvatskom tržištu funkcionisalo je šest dobrovoljnih penzijskih fondova osnovanih na neodređeno vreme i dvanaest na određeno. Dobrovoljni penzijski fondovi osnovani na neodređeno vreme imali su 104 000 filijala, a fondovi osnovani na određeno vreme imali su 12 000 članova. Samo oko 15 velikih preduzeća (npr. Hrvatski Telekom) nudi profesionalne šeme. S obzirom da budući razvoj u potpunosti zavisi od sudbine obavezno kapitalizovanih šema, moje simulacije sadrže samo dodatne penzijske naknade za lica sa visokim prihodima (7 i 8). Naknada na ulazu je 7%, a naknada za upravljanje je 2% (ovo je pojednostavljivanje postojećih pravila).

Invalidske penzije. Penzijska reforma sprovedena 1999. godine odnosila se i na invalidske penzije, na koje se sada primenjuje formula obračuna koja važi za starosne penzije. Razlika se nalazi u *periodu staža osiguranja* i u različitim penzijskim faktorima. Ukoliko nastane invalidnost, iznosi obračunati u kapitalizovanom sloju koriste se za isplatu naknada ili se vraćaju HZMO-u. Ukoliko osoba sa invaliditetom ima preko 50 godina, a uplaćivala je doprinose duže od 5 godina, kombinovane naknade iz prvog i drugog sloja porede se u odnosu na punu javnu penziju. Ukoliko puna javna penzija obezbeđuje viši iznos (za sada, ali ne zadugo, to je prisutno u gotovo svim slučajevima), doprinosi se prebacuju HZMO-u.

Penzijski faktori su podignuti 2008. godine: i) 1.00 za opšti invaliditet bez preostale sposobnosti za rad, ii) za profesionalni invaliditet – 0.5 ako je lice i dalje zaposleno, 0.67 ako je i dalje zaposleno, a invaliditet je posledica profesionalnog oboljenja ili povrede na radu, 0.8 ako lice nije više zaposleno.

Period uplate doprinosa nije relevantan ako je invaliditet posledica profesionalnog oboljenja ili povrede na radu. U suprotnom, lice mora ispunjavati uslov, koji se tiče toga, da je uplaćivalo doprinose tokom jedne trećine perioda nakon svoje 20. godine (tj. 23. godine nakon profesionalne obuke i/ili 26. godine nakon univerzitetskih studija) i trenutka nastanka invalidnosti, minus vojni rok i periodi nezaposlenosti. Prilikom obračuna naknada, *staž osiguranja* sastoji se iz *perioda osiguranja* i *pridodatog perioda*. On se obračunava kao dve trećine godina od nastanka invalidnosti do starosti od 55 godina plus jedna polovina do 60. godine.

Specijalne šeme. Naknade za 177 000 zaslužnih penzionera u 2007. godini, što je skoro 16% ukupnog broja penzionera, finansiraju se iz budžeta. Učesnici domovinskog rata su kategorija koja se najbrže uvećavala i koja favorizuje birače konzervativne HDZ. Uprkos pokušajima kontrolisanja regionalnih odbora odgovornih za davanje ove privilegije, invalidnost među učesnicima rata se umnožila, često kao rezultat post-traumatskog stresnog poremećaja. Stoga je pola miliona relativno mladih muškaraca dobilo pravo na visoke naknade koje se finansiraju iz poreza, što je socijalno nepravedno, izvrće pravu sliku stvarnosti, a finansijski je pogubno (Anušić, 2007). Njihov prosečan period osiguranja je 12 godina, a prosečna neto stopa zamene u martu 2008. godine bila je 112% prosečne nacionalne zarade. Štaviše, njihove naknade su nedavno redizajnirane: minimalna penzija iznosi 45% prosečne neto zarade, a oni dobijaju dodatak do 30% za periode osiguranja kraće od 40 godina (u zavisnosti od dužine perioda tokom kog su učestvovali u ratu).

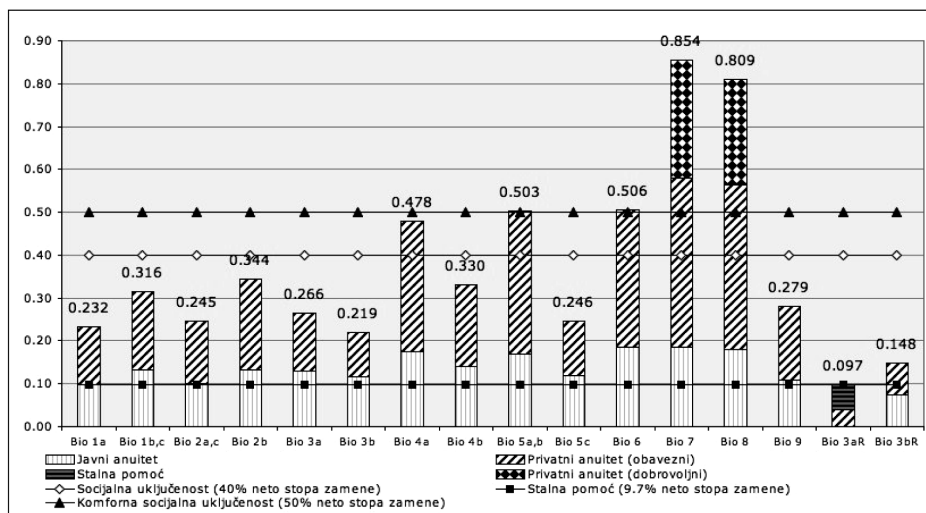
Zaštita pojedinaca i parova

Slika 2 prikazuje dve glavne razlike u poređenju sa darežljivim slovenačkim sistemom: i) sve veći značaj privatnog sloja u kom očekivane naknade, uprkos niskoj stopi doprinosa, predstavljaju između 89% i 214% *PAYG* naknade; ii) vrlo niska zaštićenost, kako muškaraca, tako i žena, u odnosu na socijalnu isključenost. Samo četiri istorijata zaposlenja: radnici sa povremenim zaposlenjem (5a,b), mali privrednik (6), snabdevač u hemijskoj industriji (7) i menadžer srednjeg ranga (8), dobijaju naknade iznad komforne linije socijalne uključenosti.

Žene su konstantno diskriminirane: ni jedna ne stiže do donje linije socijalne uključenosti. Glavni razlog za to su niske zarade. Ne čini se da duži periodi akumulacije mogu rešiti ovaj problem. Nekvalifikovani radnik i radnik sa povremenim zaposlenjem u industriji automobila svedoče da i muškarci trpe posledice kraćih perioda osiguranja. I dok su oni koji ostanu bez posla pre penzionisanja (4b) ili koji postanu invalidi (5c) značajno ispod linije socijalne uključenosti, ostali (4a i 5a,b) su neznatno ispod komforne linije socijalne uključenosti ili je neznatno prelaze. Kratka akumulacija sprečava i adekvatnu zaštitu radnika migranta (9).

U hrvatskom zakonodavstvu, gotovo da ne postoje nikakve odredbe o parovima, poput: zajedničkih penzijskih bodova tokom braka, kao što je to slučaj u Nemačkoj. Stoga je prihod domaćinstva tek zbir dve individualne penzijske naknade, čime se neke porodice nalaze iznad linije socijalne isključenosti. Četiri od 15 parova (predvođeni nezaposlenim i radnikom sa invaliditetom, 4b i 5c) nalaze se ispod linije socijalne uključenosti za parove. Osim toga, negovateljica i lice koje privređuje u sivoj ekonomiji (3aR) gubi stalnu pomoć usled nižeg praga za parove, čime se umanjuje zaštita parova (3a&4b, 3aR&5a i 3aR&6).

Slika 2 – Simulacije individualnih istorijata zaposlenja u Hrvatskoj



Socijalna pomoć. Kao i u prethodnom slučaju, konstrukcija istorijata zaposlenja 3a,b nije u skladu sa minimalnom osnovicom doprinosa u Hrvatskoj (35% prosečne zarade iz prethodne godine). Realističnije, 3aR ne može da ostvari pravo na javnu penziju, usled postojanja samo sedam godina staža osiguranja. Zbog toga naknade opadaju značajno ispod 9.7% stope zamene, što je pretpostavljeni prag za socijalnu pomoć, na osnovu čega se vrši isplata dodatka iz budžeta. Iako 3bR ipak ostvaruje pravo na javnu penziju, neto stopa zamene opada na samo 14.8%, što je značajno ispod linije socijalne uključenosti.

Naknade za nezaposlene. Jedini slučaj u kom se prijavljena nezaposlenost uzima u obzir, je kada osiguranik ispunjava starosni zahtev za ostvarivanje prava na starosnu penziju, a ne i uslov koji se tiče minimalnog staža osiguranja (15 godina). Tada se naknade za nezaposlene u trajanju do pet godina, smatraju stažom osiguranja i uračunavaju u penzijsku osnovicu. Osoba na koju najlošije utiče ova odredba je nekvalifikovani radnik koji ostane bez posla u 57. godini života (4b). On će se nakon toga penzionisati sa najnižom starosnom granicom, tj. 60 godina, čime će izgubiti 9% stalne naknade.

Briga o starima. U Hrvatskoj, ona ne garantuje duži staž osiguranja, niti druge naknade, tako da 3a ne dobija ništa. Izuzetak predstavljaju negovateljji(ce) učesnika u domovinskom ratu, koji(3) dobijaju budžetsku platu i koji(e) imaju pravo na penzijsko osiguranje.

Materinsko odsustvo. Od januara 2009. godine, hrvatski kreatori politike podelili su odsustvo radi nege deteta na porodiljsko odsustvo i na roditeljsko

odsustvo. Porodiljsko odsustvo je dalje podeljeno na obavezni deo, koji izričito koriste majke. Roditelji mogu da se dogovore da podele druge periode. Po pravilu, porodiljsko odsustvo traje do šest meseci, a roditeljsko odsustvo narednih šest meseci za prvo i za drugo dete, 30 meseci za blizance i troje ili više dece. Od 2008. godine, materinske naknade su jednake prosečnoj zaradi tokom šest meseci koji su prethodili rođenju deteta, kao i što su limitirane za dodatno roditeljsko odsustvo (do približno polovine prosečne neto zarde). Nove odredbe nepovoljne su po roditelje: poslodavac mora da bude saglasan sa roditeljskim odsustvom, čime je ovo pravo dovedeno u pitanje.

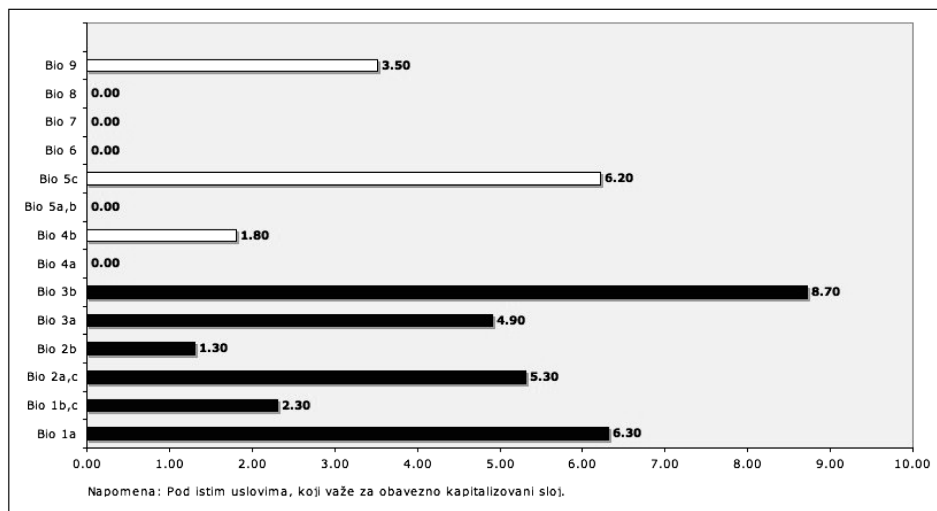
Stručno i tercijarno obrazovanje. Otkup godina provedenih van zaposlenja (npr. univerzitetske studije) nije moguć, zbog čega treba imati osiguranje prema šemi produženog osiguranja, što zahteva dobrovoljnu uplatu doprinosa. Radi pojednostavljenja, isključio sam tu opciju kod svih.

Invalidska penzija. Radnik u automobilskoj industriji (5c), kod kog invalidnost nastane u 54. godini života, upućuje na rast relevantnosti privatnog sloja u budućnosti. Pretpostavljam da ga je profesionalno oboljenje sprečilo da radi i da zaradi penzijski faktor od 0.8. U tom slučaju, čista bodovna formula generiše niže naknade (16.9% neto zamena) od nove osnovne penzije plus kapitalizovani anuitet (24.6% neto zamene). Ni jedan izbor, međutim, ne omogućuje socijalnu uključenost.

Dodatne penzije. Pošto profesionalne šeme još uvek nisu razvijene, a njihova budućnost je neizvesna, dodatne naknade obračunate su samo za snabdevača hemijskih proizvoda i menadžera srednjeg ranga (7 i 8). Iako su njihove penzije uvećane za jednu četvrtinu, relevantnost za socijalnu uključenost ostala je neznatna. Zanimljivo je obračunati koliko dodatna štednja (u obaveznom sloju) obezbeđuje socijalnu uključenost svakoj osobi koja padne ispod praga.

Slika 3 očekivano ukazuje na to, da više žena treba da štedi u poređenju sa muškarcima, kako bi se izbegla socijalna isključenost u starosti. Dva revidirana slučaja (3aR i 3bR) nisu obuhvaćena, s obzirom da bi njihove istorijate zaposlenja trebalo dalje dopuniti. Verovatno bi bilo potrebno da njihovi doprinosi budu preko 20% (3aR) i 17% (3bR) njihovog dohotka, da bi se našli blizu praga. Za druge istorijate zaposlenja, situacija je relativno ohrabrujuća. Prethodno evaluirana ekspanzija kapitalizovanog sloja na 10% stope doprinosa (pod uslovom konzistentnih dugoročnih povraćaja) mogla bi rezultovati time, da polovina istorijata zaposlenja ne bude socijalno isključena. To bi samo po sebi predstavljalo veliko dostignuće. Imajući u vidu, međutim, hrvatske finansijske probleme, to za sada nije moguća opcija.

Slika 3 – Stope dodatne štednje u Hrvatskoj



Srbija: privremeni, fiskalno ugroženi sistem

Nakon raspada Jugoslavije, srpski penzijski sistem ostao je nepromenjen čitavu jednu deceniju. Usled zakasnele tranzicije, opadajućeg učinka i smanjenja stope zaposlenosti, problemi koji su uticali na post-socijalističke šeme u Srbiji (labavi uslovi za ostvarivanje prava, nedovoljan obuhvat), bili su izuzetno ozbiljni. U periodu od 1995. do 2000. godine, penzijske naknade za čitavu godinu isplaćeni su samo tokom jedne (Lisica – Malbašić, 2009: 355–356).

Motivacija za sprovođenje reformi proizašla je iz visokog deficita (6.3% BDP u 2002). Pre 2000. godine, primenjivane su dve neodržive strategije. Stope doprinosa na bruto zarade popele su se na neverovatnih 32%, tako da su porezi na, između ostalog, gorivo, automobile i sl. uvedeni u svrhu plaćanja uvećanih troškova. Usledilo je nepravično smanjivanje troškova: u periodu od aprila 1994. do juna 1995. godine, naknade nisu usklađivane, čime je stvoren veliki dug, koji je tek skoro otplaćen (Petraković, 2007). Tek nakon raspada Miloševićevog režima, reforme su počele ozbiljno da se razmatraju. Do sada su ozakonjena tri paketa promena.

Tokom 2001. godine, na dnevni red stupile su parametarske restrikcije. Obavezne godine penzionisanja uvećane su za tri godine za sve (odjednom), a stope doprinosa smanjene na 19.6%, na osnovu čega su izdaci za penzije u 2002. godini bili pokriveni samo 55% (Arsić, 2005: 62). Kvartalna primena švajcarske formule zamenila je mesečno usklađivanje prema zaradama. Minimalne penzije su smanjene.

Kreatori politike sproveli su paradigmatičku penzijsku reformu sredinom 2003. godine. Umesto uzimanja u obzir deset godina najpovoljnijih po osiguraničaka za obračun penzijske naknade, uveden je sistem bodova, kojim su obuhvaćeni doprinosi tokom čitavog radnog veka. Osnovica doprinosa je proširena, kako bi se presekli kanali izbegavanja uplate, a uslovi za ostvarivanje prava na invalidsku penziju, kao i na prevremenu penziju, su pooštreni.

Konačno, u trećoj rundi, Srbija je dobila zajam od Svetske banke. U reformi iz 2005. godine, uvedene su dobrovoljne privatne individualne i profesionalne penzijske šeme, dodatno su pooštreni uslovi za ostvarivanje prava i realizovano je usklađivanje naknada prema cenama. Tri samostalna fonda (zaposlenih, samostalno zaposlenih i poljoprivrednika) su 2008. godine integrisana u Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO). Njihova finansijska konsolidacija (planirana je za 2011. godinu) postignuta je 2009. godine. Polako se ustanovljava Centralni registar svih podataka koji se odnose na socijalnu sigurnost i poreze.

U narednom odeljku, predstavljeni su detaljnije aspekti srpskog penzijskog sistema i simulacije za devet grupa zaposlenja (pogledajte i <http://www.pio.rs/sr/lt/>).

Penzijski sistem Srbije

Materijalno obezbeđenje porodica. Lica bez dovoljnog perioda osiguranja ostvaruju pravo na materijalno obezbeđenje porodice (MOP). Iznosi MOP-a razlikuju se u skladu sa potrošnjom domaćinstava, a iz budžeta se dopunjava razlika između praga i dohotka porodice. U martu 2008. godine, minimalni prag iznosio je 15.7% neto prosečne zarade za jednočlano domaćinstvo, 21.5% za dvočlano, 27.4% za tročlano, 29.3% za četvoročlano i 31.3% za porodice sa više od četiri člana. Iako se usklađuje prema cenama, pretpostavljam da vrednost zamene ove naknade ostaje konstantna i da čak pada na neodrživo niske nivoe. Svetska banka kritikovala je ograničenu pokrivenost MOP-om i izdatke za MOP – 2005. godine, koristilo ga je samo 3% domaćinstava i iznosio je 0.14% BDP (World Bank, 2006: 2).

Prvi stub – sistem bodova. PIO je odgovoran za starosne, invalidske i porodične penzije, kao i za isplatu drugih naknada (naknade za profesionalnu rehabilitaciju, naknade za telesno oštećenje, itd), koje nisu značajne za ovu simulaciju.

Od sredine 2004. godine, doprinosi za starosne penzije iznose 22% bruto zarade i podeljeni su podjednako između poslodavaca i zaposlenih. Minimalna osnovica jednaka je sa 35% prosečne bruto zarade, a maksimum je 500%, čime se omogućuje izvesna redistribucija od bogatih ka siromašnima, u kombinaciji sa maksimalnim penzijama.

Uslovi za ostvarivanje prava su značajno pooštreni; obavezne godine za penzionisanje su 60 za žene i 65 za muškarce, sa 15 godina staža osiguranja (na

snazi od 2011. godine); 53 godine života i 35, odnosno 40 godina staža osiguranja i u bilo kojim godinama života sa 45 godina staža osiguranja. Pošto je ovaj period ograničen na 45 godina, radnik u automobilskoj industriji (4a) i mali privrednik (6) penzionisaće se prevremeno. Menadžer srednjeg ranga (8), koji nije dobrovoljno štedeo tokom studija, penzionisaće se tri godine kasnije, kako bi imao 40 godina staža osiguranja. To pozitivno utiče na njegove penzijske naknade i u javnoj i u privatnoj šemi.

Formula za obračun penzije je jednostavna: $PC * GP * Y$, gde je PC – lični koeficijent, GP – opšti bod, a Y – godine staža osiguranja (svaka godina preko 40 godina staža osiguranja računa se kao pola godine, čime se obeshrabruje dalja zaposlenost). Iz razloga socijalne pravde, sistem nagrađuje žene sa 15% njihove standardne naknade u trenutku penzionisanja. Troje dece daje ženama pravo na dve godine bonusa.

Naknade podležu donjoj i gornjoj granici.⁷ Prethodna minimalna penzijska naknada, na osnovu perioda staža osiguranja, konstantno je menjana. U januaru 2006. godine, iznosila je 25% neto prosečne zarade iz te godine. Usklađivanje prema cenama erodira vrednost zamene (koja je u 2008. godini već bila snižena na 21%). Ako opstane usklađivanje prema cenama, simulirana vrednost opašće na 8.5% do 2055. godine. Maksimalna penzija je kombinacija dva faktora: lični koeficijent je ograničen na 4, a godine staža osiguranja na 42.5. U martu 2009. godine, apsolutna maksimalna naknada iznosila je 102 767 RSD – što je ugrubo trostruko više od prosečne neto zarade.

Drugi i treći stub – dodatno penzijsko osiguranje. Srbija je drugi i treći stub uvela u oktobru 2005. godine i opredelila se za *ex ante* striktno regulisanje fondova. Zakon o dobrovoljnim penzijskim fondovima zahteva inicijalni kapital od milion evra za društva za upravljanje i preventivno ograničava naknadu na ulazu na 3% doprinosa, a naknadu za upravljanje na prilično visokih 2% neto vrednosti aktive. Nacionalna banka Srbije vrši superviziju tržišta. Profesionalne šeme imaju visoke poreske olakšice – 3 528 RSD u 2009. godini, tj. više od 10% od prosečne neto zarade. U odsustvu obavezno kapitalizovane komponente, pretpostavljam da je razvoj profesionalnih šema sličan onome u Sloveniji.

Invalidske penzije. U Srbiji, uslovi za ostvarivanje prava na invalidsku penziju vrlo su restriktivni i ona je rezervisana samo za one koji trajno izgube sposobnost za rad (100% invalidnost). Svi drugi moraju da ispune kriterijume koji se tiču godina starosti. Obračun je identičan obračunu za starosne penzije, ali, ako invalidnost nastane kao rezultat povrede na radu ili profesionalne bolesti, onda se obračunava 40 godina staža osiguranja; ako nije, 2/3 godina koje nedostaju do 53. godine života i polovina godina koje nedostaju do obavezne granice za penzionisanje. Uslovi

⁷ U ovom trenutku, limiti se odnose na nivo ispod kog mogu pasti stope zamene. Oni, međutim, nisu kompatibilni sa simulacijama budućih prava i biće potrebno sačiniti ažuriranje.

zavise od perioda osiguranja: za one kod kojih invalidnost nastane pre navršenih 30 godina života, dovoljno je postojanje 5 godina staža osiguranja.

Specijalne šeme. Specijalne (beneficirane) penzije strogo su ograničene u Srbiji, budući da pravo na njih mogu da ostvare samo oni koji imaju posebne umetničke zasluge i učesnici II svetskog rata. Za razliku od Hrvatske, učesnici skorašnjih ratova ne dobijaju nikakve specijalne naknade. Izuzetno, dodatne naknade mogu dobiti oni koji rade u posebnim (teškim ili opasnim po zdravlje) uslovima. Kod ovih profesija, 12 meseci staža osiguranja računa se kao 18. Shodno tome, smanjena je i starosna granica za penzionisanje, na 53 godine.

Zaštita pojedinaca i parova

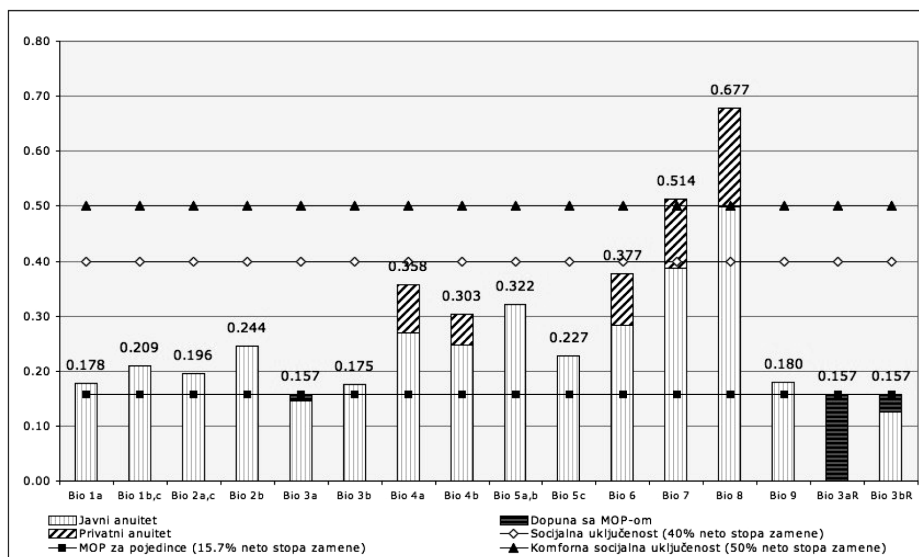
Kao što se može videti na *Slici 4*, potencijal naknada u Srbiji je najlošiji. Jedine osobe kojima penzije omogućuju prelaz preko linije socijalne uključenosti su lica koja su realizovala visoke dohotke, ali sa dodatnim penzijskim planom (7 i 8). Mali preduzetnik (6) skoro da pripada toj grupi. Ni žene, ni muškarci, koji su osigurani samo u javnom stubu, ne prilaze ni blizu 40% neto stope zamene.

Negovateljice i radnici u sivoj ekonomiji (3a, 3aR i 3bR) nalaze se ispod linije za MOP i dobijaju materijalno obezbeđenje porodice. Valorizacija cena obezvređuje naknade u toj meri, da radnik migrant (9) sa 29 godina uplate doprinosa ima neto stopu zamene od samo 18%.

Budući da je srpski penzijski sistem očigledno privremen (do poboljšanja ekonomskih uslova), ove simulacije moraju se uzeti *cum grano salis*. Primer upućuje na neverovatnost da se koeficijenti ne prilagođavaju i da je njihova relativna vrednost opstala čak 40 godina. Senzitivna politika bila bi održavanje konstantne vrednosti minimalnih penzija u odnosu na neto prosečne zarade (25% kao što je to bio slučaj 2006. godine). To ne bi rešilo problem socijalne isključenosti – ovaj minimum ne pokriva taj rizik – ali bi bar poređenje sa Hrvatskom bilo manje diskreditujuće.

Srpsko zakonodavstvo ne daje nikakve pogodnosti parovima. Sistem bodova funkcioniše nezavisno za svakog pojedinca, a prihod domaćinstva je suma obe naknade. Situacija je naročito nepovoljna za one koji ostvaruju pravo na socijalnu pomoć, koja je vezana za prihod porodice. Negovateljica i radnik u sivoj ekonomiji (3a, 3aR i 3bR) prestaju da primaju MOP usled zarada svojih supružnika. Većina parova je socijalno isključena i samo su dve porodice iznad linije socijalne isključenosti (1a&7 i 2c&8).

Slika 4 – Simulacije za zaposlenja pojedinaca u Srbiji



Izuzev ovih katastrofalnih izgleda, nije sve zla kob i tama. Izvesne odlike pružaju nadu da redistribucija i dalje predstavlja stavku dnevnog reda srpskih kreatora politika.

Materijalno obezbeđenje porodice. Kao i u prethodnim slučajevima, radnik u svojoj ekonomiji i negovateljica (3a i 3b) dobijaju 35% prosečne bruto zarade, kada njihov dohodak padne ispod određenog nivoa. Pošto to iskrivljuje rezultate, te godine se eliminišu za 3aR i 3bR. 3aR nema pravo na javnu penziju usled samo sedam godina staža osiguranja. Naknade 3bR-a tonu značajno ispod praga za socijalnu pomoć, predstavljajući skromnih 17.5% stope zamene. Budžet dopunjuje oba dohotka do MOP-a – 15.7% prosečne neto zarade.

Naknade za nezaposlene. Naknade za nezaposlene su povoljnije regulisane u Srbiji, nego u Hrvatskoj. Nacionalna služba za zapošljavanje pokriva doprinose za socijalno osiguranje tokom perioda ostvarivanja prava na naknadu. Iznosi su niži nego u drugim državama i iznose 50% prosečne zarade u prethodnih šest meseci. Naknada je limitirana na 80%-160% minimalne mesečne zarade – 31.5% i 63% prosečne neto zarade u 2008. godini. Dužina ostvarivanja prava kreće se od tri meseca za one koji su bili osigurani od 1-5 godina, sve do 12 meseci za one koji su bili osigurani preko 25 godina. U slučaju da nezaposlenom nedostaju dve godine do penzije, Služba za zapošljavanje isplaćuje naknadu tokom 24 meseca. Takva odredba je povoljna za nekvalifikovanog radnika (4b), koji ostane bez posla u 57. godini života. On ima pravo na 18 meseci naknade za nezaposlene, dok ne realizuje 40 godina staža osiguranja.

Briga o starima. Kao i u Hrvatskoj, briga o starima ne podrazumeva ostvarenje dodatnih naknada. Postoje gerontodomačice, koje zapošljavaju lokalni centri za socijalni rad i koje pomažu starima kojima je potrebna pomoć. Međutim, u pitanju je profesija po sebi.

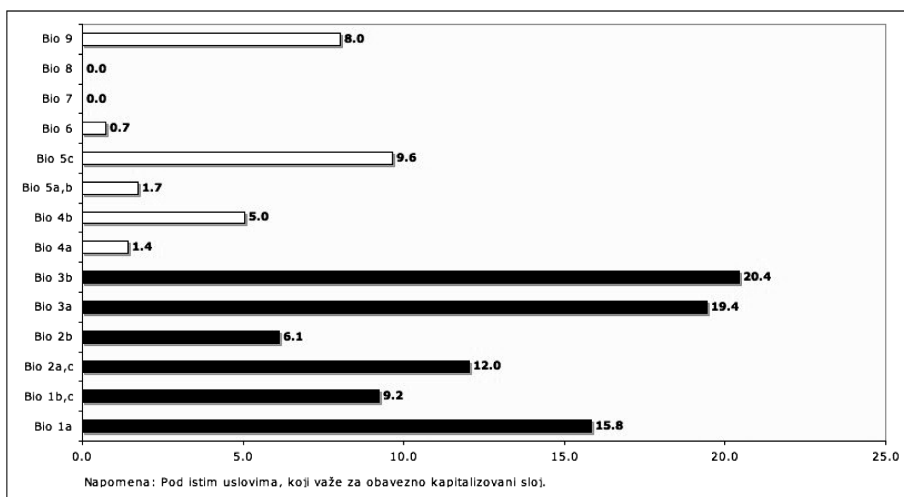
Materinsko odsustvo. Žene koje su rodile decu u mojoj simulaciji imaju dve godine odsustva. Materinsko odsustvo traje do tri meseca. Po isteku tog perioda, majka ili otac deteta mogu da ostvare pravo na plaćeno odsustvo radi nege deteta do isteka 365 dana. Naknada iznosi 100% plate realizovane u prethodnoj godini, ukoliko je majka osigurana duže od šest meseci, 60% ukoliko je osigurana od tri do šest meseci i 30% ukoliko je osigurana kraće. Za treće dete, period odsustva je dve godine. Najniži iznos naknade je jednak minimalnoj zaradi, a najviši je jednak petostrukom iznosu prosečne zarade.

Stručno i tercijarno obrazovanje. Ni u Srbiji otkup godina izvan zaposlenja nije dozvoljen. Niko nije dobrovoljno osiguran tokom univerzitetskih studija ili stručne obuke.

Invalidska penzija. Pretpostavka je da radnik u automobilskoj industriji (5c) postane invalid i da nije u mogućnosti da pronade novo zaposlenje iz razloga koji se ne odnose na rad. Tada on ima pravo na dodatnih pet godina staža osiguranja, tj. 36 ukupno. Budući da se invalidske penzije obračunavaju kao i starosne, invalidski penzioner je socijalno isključen.

Dodatne penzije. Glavna pretpostavka je da se srpsko tržište dodatnih penzija razvija slično slovenačkom. Kako naknade iz samog javnog stuba ne garantuju socijalnu uključenost, ekspanzija dobrovoljnog osiguranja na oba pola i na sve dohodovne stratume je od suštinskog značaja.

Slika 5 – Stope dodatne štednje u Srbiji



Slika 5 upućuje na to, da niske javne naknade predstavljaju problem za sve, osim za radnike u automobilskoj industriji, koji nisu nezaposleni i koji nisu invalidi (4a i 5a,b) i za samo-zaposlene (6). Nakon 25. godine života, dodatna štednja potrebna za ostvarivanje socijalne uključenosti, treba da bude izuzetno visoka, i do 20,4% za majke i neformalne negovateljice (3b). Uključivanje revidiranog istorijata zaposlenja 3bR dodatno pogoršava sliku, pošto su njoj potrebne zapanjujuće stope štednje od 38.5%, da bi izbegla socijalnu isključenost.

Komparativni zaključci

Ova studija završava se poređenjem tipova sistema u tri države i njihovog uticaja na rizik socijalne isključenosti. U *Tabeli 4* jasno se vidi da se ova tri sistema, koja su nastala 1991. godine iz zajedničke zakonodavne osnove, sada radikalno razlikuju. Razmatranja inercije u razvoju sistema i institucionalnog razvoja je izvan opsega ovog rada. Međutim, proučavanje penzijskog mikrokosmosa koji potiče iz bivše Jugoslavije, moglo bi da rasvetli različite aspekte institucionalne evolucije.

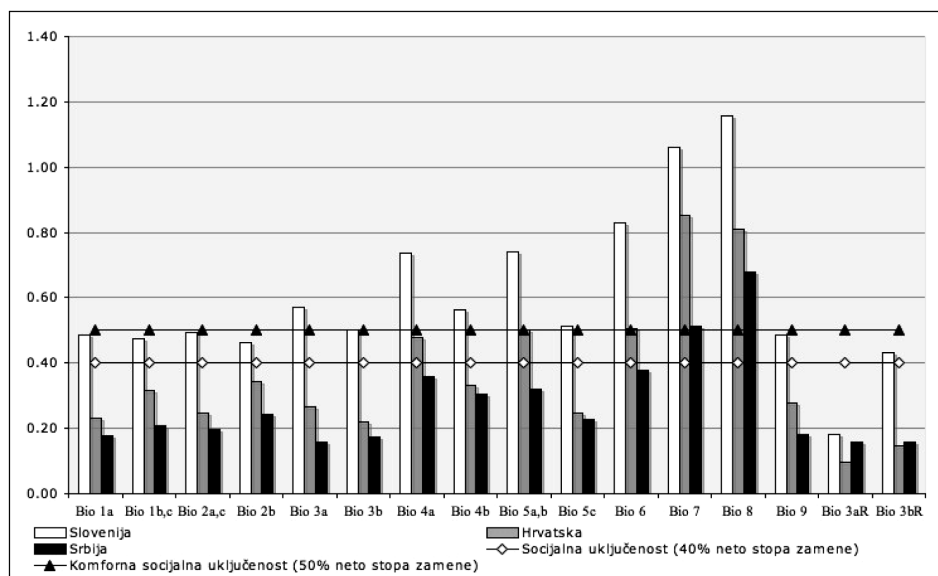
Otkrivaju se tri zanimljive karakteristike. Kao prvo, sve tri države su i dalje „mačo“ društva, gde se tradicionalna uloga žene odražava i kroz različite godine za penzionisanje. Stoga je prvi korak ka poboljšanju formalne jednakosti i potencijala njihovih naknada podizanje starosne granice za penzionisanje žena. Kao drugo, samo je Hrvatska prenela sve socijalne doprinose na zaposlene, čime se eksplicitno penzijski troškovi pripisuju radnicima. Druge dve države treba da idu u istom pravcu. Kao treće, postoji ogromna pozitivna veza između jednostavnosti svakog sistema i njegove strogoće, koja je u Sloveniji vrlo niska, a u Srbiji vrlo visoka. Sa stanovišta različitosti stepena finansijskih ograničenja u trenutku sprovođenja reformi, verodostojno je pripisati ove razlike različitoj izloženosti zemalja *Bretton Woods* institucijama. Stoga, budžetski pritisci u Sloveniji bili su niski, na osnovu čega je uticaj Svetske banke bio ograničen, dok je situacija u Srbiji dramatično drugačija.

Tabela 4 – Penzijske reforme u bivšoj Jugoslaviji

	Slovenija (1997-1999)	Hrvatska (1999-2002)	Srbija (2002-2009)
	Više-stubni tip		
	Državna penzija + PAYG DB + Dobrovoljne šeme	PAYG DB (sistem uslovljen stažom i bodovi) + Obavezne šeme + Dobrovoljne šeme	PAYG DB (sistem bodova, 1.15 penzijski faktor za žene) + Dobrovoljne šeme
	Uslovi		
Obavezne godine za penzionisanje	61 – žene 63 – muškarci	60 – žene 65 – muškarci	60 – žene 65 – muškarci
Stož osiguranja	15 godina	15 godina	15 godina
	Doprinosi		
Zaposleni	15.5%	20%	11%
Poslodavac	8.85%		11%
Min. osnovica	Minimalna zarada	35% prosečne zarade	35% prosečne zarade
Maks. osnovica	Nema maksimuma	600% prosečne zarade	500% prosečne zarade
	Naknade		
Osnovica obračuna	18 godina najpovoljnijih po osiguranika	40 godina najpovoljnijih po osiguranika	Čitav radni vek
Usklađivanje	Prema zaradama	Prema zaradama-cenama	Prema cenama
Min. penzija	35% minimalne penzijske osnovice	Ne postoji, samo minimalna penzijska osnovica	25% prosečne zarade u 2006. (usklađivanje prema cenama)
Maks. penzija	Obračunata kao 400% minimalne penzijske osnovice	3.8 prosečnih penzijskih bodova	4 prosečnih penzijskih bodova i 42.5 godine uplate doprinosa

Što se tiče darežljivosti sistema, *Slika 6* prikazuje da Slovenija i dalje garantuje pravične stope zamene, kao i da je Hrvatska prati u tome, iako na velikoj udaljenosti, a da je Srbija izuzetno stroga.

Slika 6 – Poređenje naknada pojedinaca



Slovenački sistem je darežljiv sa stanovišta centralno evropskih standarda, uprkos redukovanju stope zamene. Postojeće penzije se kompletno usklađuju, periodi atipičnog zaposlenja i neuplaćivanja doprinosa se pravično tretiraju. Naknade za nezaposlene relativno su liberalne, roditeljsko odsustvo omogućuju kompletnu naknadu dohotka, a staranje o članu porodice predstavlja radnu kategoriju. Dozvoljen je otkup godina provedenih na studijama ili perioda vojnog roka.

Ne može se reći isto za Hrvatsku i za Srbiju. Hrvatski sistem nalazi se između ova dva ekstrema. On je strog, pošto usklađivanje nije izdašno, aktuelna vrednost penzije postavljena je neopravdano nisko, a koncept minimalnih penzija praktično je napušten. Međutim, niske javne naknade se delimično dopunjuju iz obaveznog kapitalizovanog sloja. Srpske penzije su najmanje liberalne u regionu. Usklađivanje prema cenama i valorizacija će, *ceteris paribus*, dovesti do toga da više starih bude siromašno.

Bez obzira na to, srpski penzijski sistem je neznatno redistributivniji od hrvatskog. Minimalna penzija u Srbiji je niska, ali bar postoji. Periodi tokom kojih nisu uplaćivani doprinosi bolje se tretiraju. Srpski zakon garantuje zamenu kompletnog dohotka tokom jedne godine roditeljskog odsustva i ograničeno pokriva periode nezaposlenosti. U Hrvatskoj, periodi nezaposlenosti nisu relevantni, a staranje o članu porodice priznaje se samo za učesnike domovinskog rata. Ni u Hrvatskoj, ni u Srbiji nije moguće otkupiti periode nezaposlenosti.

Situacija u kojoj se nalaze žene, zabrinjavajuća je u sve tri zemlje. Uprkos darežljivosti sistema, samohrane žene u Sloveniji uživaju nizak nivo zaštite. (Skromna) univerzalna državna penzija je njihova jedina zaštita. U Srbiji žene automatski dobijaju 15% više naknade, ali to ne poboljšava značajno njihov dohodovni status. U Hrvatskoj sve žene u simulaciji su socijalne isključene i ne postoje nikakve korektivne mere za to. Parovi imaju bolju perspektivu u sve tri zemlje; međutim, ni u jednoj zemlji, zaključenje braka, kao ni razvod, nemaju nikakvog efekta na penzijska prava.

Kao rezime, svaki sistem ima svoje prednosti i nedostatke i ni jedan ne može izbeći dalje reforme. Slovenački javni stub previše je kompleksan i generisaće ogromna finansijska opterećenja u budućnosti. Javne naknade treba redukovati, a dodatne penzije kompletno podržati: obuhvat je i dalje samo 50%, a doprinosi su niski. Hrvatske *PAYG* penzije su jednostavnije od slovenačkih, ali postoje neopravdani izuzeci koje treba eliminisati, poput zaslužnih penzionera. Kapitalizovani obavezni sloj treba da se proširi na prvobitno planiranu 100% stopu doprinosa. Konačno, srpski javni stub je najjednostavniji od tri posmatrana, ali je i najmanje darežljiv. Ohrabrujuće je to što se njegova štedljivost percipira kao privremena i neće se okončati automatski stabilizatorima kao što je to slučaj u Federaciji BiH ili u Republici Srpskoj. Dodatne penzije nisu razvijene i treba ih smatrati alternativom obavezno kapitalizovanom stubu, usled postojeće i verovatne fiskalne situacije.

Prevod sa engleskog: Natalija Perišić

Literatura

- Anuših, Z. (2007): Pension System and Pension Reform in Croatia. Background Paper. *Public Finance Review*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Anuših, Z. – O’Keefe, P. – Madzarevih-Šujster, S. (2003): Pension Reform in Croatia, Pension Reform Primer. *Social Protection Discussion Paper Series No. 0304*. Washington, D.C.: Social Protection Unit, The World Bank.
- Arsih, V. (2005): Pretpostavke i perspektive reforme penzijskog sistema u Srbiji (Preconditions and Perspectives for the Pension System Reform in Serbia). *Finansije*, 60(1–6): 58–71.
- Berk, A. Š. – Skok, M. (2005): Prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje v Sloveniji (Voluntary and Supplementary Pension Insurance in Slovenia). *Bancni vestnik*, 54(3): 17–24.
- Eatwell, J. – Elmann, M. – Karlsson, M. – Nuti, M. – Shapiro, J. (2000): *Hard Budgets, Soft States*. London: Institute for Public Policy Research.

- EPC (2007): Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States. *European Economy Occasional Papers Number 35 – November 2007*. Brussels: The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Fultz, E. – Ruck, M. (2001): Pension Reform in Central and Eastern Europe: Emerging Issues and Patterns. *International Labour Review* 140(1): 19-43.
- Government RH (2006): *Strateški okvir za razvoj 2006–2013* (Strategic Framework for Development 2006–2013.) Zagreb: Republika Hrvatska – Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.
- Guardiancich, I. (2007): The Political Economy of Pension Reforms in Croatia: 1991–2006. *Financial Theory and Practice*, 31(2): 95–151.
- Guardiancich, I. (2008): Southeast European Pension Systems and Three Types of Reform Unsustainability. *Südosteuropa* 56 (4): 480–502.
- Holzmann, R. – Guven, U. (2008): *Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern, and Southeastern Europe: Nine Country Studies*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Hurd, P. (2003): *Pension Reform in Croatia: One Year Later. Capital Market Implications*. Arlington, VA: Carana Corporation.
- Majcen, B. – Verbić, M. (2009): The Slovenian Pension System in the Context of Upcoming Demographic Developments. In: Holzmann, R. – MacKellar, L. – Repanšek, J. (eds): *Pension Reform in Southeastern Europe: Linking to Labor and Financial Market Reform*. Washington, D.C.: The World Bank, 73–87.
- Meyer, T.– Bridgen, P. (2007): Private Pensions versus Social Inclusion? Citizens at Risk and the New Pensions Orthodoxy. In: Meyer, T. – Bridgen, P. – Riedmüller, B. (eds): *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 3–43.
- Meyer, T. – Bridgen, P. – Riedmüller, B. (eds.) (2007): *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-State Provision for Citizens at Risk in Europe*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Ministry of Finance RS (2008): Bilten javnih financ. Letnik X: 9. (Bulletin of Public Finance. Year X, No. 9.) Ljubljana: Republika Slovenija, Ministrstvo za Finance.
- Petrakovich, D. (2007): Reforma sistema penzijsko-invalidskog osiguranja u Srbiji (Reform of the Pension and Disability System in Serbia). *Industrija*, 35(2): 29–46.
- Puljiz, V. (2007): Hrvatski mirovinski sustav: korijeni, evolucija i perspective (The Croatian Pension System: Roots, Evolution and Perspectives). *Revija za socijalnu politiku* 14(2): 163–192.

- SPC (2006): Current and Prospective Theoretical Replacement Rates. *Report by the Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)*, http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/isg_repl_rates_en.pdf.
- Stanovnik, T. (2002): The Political Economy of Pension Reform in Slovenia. In: Fultz, E. (ed.): *Pension Reform in Central and Eastern Europe*. Volume 2: *Restructuring of Public Pension Schemes: Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*. Budapest: ILO Subregional Office for Central and Eastern Europe, 19–73.
- Stanovnik, T. (2007): Uvedba tockovnega sistema v pokojninski sistem Slovenije (The Introduction of the Point System into the Slovenian Pension System). *IB Revija* 41(3–4): 4–13.
- Stanovnik, T. – Kump, N. (2008): *Socialno-ekonomski položaj upokojencev in starejšega prebivalstva v Sloveniji* (The Socio-Economic Condition of Pensioners and of the Older Population in Slovenia). Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
- Whitehouse, E. (2007): *Pensions Panorama: Retirement-Income in 53 Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2006): *Serbia Social Assistance and Child Protection Note. Report No. 35954-YU*. Washington, D.C.: The World Bank.

Igor Guardiancich

PENZIJE I SOCIJALNA UKLJUČENOST U TRI ZEMLJE BIVŠE JUGOSLAVIJE: SLOVENIJI, HRVATSKOJ I SRBIJI

R e z i m e

Nadovezujući se na istraživanje koje su sproveli Meyer i saradnici (2007), ova studija primenjuje istorijate zaposlenja, u svrhu procene načina na koje se penzijski sistemi u tri zemlje bivše Jugoslavije bore protiv socijalne isključenosti starih. U ovom članku načinjena je simulacija penzijskih prava u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji i data su dva široka zaključka. Prvi, ova tri penzijska sistema, koja su potekla iz zajedničkog zakonodavnog osnova, iako u zemljama sa značajnim razlikama, sa stanovišta ekonomskog razvoja, sada se razlikuju u gotovo svakom aspektu. Stoga bi dalje istraživanje trebalo da analizira čitav penzijski mikrokosmos bivše Jugoslavije i zaroni dublje u mehanizme razvoja penzijskog sistema. Drugo, ova studija interpretira za i protiv ova tri sistema i argumentuje zašto ni jedan ne može izbeći dalje reforme. Slovenački sistem javnih penzija je previše darežljiv, zbog čega zahteva fiskalne rezove. Hrvatski kapitalizovani stub je premali da bi kompenzovao niže javne naknade, a srpski mehanizmi trebalo bi da budu privremena žrtva, u svrhu

borbe protiv finansijske striktnosti. Ovaj rad prezentuje tradicionalno prikaz tri sistema analiziranjem problema svakog istorijata zaposlenja. U zaključku se navode brojne preporuke za blagostanje starih u ovom regionu u budućnosti.

Cljučne reči: Hrvatska, socijalna uključenost, penzijska reforma, istorijat zaposlenja, Srbija, Slovenija.

Igor Guardiancich

PENSIONS AND SOCIAL INCLUSION IN THREE EX-YUGOSLAV COUNTRIES: SLOVENIA, CROATIA AND SERBIA

A b s t r a c t

Building upon the research by Meyer et al. (2007), this study employs risk biographies to evaluate how three ex-Yugoslav pension systems cope with the social exclusion of the elderly. The article simulates pension entitlements in Slovenia, Croatia and Serbia and comes to two broad conclusions. First, the three pension systems that originated from a common legislative base, albeit in countries with marked differences in economic development, now diverge in almost every aspect. Hence, further research should analyse the entire retirement microcosm of the former Yugoslavia and delve deeper into the mechanisms of pension system evolution. Second, the study expounds the pros and cons of the three schemes and argues that none can avoid further reforms. Slovenian public pensions are excessively generous and consequently require fiscal cuts, the Croatian funded tier is too small to complement lower public benefits, and the Serbian arrangements should be a temporary sacrifice to cope with fiscal austerity. The paper complements a traditional overview of the three systems by analysing the problems of each risk biography. It concludes by giving a number of prescriptive recommendations for the future well-being of the elderly in the region.

Key words: Croatia, social inclusion, pension reform, risk biography, Serbia, Slovenia.

REFORMA OBRAZOVNOG SISTEMA

Uvodne napomene

Podizanje nivoa obrazovanja (u najširem smislu, sticanje znanja i učenje veština) postaje jedan od značajnih zadataka društva, jer je obrazovanje bitan uslov ekonomskog razvoja i socijalnog položaja stanovništva. Razvojem privrede obrazovanje postaje sve bitniji faktor tehnološkog razvoja. Ekonomski rast treba da bude zasnovan na znanju i u skladu sa „održivim razvojem“ društva.

Pored organizovane, planske i sistematske društvene delatnosti obrazovanje je za pojedinca spontana aktivnost koja uključuje samoobrazovanje. Pored formalnog sve više se razvija i neformalni sistem obrazovanja u svetu.

Često se postavlja pitanje kakvo je obrazovanje potrebno? Traženje odgovora na ovo pitanje stimuliše inovacione procese u teoriji i praksi. Kriza tradicionalnog modela obrazovanja prouzrokovana je savremenim uslovima u kojima do zastarevanja informacija dolazi znatno brže nego što se završava prirodni ciklus obrazovanja usled čega tradicionalne smernice za „prenos neophodnog fonda znanja“ od nastavnika ka učeniku postaju dosta utopističke. „Informatička revolucija“ i formiranje globalnog tržišta pomeraju cilj obrazovanja sa znanja na kompetentnost. Pod kompetentnošću se podrazumeva integralna sposobnost rešavanja konkretnih problema koji nastaju u raznim sferama života. Potrebno je raspolagati znanjem, ali i biti sposoban za pronalaženje i odabiranje potrebnih znanja u informacijama.

Karakteristike i tendencije razvoja obrazovanja u Evropi

U razvijenim eropskim zemljama obrazovanju se poklanja posebna pažnja jer preovlađuje mišljenje da obrazovanje predstavlja proces analogan investiranju u fizički kapital. „Ono je u osnovi dinamizma privređivanja, socijalne dobrobiti, demokratizacije društva i napredovanja u kvalitetu života pojedinca i društvenih grupa“ (Savićević, 1997: 46).

Poslednjih pet decenija karakteriše ekspanzija obrazovnog sistema, posebno visokog obrazovanja. Postoji tendencija da obrazovanje postane dostupno pripad-

nicima svih društvenih slojeva. Ipak, diploma nije dovoljan uslov za društvenu promociju. Zahtev za jednakim obrazovnim šansama podržavan je od svih slojeva društva. Najsposobniji, bez obzira na poreklo, imaju prohodnost ka najvišim oblicima sticanja znanja. Obrazovanje se smatra osnovnim instrumentom za stvaranje jednakih uslova za razvoj ljudi.

Ekonomski i tehnološki preobražaj u razvijenim zemljama zahteva stalno stručno usavršavanje. Obrazovanje se u dvadesetom veku sve više etatizuje. Država odobrava materijalna sredstva, propisuje zakone i pravila ponašanja u školama, određuje programe i standarde obrazovanja, uređuje načine obrazovanja i pripremanja nastavnog kadra, propisuje diplome i potvrde o završenom školovanju. Obavezno obrazovanje traje između 8 i 11 godina i najvećim delom se finansira iz javnih sredstava. Javni troškovi za obrazovanje su visoki i čine oko 10% svih javnih sredstava.

U razvijenim zemljama tržišne privrede, pored državnih, postoje i privatne škole. Razvoju privatnih škola doprinele su verske organizacije i etničke zajednice koje su želele da sačuvaju svoju kulturu i tradiciju.

Skup sistem pružanja usluga u državi blagostanja je sredinom 1980-ih godina zahtevao bitne promene. Tokom 1980-ih godina postojala je težnja radikalnog pomeranja ravnoteže u pružanju javnih ili privatnih socijalnih usluga u korist privatnog sektora koji postaje faktor borbe za kvalitet obrazovanja. Privatizacija dovodi do smanjenja aktivnosti države.

Poslednje decenije 20. veka javno obrazovanje je doživelo rigorozne kritike u Velikoj Britaniji, Francuskoj i nekim drugim evropskim zemljama, ali i u SAD i Kanadi. Kritičari su isticali osrednjost u obrazovanju, ne postojanje discipline, povećano nasilje u pojedinim obrazovnim ustanovama, slab radni moral, itd. Sve je više pristalica privatizacije obrazovnih ustanova, a rasprave o tome da li je bolje privatno ili javno obrazovanje postaju područje političkih sukoba u Velikoj Britaniji i Francuskoj. Smatra se da će podsticanje raznolikosti omogućiti kvalitetnije obrazovanje. Pluralizam obrazovnog sistema podstiče se i u Švedskoj, Danskoj i Norveškoj. U nizu visoko razvijenih zemalja, kao što su Francuska, Nemačka, Italija, Britanija i druge, u finansiranju privatnih škola učestvuje i država.

Postoji velika razlika među zemljama po obuhvatu učenika ili studenata privatnim obrazovanjem, pri čemu se od 1980-tih godina procenat učenika koji pohađaju privatne škole stalno povećava (Čekerevac, 1999: 216).

Povećanje obuhvata učenika i studenata privatnim obrazovanjem navodi neke autore da razmatraju privatizaciju kao podrivanje solidarnosti. Poznati američki naučnik Noam Čomski razmatra probleme koji nastaju komercijalizacijom obrazovanja i konstatuje da su „podriveni moralni principi, srušeno shvatanje solidarnosti i saradnje, podrivena briga o drugima“ (http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_researcs/analytics/document10778_print.s 14.8.2009.)

U svetu je privatno i javno obrazovanje komplementarno. U nekim zemljama (na primer, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Holandiji i dr.) postoje neprofitne organizacije čiji su osnivači razne političke grupe, sindikati, religijske grupe i pripadnici manjina, koje osnivanjem privatnih obrazovnih ustanova žele da putem obrazovanja pridobiju nove članove.

U razvijenim zemljama velika pažnja posvećuje se i neformalnom obrazovanju, odnosno obrazovanju odraslih. Ova potreba je naročito izražena u Velikoj Britaniji, Nemačkoj, Francuskoj, ali i u drugim razvijenim zemljama kao što su SAD, Kanada i Švedska. U Evropi i svetu traže se najpogodniji putevi da se obrazovanje i učenje učine što efikasnijim i produktivnijim.

Ne treba zanemariti činjenicu da se u celom svetu način i mesto obavljanja poslova iz osnova menja. Najvažniji faktor ove promene je pojava sposobne i kvalifikovane radne snage, koja može da uradi skoro sve bez obzira gde se nalazi. Obrazovana ličnost sutrašnjice moraće da bude spremna na to da živi u globalnom svetu.

Može se reći da u Evropi, kada je u pitanju obrazovanje, „postoje grubo rečeno dve velike tradicije: britanska i kontinentalna, dok sama kontinentalna poznaje francusku (napoleonsku) i nemačku (humboltovsku) tradiciju. Svi ostali sistemi su kombinacija ovih elemenata“ (Đorđević, 2009: 252).

1.1. Obrazovanje u Velikoj Britaniji

Besplatno obavezno školovanje u Velikoj Britaniji počelo je krajem 19. veka kada je država, donošenjem Fosterovog zakona o školovanju 1870. godine, preuzela ingerencije za obrazovanje (Haralambos i Holborn, 2002: 774). Deset godina posle donošenja ovog zakona školovanje je postalo obavezno za decu do 10 godina, dok je već 1918. godine donošenjem Fišerovog zakona o školstvu država preuzela odgovornost za srednjoškolsko obrazovanje omladine. Obavezno školovanje bilo je do 14 godine života. Posle Drugog svetskog rata školovanje je bilo obavezno za decu do 15 godina (1947), a zatim do 16 godina (1972)

U drugoj polovini 20. veka došlo je do ekspanzije obrazovanja tako da je 1990. godine u Britaniji redovno školovano 36% mladih u uzrastu od 16 do 18 godina (World Bank, 1991). Krajem 20. veka zabeležen je rast višeg obrazovanja. U tom periodu više od 10% ukupnih državnih izdataka izdvajano je za obrazovanje.

Uvođenjem opštih srednjih škola 1970-ih godina, kojima su pružane svoj deci jednake mogućnosti, došlo je do smanjenja klasne razlike u obrazovanju. Ipak, 1980-ih godina neki kritičari su tvrdili da nije došlo do iskorenjivanja klasnih razlika i da nije učinjeno ništa da bi se smanjile rodne i etničke razlike obrazovnih šansi (Haralambos i Holborn, 2002). Dolaskom na vlast konzervativaca obrazovna politika je bila usmerena prema pitanjima standarda, stručnog obrazovanja i mogućnosti izbora. Laburisti dolaskom na vlast na izborima 1997. godine nisu

menjali ciljeve koje je postavila konzervativna vlada. Pitanja vezana za jednakost obrazovnih mogućnosti ponovo su postala aktualna.

Obrazovni sistem Velike Britanije je složen tako da Severna Irska i Škotska imaju sopstvene školske sisteme različite od onih u Engleskoj i Velsu.

Univerziteti imaju veliku autonomiju iako se oslanjaju na državna sredstva. Oni postaju sve privlačniji za studente iz inostranstva.

Zakon o reformi obrazovanja u Velikoj Britaniji usvojen je 1988. godine kada otpočinje reforma obrazovnog sistema u ovoj zemlji. On je predvideo uvođenje vaučera kako bi privatne i javne škole bile ravnopravne. Obrazovne ustanove sve više se privatizuju, a troškove obrazovanja sve više snose polaznici. Vaučeri dobijeni od države mogli su se iskoristiti za plaćanje školarine u privatnim i javnim školama. Ovaj zakon je zaustavio proces ukidanja selektivnog obrazovanja, propisao je Nacionalni nastavni program, škole dobijaju veću samostalnost u raspolaganju novcem. Budžet kojim škole raspolazu uglavnom zavisi od broja upisanih učenika. Prema Zakonu o školama iz 1993. godine više škole su postale nezavisna samoupravna tela dok će njihovo finansiranje zavisiti od broja upisanih studenata. Studentske stipendije se zamenjuju studentskim kreditima (Haralambos i Holborn, 2002).

1.2. Obrazovanje u Francuskoj

Značaj obrazovanja kao jednog od najvažnijih načina da zajednica sačuva i prenese svoje kulturne vrednosti shvatio je još Napoleon Bonaparta. „Čak i u drugoj polovini dvadesetog veka francuski obrazovni sistem još uvek bio impozantan istorijski spomenik u prepoznatljivom stilu Prvog carstva. Građevina koju je Napoleon podigao kombinovala je obrazovanje na svim nivoima, od osnovne škole do posle diplomске stručne obuke, u jednu centralizovanu korporaciju: carski univerzitet“ (G. Almond, B. Pael, R. Dalton i K. Stom, 2009: 243).

Centralizovani carski univerzitet opstaje i u savremenim uslovima. Ministarstvo prosvete zapošljava skoro milion ljudi koje kontroliše ministar prosvete. Ministar prosvete i dalje kontroliše nastavne programe, kriterijume za izbor i napredovanje nastavnika i učenika. Višem obrazovanju pristup obezbeđuje završena gimnazija, što i dalje omogućava srednjoj klasi, za koju je zamišljena, da nastavi obrazovanje. Srednje škole obrazuju 5,5 miliona učenika, a visokoškolske ustanove 2,3 miliona studenata. Početkom 21. veka udeo mladih od 20 do 24 godine koji su obuhvaćeni visokim obrazovanjem iznosi oko 40% što je na nivou drugih razvijenih evropskih zemalja (INSEE, 1999-2006).

Posle studentskih protesta 1968. godine, a zatim sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka, usledile su reforme univerziteta. Autonomija univerziteta je delimična jer ministarstvo i dalje kontroliše finansije i pravo da dodeljuje akademska zvanja.

Od 2003. godine u Francuskoj se uvodi afirmativna akcija u školama u siromašnim područjima pre svega u velikim gradovima. To je prvi napor da se integrišu potencijalni lideri iz imigrantskih zajednica u francuski sistem. Pored fakulteta, mladi se u Francuskoj obrazuju i na visokim školama. Visoke škole pripremaju studente za rad u oblasti tehnike, menadžmenta i za državne službenike.

1.3. Obrazovanje u Nemačkoj

Važan efekat obrazovanja u Nemačkoj ogleda se u posledicama koje ono ima na socijalnu stratifikaciju društva. „Sistem srednjeg obrazovanja na Zapadu ima tri različita smera. Jedan smer pruža opšte obrazovanje koje normalno vodi do stručnog osposobljavanja i zanimanja radničke klase. Drugi smer kombinuje stručno i akademsko obrazovanje. Većina mladih s ovoga smera zapošljava se na poslovima niže srednje klase. Treći smer koncentriše se na akademsko obrazovanje u gimnaziji (akademska srednja škola), koja predstavlja pripremu za univerzitetsko obrazovanje“ (Almond, Pael, Dalton i Strom, 2009: 303). U Nemačkoj, učenici se posle četiri do šest godina obrazovanja usmeravaju na dalje školovanje na osnovu rezultata koje su postigli u školi, ocene nastavnika i želja roditelja. Kako je uticaj porodice glavni faktor u razvoju deteta većina učenika na stručnim smerovima su iz radničkih porodica. Pošto učenici idu u različite škole (smerovi su jasno podeľjeni) mešanje među učenicima svedeno je na minimum. Ukoliko učenik postigne izuzetno dobar uspeh ima šansu da pređe u treći smer odnosno u gimnaziju što mu omogućava upis na fakultet.

Posle Drugog svetskog rata više puta su reformatori obrazovanja u Nemačkoj pokušavali da umanje razlike u sadržaju obrazovanja koji dovodi do toga da je detetu već u najranijem uzrastu određena obrazovna budućnost. Zbog toga je univerzitetsko obrazovanje od 1950-ih godina sticalo sve više stanovnika. Tako je, na primer, 1950-ih godina samo 6% mladih odgovarajućeg uzrasta sticalo visoko obrazovanje, a 2009. godine više od 30%. Ipak, obrazovni sistem SRN i dalje ima elitističku crtu.

NDR je imala drugačiji obrazovni sistem jer se razvijao pod uticajem učenja klasika marksizma i socijalističke ideologije. Socijalna funkcija obrazovanja bila je u službi izgradnje socijalizma (Čekerevac, 1996). Pravo na obrazovanje je bilo jedno od osnovnih prava. Osnovu politike u oblasti obrazovanja opredeljivala je partija. Deklarisano je obezbeđenje opšteg, obaveznog, besplatnog obrazovanja jedinstvenog za sve socijalne grupe, za muškarce i žene. Isticano je da se jednake šanse za dobijanje obrazovanja pružaju integrisanim sistemom predškolskih, školskih, vanškolskih i posleškolskih formi obrazovanja (Vajdig, Demler i dr, 1979). Osnovu obrazovnog sistema činile su desetogodišnje politehničke škole. Učenici iz različitih socijalnih sredina pohađali su iste škole, a ukoliko su završavali produženo srednje obrazovanje (dvanaestogodišnje obrazovanje) mogli su da se upišu na univerzitate.

Ujedinjenje Nemačke dovelo je do problema približavanja obrazovnih sistema. Pristup visokom obrazovanju u NDR bio je dostupniji nego u SRN. Škole opšteg smera u NDR bile su manje elitističke i sličnije obrazovnom sistemu Britanije i Francuske. Ujedinjenje je dovelo do proširenja zapadnog obrazovnog sistema na istok, što znači da se vrlo usmereni obrazovni sistem širi.

1.4. Visoko obrazovanje u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj

Globalizacija i integracija evropskog tržišta rada dovela je do intenzivnog procesa merenja kvaliteta programa visokog obrazovanja u Evropi. Ovi procesi su nametnuli poređenje kvaliteta obrazovnog sistema sa drugim sistemima razvijenih zemalja, pre svega SAD. Prema mišljenju nekih autora „prednost američkih sistema je u daleko većoj primenljivosti znanja koje studenti dobijaju, preciznoj specijalizaciji i velikoj fleksibilnosti ponude obrazovnih institucija prema dinamičnim promenama i zahtevima razvoja u raznim oblastima“ (Đorđević, 2009: 251).

Sistem visokog obrazovanja u Velikoj Britaniji tradicionalno ima unutrašnju kontrolu. Posle Drugog svetskog rata sprovedene su reforme u visokom obrazovanju. Ove reforme je sprovodio Savet za vrednovanje i akreditaciju kao nezavisno telo. Krajem 20. veka reforme su donele nove modele upravljanja i merenja rezultata rada. U ovaj posao se uključila i nezavisna agencija koja je uradila vrednovanje akreditacije. Posebna pažnja je posvećena vrednovanju obrazovnog sistema od strane poslodavaca kod kojih su se zapošljavali svršeni učenici i studenti.

Francuski obrazovni sistem, kao i u drugim zemljama, imao je potrebu za promenama. Preispituje se kvalitet rada obrazovnih institucija, analizira način rada i usluge koje se nude studentima i društvu kao krajnjem korisniku. Meri se celokupna usluga visokog obrazovanja: predavanja, kvalitet udžbenika, procedura izbora profesora u viša zvanja, standardi i procedure u nagrađivanju, itd.

„U Francuskoj je procenu celine kvaliteta rada univerziteta i fakulteta sprovela nezavisna vladina agencija, Nacionalni komitet za obrazovanje (Comite National d’Evaluation, CNE) sastavljen od najboljih eksperata u ovoj oblasti, koju je direktno postavio Predsednik Republike i koja je direktno njemu odgovorna. Dobra strana ovakvog načina rada je obezbeđena objektivna evaluacija, sa jasnim kriterijumima, preciznom metodologijom istraživanja i rada i preciznim standardima. Osnovni problem i slabost je bilo odsustvo podrške fakulteta i univerziteta, koji mogu ovu aktivnost doživeti kao spolja nametnutu,“ (Đorđević, 2009: 253). Fakulteti su radili samoprocene koje su isticale neke specifičnosti svakog programa. Takođe su procenu radili domaći i strani eksperti što je dovelo do korigovanja univerzitetskih planova i programa u cilju poboljšanja kvaliteta rada na fakultetima što je osnovni cilj ove reforme.

Nemačka je specifična po visokom stepenu autonomije univerziteta. Država i dalje ima ulogu u utvrđivanju određenih standarda, što nemački obrazovni sistem razlikuje od britanskog.

Evropski odgovor na niz problema u visokom obrazovanju kao što su: dugo studiranje, inertnost i sporost prilagođavanja univerziteta sve bržim promenama u savremenom svetu, rascepanost i nekompatibilnost nacionalnih sistema, predstavlja Bolonjska deklaracija. Između ostalog ona treba da sruši još jednu prepreku na putu ujedinjenja Evrope.

Juna 1999. godine ministri obrazovanja 29 evropskih zemalja dogovorili su se u Bolonji da otpočnu proces reforme svojih univerziteta. Tada je na najstarijem evropskom univerzitetu potpisivanjem deklaracije otpočeo bolonjski proces. Prema ovoj deklaraciji, reforme i implementacija Bolonjske deklaracije treba da bude završena do 2010. godine. Rezultati tog procesa trebalo bi da budu konvergentni sistemi visokog obrazovanja u Evropi. Cilj je stvaranje evropskog prostora visokog obrazovanja uz očuvanje nacionalnih, kulturnih i jezičkih specifičnosti (Evropski univerzitet, 2001).

U zajedničkom saopštenju evropskih ministara obrazovanja sa sastanka u Bolonji 19. juna 1999. piše da je Evropa znanja široko prihvaćena kao nezamenljivi faktor društvenog i ljudskog rasta i neizostavna komponenta konsolidacije i obogaćenja evropskog građanskog prava sposobnog da građanima pruži neophodne nadležnosti za suočavanje sa izazovima novog milenijuma, uz svest o zajedničkoj pripadnosti istom društvenom i kulturnom prostoru (Bolonjska deklaracija, 1999).

Bolonjskoj deklaraciji prethodila je Sorbonska deklaracija od 25. maja 1998. godine koja je stavila naglasak na centralnu ulogu univerziteta u razvoju kulturne dimenzije Evrope. U cilju unapređenja mobilnosti građana i sposobnosti za zaposljavanje i razvoj čitavog kontinenta, Sorbonska deklaracija je istakla stvaranje Evropske zone visokog obrazovanja.

Reformom su korigovani planovi i programi u cilju prilagođavanja promena savremenog društva. U Bolonjskoj deklaraciji naglašena je potreba povećanja međunarodne konkurentnosti evropskog sistema visokog obrazovanja. U Bolonji je dogovoreno da se na svake dve godine održavaju ministarske konferencije na kojima će se proceniti postignuti rezultati i potpisivati kominike, koji potpisuju sve zemlje koje su prihvatile Bolonjski proces. Tako je 2001. godine potpisan Praški kominike, 2003. godine Berlinski, 2005. godine Bergenski, 2007. godine Londonski, a 2009. godine Briselski kominike.

Tokom reformi koje predviđa Bolonjska deklaracija treba da budu ujednačeni akademski stepeni (diploma, magistratura, doktorat). Time će se postići potpuna prevodivost stečenog obrazovanja u čitavoj Evropi i izbeći će se teškoće do kojih je dolazilo kada je neko školovan u jednoj zemlji hteo da se zaposli u drugoj. Nameće se pitanje šta je evropski sistem prenosa bodova. To je sistem koji

omogućava lakšu prepoznatljivost i poređenje različitih obrazovnih programa na univerzitetima u zemljama Evrope. Obezbeđuje transparentnost u odnosu na druge obrazovne sisteme i omogućava efikasnu pokretljivost studenata i profesora na nivou Evrope (Marinković-Nedučin i Lazetić, 2002). Takođe, podstiče institucije na reformu sopstvenih obrazovnih programa. Sistem je zasnovan na bodovima koji izražavaju opterećenje studenta u savladavanju određenog programa studija. Bodovi su brojčana vrednost /između 1 i 60/ koja se dodeljuje predmetima/kursovima da bi se opisao koeficijent opterećenja studenta prilikom savladavanja predviđenog gradiva. Oni oslikavaju količinu rada koju svaki predmet zahteva u odnosu na ukupnu količinu rada koja je potrebna da se završi cela godina studija u određenoj instituciji: predavanja, praktičan rad, seminari, konsultacije, rad na terenu, samostalno učenje u biblioteci ili kod kuće i ispiti. Bodovi predstavljaju celokupan rad studenta.

Preporuka Bolonjske deklaracije je da osnovne studije traju tri do četiri godine i da studente osposobljavaju za profesionalni rad. Poslediplomske studije trebalo bi da traju jednu ili dve godine. Umesto nastavnih predmeta koji traju dva semestra ili duže, svi univerziteti prelaze na semestralne ili trimestralne predmete. Neki predmeti, koji predstavljaju jezgro struke obavezni su za sve studente. Pored obaveznih studenti imaju mogućnost da biraju jedan broj izbornih predmeta.

Osim mobilnosti studenata, Bolonjska deklaracija insistira i na mobilnosti nastavnika, saradnika i istraživača. U Bolonjskoj deklaraciji se izričito ističe da proces reforme višeg obrazovanja osmišljavaju i sprovode univerziteti sami. Oni su akteri reforme.

Ciljevi reforme visokog obrazovanja su:

1. Stvaranje konkurentnih, komplementarnih i uporedivih obrazovnih programa između ostalog i uvođenjem dodatka diploma (Diploma Supplement), kako bi se unapredila sposobnost za zapošljavanje evropskih građana i međunarodna konkurentnost evropskog sistema visokog obrazovanja;
2. Podizanje kvaliteta studija;
3. Povećanje efikasnosti studiranja;
4. Uključivanje studenata kao partnera u obrazovni proces.

Navešću neke prednosti koje proizilaze iz uspešne primene Evropskog sistema prenosa bodova:

- Reforma visokog obrazovanja je u skladu sa trendovima u svetu;
- Omogućava se uvođenje novih modela nastave;
- Programi su jasni i uporedivi sa drugima;
- Podstiče se konkurentnost u odnosu na druge institucije u zemlji i Evropi;

Od 1999. godine univerziteti u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj, kao i u drugim evropskim zemljama, radili su na prilagođavanju planova i programa

pravilima Evropskog sistema prenosa bodova. Ovo podrazumeva stvaranje uslova za veću interaktivnost tokom nastavnog procesa, praćenje pojedinačnog rada svakog studenta tokom cele godine, organizovanje češćih provera znanja kroz različite metode (pismeni ili usmeni ispit, testovi, radionice, seminarski radovi, itd.) koje će biti uključene u konačnu ocenu. Sve provere znanja ulaze u konačnu ocenu na kraju semestra u kome se predmet sluša.

Ovim promenama se opterećenje studenta raspoređuje tokom čitave školske godine. Time se stvaraju uslovi za kvalitetniji rad studenta, kao i povećanje efikasnosti studiranja, jer se od studenta zahteva da sve svoje obaveze ostvari u predviđenim rokovima.

Poslednjih deset godina u oblasti obrazovanja pristupilo se sledećim promenama:

1. decentralizaciji i demokratizaciji (deo odgovornosti za obrazovni sistem prelazi na lokalnu samoupravu);
2. osposobljavaju se fakulteti za samoevaluaciju kvaliteta rada;
3. poboljšanju kvaliteta nastavnog procesa, modernizaciji nastavnih programa na svim nivoima obrazovanja kao i sistema ocenjivanja;
4. poboljšanju i modernizaciji opreme obrazovnih institucija;
5. racionalizaciji i reorganizaciji mreže obrazovnih institucija na svim nivoima;
6. sprovođenju programa obuke i dokvalifikacije nastavnika;
7. revidiranju školskih programa;
8. povezivanju škola u jedinstveni informacioni sistem;
9. unapređenju obrazovanja dece sa smetnjama u fizičkom i psihičkom razvoju;
10. započet je proces standardizacije obrazovanja;
11. akredituju se obrazovne ustanove (pre svega više škole i fakulteti).

Promene koje se dešavaju u obrazovnom sistemu treba da budu dostupne javnosti, treba obezbediti pristup informacijama. Takođe je neophodno formirati institucije koje bi stvorile preduslove za poboljšanje obrazovnog sistema.

U narednom periodu neophodno je poboljšati materijalni položaj škola i fakulteta, razviti zakonski i finansijski okvir obrazovne politike, unaprediti obrazovanje na svim nivoima. Uz to treba raditi na smanjenju napuštanja učenika srednje škole, kao i na skraćanju godina studiranja, poboljšanju obrazovne strukture stanovništva, standardizaciji obrazovanja. Sve promene treba da budu sinhronizovane sa promenama u privredi i kretanjima na tržištu rada. Modernizacija materijalno-tehničke osnove vaspitno-obrazovnog rada, primena informacionih i komunikacionih tehnologija u obrazovanju, obezbeđenje dostupnosti obrazovanja svim slojevima društva prioriteta su za akciju.

Početni rezultati ovog procesa nisu ohrabrujući. Prve analize govore da su studenti i dalje opterećeni i da nisu u stanju da u predviđenom roku ispune sve svoje obaveze.

Obrazovne reforme uvek nešto menjaju ali je njihov stvarni rezultat daleko od početnih zamisli reformatora i od očekivane koristi. Koje su ključne reči Bolonjskog procesa i šta u realnosti one prikrivaju? „Ideologija modernizacije slika jedinstveni obrazovni prostor, gde studenti mogu samostalno da biraju fakultet i predmete zahvaljujući maksimalnoj prozračnosti nastavnih programa. U skladu sa zamislima reformatora, reke učenika i studenata raznih uzrasta, kao u starom dobrom srednjem veku, treba da brazdaju prozračnu Evropu, seleći se iz fakulteta u fakultet, iz zemlje u zemlju“ (<http://www.socpolitika.ru/rus/social-policy>). Pored jezičkih barijera problem su niske stipendije. Primamljive reči reforme su: prozračnost i mobilnost. Ali statistika upozorava. Od početka reforme od 1999–2007. godine ukupan broj evropskih studenata koji su dobili stipendiju da idu u inostranstvo na nastavak školovanja porastao je od 111 hiljada na 160 hiljada godišnje. U evropskim srazmerama to je skroman broj. Primer Francuske pokazuje da je mobilnost studenata izuzetno mala. Godišnje Francusku napušta 0,5% od ukupnog broja studenata, pri čemu oni vrlo retko ostaju u inostranstvu više od jednog semestra. Takođe se može zapaziti da studentska putovanja više liče na životni eksperiment ili na odmor nego na ozbiljno zanimanje za međunarodno obrazovanje. Spisak zemalja izabраниh za nastavak studija često se podudara sa spisakom najpopularnijih turističkih destinacija. Francuski univerziteti početkom 21. veka moraju sami da se brinu za finansiranje, da traže sponzore i žive od studentskih školarina. Troškovi države za univerzitete u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj stalno se smanjuju što izaziva proteste studenata. Uz to akreditacija svakog studijskog programa košta univerzitet 15000 evra (<http://www.russ.ru/pushkin/Pushkin-N2-za-2009-god>).

Zaključak

Poznato je da je uloga obrazovanja u stvaranju znanja, razvoju i primeni tehnologije izuzetno značajna. Sticanje kvalifikacija, prema ocenama u razvijenim zemljama, najznačajniji je faktor ekonomskog blagostanja i samodovoljnosti pojedinca da svojim radom osigura svoju egzistenciju.

Globalizacija i internacionalizacija tržišta rada dovela je u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj do reforme obrazovanja na svim nivoima. Potreba za boljom primenjivošću znanja, posebno stečenog na fakultetima, dovela je do reforme visokog obrazovanja. Dugi boravak studenata na fakultetima, kao i slab efekat i nedovoljna primena znanja u praksi uticali su da sve zemlje Evrope prihvate promene.

U Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj je relativno veliki broj mladih koji nastavljaju školovanje na višim (visokim) školama i fakultetima, međutim, veoma mali broj od upisanih završavaju studije na vreme.

Sistem obrazovanja u ovim zemljama sa mnogo teškoća se menja. Očekivana efikasnost obrazovanja još uvek nije postignuta. Prekidanje školovanja na svim nivoima obrazovanja uočljivo je. U toku je rad na standardima za očuvanje kvaliteta rada škola i fakulteta.

Kao rezultat postojanja svesti o neophodnosti podizanja ljudskog kapitala započeta je reforma sistema obrazovanja. Doneti su novi zakoni i školski programi su počeli da se osavremenjuju. Razvoj obrazovanja u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj usklađuje se sa ciljevima razvoja obrazovanja u Evropi do 2010. godine, čija je suština u povećanju kvaliteta obrazovanja i osposobljavanja u skladu sa zahtevima društva zasnovanog na znanju, obezbeđivanju lakše dostupnosti sistema obrazovanja i osposobljavanja svima, otvaranje obrazovanja i osposobljavanja prema korisnicima, kao odgovor na izazove globalizacije.

Usklađivanje obrazovanja u svakoj zemlji sa obrazovanjem u Evropi zahteva pažljivo promišljanje modernizacije i usavršavanja sistema vaspitanja i obrazovanja. Preduslov za ostvarivanje ovih ciljeva je usaglašavanje zakonskih i podzakonskih akata u oblasti obrazovanja, ali i donošenje novih zakona i podzakonskih akata, posebno u sferi finansiranja obrazovanja i akreditacije stručnog osposobljavanja i obrazovanja.

Reforma obrazovanja treba da osigura dostupnost kvalitetnog obrazovanja za sve, poboljša zakonsku regulativu, poveća izdvajanja iz BDP, poveća obuhvat stanovništva kvalitetnim obrazovanjem i stručnim osposobljavanjem, podigne kvalitet i poveća efikasnost studiranja, stvaranje konkurentnih, komplementarnih i uporedivih obrazovnih programa, uspostavljanje naučno-istraživačkog rada i saradnje sa univerzitetima u zemlji i inostranstvu.

Promena sistema finansiranja i izjednačavanje javnog i privatnog sistema obrazovanja, razvijanje javnog i privatnog partnerstva značajno je za uspeh reforme. Intenzivno se radi na procesu licenciranja, sertifikacije i akreditacije.

Sistem obrazovanja u Evropi treba da bude dostupan i marginalizovanim grupama stanovništva, da bude u skladu sa potrebama tržišta rada, u skladu sa društveno-ekonomskim potrebama, ali i potrebama i željama mladih generacija.

Literatura

Almond, G, Pael, B, Dalton R, Strom K. (2009). Komparativna politika danas, Svjetski pregled, Univerzitet Crne Gore, Fakultet političkih nauka, CEDEM, Podgorica

Bolonjska deklaracija, Evropska zona visokog obrazovanja, (1999).

- Čekerevac, A. (1996): *Obrazovanje i tranzicija u tržišnu privredu*, Zbornik radova, „Obrazovanje i ljudski faktor danas“, SPDJ, Beograd.
- Čekerevac, A. (1999): *Uporedna i međunarodna socijalna politika*, SDSR, Beograd.
- Đorđević, S. (2009). *Analize javnih politika*, FPN, Čigoja štampa, Beograd
- Evropski univerzitet 2010, (2001): *Alternativna akademska obrazovna mreže*, Beograd.
- Haralambos M. i M. Holborn, (2002). *Sociologija: Teme i perspective*, Golden marketing, Zagreb.
- <http://www.russ.ru/pushkin/Pushkin-N2-za-2009-god>, 14.8.2009.
- http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/analytics/document10778_print.s.
- INSEE (1999-2006) Paris.
- Marinković-Nedučin, R., P. Lazetić, (2002): *Evropski sistem prenosa bodiva u visokom školstvu – vodič kroz ECTS*, Alternativna akademska mreže, Beograd.
- Savićević, D. (1997). *Privatno i javno obrazovanje u svetu i u SR Jugoslaviji*, Zbornik radova, *Privatno i javno obrazovanje*, Institut za preduzetništvo Braća Karić, Beograd.
- Vajdig, R., H. Demmler, (1979) *Socialnaja politika SEPG v period stroiteljstva razvitogo socialističeskogo obščestva v GDR*, Sbornik obzorov: *Socialnaja politika kommunističeskikh I rabočih partij socialističeskom obščestve*, Moskava.
- World Bank, (1991): *World Development Report*, Washington D.C.

Ana Čekerevac

REFORMA OBRAZOVNOG SISTEMA

R e z i m e

Podizanje kvaliteta ljudskog kapitala pretpostavka je društveno-ekonomskog razvoja svake zemlje, a njihovo zanemarivanje imaće dugoročne negativne posledice. Usklađivanje obrazovanja u Evropi zahteva poznavanje obrazovnih sistema u evropskim zemljama, pažljivo promišljanje modernizacije i usavršavanja sistema vaspitanja i obrazovanja ne zanemarujući da obrazovni sistem odražava tradiciju, kulturna dostignuća i duhovnost naroda. Nekim osnovnim principima obrazovanja kao što kvalitet, dostupnost obrazovanja za sve, posebno osetljive grupe, učenje kroz ceo život treba da se prilagode zemlje članice EU i one koje žele da to postanu. Integracija evropskog tržišta rada dovela je do

intenzivnog procesa merenja kvaliteta obrazovanja i nametnula poređenje i usklađivanje obrazovnih sistema.

Rad predstavlja kratak prikaz razvoja, dostignuća i reforme obrazovanja u Velikoj Britaniji, Francuskoj i Nemačkoj u skladu sa evropskim procesima integracije.

Cljučne reči: obrazovanje, politika obrazovanja, reforme, kvalitet ljudskog kapitala.

Ana Cekerevac

EDUCATION SYSTEM REFORM

S u m m a r y

Improving the quality of the human capital is the assumption of social-economic development of each country while its negligence will have long-term negative consequences. Synchronization of education in Europe requires knowledge of education systems in European countries, careful reflection of modernization and perfection of education system without neglecting that education system reflects tradition, cultural achievements and spirituality of the nation. European Union member states as well as the countries which aspire to become members should accommodate to some basic principles of education such as quality, access to education for all, especially for most vulnerable groups, and lifelong learning. European labour market integration led to an intensive process of measuring quality of education and forced upon comparison and harmonization of education systems.

This article presents short review of development, achievements and education reforms in Great Britain, France and Germany in accordance with the European integration processes.

Key words: education, education policy, reforms, human capital quality.

REFORME ZDRAVSTVA U SRBIJI

Naznake krize u socijalizmu i tranzicija

Tokom perioda socijalizma, sistem socijalne sigurnosti tadašnje Jugoslavije (i u okviru toga i Srbije) zasnovan na Bizmarkovom modelu, predviđao je ekstenzivna prava po osnovu zaposlenosti i osiguranje osnovnih socijalnih rizika.

Oblast zdravstva praktično imala je karakter tzv. nacionalnih modela i suštinski značajnu ulogu u poboljšanju zdravstvenog statusa stanovništva. „U posleratnom periodu je postignut veliki napredak u poboljšanju zdravstvenog stanja stanovništva, što se odrazilo na produženje životnog veka. U periodu od 1948–89. godine u Jugoslaviji je produženo očekivano trajanje života u momentu rođenja za 22 godine (od 50 u 1948. godini na 72 u 1989. godini). Očekivano trajanje života u 1989. godini bilo je nešto niže nego u visoko razvijenim zemljama (Velika Britanija, Sjedinjene Američke Države, Japan), ali više ili na nivou istočno-evropskih zemalja (World Development Report, 1991). Veliki uspeh je postignut u sprečavanju infektivnih i parazitskih oboljenja koja su među neposrednim uzrocima smrti u 1989. godini bila zastupljena sa 1,3%, dok su 1970. godine bila zastupljena sa 4%“ (Čekerevac, 2007: 34).

Brojna postignuća i pozitivni trendovi *de facto* prekinuti su tranzicijom. Međutim, evolucija krize u zdravstvu ipak je datirala iz socijalizma. „Slabe strane [...] bile su prekomerna centralizacija, alternativna pojava manjkova i viškova kapaciteta, niski kvalitet usluga, nedostatak javne kontrole i delimična odgovornost [...]“ (Vajs, 1994: 172). Svi ovi trendovi dodatno su pogoršani smanjenjem izdataka za zdravstvo, kako u nominalnim, tako i u realnim iznosima, započetim osamdesetih i rezultovali time, da se već na samom početku 1990-ih, zdravstveni sistem Srbije nalazio u dubokoj krizi.

Opšta društvena kriza, do koje je došlo u sprezi sa raspadom zemlje, građanskim ratom i sankcijama, a koja je kulminirala bombardovanjem, dovela je do bukvalnog kolapsa zdravstvenog sistema u Srbiji. „Čitava mreža zdravstvenih ustanova suštinski je razrušena u periodu od 1991. do 2000. godine“ (European Commission, 2008: 137). Državne zdravstvene ustanove nisu obezbeđivale osnovne higijenske uslove, kao i što nisu postojale pretpostavke za preglede i bolničko lečenje. U jednom trenutku, gotovo da je došlo do kompletne obustave nabavke

lekova i medicinskih materijala, a zastarela tehnologija onemogućavla je brojne medicinske zahvate i intervencije. „Stanje se u izvesnoj meri poboljšalo zahvaljujući angažovanju humanitarnih organizacija u obezbeđenju lekova, sanitetskog materijala i higijenskih sredstava“ (Vuković, 2009: 132), ali to nije dugo potrajalo.

Od početka 1990-ih, započeo je i proces stvaranja paralelnog, privatnog zdravstvenog sektora, koji je postojao u „senci“ državnog. Angažujući „na crno“ lekare, inače zaposlene (ali sa niskim zaradama) u državnom sektoru, privatna zdravstvena praksa omogućavala je neuporedivo bolje uslove lečenja. Usled neintegrisanosti državnih i privatnih ustanova, ove usluge u potpunosti su se plaćale.

Na taj način, stanovništvo je bilo dvostruko opterećeno: uplaćivalo je doprinose za obavezno zdravstveno osiguranje, na koje nije moglo da ostvari pravo, a bilo je prinuđeno i da plaća legalno usluge u privatnoj praksi, a nezvanično („na crno“) i u državnim ustanovama. Uvećani troškovi zdravstvene zaštite i konstantan nedostatak sredstava u fondovima zdravstvenog osiguranja tokom 1990-ih¹ zahtevali su lično angažovanje osiguranika u snošenju troškova lečenja i nabavke medikamenata. Na taj način, i inače oslabljena kupovna moć stanovništva, postala je dodatno „ugrožena“ (što legalnim, što nelegalnim) troškovima za zdravstvo. Ovim problemima naročito su bili pogođene najranjivije kategorije populacije: deca, stari, invalidi, žene, izbeglice, a zatim od 1999. godine, i interno raseljena lica.

Reforme su, međutim, duboko u 1990-im izostale, što je dodatno otežavalo situaciju. Razlog za odustajanje od reformi, izuzev stalne oskudice sredstava (delimično i usled *de facto* preširoko definisanih prava), uglavnom je sadržan u vođenju populističke državne politike tokom 1990-ih, kupovini socijalnog mira i time što je različitim uticajnim interesnim grupama odgovarao *status quo*.

Reformski okvir

Eksplisitno formulisana zdravstvena politika dugo vremena nije postojala. „Razvoj zdravstvene zaštite tekao je stihijski i uglavnom iznad realnih ekonomskih mogućnosti, u okviru predimenzionirane i neefikasne infrastrukture, zanemarene primarne i preneglašene sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite, neracionalnog korišćenja kapaciteta, kadrovske hiperprodukcije i drugih problema“ (Vuković, 2009: 134).

Hronološki posmatrano, 1993. godine sačinjen je prvi pokušaj da se utvrde osnovni pravci zdravstvenih reformi (sa uporednim pregledom zdravstvenih sistema). Zatim se radilo na predlogu Ministarstva zdravlja za utvrđivanje *Strategije za uspostavljanje i sprovođenje novog sistema zdravstvenog osiguranja i zdravstva* (1994), realizaciji projekta *Reforma sistema finansiranja zdravstvene*

¹ Specifičan problem finansiranja obaveznog zdravstvenog osiguranja ogledao se i u tome, što brojna preduzeća godinama nisu uplaćivala zdravstvene doprinose za svoje zaposlene.

zaštite (1995) i donošenju dokumenta *Ciljevi i mere zdravstvene politike u Srbiji do 2010* (1997).

Prekretnicu u reformisanju zdravstvenog sistema označilo je definisanje *Zdravstvene politike* i *Vizije zdravstvene zaštite*. Zajedno sa radnom verzijom *Strategije sa akcionim planom reforme sistema zdravstvene zaštite u Republici Srbiji do 2015. godine*, ova dva dokumenta objavljena su 2003. godine u publikaciji Ministarstva zdravlja *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu*. Tek tada, značajno kasnije u odnosu na druge delove sistema socijalne sigurnosti, započele su reforme zdravstvenog osiguranja i zdravstvene zaštite.

U *Zdravstvenoj politici Srbije*, kao ciljevi razvoja zdravstvene zaštite, navedeni su i detaljnije razrađeni:

- očuvanje i unapređenje zdravstvenog stanja stanovništva;
- pravičan i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti;
- postavljanje korisnika u centar sistema zdravstvene zaštite;
- postizanje finansijske održivosti sistema, uz transparentnost i selektivnu decentralizaciju u oblasti upravljanja resursima i širenja izvora i načina finansiranja;
- poboljšanje efikasnosti i kvaliteta rada uz definisanje posebnih nacionalnih programa u oblasti kadrova, mreže ustanova, tehnologije i medicinskog snabdevanja;
- definisanje uloge privatnog sektora u pružanju zdravstvenih usluga i unapređenje kadrovske baze zdravstvene zaštite (Ministarstvo zdravlja, 2003).

Već i letimičan pregled ovako utvrđenih ciljeva otkriva fokus na (tada) najizraženijim problemima u zdravstvu. Iz tog razloga je i trebalo da budu determinante i okvir daljih reformi. Njihovo ostvarivanje, međutim, i dalje je aktuelno, odnosno nije dovršeno, a sporost reformi otvara i nove probleme.

Zdravstvena politika Srbije praćena je *Vizijom zdravstvene zaštite u Srbiji*, kojom je definisana vizija razvoja zdravstva posredstvom devet tzv. vodećih principa reformi. *Prvim principom* predviđena je organizacija zdravstvenog sistema „u tri funkcionalna nivoa, da bi se obezbedila prihvatljiva i delotvorna zdravstvena zaštita stanovništvu, pri čemu će se ona obezbeđivati na najnižem mogućem nivou koji ima dovoljnu stručnost i opremljenost“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 21). Zalaganje za funkcionisanje zdravstva na nivou primarne, sekundarne i tercijarne zaštite predstavlja kontinuitet sa dotadašnjim načinom organizacije sistema. Diskontinuitet je, međutim, trebalo da bude načinjen u zdravstvenoj praksi, kada je u pitanju obezbeđivanje zaštite stanovništva na najprimerenijem nivou. Razlog za to proizilazi iz preobimnog sekundarnog i tercijarnog nivoa nege, uz „preskakanje“ primarnog, što je posledično vodilo i do neracionalnog korišćenja raspoloživih (deficitnih) sredstava.

„Postojanje jednake pristupačnosti za usluge osnovnog sadržaja i obima zdravstvene zaštite (’paketa’ zdravstvenih usluga) za sve osigurane građane i finansijsko

pokriće za ove usluge od strane Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje. Za ostale građane će se obezbediti finansiranje iz državnog budžeta za ovaj osnovni skup usluga, bez obzira na njihov socijalno-ekonomski status“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 22) predstavlja *drugi princip*. On zahteva odgovarajuću razvijenost mreže zdravstvenih ustanova (pre svega državnih), a s obzirom da se odnosi na osnovne sadržaje, i ovim principom naglašava se značaj primarnog nivoa zaštite. Drugi segment, odnosno pružanje zdravstvene zaštite onima koji *de facto* ne uplaćuju doprinose, u sistemu snažne bizmarkovske orijentacije, predstavlja očuvanje principa solidarnosti, kao legata socijalizma. Budući da su 1990-e bile izuzetno turbulentne, sa izraženim negativnim posledicama, ova solidarnost treba da bude naročito značajna za uvećanu grupaciju onih koji ne ostvaruju prihode.

Cost-benefit, tj. odnos troškova i efekata predstavljaće osnov zdravstvenih usluga, dok će „osnovna zdravstvena zaštita koju finansira RZZO (Republički zavod za zdravstveno osiguranje), biti dostupna i pružena na efikasan način“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 23) predviđa se *trećim principom*. Uvođenje ekonomskog kriterijuma u strožijoj formi svakako je bilo u vezi sa konstantnim deficitima u zdravstvenom sistemu tokom decenije koja je prethodila donošenju dokumenta, kao i što je trebalo da predstavlja osnov racionalne potrošnje u zdravstvu. Princip dostupnosti i efikasnosti zdravstvene zaštite, doveden je u vezu sa osnovnim zdravstvenim uslugama, na koje bi se ostvarivalo pravo u okviru zdravstvenog osiguranja.

Četvrti princip, koji se odnosi na visok prioritet preventivne i primarne zdravstvene zaštite (Ministarstvo zdravlja, 2003) tiče se, istovremeno, i paketa osnovnih zdravstvenih usluga, kao i adekvatnosti nivoa pružanja zdravstvene zaštite (definisano prvom principom). Dominacija sekundarne i tercijarne zaštite u odnosu na primarnu, uporedo sa zanemarenošću preventivnih zdravstvenih delatnosti, izuzev ekonomske neracionalnosti, rezultovala je i urušavanjem ovog nivoa zaštite, koji je trebalo da predstavlja 'čuvara kapije' za ulaz u sistem zdravstvene zaštite. „Postojeći načini upućivanja na više nivoe zaštite moraju biti preispitani i primenjeni u celoj zemlji na taj način, da se institucije na sekundarnom i tercijarnom nivou mogu koncentrisati na pružanje onih usluga, kojima su namenjene“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 24).

Privatni zdravstveni sektor i „povećanje učešća privatnog, profitnog i neprofitnog sektora u pružanje zdravstvene zaštite finansirano od strane RZZO“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 25) regulisano je *petim principom*, u okviru čijeg obrazloženja je navedena i potreba za praćenjem kvaliteta rada privatnih zdravstvenih ustanova. Nije verovatno da će državni sektor izgubiti svoju poziciju dominantnog pružaoca zdravstvenih usluga, između ostalog, i zbog niske kupovne moći stanovništva. Ali, isto tako, sasvim je izvesno da će doći do proširenja udela privatnog zdravstva u oblasti zadovoljenja zdravstvenih potreba stanovništva. Vizijom je predviđeno uključivanje privatnog zdravstvenog sektora u pružanje zdravstvene zaštite (pa

čak i izvesnih specifičnih javnozdravstvenih usluga) putem ugovaranja sa RZZO, što bi *de facto* trebalo da ima za posledicu (bolju) integrisanost ova dva (za sada) paralelna sistema.

Drugi aspekt finansiranja: obezbeđivanje sredstava za funkcionisanje zdravstvenog sistema, uređen je *šestim principom*: „glavni izvor finansiranja će i dalje biti obavezno zdravstveno osiguranje [...] ali će izvori finansiranja biti prošireni razvojem dopunskog osiguranja, bilo profitnog (privatnog) ili neprofitnog“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 26). Ovim principom modifikovan je do tada postojeći sistem zdravstva, i to u svrhu rešavanja problema finansiranja (Vuković, 2009). Međutim, predviđena mogućnost uvođenja dopunskog zdravstvenog osiguranja nije ograničena samo na privatni sektor, nego je ponuđena i RZZO-u, čime su dozvoljeni pluralitet i konkurentnost aktera u zdravstvu.

Sedmim principom predviđeno je kategorisanje zdravstvenih ustanova, kao osnova, tj. „priprema za decentralizaciju procesa planiranja, upravljanja i pružanja zdravstvenih usluga“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 26). U pitanju je realistično utvrđivanje postojećih kapaciteta i nivoa zaštite koji ostvaruju, razvijanje plana kojim bi bio određen raspored ustanova prema regionima i oblastima, kao i standardi u svrhu smanjivanja suvišnih kapaciteta. „Uloge korisnika, posrednika u pružanju zdravstvene zaštite i davalaca zdravstvenih usluga biće jasno definisane i razdvojene“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 26) kao *osmi princip*, takođe je u vezi sa standardizacijom u sektoru zdravstva i utvrđivanjem obaveza i prava svih aktera. Ono je u funkciji obezbeđivanja pravičnosti, efikasnosti i finansijske održivosti sistema.

Deveti princip odnosi se na kvalitet usluga i ustanova koji će biti „promovišan, poboljššan, praćen, kontrolisan, na bazi nacionalnog sistema za obezbeđivanje kvaliteta i licenciranje“ (Ministarstvo zdravlja, 2003: 27). Izuzev prava korisnika na određeni kvalitet zdravstvenih usluga, ovim principom predviđena je i njihova zaštita od grešaka koje nastanu u procesu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu. Kao jedan od aspekata unapređenja kvaliteta, predviđeno je i licenciranje zaposlenih u zdravstvu, kao i to, da ne postoje različita merila za pružaoce usluge u državnom, u odnosu na privatni sektor.

Sektorske strategije

Nakon usvajanja dokumenta *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu*, zdravstvene reforme postale su deo brojnih multisektorskih strategija, a donete su i različite strategije u samom zdravstvenom sektoru.

Strategija za smanjenje siromaštva (2003), *Strategija za stare* (2005), *Strategija za mlade* (2008), *Strategija za prevenciju i zaštitu dece od zlostavljanja* (2008), *Strategija održivog razvoja* (2008) i niz drugih, između ostalog, sadrže i

zdravstvene komponente. Usmeravanju razvoja zdravstvenog sistema doprinose i *Nacionalna strategija za borbu protiv HIV/AIDS-a* (2005), *Strategija razvoja zdravlja mladih u Republici Srbiji* (2006), *Strategija razvoja zaštite mentalnog zdravlja* (2007), *Strategija kontrole duvana* (2007), *Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata* (2009), *Strategija za borbu protiv droga u Republici Srbiji 2009-2013* (2009) i *Strategija javnog zdravlja Republike Srbije*.

Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata ima za cilj da smanji „neujednačen kvalitet zdravstvenih usluga; neprihvatljiv nivo variranja u ishodima po zdravlje lečenih pacijenata; neefikasno korišćenje zdravstvenih tehnologija; vreme čekanja na medicinske procedure i intervencije; nezadovoljstvo korisnika pruženim zdravstvenim uslugama; nezadovoljstvo zaposlenih u sistemu zdravstvene zaštite i troškove koji nastaju zbog lošeg kvaliteta.” Uvođenjem „kulture kvaliteta” kao novine u zdravstvenom sistemu, definišu se nove uloge korisnika i pružaoca usluga, i posebna uloga menadžmenta. Oslanjajući se na evropske trendove, kao strateški principi kvalitetne zdravstvene zaštite, navedeni su: usmerenost na korisnika-pacijenta, bezbednost, delotvornost, pravovremenost, efikasnost i pravičnost.

Strategija javnog zdravlja definiše nosioce politike i aktivnosti javnog zdravlja, identifikuje dosadašnje i potencijalne probleme u njihovom sprovođenju i utvrđuje principe i preduslove za ostvarivanje ciljeva javnog zdravlja (odgovornost društva i države za zdravlje; svi oblici partnerstva za zdravlje; usmeravanje na populaciju i populacione grupe; orijentacija ka lokalnoj samoupravi; intersektorski i multidisciplinarni rad; i socijalno-ekonomske determinante i faktori rizika). Strategiju prati Akcioni plan za period od 2009. do 2013. godine.

Pripremljen je i nacrt *Strategije primarne zdravstvene zaštite* kojim se u radnom dokumentu *Bolja primarna zdravstvena zaštita za sve nas – Smernice zdravstvene politike za jačanje sistema primarne zdravstvene zaštite u Srbiji od 2010. do 2015. godine*, polazi od pretpostavke da primarna zdravstvena zaštita „osigurava bolje zdravstvene ishode i pravičniju raspodelu zdravstvenih usluga“ i predviđa da domovi zdravlja budu središnja tačka primarne zdravstvene zaštite. S tim u skladu, predviđeno je jačanje zdravstvenih kapaciteta na lokalnom nivou. Nacrt utvrđuje i pravce politike primarne zdravstvene zaštite, nadovezujući se na strateške ciljeve i vodeće principe iz dokumenta *Zdravlje za sve*, u pokušaju da kreira zaokružen sistem primarne zaštite, usklađen sa već donetim sektorskim strategijama i međunarodnim preporukama. U pitanju je i dosledna primena koncepta izabranog lekara, između ostalog, u svrhu stvaranja pretpostavki za promenu načina finansiranja primarnog sektora.

Promene paketa naknada

Usvajanje najznačajnijih, reformisanih zakona za funkcionisanje sistema, započeto je 2004. godine, donošenjem *Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima*, a naredne godine usvojeni su i *Zakon o zdravstvenoj zaštiti*, *Zakon o zdravstvenom osiguranju* i *Zakon o komorama zdravstvenih radnika*.²

Prava iz zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja do 1992. godine, bila su regulisana zakonom koji je važio za period socijalizma. *Zakonom o zdravstvenom osiguranju* iz 1992. kao prava iz zdravstvenog osiguranja predviđana su:

- pravo na zdravstvenu zaštitu,
- naknada za vreme privremene sprečenosti za rad,
- naknada putnih troškova u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite i
- naknada pogrebnih troškova.

Donošenjem novog zakona 2005. godine, ukinuto je pravo na naknadu pogrebnih troškova, dok su preostala, prethodno postojeća prava zadržana. Međutim, novinu predstavlja uslovljavanje ostvarivanja ovih prava prethodnim stažom osiguranja, što je motivisano sve prisutnijim stavom kreatora politika da sadržaj i obim prava usklade sa raspoloživim sredstvima. Međunarodne finansijske institucije, naročito Međunarodni monetarni fond i Svetska banka, ocenili su da je potrebno dalje racionalizovati paket usluga i da je ta oblast reformi bila zanemarena.

Kada je u pitanju pravo na zdravstvenu zaštitu, njegov sadržaj nije značajnije izmenjen zakonom iz 2005. godine. Pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad već je bilo pooštreno zakonom iz 1992. godine, a novinu predstavlja skraćivanje dužine njene isplate od strane poslodavca u odnosu na rešenje koje je bilo važeće do 2005. godine. Ostvarivanje prava na naknadu troškova prevoza izmenjeno je, kada je u pitanju kriterijum udaljenosti mesta ostvarivanja zdravstvena zaštite (prethodnih 30 km udaljenosti zamenjeno je strožijom formulacijom – 50 km).

Efekte i uticaj reformi

Kompleksna evaluacija rezultata primene planiranih i sprovedenih reformskih mera do sada nije izvršena, ali prisutni su parcijalni pristupi, koji omogućuju uvid u pojedine aspekte funkcionisanja zdravstvenog sistema.

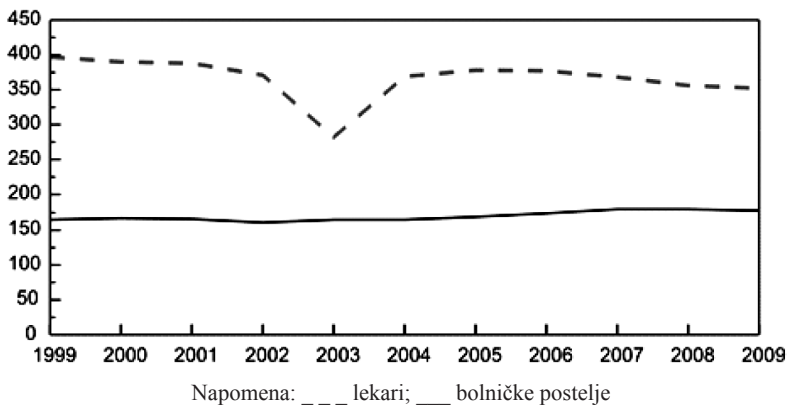
Prema oceni Svetske banke³ „sistem zdravstva u Srbiji beleži značajan napredak u poslednjih 15 godina” (Svetska banka, 2009: 22) i on je u najvećoj meri ostvaren u dve značajne oblasti:

² Sačinjen je i nacrt *Zakona o javnom zdravlju*, čije se usvajanje očekuje.

³ Svetska banka bila je jedan od aktera (pored Evropske unije i Ujedinjenih nacija) reformi zdravstva u Srbiji, uslovljavajući pomoć sektoru energije, reformisanjem zdravstva (Arandarenko, Golicin, 2006).

- u upravljanju sistemom – rekonstrukcija nekoliko domova zdravlja, bolnica i klinika; unapređenje stanja i opremljenosti medicinskom opremom i kapaciteta za domaću proizvodnju vakcina; obrazovanje profesionalnih komora; formiranje Nacionalne agencije za kvalitet i akreditaciju;
- u delatnostima koje je sproveo RZZO – u pitanju je, kao najvažnije, razrešenje velikih dugovanja i kašnjenja i preduzimanje koraka ka delimičnoj racionalizaciji sistema (smanjenjem broja postelja⁴ (slika 1) i osoblja, povećanjem participacije i smanjenjem korisničkog paketa).

Slika 1 – Broj stanovnika na jednog lekara i na jednu bolesničku postelju, 1999–2009



Izvor: RZS, 2010.

Iz poređenja zdravstvenog sistema Srbije sa državama članicama EU, prema većini indikatora, situacija u Srbiji u potpunosti je uporediva sa stanjem u tzv. „novim“ državama članicama EU i često bolja.

Međutim, „najveći deo reformskih ciljeva nije ostvaren“ (Vuković, 2009: 137). Istraživanja pokazuju da se u praksi pojavljuje niz teškoća u realizovanju zakonom predviđenih prava i da se to direktno odražava na zdravstveno stanje stanovništva. Razlike su vidljive u indikatorima o obuhvatu, tj. pokrivenosti stanovništva zdravstvenim uslugama, raspoloživošću i dostupnošću ustanova i usluga, nivoa njihovog kvaliteta, zadovoljstvu korisnika.

⁴ U Srbiji je 2007. godine bilo ukupno 39 880 bolničkih postelja ili 538,1 na 100 000 stanovnika. Deceniju pre (1997) bilo je više postelja u stacionarnim zdravstvenim ustanovama (47 833) i ovaj broj je smanjen za 17%. U poređenju sa stanjem u drugim evropskim zemljama, Srbija je imala veći broj postelja od Albanije (296,9) i Crne Gore (414,3), ali je zaostajala u odnosu na Češku (838,0), Mađarsku (791,7), Rumuniju (654,3), Bugarsku (622,1) i druge države.

Stopa hospitalizacije beleži konstantan rast poslednjih decenija, ako se izuzme 1999. godina i stanje u periodu bombardovanja. Demografske promene i sve izraženije starenje stanovništva predstavljaju značajan faktor povećane stope bolničkog lečenja starije populacije (IJZ, 2008 b).

I Obuhvat stanovništva zaštitom

Prema podacima za 2009. godinu, obaveznim osiguranjem obuhvaćeno je 6 786 333 osiguranika.⁵ Po osnovu zaposlenosti osigurano je 43,6% ukupnog broja osiguranika; slede penzioneri, kojih je 27,14%. Sredstva za zdravstveno osiguranje 1 210 157 lica ili 17,83% (nezaposleni, izbeglice, interno raseljena lica i dr) obezbeđuju se iz budžeta (RZZO, 2010).

Na taj način, obaveznim osiguranjem obuhvaćeno je oko 93% stanovništva Srbije. Neadekvatan obuhvat stanovništva zdravstvenom zaštitom (čak i primarnom), posebno je vidljiv na primeru rizičnih grupa stanovništva. Veliki broj romske dece nije obuhvaćen zdravstvenom zaštitom. Nepovoljno stanje je i kod izbeglica i raseljenih lica, koji ne poseduju lična dokumenta. Pozitivan iskorak predstavlja mogućnost ostvarivanja prava na hitnu medicinsku pomoć, bez obzira na posedovanje ličnih dokumenata.

Istovremeno, pooštreni su mehanizmi kontrole overe zdravstvenih knjižica, tako da zaposleni kojima poslodavci ne uplaćuju doprinose za zdravstveno osiguranje, ne mogu da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu.

Nasuprot tome, postoje izvesne olakšice i zakonski preduslov za smanjenje broja neosiguranih lica, kada su u pitanju deca sa invaliditetom i studenti. Deca sa invaliditetom ostvaruju prava po sopstvenom osnovu, a studenti nakon 26. godine života mogu, uz izvesne doplate, da „ostanu u okviru sistema” (Vlada Republike Srbije, 2007: 109).

Privatne zdravstvene usluge dostupne su onim segmentima populacije, koji su u mogućnosti da izdvoje potrebna finansijska sredstva za njihovo plaćanje.

II Ravnomernost distribucije i kvalitet usluga

Državne zdravstvene ustanove, kojih je 2008. godine, bilo 301 (IJZ, 2009), organizovane su prema nivoima zaštite na: primarne, sekundarne i tercijarne.

Ustanove primarne zdravstvene zaštite doživele su najveću kvantitativnu izmenu: sa 58 domova zdravlja, koliko ih je bilo 1997. godine, njihov broj uvećao se na 116 u 2008. godini (IJZ, 2009). Do ovog uvećanja, međutim, došlo je usled procesa decentralizacije zdravstvenog sistema i osamostaljivanja domova zdravlja u odnosu na ustanove višeg reda zaštite.

Najdrastičnije promene izvršene su u stomatološkoj zdravstvenoj službi, s obzirom na to, da su u državnom sektoru ostale samo dečija i preventivna stomatologija. Obaveznim osiguranjem nisu pokriveni troškovi stomatoloških usluga odraslog stanovništva, koje je prinuđeno da koristi usluge privatne prakse, koja se ubrzano razvija. S tim u skladu, broj zaposlenih u stomatologiji je od reforme iz 2005. godine, uočljivo opao.

⁵ Procenjen broj stanovnika u Republici Srbiji u 2008. godini iznosi 7 350 222 (IJZ, 2009).

Ustanove sekundarne zdravstvene zaštite pružaju usluge bolničke zaštite. U 2008. godini, u 128 ustanova sekundarne zdravstvene zaštite u Srbiji, postojalo je 40 908 bolesničkih postelja (5,6 postelja na 1 000 stanovnika), čija je stopa prosečne zauzetosti iznosila 74,73. Bolnički dani iznosili su 11 158 840, a prosečna dužina lečenja bila je 9,19 dana (IJZ, 2009).⁶

Ustanove tercijarne zaštite (klinički centri, klinike i instituti)⁷ pružaju visoko specijalizovane specijalističko-konsultativne zdravstvene usluge, stacionarnu i stomatološku zdravstvenu zaštitu, bave se univerzitetskim obrazovanjem i naučno-istraživačkim delatnostima. Većina ustanova tercijarne zaštite nastala je transformisanjem opštih ili specijalnih bolnica u klinike i institute.

Zdravstvene službe uopšteno su prilično ravnomerno distribuirane, ali u skladu sa usvojenim standardima. Rezultati primene metodologije Svetske zdravstvene organizacije za evaluaciju primarne zdravstvene zaštite, koja je sprovedena u Republici Srbiji tokom 2009. godine pokazali su da je, kada je u pitanju udaljenost zdravstvenih službi, dve trećine ispitanika izjavilo, da za manje od 20 minuta putovanja može da stigne kod izabranog lekara ili farmaceuta, ali ne i stomatologa (što je posledica reformi). Nasuprot tome, kada je u pitanju sekundarna zaštita, tek 20% ispitanika izjavilo je da u roku od 20 minuta može da stigne u bolnicu.

Nedostaci su uočljiviji, kada je u pitanju jednakost pruženih usluga. One su po pravilu višeg kvaliteta u većim centrima, nasuprot kvalitetu usluga u manje razvijenim delovima.⁸

Izvestan napredak u podizanju kvaliteta je postignut, prevashodno ulaganjem ogromnih sredstava u rekonstrukciju zdravstvenih ustanova i nabavku moderne opreme. Obnovljen je značajan broj bolnica i instituta, i to uglavnom u gradovima u kojima postoje veliki medicinski centri, dok je stanje u ruralnim područjima i dalje loše. Zastarela oprema zamenjena je novom, bez racionalne nabavke, tako da veoma često dolazi do dupliranja kapaciteta u razvijenijim sredinama (Perišić, Vuković, 2009). Nerazvijenost preventivne zaštite predstavlja ozbiljnu prepreku u podizanju nivoa kvaliteta pruženih usluga.

Organizacija državnih zdravstvenih službi i njeno funkcionisanje predstavlja nasleđen problem sa stanovišta nejasne podele nivoa zaštite i sistemske neizdiferenciranosti, koji i dvadeset godina od početka tranzicije, nije rešen. To u praksi dovodi do stvaranja složenih organizacionih celina u kojima je dominantan klinički pristup, dok su promocija zdravlja i preventivne usluge zanemareni. Uočljivo

⁶ U odnosu na 1998. godinu, kada je bilo 48 302 bolesničkih postelja (RZS, 2009), 2008. godine njihov broj bio je smanjen, u sklopu trenda i potrebe za smanjenjem rashoda.

⁷ U Srbiji postoje 4 klinička centra, 6 klinika i 16 instituta (IJZ, 2009).

⁸ Da to ne mora uvek biti slučaj, pokazalo je istraživanje iz 2009. godine, prema kom je percepcija kvaliteta pruženih usluga, nasuprot uobičajenim pretpostavkama, bila neznatno pozitivnija kod ruralnog, u odnosu na urbano stanovništvo (WHO, 2010).

je i odsustvo stvarne kontrole kvaliteta usluga u privatnom sektoru koje dovodi povremeno do velikih propusta.

III. Finansiranje

Problemi u finansiranju zdravstva su višestruki i kompleksni, a njihovo sa dejstvo onemogućuje parcijalne reformske mere i zahteva suštinske izmene.

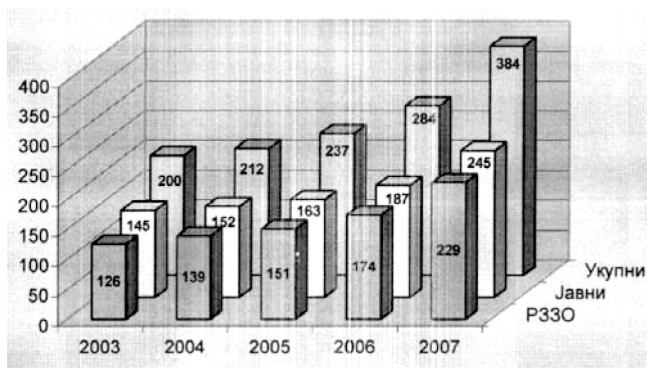
Funkcionisanje RZZO tokom 1990-ih godina bilo je suočeno sa nizom finansijskih problema, koji su proizilazili iz izuzetno niskih stopa realne naplate doprinosa i obezvređenosti nacionalne valute. Istovremeno, često je potrošnja prikupljenih sredstava bila politički instrumentalizovana i nenamenska.

U periodu od 1997. do 2001. godine, bilo je prisutno značajno osciliranje u izdvajanjima za zdravstvenu zaštitu, naročito kada se imaju u vidu nominalni iznosi iskazani u dolarima. Veliki uticaj na to, imala je monetarna nestabilnost (velike razlike između zvaničnih kursnih stopa i pravih, tržišnih). Nakon 2001. godine, izdvajanja za zdravstvenu zaštitu od strane RZZO pokazuju konstantan, stabilan rast. Učešće rashoda za zdravstvenu zaštitu u BDP pokazuje relativno stabilan nivo, sa manjim oscilacijama. Visoko učešće rashoda za zdravstvo kao procenta BDP, međutim, maskira činjenicu o niskim realnim iznosima, s obzirom na relativno skroman iznos samog BDP.

Podaci o izdacima za zdravstvenu zaštitu *per capita* razlikuju se, u zavisnosti od izvora, iako je nedvosmisleno prisutan trend njihovog rasta. Prema proceni Evropske komisije, oni su uvećani sa 91,9 evra, koliko su iznosili 2001. godine na 254,5 evra, koliko je trebalo da iznose 2008. godine (European Commission, 2008). Prema podacima Instituta za javno zdravlje, 2003. iznosili su 200 evra, a 2007. godine 384 evra (slika 2) (IJZ, 2008 a). Konačno, Svetska zdravstvena organizacija ih je procenila na 395 američkih dolara prema paritetu kupovne moći u 2005. godini (nasuprot čak 2 282 u EU-15) (WHO, 2010).

Nezadovoljstvo koje korisnici zdravstvenih usluga u državnim ustanovama iskazuju, bilo formalnim ili neformalnim kanalima, pritužbe na korupciju, liste čekanja i sl, jednim delom, takođe su manifestacija problema neadekvatnog finansiranja. Međutim, prihvatanje potrebe za menjanjem modela finansiranja kod populacije na eksplicitnom nivou, ne vodi automatski ka prihvatanju posledica – izdvajanjem većih sredstava (bilo po osnovu doprinosa, poreza i sl.). Razlog za to je niska kupovna moć stanovništva i posledično ograničene mogućnosti za opredeljivanje za privatne zdravstvene opcije. Faktor nasleđenog darežljivog sistema iz perioda socijalizma, takođe, ne ide u prilog favorizovanju privatnih opcija.

Slika 2 – Izdaci za zdravstvenu zaštitu per capita



Izvor: IJZ, 2008 a.

Podizanje stope nezaposlenosti i smanjenje i inače niske stope zaposlenosti ima dodatno nepovoljan uticaj na priliv sredstava po osnovu zdravstvenog osiguranja. Nasuprot tome, visoko učešće procenta starih u ukupnoj populaciji i nove zdravstvene tehnologije i procedure, vode ka uvećanju troškova.

Privatizacija – rešenje ili problem?

„Čitav proces privatizacije ne znači potpuno povlačenje države iz zdravstva, već samo promenu uloge i veće angažovanje na kreiranju politike javnog zdravlja i strateško usmeravanje razvoja privatnog sektora u zdravstvu“ (Vuković, 2009: 171).

Kao što ima brojne protivnike, (delimična) privatizacija zdravstva u Srbiji ima i svoje brojne zagovornike. Razlozi uvođenja i boljeg regulisanja privatnog zdravstvenog sektora u najužoj vezi su sa problematikom finansiranja zdravstvene zaštite⁹ i opterećenošću državnog budžeta,¹⁰ iako je prikupljanje sredstava

⁹ Sredstva za finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja obezbeđuju se uplatom doprinosa poslodavaca i zaposlenih (po stopi od 12,3%), ali i iz budžetskih i drugih izvora (npr. participacija). Plaćanje participacije troškova zdravstvene zaštite je simboličnog iznosa i ne čini se da značajno opterećuje budžet domaćinstava. S druge strane, postoje izuzeci kada je u pitanju plaćanje participacije (stari preko 65 godina života, invalidi, trudnice, deca, itd), a njihov krug je izmenama iz 2009. godine proširen (na nezaposlene i na primaocce socijalne pomoći).

¹⁰ Obaveznim, javnim sistemom upravlja RZZO. Iz sredstava RZZO, finansiraju se plate zaposlenih u zdravstvu, troškovi održavanja državnih zdravstvenih ustanova i troškovi zdravstvene zaštite. Iz državnog budžeta, izuzev obezbeđivanja sredstava za obavezno zdravstveno osiguranje lica koja nemaju sopstvene prihode, finansiraju se i troškovi izgradnje novih, adaptacije i rekonstrukcije zdravstvenih objekata u državnom vlasništvu, kao i troškovi njihove opreme. Iz ovog izvora, finansiraju se i programi zdravstvene zaštite stanovništva izloženog posebnom riziku od oboljevanja.

poslednjih godina stabilizovano, što je imalo za posledicu smanjivanje državnih intervencija u smislu „doniranja“ potrebnih nedostajućih sredstava.

Poželjnost ove opcije, sa stanovišta korisnika, proizilazi iz nedostataka državnog zdravstvenog sistema, u kom nije moguće ostvariti prava na izvesne zdravstvene usluge ili je to pravo moguće ostvariti sa značajnim zakašnjenjem. Privatizacija bi, međutim, značila i uvećanje troškova domaćinstava za zdravstvo, kao i što bi ugrozila princip solidarnosti i univerzalnosti.

U kontekstu prethodnog perioda socijalističkog samoupravljanja, privatna zdravstvena praksa sve do poznih 1980-ih godina nije postojala. Mogućnost otvaranja privatnih stomatoloških ordinacija prvi put data je amandmanima na Zakon o zdravstvenoj zaštiti iz 1986. godine, a privatnih lekarskih ordinacija 1989. godine. Tek nakon pada socijalizma, posebnim poglavljem *Zakona o zdravstvenoj zaštiti* iz 1990. godine, predviđeno je obavljanje zdravstvene delatnosti ličnim radom i precizirane su vrste privatnih zdravstvenih ustanova koje mogu da se osnivaju, kao i uslovi, osnivači, prava i obaveze zaposlenih u njima. Kasnijim zakonom iz 1992. godine proširen je obim privatnih zdravstvenih ustanova „i utvrđeno je da one za početak rada i obavljanje zdravstvene delatnosti moraju da ispune uslove koje propisuje nadležno ministarstvo za poslove zdravlja i da su zdravstvene ustanove i sva druga pravna i fizička lica koja obavljaju zdravstvenu delatnost ravnopravni u sticanju sredstava za rad od organizacija zdravstvenog osiguranja“ (Vuković, 2009: 170).

Period tranzicije u oblasti zdravstvenog osiguranja, u tom pogledu, predstavljao je kontinuitet sa periodom socijalizma. Zadržan je princip obaveznosti, ali predviđena je i mogućnost uvođenja dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. Polazeći od problema u funkcionisanju zdravstvenih službi u državnom vlasništvu i njihovog posledičnog uticaja na zdravlje pacijenata, osiguravajuća društva u Srbiji ponudila su različite programe privatnog dopunskog zdravstvenog osiguranja. *Uredbom o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju* iz 2008. godine uređena je problematika vrsta, uslova, načina i postupka organizovanja i sprovođenja dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, a zakonski¹¹ je utvrđeno da se privatna praksa može organizovati kao lekarska, odnosno stomatološka ordinacija, poliklinika, laboratorija, apoteka i ambulanta za zdravstvenu negu i za rehabilitaciju.

Privatni sektor razvijao se naročito intenzivno, ali stihijski, u početnom periodu liberalizacije regulative. Tome je razlog bio osetan pad kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga po osnovu osiguranja tokom 1990-ih. Usmeravanje populacije ka privatnoj praksi, rezultovalo je dodatnim izdvajanjima za lečenje i medikamente, što je vodilo ka daljem siromašenju i inače siromašnog stanovništva i uvećanju stvarnih troškova za zdravstvo. Jednim delom, problem korupcije u zdravstvu proizilazi i iz potrebe (nužnosti) za ostvarivanjem prava na određene usluge koje se ne

¹¹ U pitanju je *Zakon o zdravstvenoj zaštiti* iz 2005. godine.

pružaju ili se pružaju restriktivno. Normalizacija stanja početkom 2000-ih, nije u potpunosti prekinula ovaj trend. Tako je, na primer, prema podacima iz Ankete o potrošnji domaćinstava 2005. godine, „plaćanje iz džepa“ činilo 85% sopstvenih zdravstvenih troškova (Vlada Republike Srbije, 2007).

Broj privatnih zdravstvenih ustanova procenjen je na oko 5 000 (RZZO, 2010). Uprkos tome i uprkos proklamovanim reformskim orijentacijama, ugovaranje zdravstvenih usluga sa privatnim sektorom je izostalo. Kao rezultat toga, u situaciji nemogućnosti ostvarivanja prava na određene usluge u državnom sektoru, po osnovu osiguranja, korisnicima preostaje opcija plaćanja za te usluge u privatnom sektoru.

Ne postoje zvanični statistički podaci o izdacima za privatni sektor zdravstva. Posredno, oni se mogu proceniti preko podataka o potrošnji domaćinstava, anketnih istraživanja, procenjenih obrta i prijavljenih prihoda privatnih zdravstvenih službi i sl. Prema procenama, oni su iznosili od 220 do 260 evra po stanovniku u 2007. godini (European Commission, 2008).

Problemi sa kojima se privatni sektor suočava u svom funkcionisanju, prozilizuje jednim delom iz apsolutnog odsustva (funkcionalne i finansijske) integrisanosti državnih i privatnih ustanova. Oni se manifestuju preko „nemogućnosti propisivanja lekova na recept, neuvažavanja mišljenja lekara iz privatne prakse prilikom odobravanja bolovanja ili procena lekarskih komisija, teškoća prilikom upućivanja na bolničko lečenje, itd“ (Vuković, 2009: 170). Nepoznat je i broj zaposlenih sa punim radnim vremenom u privatnom sektoru, „a predstoji i njegovo bolje regulisanje, mada nije prepoznato kao prioritet u razvoju zdravstvenog sistema. Pokušaj da se ovaj sektor uključi u program stalnog unapređenja kvaliteta nije uspeo, mada je poboljšano izveštavanje o korišćenju zdravstvenih usluga i registrovanom morbidetu. Privatni sektor zdravstvenog sistema podleže redovnom inspeksijskom nadzoru poslednjih nekoliko godina“ (Mijatović, 2008: 68).

* * *

Najveći deo proklamovanih reformskih ciljeva nije realizovan u oblasti zdravstva. Sistem je i dalje nejasno izdiferenciran i glomazan, a kapaciteti iako prilično ravnomerno raspoređeni, ne pružaju usluge ujednačenog kvaliteta. Uporedo sa problemima u realizaciji predviđenih prava, to predstavlja jedan od najvažnijih faktora zdravstvenog statusa populacije. Dalji razvoj privatne prakse predstavljao bi povoljno rešenje za deo problema, ali samo ukoliko bi bio neuporedivo bolje regulisan, nego što je to trenutno slučaj. To, međutim, i dalje ne bi predstavljalo realistično rešenje za problem neadekvatnog obuhvata tzv. ranjivih grupa zdravstvenom zaštitom (Romi, izbeglice, interno raseljena lica).

Suštinske izmene u načinu finansiranja zdravstva, iako ono predstavlja kritičnu tačku reformi (Mijatović, 2008), za sada nisu načinjene. Međutim, nosioci važnih državnih funkcija u društvu aktivno promovišu uvođenje novih modela

finansiranja zdravstvene zaštite, i to stimulativne kapitacije u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i finansiranja po dijagnostičkim grupama u sekundarnoj i tercijarnoj. Dobrovoljno zdravstveno osiguranje, dopunski rad i partnerstvo javnog i privatnog sektora percipirani su kao poželjni pravci razvoja finansiranja zdravstva.

Reforme zdravstva karakteriše odsustvo jasno definisanih stavova nadležnih organa i nedostatak istinskog dijaloga sa širim krugom stručne i naučne javnosti: zbog toga su aktivnosti Vlade i Ministarstva prema pojedinim pitanjima u raskoraku sa stanjem u praksi i mišljenjem zaposlenih u zdravstvenim institucijama. Preteran uticaj politike, u smislu toga da politička moć nametanja kriterijuma predstavlja glavni argument u sprovođenju reformi i odlaganje nepopularnih mera, otežavaju dugoročno funkcionisanje sistema. Stoga je malo verovatno da će period ekonomske krize biti povoljan trenutak za stvaranje finansijski održivog zdravstvenog sistema.

Literatura

- Arandarenko, M. Golicin, P. (2006). Međunarodni akteri i razvoj socijalne politike u Srbiji (od 2000. do 2006. godine). U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija* (str. 255–275). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Čekerevac, A. (2007). Zdravstvena zaštita u Srbiji – uslov socijalne sigurnosti. *Socijalna misao* 14(4): 29–48.
- European Commission (2008). *Social Protection and Social Inclusion in the Republic of Serbia*. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi, 15. februar 2010. godine.
- IJZ – Institut za javno zdravlje (2008 a). *Republika Srbija – odabrani zdravstveni pokazatelji za 2008. godinu*. Beograd: Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”.
- IJZ – Institut za javno zdravlje (2008 b). *Zdravlje stanovnika Srbije – analitička studija 1997-2007*. Beograd: Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”.
- IJZ – Institut za javno zdravlje (2009). *Pregled najvažnijih rezultata ispitivanja zadovoljstva korisnika državnim zdravstvenim ustanovama Republike Srbije 2008*. Beograd: Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut”.
- Mijatović, B. (ur). (2008). *Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

- Ministarstvo zdravlja (2003). *Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu*. <http://www.mos.gov.rs/upload/dl/OMLADINA/Strategije/zdravlje.pdf>, 15. april 2010. godine
- Perišić, N. Vuković, D. (2009). *Republic of Serbia – Pensions, Health and Long-term Care – Annual National Report 2009*. http://socialprotection.eu/files/348/asisp_ANR09_Serbia.pdf, 11. jun 2009. godine.
- RZZO – Republički zavod za zdravstveno osiguranje (2010). *Statistički podaci*. <http://www.rzzo.rs/index.php/baza-osiguranika-stat-menu>, 11. april 2010. godine.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2010). *Statistički godišnjak 2010*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2009). *Statistički godišnjak 2009*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Svetska banka (2009). *Srbija: kako sa manje uraditi više – suočavanje sa fiskalnom krizom putem povećanja produktivnosti javnog sektora*. <http://www.worldbank.rs/>, 12. februar 2010. godine
- Vajs, E. (1994). Tranzicija socijalne politike u zemljama Istočne Evrope. U: I. Vidanović (ur), *Socijalni rad i socijalna politika – 20. godina univerzitetskog obrazovanja socijalnih radnika – zbornik radova i dokumenata* (str. 167-186). Beograd: Fakultet političkih nauka, Socijalna misao.
- Vlada Republike Srbije (2007). *Drugi izveštaj o implementaciji Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji*. Beograd: Vlada Republike Srbije.
- Vuković, D. (2009). *Socijalna sigurnost*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- WHO (2008). *Evaluation of the organization and provision of primary care in Serbia – A survey-based project in the regions of Vojvodina, Central Serbia and Belgrade*. <http://www.batut.org.rs/download/publikacije/Country%20reports.pdf>, 24. decembar 2010. godine

Natalija Perišić

REFORME ZDRAVSTVA U SRBIJI

R e z i m e

Tranzicija sistema zdravstva u Srbiji, započeta je 1990-ih godina, ali nije (dosledno) sprovedena. Ishodi i rezultati reformi su neceloviti i protivurečni, daleko od proklamovanih. Ilustracije toga su brojne, a vidljive su i posredstvom indikatora o obuhvatu stanovništva zdravstvenim osiguranjem i zdravstvenom zaštitom, kao i o distribuciji zdravstvenih službi i

kvalitetu usluga. Finansiranje zdravstva predstavlja izuzetno značajnu oblast u kojoj su radikalni rezovi za sada, izostali, ali nije izvesno kada i kako će u budućnosti biti izvedeni.

Reforme zdravstva tokom prvih godina tranzicije bile su više provizione i nametnute opštijim i specifičnijim, mahom nepovoljnim trendovima. Izazovi u drugoj deceniji tranzicije predstavljali su osnov za koncipiranje obuhvatnije, ali i dalje nepotpune reforme. Modifikacije zakonskog okvira išle su u pravcu logike ušteda, ali bez suštinske podrške i jasnog pozicioniranja privatnog sektora u odnosu na državni. Neregulisanost relacija privatnog i državnog zdravstva proizvodi niz daljih organizacionih i finansijskih nedostataka.

Cljučne reči: zdravstvena zaštita, zdravstveno osiguranje, zdravstvo, reforme, tranzicija.

Natalija Perisic

HEALTH REFORMS IN SERBIA

S u m m a r y

Health care system transition in Serbia has started in the 1990s, but without a (consistent) finalization. Outcomes and results of the reforms have been partial and ambiguous, far from declared. Illustrations for that are numerous and visible also through indicators of coverage of the population with health insurance and health care, as well as distribution of health services and their quality. Financing is extremely important part of reforms in which radical cuts have been absent so far. However, it is not clear when and how they will be made.

During the first transition years, health reforms were rather provisional and forced by general and specific, mainly unfavorable trends. Challenges of the second transition phase have been a basis for the creation of wider, yet incomplete reforms. Legal framework was modified in the direction of the market logic, but without essential support to and clear positioning of the private sector compared to the state one. Lack of consistent regulation of relations between the private and state health care sectors has resulted in the series of further organizational and financial problems.

Key words: health care, health insurance, health, reforms, transition.

Jelena Vidojević

RAZVOJ I PRAVCI REFORMI BRITANSKE NACIONALNE ZDRAVSTVENE SLUŽBE

Uvod

Zdravstvena politika je samo jedna od mnogobrojnih javnih politika, njen društveni značaj je nesporan i saglasno tome, ona je predmet čestih javnih rasprava. Tri su ključna razloga tome. Prvi razlog je neposredno povezan sa osetljivošću samog područja zdravstvene zaštite koje se ogleda u vrlo osetljivom ljudskom pitanju zdravlja i bolesti ali i društvenih implikacija koje mogu iz ove oblasti potencijalno proizaći. Drugi razlog leži u činjenici da finansiranje zdravstvene zaštite, bilo da se radi o privatnom ili javnom finansiranju, zahteva ogromna budžetska izdvajanja, koja nakon izdvajanja za penzije, apsorbuju najveći deo društvenog bogatstva. Treći razlog se logično nadovezuje na prethodna dva i odnosi se na samu prirodu zdravstvenih sistema u savremenim društvima, gde su oni uglavnom socijalizovani i čine jedan od fundamentalnih stubova socijalne države. „Javno-državna dimenzija zdravstvenog sistema proizlazi iz pitanja kako na najučinkovitiji način organizovati zdravstvenu zaštitu, odnosno kako je finansirati. Način na koji država odgovara na ovo pitanje, te način na koji je zdravstvena zaštita dostupna većini ili svim građanima, povezani su sa pitanjem celokupne zaštite od drugih socijalnih rizika“ (Zrinščak, 1999: 3).

Cilj rada je trostruk. Prvo, rad bi trebalo da pruži sistematičan pregled razvoja zdravstvene politike u Velikoj Britaniji od početka državnog intervencionizma u oblasti zdravstva pa do danas. Drugo, nastoji da rasvetli niz kontroverznih pitanja i dilema sa kojima se sistem tokom svog razvoja suočavao. Konačno, trebalo bi da prikaže kompleksnost društvenih izazova kojima je britanski sistem zdravstvene zaštite izložen kao i uticaj političkih snaga u rekonceptualizaciji sistema.

Osnovne odlike britanskog sistema zdravstvene zaštite

Sistem zdravstvene zaštite u Velikoj Britaniji odnosno model nacionalnog zdravstva, koncipiran je na bazi društvenog konsenzusa tokom Drugog svetskog rata unutar jedinstvene koncepcije socijalne politike izložene u Beveridžovom

izveštaju. Temelj čitavog sistema, od osnivanja pa do danas, čini Nacionalna zdravstvena služba (*National Health Service*), ustanovljena 1948. godine na principima egalitarizma i redistribucije. „Britanska NZS predstavlja u Evropi prvi savremeni i celoviti zdravstveni sistem koji je godinama služio kao uzor na koji su se oslanjale druge evropske zemlje“ (Ružica, 1986: 113). Država je još tokom XIX veka nastojala da usvajanjem određenih zakona interveniše u oblasti zdravstvene zaštite stanovništva, ipak tek će iskustva drugog svetskog rata značajnije uticati na kvalitativnu promenu shvatanja o stepenu državne odgovornosti kao i potrebi da se ova oblast sistemski reguliše. Reč je o delu britanske socijalne države, inspirisane liberalnom kolektivističkom ideologijom prema kojoj zdravstvena zaštita ne sme biti prepuštena ograničenjima tržišta. Velika Britanija je kroz svoj model zdravstvene zaštite, uspešno spojila, čineći ih komplementarnim, vrednosti i ideje koje se međusobno isključuju, a to su liberalizam i kolektivizam.

Osnovnu strukturu sistema zdravstvene zaštite čine tri konstitutivna elementa, odnosno oblika zdravstvene zaštite, čija realizacija pretpostavlja podeljenu nadležnost između različitih nivoa vlasti, a to su *lekari opšte prakse, javne bolnice i komunalne zdravstvene službe*.

Primarnu zdravstvenu zaštitu obezbeđuju *lekari opšte prakse (General Practitioners)*, koji imaju privatnu praksu, organizovanu unutar normativnih okvira koje propisuje NZS, dok su istovremeno formalno–pravno zaposleni kod NZS ali ne prema principu punog radnog vremena i fiksirane plate već na bazi specifičnog ugovora koji sklapaju sa NZS. Lekari samostalno osnivaju privatne ordinacije, organizuju svoju delatnost i vrše izbor pacijenata, dok je visina njihove zarade uslovljena brojem prijavljenih pacijenata. Lekari opšte prakse imaju funkciju porodičnog lekara, što dalje podrazumeva da se njima pacijenti prijavljuju po sopstvenom nahodaenju, a nakon izvršene trijaže, oni ih vode kroz različite oblike tretmana, odlučuju o terapiji ili upućuju u odgovarajuće specijalizovane ustanove – drugim lekarima specijalistima. *Bolnice* obezbeđuju sekundarnu zdravstvenu zaštitu i one se nalaze pod neposrednom nadležnošću NZS, koja je istovremeno njihov osnivač i one su javnog karaktera. Najmanje razvijen segment zdravstvene zaštite predstavljaju *komunalne zdravstvene službe*. Reč je o zdravstvenim ustanovama koje su organizovane i deluju prema teritorijalnom principu, pružajući sveobuhvatnu zdravstvenu zaštitu na određenom lokalitetu. Uprkos ogromnim potencijalima kojima ove ustanove raspoložu, snažno protivljenje lobija lekara koji su zaposleni u bolnicama, sprečilo je njihovo potpuno razvijanje.

„Sve do 1980–ih godina, NZS je obezbeđivala potpuno slobodan pristup zdravstvenoj zaštiti, pa je iste godine (1980) samo 8% stanovništva, optimalo za privatno zdravstveno osiguranje“ (Puljiz i ost., 2005: 221). Ipak, i pored gotovo potpune obuhvatnosti stanovništva, sistem je bio opterećen brojnim problemima koji su se ogledali u izuzetno visokom stepenu centralizacije, geografski disperzivnoj administrativnoj strukturi, tripartitnoj organizaciji, korporativističkim stilom

odlučivanja, nedostatkom jasne menadžerske strukture i izuzetno slabim sistemom demokratske kontrole. Pokušaje reformisanja sistema zdravstvene zaštite kojima se pristupalo tokom proteklih decenija treba sagledavati u kontekstu promena koje su pogađale čitavu državu blagostanja. Vremenski period od šest decenija, koliko NZS postoji, bio je buran, i ekonomske, socijalne i političke promene tokom ovog perioda su značajno promenile svet i prilike u njemu. Promene koje su se desile u savremenoj porodici, bitno su uzdrmale ustaljene pretpostavke o očekivanjima koja postoje kada je u pitanju uzajamna briga članova porodice jednih o drugima. Demografske promene i sve značajniji udeo starijih od 65 godina u ukupnoj populaciji, povećao je „pritisak“ i „očekivanja“ od različitih zdravstvenih ustanova. Potrošačko društvo je od pacijenata načinilo zahtevne kupce sa mnogo većim očekivanjima od onih koji su njihovi, ne tako daleki preci imali. Ekonomski rast je otvorio nove mogućnosti, ali je istovremeno praćen i neželjenim efektima globalizacije i smanjenim poverenjem u efikasnost i efektivnost intervencija koje čini nacionalna vlada. Reforme koje će biti sprovedene u oblasti zdravstvene zaštite, suštinski i konceptualno će se kretati unutar dijametralno različitih shvatanja o stepenu komercijalizacije odnosno uključivanja tržišnih mehanizama u oblast zdravstvene zaštite.

Uspostavljanje i konsolidacija sistema od 1943. do 1974. godine

Specifične istorijske okolnosti, neposredni uticaj fabijanske ideologije, kao i sposobnost da opšte reformističke ciljeve vladajuće klase pretoči u tehnički izvodljive predloge, učinili su Lorda Beveridža vizionarom svoga vremena. Godine 1941, kada je Velika Britanija, kao i čitav demokratski svet, bila suočena sa užasima koje je Drugi svetski rat ostavljao za sobom, Lord Beveridž biva imenovan za predsedavajućeg parlamentarne komisije koja je trebalo da izradi predlog reformi sistema socijalne sigurnosti.

„Titmus navodi tri načina putem kojih je rat uticao na britansku socijalnu politiku:

- 1) Pojačana je socijalna solidarnost pred opasnošću od zajedničkog neprijatelja;
- 2) Porodice srednje klase u provinciji preko evakuisane dece iz bombardovanih gradova upoznali su se sa siromaštvom gradskih radničkih slojeva i
- 3) Vlada je morala dati odgovor na ratnu situaciju budući da je htela imati zdravu, nahranjenu i zadovoljnu naciju“ (Puljiz, 2005: 111).

Funkcija države je za vreme rata bila proširena, jer je, kako je Titmus isticao, ishod rata zavisio ne samo od napora jednog čoveka već i od napora koji je

trebalo da ulože svi građani. Titmus dalje ističe da je ratna strategija demokratskih zemalja u borbi protiv fašizma bila neraskidivo povezana sa pitanjem građanskog morala. Uspostavljanje socijalne pravde, ukidanje privilegija i pravednija raspodela bogatstva postali su imperativ za Laburističku vladu. Beveridžov plan je ponudio nešto što je u trenutku usvajanja izgledalo kao istorijski kompromis između suprotstavljenih vrednosti kolektivizma i individualizma, čineći društvenu solidarnost ostvarivom uz minimalni gubitak ličnih sloboda. Beveridž ovaj novi koncept zasniva na četiri osnovna načela. *Prvo* je načelo univerzalizma, što znači da je sistemom socijalne sigurnosti obuhvaćena cela populacija. *Drugo* je načelo jednostavnosti i jedinstvenosti, što znači da se jednim doprinosom pokrivaju svi socijalni rizici. *Treće* je načelo uniformnosti. Što znači da su socijalna davanja svima jednaka. *Četvrto* se načelo odnosi na centralizaciju celog sistema, čime se nagoveštava stvaranje jedinstvene javne službe.

Nacionalna zdravstvena služba (*National Healthcare Service*), ustanovljena je 1946. godine, Aktom o Nacionalnoj zdravstvenoj službi i dve godine kasnije, 1948, otpočela je sa radom. Principi, za koje se smatralo da će omogućiti otklanjanje postojećih nejednakosti u oblasti zdravstvene zaštite bili su: univerzalnost, sveobuhvatnost, besplatne zdravstvene usluge (dostupnost), ravnopravnost (jednakost). Njihovo potpuno i doslovno ostvarivanje je izostalo na samom početku dok se s godinama, kako su se zahtevi prema NZS povećavali, od njih sve značajnije odstupalo, pre svega zbog razloga finansijske prirode a i potrebe za ideološkom rekonceptualizacijom. Koncept koji se nalazio u pozadini rada na novom sistemu zdravstvene zaštite i presudno determinisao njegov karakter kao i principe na kojim bi on trebalo da počiva, insistirao je na neophodnosti uklanjanja tržišnih principa iz oblasti zdravstvene zaštite.

Ukazujući na sve nedostatke prethodnog sistema koji je proizvodio drastične nejednakosti, a koji je bio zasnovan na principu ostvarivanja prava na osnovu osiguranja, zakonodavac je smatrao da zdravstvene usluge moraju biti besplatne, kako bi svima bile dostupne. Prilikom definisanja načina finansiranja, utvrđeno je da veći deo sredstava bude obezbeđen iz tzv. Konsolidovanog fonda, odnosno poreza, dok bi ostatak, značajno manji deo, trebalo obezbediti iz Fonda osiguranja. Ministarstvo finansija bi na godišnjem nivou odredilo visinu sredstava namenjenih NZS, što znači da sistem nije bio finansiran neposredno od strane građana namenskim izdvajanjem.

Nakon kratkog perioda konsolidacije sistema, početkom 1960-ih godina, nova Konzervativna vlada, podstaknuta finansijskim problemima sa kojima se sistem suočavo, počinje da najavljuje sveobuhvatnu reformu, koja bi značila redistribuciju sredstava sa kurativne zdravstvene zaštite na preventivnu, kao i značajnije oslanjanje na zdravstveno osiguranje, kao potencijalno preovlađujući način finansiranja. Ocene o finansijskim problemima sa kojima se sistem suočio, trebalo je analizirati u kontekstu predašnjeg, odnosno zatečenog stanja koje je podrazumevalo izvesna

ograničenja i nejednakosti. „Tokom prve dve godine postojanja NZS, troškovi su premašili predviđeni budžet za skoro 40%; iako je tokom narednog perioda rast bio kontrolisan i u granicama očekivanog, ipak su bili tri puta veći od onih predviđenih planom iz 1946. godine“ (Lowe, 2005: 180). Reorganizacija sistema biće izvršena početkom 1970 – tih godina, u periodu kada se čitava država blagostanja suočava sa ozbiljnom finansijskom ali i ideološkom krizom.

Nova desnica i NZS

Konsenzus kojim su razrešene protivurečnosti na unutrašnjem ali i međunarodnom planu u posleratnom periodu, omogućio je formiranje moderne britanske države blagostanja u uslovima relativne ekonomske ekspanzije, političke stabilnosti i sveopšteg optimizma koji je bio prisutan kako među pripadnicima političke elite tako i u široj javnosti. Sve do ekonomske krize koja je nastupila sa drastičnim skokom cene nafte 1973. i 1974. godine, što je za jednu od posledica imalo usporavanje privrednog razvoja u svim zapadnim demokratijama, nacionalne države su se razvijale u uslovima ekonomskog rasta, relativno niskih stopa nezaposlenosti i relativno visokih zarada i stabilne porodične strukture.

U nastojanjima da adekvatno odgovori na aktuelne izazove, Laburistička vlada se našla u 'začaranom krugu ekonomske neizvesnosti'. Usporeni ekonomski rast je smanjio prihode od oporezivanja, dok su zahtevi za socijalnim beneficijama bili u porastu. Kako je vreme odmicalo, a kriza dobijala na intenzitetu, javni rashodi su počeli da premašuju prihode“ (Lowe, 2005: 317). Neuspeh Laburističke vlade u suočavanju sa aktuelnim društveno–ekonomskim izazovima, osiguralo je prijemčivost ideja nove desnice, koje su predstavljale kompleksnu simbiozu principa i načela neokonzervativne i neoliberalne ideologije, koja je obezbedila pobedu Konzervativnoj partiji na predstojećim izborima, kao i osamnaest godina neprekidne vladavine. Okosnicu njihove politike činilo je čvrsto uverenje da socijalna država, analizirajući iskustvo Velike Britanije, nužno vodi do formiranja kulture zavisnosti, pri čemu se posebno kritikuju socijalne usluge koje su bazirane na principu univerzalizma. „Dugoročno, zavisnost umanjuje ljudsku sreću i ograničava ljudsku slobodu...dobrobit pojedinaca najbolje se štiti i unapređuje kada im se pruža podrška da budu nezavisni“ (Haralambos i Holborn, 2002: 317). Pripadnici nove desnice su državu blagostanja smatrali odgovornom za ekonomsku ali i moralnu dekadenciju u čijem pravcu je krenulo britansko društvo. Ekonomski oporavak zemlje je bio uslovljen reformama u socijalnoj politici, odnosno, smanjivanju državnog intervencionizma (napuštanje kejnzijanizma) i ponovnim oživljavanjem liberalne (nesputane) ekonomije u punom smislu te reči.

„Uprkos činjenici da je Konzervativna partija i Margaret Tačer na izborima 1979. godine, odnela ubedljivu pobedu, ispitivanje javnog mnjenja je nedvosmi-

sleno pokazalo da manje od 10% ispitanika podržava redukovanu potrošnju, i sve do 1983. godine, većina ispitanika je podržavala održavanje *statusa quo*“ (Lowe, 2005: 337). Vođeni ličnim interesima sigurnosti i izvesnosti, beneficije univerzalnog karaktera (NHS i državne penzije) su uživale gotovo nepodeljenu podršku građana dok to nije bio slučaj sa naknadama koje su bile namenjene „nezahvalnoj manjini“ (*undeserving minority*) koje su bile predmet čestih kritika i nezadovoljstava. Finansijska kriza, rastuće nezadovoljstvo profesionalaca angažovanih u sistemu zdravstvene zaštite kao i aktuelna politička situacija, učinili su reviziju sistema neizbežnom.

„Nova Konzervativna vlast je odredila dve osnovne smernice koje će definisati pravac promena: prvo, razvoj komunalnih zdravstvenih službi i drugo, stvaranje jedinstvene i integrisane zdravstvene službe u kojoj bi sva tri segmenta zdravstvene zaštite funkcionisala jedinstveno i sinhronizovano“ (Ružica, 1986: 114). Jedna od prvih bitnijih inovacija odnosila se na uspostavljanje kvazi tržišta unutar zdravstvenog sistema, što je istovremeno značilo odustajanje od sistema centralne kontrole i formalnog plana. Reforme su imale za cilj da izvrše reorganizaciju sistema, tako što će ga decentralizacijom pojednostaviti i učiniti efikasnijim, bez potrebe za dodatnim finansiranjem. Lošu upravljačku strukturu je trebalo zameniti potpuno drugačijim tipom menadžmenta koji bi podrazumevao viši stepen odgovornosti ali i autonomije prilikom donošenja odluka od strane menadžera. Na insistiranje desnog krila konzervativne stranke, 1988. godine formirano je vladino revizorsko telo.

Ponovno uvođenje tržišnih zakona u oblast zdravstvene zaštite je za svoju neposrednu posledicu imalo simuliranje tržišnih uloga „prodavca“ i „kupca“ zdravstvenih usluga, koje sada imaju svoju cenu i na njih se u potpunosti primenjuju principi ponude i potražnje. Sve veća komercijalizacija zdravstvenih usluga bila je praćena i rastućim trendom privatizacije unutar NZS. „Godine 1976, privatni sektor je osiguravao 3 500 bolničkih postelja, dok je 1986. godine, taj broj iznosio 10 000“ (Lowe, 2005: 223).

Niz reformskih mera koje su preduzete tokom 1980-ih¹, zaokružene su paketom mera iz 1991. godine, usvajanjem *Community Care Act*-a, kojim se podela odgovornosti između „prodavaca“ i „kupaca“ zdravstvene zaštite u potpunosti formalizuje. „Kupci“ zdravstvene zaštite bi primarno bile okružne (lokalne) vlasti, koje bi kupovale zdravstvenu zaštitu u ime lokalnog stanovništva, zajedno sa lekarima opšte prakse, zaposlenim kod NZS, dok bi „prodavci“ bile bolnice koje

¹ Usvajanju *Community Care Act*-a prethodio je čitav niz dokumenata i izveštaja koji su nastojali da ukažu na nedostatke postojećeg sistema, ujedno najavljujući karakter nove politike; 1981. godine usvojen je *Working Party on Joining Planning, Progress and Partnership*; 1985. godine, *House of Commons Social Services Select Committee Report*; 1986. godine, *Audit Commission, Making Reality of Community Care*; 1988. godine, *Griffiths Report* i 1989. godine, *White Paper: Caring for People*.

se nalaze pod okriljem NZS i koje su se ugovorom obavezale da su i da će biti u mogućnosti da obezbeđuju određene zdravstvene usluge. Naizgled jasna koncepcija odnosno reformski pravac, bio je zakomplikovan činjom da nisu sve bolnice imale poverenički status kao i to da nisu svi lekari opšte prakse bili zaposleni kod NZS. Prognoze uspeha implementiranih mera bile su praćene dilemama da li će uvođenje zakona tržišta osim snižavanja cena usluga uticati i na opadanje njihovog kvaliteta kao i na koji način će biti moguće uspostaviti odnose ponude i potražnje u onim oblastima gde je broj prodavaca odnosno kupaca, ograničen?!

Treći put u zdravstvenoj zaštiti

Pod pritiskom neoliberalnog projekta globalizacije i potreba prilagođavanja radi povećavanja ekonomske konkurentnosti, 1980-tih godina se pojavila ideja o trećem putu koja se vezuje za vladajuće evropske partije levog centra. „Prema Entoni Gidensu, koji je pružio ideološku i konceptualnu osnovu novoj političkoj praksi, Treći put se ne nalazi između levice i desnice, već *izvan* levice i desnice. Za njega je Treći put obnavljanje socijaldemokratije u izmenjenom, globalizovanom okruženju u kojem su rešenja Stare levice postala suvišna, dok se ona koje predlaže Nova desnice, previše reakcionarna“ (Surrender, 2004: 4).

Razumevanje projekta modernizacije sistema zdravstvene zaštite, realizovanog od strane Laburističke vlade, iziskuje njegovo sagledavanje u kontekstu ideologije „Trećeg puta“. Prema Bleru, Treći put za socijalnu politiku ne predstavlja jednostavno demontiranje države blagostanja i njeno svodenje na bazičnu sigurnosnu mrežu za siromašne; ili jednostavni *status quo*; već podrazumeva njeno reformisanje na bazi nove vrste ugovora između građana i države, koji će omogućiti zadržavanje države blagostanja od koje će svi građani imati koristi, ali pod jasnim i pravednim uslovima. Vlada će nastojati da podstakne odnose kooperacije sa NZS i njenim zaposlenima, oslanjajući se na tri strateška zadatka u ostvarivanju ovih ciljeva: ograničeno restrukturiranje NZS, kontinuirana primena različitih upravljačkih (menadžerskih) strategija na radnu snagu kako bi povećala njenu efikasnost i osnaživanje odnosa između države, lokalne zajednice i građana.

Uprkos promenama koje su implementirane tokom proteklih decenija, podrška ideji javnog zdravstvenog sistema, predstavljala je jedan od prioriteta nove laburističke vlasti, izabrane 1997. godine, koja je u novembru iste godine, svoje intencije i planove u vezi sa NZS iznela u izveštaju pod nazivom „Nova NZS: moderna i pouzdana“ (*The New NHS: Modern, dependable*). „Centralna ideja iskazana u Izveštaju ticala se mogućih modaliteta napuštanja koncepta unutrašnjeg tržišta uz povećavanje značaja primarne zdravstvene zaštite“ (Alcock, Payne, Sullivan, 2004: 201). Status NZS tradicionalno predstavlja pitanje od suštinske važnosti za Laburiste, koji sebe često određuju upravo kao „Partiju

NZS“. NZS za XXI vek je prema Laburistima trebalo da bude uspostavljena na principima lokalne odgovornosti, odnosa saradnje i partnerstva, efikasnosti, izuzetnosti, poverljivosti i pouzdanosti koja će biti prepoznata od strane široke javnosti. Unutrašnje tržište i odnose konkurencije je trebalo zameniti novim vidom odnosa, zasnovanim na partnerstvu i saradnji. Istovremeno, Laburistička vlada je prigrllila pragmatični pristup u nastojanju da odgovori na zahteve *Realpolitik* i održi visinu potrošnje na nivou na kojem je bila u prethodnom periodu, za vreme vlasti konzervativaca, što je implicitno ukazivalo, odnosno najavljivalo, određeni nivo tolerancije prema deficitu koji će beležiti zdravstvene ustanove kako bi odgovorile na aktuelne zahteve. Najave da će interno tržište biti relativno brzo ukinuto bile su prisutne samo tokom Blerovog prvog mandata, dok već u toku drugog, on najavljuje mehanizme koji će ojačati unutrašnje tržište kako bi se ojačala NZS, dok se istovremeno najavljuje sve značajnija uloga privatnog zdravstvenog osiguranja.

Fundamentalni principi NZS, 2000. godine, definisani su na sledeći način:

- NZS će obezbediti univerzalne usluge svima onima kod kojih postoje odgovarajuće medicinske indikacije, a nisu u mogućnosti da plate;
- NZS obezbeđuje sveobuhvatan sistem usluga;
- NZS prilagođava oblik usluge i način njihovog pružanja individualnim potrebama svakog pacijenta i članovima njihovih porodica;
- NZS će odgovoriti na različite potrebe različitih delova stanovništva;
- NZS će uporno raditi na unapređenju kvaliteta svojih usluga uz istovremena nastojanja da se greške svedu na minimum;
- NZS će pružati podršku i visoko ceniti i vrednovati svoje osoblje;
- Javni fondovi za zdravstvenu zaštitu će isključivo biti namenjeni pacijentima NZS;
- NZS će saradivati sa drugim, važnim društvenim sistemima i institucijama prilikom pružanja zdravstvenih usluga;
- NZS će nastojati da održava zdravstveno stanje stanovništva na visokom nivou, radeći istovremeno na smanjivanju nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti;
- NZS će poštovati privatnost i poverljivost informacija svih svojih pacijenata i obezbediti otvoreni pristup informacijama vezanim za usluge koje su na raspolaganju pacijentima, samom tretmanu i učinkovitosti lečenja (Department of Health, 2000).

Troškovi za zdravstvenu zaštitu su tradicionalno komparativno niski u slučaju Velike Britanije. Ipak, trend porasta koji je posebno bio intenziviran od početka 1990-tih godina, uticao je da značajno mesto u Izveštaju pripadne predložima o mogućim alternativnim načinima finansiranja sistema. Porast troškova se najčešće interpretira u kontekstu širih promena koje se dešavaju u društvu, pre svega starenje stanovništva, rastućih očekivanja korisnika usluga zdravstve-

ne zaštite i sve većih troškova nove, sofisticirane medicinske tehnologije. „U Izveštaju su navedena četiri modela, koja mogu biti primenjivana pojedinačno ili komplementarno:

1. *Privatno zdravstveno osiguranje*: Vlada bi trebalo da, uz pomoć različitih podsticaja, utiče i ohrabruje građane da se okrenu privatnim osiguravajućim fondovima, a sve u cilju obezbeđivanja dopunskih sredstava za finansiranje zdravstvene zaštite ali i smanjivanje pritisaka kojima je NZS izložena;
2. *Uvođenje такси*: U cilju racionalizacije korišćenja zdravstvenih usluga, ali i obezbeđivanja dodatnih sredstava za budžet NZS, trebalo bi uvesti obavezne takse za određene vrste zdravstvenih usluga;
3. *Socijalno osiguranje*: Predlaže se reformisanje sistema po ugledu na Nemačku ili Francusku, gde će troškovi zdravstvene zaštite preovlađujuće biti finansirani putem doprinosa zaposlenih i poslodavaca a u manjoj meri oporezivanjem građana i
4. „*Redefinisanje prioriteta*“ što bi značilo utvrđivanje fiksne liste osnovnih zdravstvenih usluga, koje bi predstavljale okosnicu sistema, dok bi za sve one van liste (dopunske) bile uvedene određene tarife i participacija građana“ (Gillies, 2003: 143).

Louv smatra da odgovor na dva, naizgled jednostavna pitanja, omogućava procenu realizovanih reformi. Prvo pitanje se odnosi na promenu osnovnih indikatora odnosno standarda u oblasti zdravstvene zaštite, a odgovor na drugo pitanje treba da omogući utvrđivanje u kojoj meri je došlo do suštinskog diskontinuiteta sa politikom koju je vodila prethodna vlada konzervativaca.

„Postoje nepobitni dokazi koji ukazuju da su se *inputi*, *outputi* i *outcome* značajno poboljšali nakon 1997. godine, čime se implicitno ukazuje na relativnu uspešnost preduzetih mera“ (Lowe, 2005: 420).

1. *Preduzete mere (Inputs)* – kapaciteti NZS su se nakon 1997. godine uvećali, kako bi odgovorili na trenutne zahteve i pritiske. Broj lekara angažovanih sa punim radnim vremenom se, npr, u periodu između 1997. i 2002. godine povećao sa 83 000 na 95 611, dok taj porast prati i porast drugog medicinskog osoblja, pa je broj medicinskih sestara povećan u istom periodu sa 35 000 na 291 285.
2. *Rezultati (Outputs)* – Nakon kraćeg vremena, uvećanje kapaciteta NZS je počelo da daje i preliminarne rezultate. Vreme koje prođe od trenutka kada se pacijent javi lekaru do trenutka kada dobije određenu uslugu se bitno skratilo. U periodu između 2000. i 2003. godine, procenat građana koji je morao da čeka duže od jedne godine da bi bio primljen u bolnicu, pao je sa 4,7 na 0. Jednako važan je i pokazatelj da je u slučaju karcinoma pluća 98% pacijenata bilo pregledano od strane lekara specijaliste u roku od 14 dana od dobijanja uputa za pregled od lekara

opšte prakse, dok se u 96% slučajeva, mesec dana nakon postavljanja dijagnoze otpočelo sa terapijom.

3. *Ishodi (Outcomes)* – Relativno brz progres koji se mogao pratiti u outputima, dao je svoje reperkusije i u unapređenju opšteg zdravstvenog stanja građana. U periodu između 1995/1997. godine i 1999/2001. godine, stopa smrtnosti je značajno opala i to u slučajevima dva najčešća uzroka smrti. U slučaju kada se govori o kardiovaskularnim bolestima koje su imale smrtni ishod, stopa je opala sa 142 na 115 umrlih na 100 000 stanovnika, dok u slučaju kada smrtnost nastaje kao posledica karcinoma, sa 141 na 129 umrlih. Stopa smrtnosti odojčadi, kao verodostojan pokazatelj opštih društvenih, ekonomskih i zdravstvenih prilika u zemlji, opala je sa 5,7 na 1 000 živorođene dece, koliko je iznosila 1996/1998. godine na 5,3 u 1999/2001. godini.

Novi Laburisti ipak nisu ostali dosledni inicijalnom suprotstavljanju unutrašnjem tržištu, i od 1997. godine, *Private Public Finance Partnership* (PFI) postaje ključan za proces modernizacije NZS. Saglasno tome, tržišni principi nastavljaju da oblikuju unutrašnju dinamiku celokupnog sistema zdravstvene zaštite. PFI je nedvosmisleno bila jedna od najspornijih inicijativa, predloženih a kasnije i realizovanih od strane konzervativne vlade tokom 1980–tih godine kojom se planiralo uvođenje zakona tržišta u javni sektor. Ideja je bila da se kroz podsticaje privatnom sektoru da ulaže u obnavljanje opštih dobra (izgradnja puteva, bolnica...) obezbede dodatna sredstva bez dodatnog oporezivanja ili zaduživanja, pri čemu se kompanijama garantovalo refundiranje uloženi sredstava. Ova inicijativa je pokazala relativnu uspešnost u većini segmenata javne potrošnje. Ipak, to nije bio slučaj sa zdravstvenom zaštitom. „Sindikalne i druge organizacije profesionalaca zaposlenih u zdravstvu, poput *British Medical Assosiation*, smatrali su da PFI predstavlja nešto malo više od 'profitiranja na račun bolesti'“ (Lavalette and Pratt, 2001: 205).

Realizacija većine ključnih projekata od početka 1990–tih unutar NZS se odvijala kroz PFI, što je omogućavalo postepeno i progresivno povećavanje prisustva predstavnika privatnog sektora u zdravstvu. Izgradnja bolnica, njihovo dizajniranje, organizacija i upravljanje je bilo povereno privatnim kompanijama, što je rezultiralo formiranjem nove klase birokrata, a time posredno povećanjem troškova za zdravstvenu zaštitu koja sada neće biti namenjena poboljšanju kvaliteta zdravstvenih usluga već finansiranju novog sloja koji je inicijalno za jedan od svojih ciljeva imao racionalizaciju visokih troškova.

„Ravnopravnost i izuzetnost:
oslobađanje NZS“

Ekonomska kriza iz 2008. godine, uspešno je generisala izazove sa kojima se NZS tradicionalno suočava i pitanje reformi učinila imperativom. Suočavajući se sa problemima finansijske prirode ali i komparativno lošijeg učinka čitavog sistema u odnosu na druge razvijene zemlje, pitanje reorganizacije sistema je iniciralo koncipiranje predloga reforme koja se smatra najradikalnijom još od uspostavljanja NZS.

U julu 2010. godine, državni sekretar Ministarstva zdravlja, predstavio je Belu knjigu *Ravnopravnost i izuzetnost: oslobađanje NZS (Equity and excellence: Liberating the NHS)*. Promene koje su predložene u Beloj knjizi, predstavljaju kontinuitet sa prethodno zauzetim pravcem, a koji za svoje prioritete ima povećavanje efikasnosti i finansijske održivosti sistema. Uvođenje tržišta, eksplicitno ili implicitno, predstavlja jednu od karaktersitika svih promena, koje su preduzimane počevši od početka 1980-ih godina. Jedan od ciljeva aktuelnih reformi, pored prethodno navedenih, jeste iskorenjivanje različitih oblika diskriminacije u oblasti zdravstvene zaštite koji ozbiljno ugrožavaju fundamentalne principe na kojima je sistem uspostavljen. Ne odstupa se od osnovnih načela na kojima je NZS koncipirana a koji pretpostavljaju da su usluge zdravstvene zaštite dostupne svim građanima, besplatne, bazirane na potrebama pacijenata a ne na njegovoj (ne)mogućnosti da ih plati.

Procene koje su prethodile iniciranju ovih reformi:

- Komparativna analiza ukazuje na slabije rezultate NZS u odnosu na druge razvijene države u pojedinim oblastima (stopa smrtnosti od raka, stopa smrtnosti od pojedinih respiratornih bolesti, stopa smrtnosti od moždanog udara...) i samim tim čini pitanje javnog zdravlja jedno od prioriteta;
- Važno je unaprediti kvalitet zdravstvenih usluga (visoke stope akutnih komplikacija dijabetesa i astme, dok od posledica tromboze i embolije godišnje umre oko 25 000 ljudi);
- Inkompatibilnost sa specifičnim potrebama pacijenata. Sistem bi trebalo organizovati oko individualnih potreba pacijenata; često se očekuje da se pacijent prilagodi sistemu a ne obrnuto.

Ostvarivanje dugoročnih efekata pretpostavlja implementaciju radikalnih reformi, verovatno najdrastičnijih u poslednjih četiri decenije. One će, između ostalog, obuhvatiti: stavljanje pacijenata i lekara u središte sistema čime će se povećati njihova autonomija ali i odgovornost; podizanje nivoa kvaliteta zdravstvenih usluga tako da ishodi lečenja budu među najvišim u svetu; eliminisanje svih oblika diskriminacije i iskorenjivanje različitih oblika neujednačenosti u pristupu i kvalitetu zdravstvenih usluga; povećavanje transparentnosti u radu; smanjiti

birokratiju i čitav sistem učiniti efikasnijim i dinamičnijim; povećavanje prava građana u donošenju odluka koje se tiču upravljanje NZS. Reformama, postepeno ali progresivno, nadležnost za formulisanje strateških planova u oblasti zdravstvene zaštite će se prenositi sa Ministarstva zdravlja na lokalne vlasti, koje će opet konačne odluke donositi u dogovoru sa lekarima koji su neposredno angažovani na pružanju zdravstvene zaštite.

Centralno mesto u reformama zauzima prenošenje odgovornosti za tok ali i oblike lečenja na pacijente i na profesionalnce (prvenstveno *general practitioners* – lekari opšte prakse). Aktivna participacija osnaženih i dobro obaveštenih pacijentata je neophodan preduslov za postizanje postavljenih ciljeva. Pacijenti će aktivno učestvovati u donošenju važnih odluka kada je u pitanju njihovo zdravstveno stanje i to u svim fazama lečenja (*Nothing about me, without me*). Ostvarivost ove promene će zahtevati i veću dostupnost medicinske dokumentacije i mogućnost pacijenta da u svakom trenutku ima uvid u nju kao i da je, ukoliko to želi, podeli sa trećom stranom.

Smanjenje birokratizacije sistema predstavlja jedan od ciljeva kojem je visok prioritet dala još i vlada Margaret Tačer. Ostvarivanje ovog cilja bi trebalo da omogući pojednostavljevanje postupka ostvarivanja prava koja pacijenti imaju, istovremeno da učini sistem efikasnijim, dinamičnijim ali i održivijim. Promena u načinu upravljanja sistemom će povećati autonomiju koju lekari opšte prakse imaju u radu i tako stvoriti prostor za njihovu kreativnost i inovativnost prilikom pružanja usluga. Ukoliko se preduzmu sve predviđene mere, u naredne 4 godine, trebalo bi da bude ostvarena ušteda od gotovo 20 milijardi funti koje bi mogle da budu uložene u poboljšanje kvaliteta zdravstvenih usluga.

Uspešnost reformi i vraćanje nekih od fundamentalnih (vremenom izgubljenih) principa u središte NZS, pretpostavlja otklanjanje visokog stepena nejedakosti gotovo po svim osnovama.² Pripadnici manjinskih grupa su ređe zadovoljni kvalitetom usluga koje im pružaju lekari opšte prakse, što na njih kasnije deluje destimulativno i utiče da ne odlaze na redovne preglede. Takođe, građani preko 65 godina će znatno ređe dobiti skrining, kao i čitav niz usluga iz primarne i sekundarne zdravstvene zaštite nego što je to slučaj sa radno sposobnim stanovništvom. Uopšteno posmatrano, muškarci imaju nešto kraće očekivano trajanje života u odnosu na žene, dok tokom mladosti 50% ređe posećuju lekara opšte prakse, što otežava rano otkrivanje bolesti i postavljanje dijagnoze. S druge strane, žene su češće nego muškarci izložene određenim situacijama koje nepovoljno utiču na njihovo zdravstveno stanje, kao što su nasilje u porodici i seksualno nasilje. Ipak, socio-ekonomski status je i dalje kriterijum koji suštinski determiniše pristup kao i kvalitet zdravstvenih usluga koje su građanima dostupne.

² Pogledati *Equity and excellence: Liberating the NHS – Initial Equality Impact Assessment (EqIA)*, July 2010.

Bela knjiga predviđa da se sa implementacijom usvojenih konkretnih mera i propisa otpočne početkom 2011. godine. Saglasno tome, evaluacija će biti moguća tek sa određene vremenske distance.

Literatura

- Alcock Cliff, Sarah Payne and Michael Sullivan, *Introducing social policy*, Pearson Education, Essex, England, 2004.
- Clarke John, Sharon Gewirtz and Eugene McLaughlin (eds), *New managerialism – New welfare?*, SAGE publications, London, UK, 2000.
- Equity and excellence: Liberating the NHS – Initial Equality Impact Assessment (EqIA), July 2010.* http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/@ps/documents/digitalasset/dh_117350.pdf
- Equity and excellence: Liberating the NHS*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Health, by Command of Her Majesty, July 2010.
http://www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/@dh/@en/@ps/documents/digitalasset/dh_117794.pdf
- Gillies Alan, *What makes a good healthcare system?: Comparisons, values, drivers*, Redcliffe Medical Press, Oxon, 2003.
- Glennerster Howard, *British Social Policy since 1945*, Blackwell Publishers Ltd, Cambridge, MA, USA, 1995.
- Greener Ian, Martin Powell, *The changing governance of the NHS: Reform in a post-Keynesian health service*, Human Relations 2008, 61: 617, The Tavistock Institute, 2008.
- Haralambos M. and M. Holborn, *Sociologija: Teme i perspektive*, Golden marketing, Zagreb, 2002.
<http://www.dh.gov.uk/en/index.htm> – Department of Health, 2000.
- Kregar Josip, *Treći put: novi politički i ideološki okviri socijalne politike*, Revija za socijalnu politiku, Svezak 7, broj 2, Zagreb, 2000.
- Lavalette Michael and Pratt Alan (eds), *Social policy – A conceptual and theoretical introduction*, SAGE Publications, London, UK, 2001.
- Lowe Rodney, *Welfare State in Britain Since 1945*, Palgrave Macmillan; 3 Rev. Ed. edition, New York.
- Nakarada Radmila, *EU i kraj Trećeg puta*. U: Godišnjak 2007, Godina I, Broj 1, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd, 2007.
- Ružica Miroslav, *Socijalna politika – kritika teorijskih osnova*, VŠSR, Beograd, 1986.

Surrender Rebecca, *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford University Press, 2004.

Zrinščak Siniša, *Sustavi zdravstvene politike u svijetu: osnovna obilježja i aktuelni procesi*, Revija za socijalnu politiku, Godina VI, br. 1, str. 3–19, Zagreb, 1999.

Jelena Vidojević

RAZVOJ I PRAVCI REFORMI BRITANSKE NACIONALNE ZDRAVSTVENE SLUŽBE

R e z i m e

Rad se bavi analizom sistema zdravstvene zaštite u Velikoj Britaniji, odnosno NZS, koja predstavlja njegov centralni deo, a istovremeno i najstabilniji deo britanske države blagostanja. Tokom šest decenija svog postojanja, bilo je pokušaja da se sistem učini efikasnijim, dok je ton i karakter reformi bio determinisan promenama koje su simultano bile implementirane u ostalim područjima socijalne politike. Predmet promena je prevashodno bio način upravljanja NZS i to na dva nivoa. Prvi nivo je odnos centralne i lokalnih vlasti dok je drugi nivo predstavljao odnos političke vlasti i profesionalaca, odnosno lekara. Fundamentalni principi na kojima je sistem uspostavljen nikada nisu bili predmet diskusije. Od uspostavljanja 1948. godine pa sve do kraja 1980-ih godina, upravljanje NZS je bilo bazirano na principu „komande-i-kontrole“. Dolazak Konzervativaca na vlast uticao je da ideologija Nove desnice oboji reforme iz 1980-ih godina i uspostavljaajući unutrašnje tržište učini sistem neefikasnijim i skupljim. Sredinom 1990-ih godina, Novi Laburisti su, vodeći se diskursom Trećeg puta, nastojali da pragmatičnim pristupom lišenim birokratije ali i ideoloških premisa, unaprede funkcionisanje sistema zdravstvene zaštite. Reforme koje bi trebalo da uslede nakon usvajanja Bele knjige u oktobru 2010. godine predstavljaju revoluciju u upravljanju NZS i smatraju se najradikalnijim promenama kojima će sistem biti izložen otkako je uspostavljen.

Ključne reči: NZS, zdravstvena zaštita, Konzervativci, Laburisti, Treći put, reforme.

DEVELOPMENT AND DIRECTIONS OF THE BRITISH NATIONAL
HEALTH SERVICE REFORMS

S u m m a r y

The article analyzes health care system in Great Britain, i.e. the National Health Service (NHS) as its central part as well as the most stable part of the British welfare state at the same time. During its six decade long existence, many efforts have been put in order to make the system more efficient, while the tone and character of reforms have been determined by changes simultaneously implemented into other social policy areas. The way of managing the NHS has been primarily under scrutiny, on two levels. The first one is the relation between the central and local authorities, while the other one is the relation between political authorities and professionals, i.e. medical doctors. Fundamental principles on which the system has been based, have never been contested. Since the foundation of the NHS in 1948 until the end of the 1980s, managing the NHS was based on the principle of *command and control*. Upon the election victory of the Conservative Party, ideology of the New Right painted the reforms of the 1980s – by introducing the internal market, it made the system less efficient and more expensive. At the mid of the 1990s, the New Labour Party, led by the Third Way discourse, was eager to improve the functioning of the health care system with a pragmatic approach free from bureaucracy and ideological presumptions. Reforms expected to follow after the adoption of the White Paper in October 2010 are revolutionary in the NHS management and considered the most radical changes to which the system will be exposed since its establishment.

Key words: NHS, health care, Conservatives, Labors, Third Way, reforms.

Marina Petrović

REFORMA NOVČANE SOCIJALNE POMOĆI I INTEGRISANJE USLUGA

Uvod

Povezivanje i efikasniji rad javnih službi su sve češće teme kojima se bave vlade evropskih zemalja. Ovakvi zahtevi proističu iz saznanja da rad sa korisnikom usluga u okviru zasebnih i nepovezanih službi najčešće nije u najboljem interesu samog korisnika. Uzmimo za primer radno sposobnog ali nezaposlenog korisnika socijalne pomoći, tzv. materijalnog obezbeđenja, sa nezavršenom osnovnom ili srednjom školom. U ostvarivanju svojih prava iz sistema socijalne zaštite, oblasti rada, zapošljavanja i obrazovanja, on je upućen na pojedinačne, izolovane i često lokacijski udaljene službe. Saradnja između službi po pitanju rešavanja višestrukih problema dijagnostifikovanih u ovom konkretnom slučaju (siromaštvo, nezaposlenost, nedovršeno školovanje...) je najčešće *ad hoc*. Korisnik usluga, ne retko, ostaje samo pasivni primalac socijalne pomoći bez šanse za zaposlenje ili sticanje novih znanja i veština.

Gore pomenutih primera je mnogo. Ako iz podataka o strukturi korisnika materijalnog obezbeđenja izuzmemo „decu“ (mlađi od 15 godina ili izdržavana lica ako su starija), među korisnicima socijalne pomoći dominiraju nezaposlena lica preko 70% (Matković, 2009).¹ Istovremeno, veliki broj nezaposlenih primalaca socijalne pomoći je radno sposoban, ali neaktivan. Iz tog razloga, skorije analize materijalnog obezbeđenja ukazuju na objektivnu potrebu dizajniranja programa aktivacije za pojedine kategorije korisnika socijalne pomoći (Matković i Mijatović, 2009; Matković, Mijatović i Petrović, 2010; Petrović, 2009).

Predočene analize i na njima bazirane reforme socijalne pomoći u Srbiji nisu uvek bile u mogućnosti da odgovore na sva pitanja vezana za vulnerabilnost i isključenost najugroženijih kategorija stanovništva, niti im je to bio cilj. Svi se slažu da su korisnici socijalne pomoći individue i porodice koje pripadaju najranjivijim marginalizovanim grupama u društvu. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti se u mnogome oslanja na socijalnu inkluziju ovih osoba koje su najudaljenije od sistema obrazovanja, tržišta rada i društvenih procesa uopšte. U tom

¹ Nesposobni za rad čine nešto više od četvrtine u strukturi korisnika, dok su zaposleni, poljoprivrednici, penzioneri i drugi zastupljeni sa svega 1% (Matković, 2009).

smislu bilo bi neophodno razviti specifične programe i mere koje bi uključivale obuku i obrazovanje za one kategorije koje se mogu obući i obrazovati, kao i programe radnog angažovanja za one koji se mogu radno aktivirati. Ipak, preduslov za ostvarivanje ovih ciljeva jeste snažan međusektorski pristup korisnicima socijalne pomoći i njihovim potrebama.

Predlog novog zakona o socijalnoj zaštiti² po prvi put u Srbiji otvara mogućnost da radno sposobni korisnici socijalne pomoći počnu da dobijaju integrisane usluge iz različitih sektora, koje će omogućiti njihovu aktivaciju i socijalnu inkluziju. Sve ovo treba posmatrati u kontekstu reformi novčane socijalne pomoći za najsiromašnije slojeve stanovništva.

Dosadašnja reforma u oblasti novčane socijalne pomoći

U proteklih nekoliko godina, Vlada Republike Srbije sprovela je niz značajnih reformi u oblasti socijalne zaštite, uključujući i reformu socijalne pomoći tj. materijalnog obezbeđenja, sa ciljem smanjenja siromaštva i jačanja socijalne uključenosti. Dosadašnja reforma socijalne pomoći i predlozi za buduće izmene bazirani su na sveobuhvatnim analizama ovog davanja (CLDS, 2003; World Bank, 2006; OPM, 2007; RZS, 2008; Matković and Mijatović, 2009).

Najznačajnija izmena Zakona o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana dogodila se 2004. godine. Kao odgovor na identifikovane teritorijalne razlike u opštinskim platama koje su bile uključene u kriterijume za dodelu materijalnog obezbeđenja, uveden je jedinstveni nivo minimalne materijalne sigurnosti za teritoriju cele države. Tada utvrđeni nominalni iznos, kasnije je indeksiran sa troškovima života. Sledeća značajna izmena odnosila se na domaćinstva u kojima su dominirali radno sposobni članovi. Kod ovih domaćinstava, pristup pravu je ograničen na devet meseci u toku jedne kalendarske godine. Direktnе posledice ovih zakonskih izmena bile su rast broj korisnika i povećanje iznosa naknada za korisnike u opštinama u kojima je prosek zarada bio ispod republičkog nivoa.

Kasnije analize efekata materijalnog obezbeđenja kao osnovnog transfera najsiromašnijim građanima Srbije, fokusirale su se uglavnom na diskusiju obuhvata programa, odnosno kriterijume za sticanje prava, targetiranost, nivoa davanja, javna izdvajanja za realizaciju programa i pojedine aspekte same administracije programa. Istraživanja su utvrdila da je program dobro targetiran, ali da ima i značajne mane koje se tiču malog obuhvata stanovništva, niskih iznosa i neadekvatnih skala ekvivalencije.

² Verzija Predloga zakona o socijalnoj zaštiti iz jula 2010. godine.

Ovi nalazi, kao i rezultati istraživanja o uticaju krize koja su ukazali na pogoršan položaj najsiromašnijih (Matković, Mijatović i Petrović, 2010), pozivali su na potrebu promene u dizajnu programa socijalne pomoći, čemu se i pristupilo u okviru rada na novom zakonu o socijalnoj zaštiti. Predložena zakonska rešenja trebalo bi da dovedu do povećanog obuhvata stanovništva i povećanja postojećih iznosa pomoći.

Prema predlogu zakona o socijalnoj zaštiti, program garantovanog minimalnog dohotka će se umesto *materijalnog obezbeđenja* ubuduće nazivati *novčana socijalna pomoć*. Ova vrsta novčane naknade namenjena je najsiromašnijim porodicama. Iznos socijalne pomoći će se obračunavati za šest članova porodice. Da bi se ublažilo dosadašnje favorizovanje manjih porodica i da bi se povećali iznosi, zakon predviđa uvođenje novih skala ekvivalencije. Svaki dodatni član u domaćinstvu valorizovaće se na sledeći način: 0,5 za drugog i svakog narednog odraslog člana i 0,3 za dete. Istovremeno, Vlada će moći da donese odluku da se u domaćinstvima koja imaju preko šest članova valorizuju i dodatni članovi domaćinstva, dok se kod domaćinstava u kojima su svi neposobni za rad predlaže povećanje iznosa za 20%. Po novoj definiciji, nesposobnim za rad u smislu ovog zakona smatraju se i mladi na školovanju na višim i visokoobrazovnim institucijama, lica koja se brinu o članu sa težim i teškim invaliditetom i trudnica, kao i svi korisnici novčane socijalne pomoći koji su na odsluženju vojnog roka, na obrazovanju i obuci ili nekoj drugoj vrsti aktivacije.

Novi zakon prepoznaje potrebu aktivnijeg pristupa rešavanju problema sa kojima se suočavaju korisnici novčane socijalne pomoći. Sa jedne strane, to se odnosi na aktivniji odnos samog korisnika, odnosno njegovo lično zalaganje i učešće u programima rehabilitacije (npr. odvikavanje od bolesti zavisnosti), obrazovanju, obuci, zaposlenju, ili pak u društveno korisnom angažovanju. Ove aktivnosti ćemo u ostatku teksta smatrati vidovima aktivacije. Sa druge strane, sam sistem će ubuduće pružati podsticaje aktivaciji korisnika novčane socijalne pomoći.

Gore pomenuto proširenje definicije nesposobnih za rad u smislu nastavka primanja novčane socijalne pomoći za vreme aktivacije ili automatski povratak na socijalnu pomoć po prestanku radnog angažovanja³, samo su neke od stimulativnih mera pokrivenih novim zakonom. Opšti cilj je uspostavljanje pravilnog balansa između obaveza i prava korisnika novčane socijalne pomoći. Takođe, implementacija predviđenih mera zahtevaće jedan integrisaniji međusektorski pristup pružanju usluga svim sadašnjim i budućim korisnicima socijalne pomoći.

³ Ovo se konkretno odnosi na korisnike novčane socijalne pomoći koji su angažovani na javnim radovima ili na drugim programima zapošljavanja i čiji se stečeni prihodi neće uzimati u obzir prilikom ponovnog prijavljivanja na socijalnu pomoć, kako bi se izbeglo „kaznjavanje“ onih koji su stekli minimalne prihode od kratkotrajnog radnog angažovanja.

Definisanje međusektorske saradnje

Osvrnimo se najpre na samu definiciju integracije usluga. Termin “integracija” nema jednoznačno i opšteprihvaćeno značenje. Integracijom se obuhvata čitav niz pristupa i metoda za uspostavljanje veće koordinacije i efektivnosti između različitih usluga, sa ciljem postizanja najboljih ishoda za krajnjeg korisnika ili korisnike. Ne postoji jedinstvena formula dobre integracije već konačni vidovi zavise od postojećih okolnosti. Kao forme integracije mogu se navesti: koordinacija, kooperacija, kolaboracija, partnerstvo, međusektorski pristup i slično. Iz tog razloga, integracija se konceptijski može predstaviti kao kontinuum na kome su raspoređeni različiti stepeni ili vidovi saradnje. Munday (2007) definiše najmanje osam nivoa ili vidova integracije, i to: 1) potpuna separacija i fragmentacija usluga; 2) *ad hoc*, limitirana, reaktivna kooperacija kao odgovor na kriznu situaciju ili pritisak; 3) rad međudisciplinarnog tima profesionalaca; 4) planirana i održiva saradnja i koordinacija u pružanju usluga; 5) postojanje zajedničke lokacije za procenu i pružanje usluga od strane međusektorskih službi; 6) efektivna partnerstva; 7) postojanje integrisanog sistema, ali neravnomerno funkcionisanje na teritoriji jedne države; 8) integracija ministarstava i politika na nivou centralne vlade, uključujući i implementaciju na teritoriji cele države. Važno je napomenuti da ovih osam nivoa na lestvici integracije ne treba neminovno posmatrati hijerarhijski od najgoreg do najboljeg. Oni su ponuđeni kao pomoć za razmišljanje o modelu koji najbolje može odgovarati datim uslovima.

Kod socijalnih usluga, najčešće govorimo o vertikalnoj i horizontalnoj integraciji. Vertikalna integracija se odnosi na mere koje se preduzimaju na različitim nivoima vlasti (nacionalnom, regionalnom, lokalnom) da bi se ostvarila što bolja koordinacija u osmišljavanju i realizaciji politika. Na mikro planu, saradnja se odnosi, na primer, na pružanje usluga u zajednici i u domu korisnika. Horizontalna integracija obuhvata sve ono što se odnosi na približavanje ranije razjedinjenih i izolovanih usluga. Klasičan primer horizontalne integracije je koordinirano pružanje usluga socijalne i zdravstvene zaštite u uslovima institucionalne zaštite za stare. Pored ove, oblasti rada u kojima se može primeniti horizontalna integracija su mnogobrojne. Konkretno, u našem primeru fokusiramo se na mogućnosti horizontalnog povezivanja naknada i usluga iz socijalne zaštite sa oblastima rada, zapošljavanja i obrazovanja.

Kada su u pitanju najmarginalizovanije grupe, poput korisnika socijalne pomoći iz našeg primera, Evropske unija i države članice pojedinačno, već duže vreme rade na promociji njihove socijalne inkluzije i građanskih prava. Borba protiv socijalne isključenosti na svim nivoima zahteva integraciju politika i usluga u smislu što efektivnijeg rada na rešavanju problema sa kojima se ove grupe suočavaju. Pokazalo se da tradicionalna odvojenost usluga namenjenih vulnerabilnim kategorijama ne može uspešno odgovoriti savremenim zahtevima rada (Munday, 2007).

Svakako, postoje i oni koji zagovaraju separaciju određenih usluga. Tipičan primer su većina centralno i istočno-evropskih zemalja u kojima su novčana davanja i usluge socijalnog rada objedinjeni u radu jedne institucije. Kod nas su to centri za socijalni rad. U ovakvim slučajevima postoje veoma snažni argumenti kako *za* tako i *protiv* integracije celokupnog rada koji se tiču davanja i usluga. Sa jedne strane, manje privlačne usluge mogu postati atraktivnije ukoliko se kombinuju sa finansijskim davanjem. Iz pozicije korisnika socijalne pomoći i usluga socijalnog rada ovo bi najverovatnije bio najcelishodniji vid pružanja usluga. Sa druge strane, administriranje samog programa novčane pomoći za stanje ugroženosti može predstavljati ogroman teret onima čije je primarno zanimanje pružanje profesionalne usluge socijalnog rada.

Dosadašnja praksa u pružanju usluga primaocima socijalne pomoći

Gore su navedena svakako dva najznačajnija argumenta za i protiv horizontalnog objedinjavanja usluga koji ostaju u domenu nerešenih dilema sve dok se ove radne hipoteze detaljno ne istraže. Međutim, iz perspektive korisnika socijalnih usluga koji se suočava sa višestrukim problemima od mnogo većeg značaja je to kako ga jedan širi sistem prepoznaje i tretira. Na primer, osobi koja se nalazi na ivici egzistencije, a uz to je nezaposlena i bez znanja i veština, neophodna je zajednička pomoć profesionalaca iz različitih oblasti.

U Srbiji je tokom 2009. godine urađeno istraživanje s ciljem sticanja uvida u postojeće oblike saradnje između Centara za socijalni rad (CSR) i Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) u radu sa socijalno isključenim grupama mladih (Veljković, 2009). Utvrđeno je da postoji mnoštvo prepreka koje ograničavaju bližu saradnju CSR i NSZ i onemogućavaju pružanje integrisanih usluga. Uočen je veliki nedostatak koji se odnosi na nepoznavanje rada saradničke službe. Primetno je i nedovoljno efikasno prepoznavanje potreba različitih ranjivih grupa nezaposlenih mladih. Istaknuto je da u obe službe dominiraju administrativne procedure, što ostavlja malo prostora za individualni ili grupni rad sa klijentima. Zaključeno je da je međusektorski pristup službi u rešavanju složenih problema nerazvijen, jer ne postoje tradicija i praksa saradnje i umrežavanja, osim u slučaju sporadičnih delovanja ili povremenih zajedničkih projektnih aktivnosti.

Ipak, veliki broj elemenata prisutnih u evropskom modelu integracije prisutan je i u Srbiji (Taylor, 2009). Bilo da se radi o aktivnim merama zapošljavanja ili merama socijalne zaštite, one se fokusiraju na korisnika, sa korisnicima se radi sistematski od same procene svakog individualnog slučaja do pravljenja individualnog plana zapošljavanja ili aranžiranja usluga, i konačnog izlaska korisnika iz sistema (prestanaka korišćenja usluga). Dok u nacionalnoj službi za zapošljavanje

sa korisnicima usluga rade savetnici za zapošljavanje, u centrima za socijalni rad korisnici su upućeni na voditelje slučaja ili druge stručne radnike centra. Vođenje slučaja predstavlja novinu u organizaciji rada centara za socijalni rad⁴. Interesantno je da po važećim pravilima, korisnici novčane socijalne pomoći koji ne koriste usluge socijalne zaštite po nekoj drugoj osnovi uglavnom ostaju uskraćeni za vođenje slučaja i integrisan pristup u rešavanju problema.

Holistička procena, aktivno angažovanje pružaoca i korisnika usluge, kao i izrada plana usluga su centralni elementi vođenja slučaja i modela integrisanog pružanja usluge (Munday, 2007). Šta više, vođenje slučaja je metod pružanja usluga individualnom korisniku koji podrazumeva integrisanje različitih usluga u jedinstven pristup. Ovde se najčešće radi o kompleksnim i dugotrajno nerešivim problemima. Po definiciji, vođenje slučaja podrazumeva efikasniji i organizovaniji rad sa korisnicima usluga, što bi neminovno moralo da uključuje i rad sa korisnicima socijalne pomoći sa osnovnim problemom nedostatka finansijskih sredstava i zaposlenja.

Dakle, kao što je navedeno u postojećim istraživanjima, saradnja između CSR, NSZ i drugih službi je do sada bila prepuštena individualnoj inicijativi i do broj volji pojedinaca iz relevantnih službi. Pojedinačne službe često rade izolovano jer međusektorska saradnja i sistem upućivanja korisnika nisu dovoljno razvijeni i jasno definisani. U praksi se najčešće dešava da se, na primer, saradnja između CSR i NSZ svodi na pribavljanje dokumentacije iz NSZ radi dokazivanja statusa nezaposlenog i ostvarivanja prava na materijalno obezbeđenje u CSR (Veljković, 2009). Samo u sporadičnim, kompleksnim i posebno ranjivim slučajevima koji zahtevaju posredovanje voditelja slučaja kod NSZ, ili druge institucije, ostvaruje se međusektorska saradnja.

Kako bi najbolje odgovorile na potrebe korisnika, sledeći korak u razvoju institucija sistema socijalne zaštite i oblasti rada, zapošljavanja i obrazovanja je stvaranje integrisane i intenzivirane saradnje, sa fokusom na vođenje slučaja. Upravo bi voditelj slučaja trebalo da bude stručnjak koji blisko saraduje sa korisnikom usluga i ostalim stručnim službama, od početne procene potreba i sposobnosti, do sastavljanja plana aktivnosti i neophodnih usluga, integrisanog pružanja usluga i praćenja realizacije dogovorenih aktivnosti, uz periodičnu reviziju plana. Pored intenzivnog individualnog vođenja slučaja, podršku vođenju slučaja obično pruža i multidisciplinarni tim sastavljen od radnika različitih službi. Samo na taj način moguće je obezbediti kontinuiran i sistematski odgovor na probleme sa kojima se korisnici usluga suočavaju.

⁴ Odnosi se na novi „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad” Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije iz 2008. godine.

Novi model međusektorske saradnje u pružanju usluga

Kroz učešće u radu međuministarske radne grupe čiji je zadatak definisanje mehanizama saradnje između institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja, relevantna ministarstva Vlade Republike Srbije su se obavezala da dalje razvijaju model saradnje i pružanja najbolje moguće usluge nezaposlenim korisnicima usluga iz navedenih oblasti.⁵ Preciznije definisano, rad je usmeren na dizajniranje sistema i procedura vezanih za upućivanja i saradnju na lokalnom nivou između NSZ-a, CSR-a, škola i kancelarija za mlade. Predložene su i usvojene aktivnosti koje je neophodno preduzeti, postupak, procedure, dinamika i vidovi saradnje između relevantnih institucija. Dokument međuministarske radne grupe je uobičen u „Predlog operativnih procedura za novi model saradnje između institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja” (ILO, 2010). Novi model podrazumeva intenziviranje postojeće saradnje između različitih institucija i uvođenje novina u saradnji u čijem je centru korisnik i zajednički krajnji cilj. U skladu sa Predlogom zakona o socijalnoj zaštiti, saradnja između različitih sistema koji pružaju usluge biće definisana budućim *protokolom o saradnji i partnerskim sporazumima*.

Novi model saradnje, predložen od strane međuministarske radne grupe, sadrži operativne procedure koje su podeljene u četiri kategorije i podrazumevaju a) identifikaciju i upućivanje, b) pružanje podrške i pomoći, c) dugotrajnu podršku i socijalno uključivanje i d) evaluaciju do/nakon izlaska korisnika iz sistema korišćenja usluga. Svaka operativna procedura sadrži zasebne, ali usko povezane aktivnosti. Operativne procedure se primenjuju u svakom konkretnom slučaju. Prilagođavaju se individualnim potrebama korisnika usluga. Kao pružaoci usluga navode se pojedinci i timovi unutar stručnih službi različitih institucija i oni mogu biti prijemni i ostali stručni radnici CSR, savetnik za zapošljavanje i savetnik za planiranje karijere u NSZ-u, pedagoško-psihološke službe škole, nastavnici/razredne starešine, koordinatori kancelarija za mlade, opštinske službe i drugi. Predložene operativne procedure i aktivnosti u okviru svake od njih se mogu primenjivati na različite ciljne grupe odnosno korisnike, kao i na različite vrste problema unutar ciljnih grupa.

Smernicama za novi model saradnje su obuhvaćeni oni kod kojih je primarni cilj zapošljavanje, ali i oni kod kojih je primarni cilj povratak u obrazovni sistem, uključivanje u obuku ili neki vid socijalne aktivacije (uključivanje u program

⁵ Radna grupa je osnovana u januaru 2010. godine i čine je predstavnici Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva obrazovanja, Ministarstva omladine i sporta, Nacionalne službe za zapošljavanje i Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, a pod okriljem projekta „Zapošljavanje i migracija mladih” podržanom od strane četiri UN agencije (ILO, UNICEF, IOM i UNDP).

odvikavanja od bolesti zavisnosti, dobrovoljni i drugi vidovi društveno-korisnog angažovanja u lokalnoj zajednici i slično), kao i lica privremeno sprečena za rad koja su u ostvarivanju svojih prava upućena na različite službe. U našem primeru, kada se radi o radno sposobnom korisniku novčane socijalne pomoći to praktično znači da ako je njegov/njen osnovni problem nezaposlenost, prijemni radnik CSR ili druge službe ga informiše o osnovnim pravima i upućuje ga u NSZ. Saradnja između stručnih radnika dve službe se dalje odvija po potrebi. U slučajevima kada se lice javlja NSZ-u, a radnik stručne službe NSZ-a proceni da se radi o nezapošljivom licu usled privremene sprečenosti za rad (bilo zbog trenutnog problema, bolesti i slično), takvom licu se pruža informacija o pravima iz socijalne zaštite i ono se dalje upućuje u CSR gde se sa korisnikom nastavlja intenzivan rad i procenjuje mogućnost aktivacije neke druge vrste. Veza sa školskim sistemom ostvaruje se u slučajevima kada radnik stručne službe proceni da bi povratak na školovanje bio najcelishodniji za određeno lice. Informacije koje stručni radnik koji vrši procenu pruža potencijalnom korisniku, tiču se mogućnosti uključivanja u programe obrazovnog sistema kao što je, na primer, postojeći program besplatnog vanrednog školovanja za sticanje diplome srednje škole i slično.⁶

Nakon preuzimanja vođenja slučaja svaki savetnik/voditelj slučaja obavlja individualni rad u skladu sa propisima svoje službe i po važećim zakonima i podzakonskim aktima. Samo u posebnim, „graničnim” slučajevima, kada je donošenje odluke otežano ili kada je potrebna istovremena angažovanost više stručnih službi, saziva se konferencija slučaja na kojoj učestvuju stručni radnici svih relevantnih službi. Predviđena je i mogućnost da korisnik usluga jedne službe može u svakom momentu postati i korisnik usluga druge službe, kada to sam korisnik i njegov savetnik/voditelj slučaja procene da je potrebno i moguće. Naime, jedna od uloga CSR je i uloga aranžiranja usluga potrebnih korisniku. Voditelj slučaja sačinjava plan sa korisnikom i ima mogućnost da u rad uključi i eksterne saradnike. Voditelj može da uputi korisnika da se sam obrati NSZ, može zakazati sastanak sa predstavnikom NSZ (sa ili bez korisnika, ali da on o tome bude obavešten i saglasan sa tim), može sazvati konferenciju slučaja. Varijante zavise od procene i dogovora voditelja slučaja i korisnika.

Utvrđivanje i usaglašavanje individualnog plana zapošljavanja (IPZ) je deo redovnih aktivnosti na planu obuke i zapošljavanja nezaposlenih lica koja se nalaze na evidenciji NSZ-a.⁷ Dogovaranje individualnog plana aktivacije (IPA) predstavlja novinu u radu sa korisnicima u okviru sistema socijalne zaštite. Prema

⁶ „Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja“, Službeni glasnik RS, br.72/09 od 3.9.2009.

⁷ Prema važećem Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, NSZ i nezaposleni utvrđuju IPZ najkasnije u roku od 90 dana nakon uvođenja u evidenciju nezaposlenog, osim ako se NSZ i nezaposleni ne sporazumeju drugačije. Teže zapošljivi nezaposleni ima prvenstvo u izradi IPZ-a. Mere i aktivnosti predviđene IPZ-om prilagođavaju se potrebama tržišta rada i karakteristikama nezaposlenog najmanje jednom u 6 meseci.

Predlogu zakona o socijalnoj zaštiti, CSR će moći da sklapa sporazume sa korisnicima novčane socijalne pomoći koji će sadržati aktivnosti i obaveze korisnika za prevazilaženje njegove nepovoljne situacije. Sadržina, forma i način usvajanja IPA bliže će se urediti podzakonskim aktima. Kod korisnika prava iz socijalne zaštite koji su već uključeni u vođenje slučaja, aktivnosti će se sprovoditi u skladu sa već dogovorenim planom usluga. Bilo da se radi o potrebi zapošljavanja, povratka u sistem obrazovanja, uključivanja u program obuke ili nekoj drugoj vrsti aktivacije, IPA-om će biti određeni ciljevi, postupci, učesnici, aktivnosti i dinamika realizacije aktivnosti. Samo u slučajevima kada sistem prepoznaje nezaposlenost kao primarni i jedini problem sa kojim se klijent suočava, savetnik NSZ-a preuzima ulogu vođenja slučaja. U svim ostalim slučajevima, predviđa se uključivanje stručnih radnika drugih službi u svim fazama rada sa klijentom, od procene i planiranja, podrške i socijalnog uključivanja, do evaluacije i konačnog izlaska iz mere.

Iako su mnogi od elemenata integrisanog sistema usluga evidentno prisutni u postojećem sistemu i stvaraju povoljno okruženje za ostvarivanje daljeg napretka, oni se ipak ne primenjuju ravnomerno na teritoriji cele Srbije. Pretpostavka je da će se realizacijom predloženog modela saradnje, celokupni sistem pružanja usluga podići na viši nivo – ka planiranoj i održivoj saradnji i koordinaciji u pružanju usluga, sa korisnikom usluga u centru pažnje.

Zaključak

Bez diskusije osnovnih ekonomskih indikatora ali uz analizu institucionalnog okvira i reformskih nastojanja u oblasti socijalne zaštite, cilj ovog rada je bio da ukaže na potrebu obezbeđivanja intenzivirane i inovirane međusektorske saradnje u pružanju usluga korisnicima novčane socijalne pomoći. Na osnovu uvida u dosadašnju praksu pružanja usluga primaocima materijalnog obezbeđenja i u vezi sa novim zakonskim rešenjima, izneti su predlozi za jačanje programa novčane socijalne pomoći. U budućnosti, novčano davanje će biti dopunjeno aktivnim merama socijalne politike kako bi se siromašni što brže i adekvatnije uključili u tržište rada i društvo uopšte. Pored lične inicijative, uspeh njihove socijalne uključenosti zavisice i od odgovora celokupnog sistema. Specifičnije, predložene su i predstavljene operativne procedure za novi model saradnje između institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja. Novi model podrazumeva intenziviranje postojeće saradnje između različitih institucija i uvođenje novina u saradnji u čijem je centru korisnik i zajednički krajnji cilj.

Literatura

- CLDS, „Siromaštvo i reforma finansijske podrške siromašnima”, Beograd 2003.
- CLDS, „Institucionalne reforme u 2009. godini”, Beograd 2010.
- ILO, „Predlog operativnih procedura za novi model saradnje između institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja”, Beograd, 2010.
- Matković, G., „Uticaj ekonomske krize na porodice sa decom korisnike materijalnog obezbeđenja“, Izveštaj za UNICEF, Beograd, 2009.
- Matković G., Mijatović B., „Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima”, Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije, Beograd 2009.
- Matković, G., Mijatović, B., Petrović M., „Impact of the Financial Crisis on the Labor Market and Living Condition Outcomes in Serbia”, Belgrade 2010.
- Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije, „Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad”, Beograd, 2008.
- Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije, „Predlog zakona o socijalnoj zaštiti“, verzija predloga zakona iz jula 2010. godine.
- Munday B., „Integrated Social Services in Europe”, Council of Europe, 2007.
- OPM, „Options for delivering social assistance: A feasibility study”, U.K., 2007.
- Petrovic M., „Aktivacija korisnika MOP-a u Srbiji: Prvi pečat u radnoj knjižici“, Izveštaj za Tim potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije, Beograd 2009.
- RZS, „Studija o životnom standardu, Srbija 2002-2007, Beograd 2008.
- Službeni glasnik RS, „Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti”, br. 36/2009 od 15.5.2009.
- Službeni glasnik RS, „Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja“, br.72/09 od 3.9.2009.
- Službeni glasnik RS, „Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana“, br. 36/91,79/91,33/93,53/93,67/93,46/94,52/96,29/01 i 84/2004, 105/05.
- Taylor A., „Good Practices in providing integrated employment and social services in Central and Eastern Europe”, Draft Report to ILO, 2009.
- Veljkovic L., „Podrška zapošljavanju socijalno isključenih mladih – Smernice za razvoj integrisanih usluga tržišta rada i socijalne zaštite”, Nacrt izveštaja za MOR, 2009.
- World Bank, „Serbia Social Assistance and Child Protection Note”, Washington D.C.,2006.

Marina Petrović

REFORMA NOVČANE SOCIJALNE POMOĆI I INTEGRISANJE USLUGA

R e z i m e

U ovom radu je predstavljen predlog za jačanje međusektorske saradnje službi koje pružaju usluge korisnicima socijalne pomoći. Saradnja u pružanju usluga posmatrana je u kontekstu reformi novčane socijalne pomoći. Predstavljene su karakteristike dosadašnje prakse u pružanju usluga i predložen novi model intenziviranja postojeće saradnje između različitih institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja. Operativne procedure, usvojene u okviru predloga novog modela, sadrže aktivnosti koje je neophodno preduzeti, postupak, procedure, dinamiku i vidove saradnje između relevantnih institucija. One predstavljaju smernice za integrisano delovanje u cilju rešavanja problema sa kojima se korisnici socijalne pomoći suočavaju.

Cljučne reči: socijalne reforme, materijalna pomoć, socijalna zaštita, integracija usluga.

Marina Petrovic

REFORMS OF INCOME SUPPORT AND INTEGRATION OF SERVICES

S u m m a r y

This paper presents a proposal aimed at strengthening inter-sectoral cooperation of services providing assistance to social welfare recipients. The cooperation in providing services is presented within a context of income support reforms. Characteristics of existing practices in providing services are analyzed and a new model of an intensified cooperation among various institutions in the social welfare system, education, labor and employment is proposed. Operating procedures, adopted with this proposal, consist of activities to be taken, procedures, dynamics and forms of cooperation with a view to solving problems faced by social welfare recipients.

Key words: social reforms, income support, social welfare, integration of services.

III DEO

POSTKRIZNI MODEL EKONOMSKOG RASTA I RAZVOJA SRBIJE 2011–2020 (Izvod)



Serbian post-crisis economic growth and development model 2011-2020.

Executive Summary

Belgrade
August 2010

The Economic Institute MAT

Stojan Stamenković (Projections) Miladin Kovačević (Projections) Vladimir Vučković (Reindustrialization) Edvard Jakopin (Regional development) Natalija Bogdanov (Agriculture) Miroslav Zdravković (Exports) Sanja Filipović (Energetics) Svetlana Mitrović (Traffic and IT) Ivan Nikolić (Projections)

The Faculty of Economy – FREN

Pavle Petrović (Macroeconomic policies) Jurij Bajec (Coordinator) Boško Živković (Financial sector) Mihail Arandarenko (Labor market) Milojko Arsić (Public sector reform)

Electronic version of executive summary available for download at:
serbia-montenegro.usaid.gov

Contents of the Executive Summary

1. Macroeconomic projection of the development in Serbia 2011-2020
2. Employment projections and trends on the labor market
3. Fiscal and monetary policy in the function of economic growth
4. Financial sector and new growth model
5. Reform of the public sector
6. Reindustrialization
7. Agricultural development potential
8. Electronic communications and information society
9. Export growth
10. Regional aspects of the new development strategy
11. Energy sector
12. Traffic

THE RESEARCH SUMMARY

1. MACROECONOMIC PROJECTION OF THE DEVELOPMENT IN SERBIA 2011-2020

INTRODUCTION

Even the first democratic Government of Serbia after the political changes of October 2000, when defining development priorities faced two economic, social and political demands. On the one hand, there were high expectations of citizens, completely impoverished during the 90s, for rapid improvement of living standards which is completely understandable if we know that in 2000 the GDP per capita was about 1,600 euros and average salaries were less than 50 euros. On the other hand, the “development gap”, that was created during the sanctions, wars, disintegration of the country and the market of the ex-Yugoslavia, should be filled as soon as possible. Due to the dramatic drop of the economic activity, Serbia in this period lost 150 billion of euros of the potential GDP, caught with obsolete technology and worn equipment, especially in industry, and with production which, by all standards, was lagging behind the demands of world market.

In the last decade, the economic growth and development were conducted in an attempt to achieve growth in both personal and public consumption and, on the other hand, through market reforms, privatization and inflow of foreign investments to create institutional and material conditions for stable development. However, if the results achieved in the period 2001-2008 are analyzed, it can be concluded that they were in the best case very moderate. The achieved average annual rate of real GDP growth of 5.4% seems solid, but was insufficient to compensate for a large development gap in the 90's. The other, bigger problem was the unfavorable structure of creation and use of the growing GDP, which led to increasing exports imbalance due to growing foreign trade and balance of payments deficit. The major components of the economic growth were services.

The main conclusion related to our foreign trade imbalance and future economic growth derives from the ratio of growth and participation of exchangeable and non-exchangeable goods in GDP. In 2001, the exchangeable goods (agriculture and manufacturing) participated in the formation of GDP with 32%, and in 2008 the share dropped to below 24%. As a structural phenomenon, this meant the reduced supply of goods for exports and increased demand for imported

goods, even regardless of the fact that the internal demand (and consumption in its framework) grew faster than GDP – which required continuous expansion of the deficit in the balance of payment. This model can maintain until there is sufficient inflow of foreign capital which will, with the appropriate surplus in the balance of financial and capital transactions, cover the current account deficit that is constantly growing wider due to the influence of the trade deficit. In short, the economic growth achieved, with its structure, did not provide the presumptions for future stable development.

The growth in domestic demand (7.5% per year) and consumption (7.3%), ending with 2008 when the global crisis erupted, was significantly faster than GDP growth (5.4% per year), thus, in 2007 and 2008 the value of domestic demand exceeded the value of the gross domestic product for over 23%. About 19% of the total domestic demand was covered with the excess of imports over exports, i.e. a deficit of goods and services, which grew by 10.9% per year.

Serbia is a leader in terms of share of expenses for pensions and expenses for employees related to overall share of public expenditure in GDP. The absolute amounts are small from the point of customer needs, but it is not due to the restrictive budgetary policy, but because of the low GDP per capita. According to this indicator, Serbia is lagging behind and will remain so if the spending policies remain subordinate to the needs of development.

The gross domestic investments were mainly financed from foreign savings. In the past three years, the ratio between the national and foreign savings in financing investment was between 1:2 and 1:3. Perspectives of capital inflows in the future imperatively demand for a change of this ratio – by increasing the domestic savings.

The main factors of the simultaneous coverage of the growing current account deficit and rising foreign exchange reserves have been foreign direct investment and private sector borrowing. The problems of rapid growth of indebtedness, especially private, arose in 2008 after the outbreak of the world crisis, but they would inevitably appear in the following years due to the exhaustion of resources for privatization by sale, the lack of conditions for the inflow of capital to be replaced by the greenfield investment and high rate of debt servicing.

The concept of economic policy should take into account several important changes in the environment. In the years to come: microeconomic and macroeconomic risks will be more pronounced, the regulatory requirements at national and international level will tighten, the current fiscal relaxation of most countries in the world which prevented the collapse of demand will not maintain for long, and the struggle with recession, the decline in exports, increased unemployment in the world, can encourage governments and central banks of some countries to perform (competitive) depreciation of national currency, which can lead to increased protectionism, trade wars and growing instability in international economic relations.

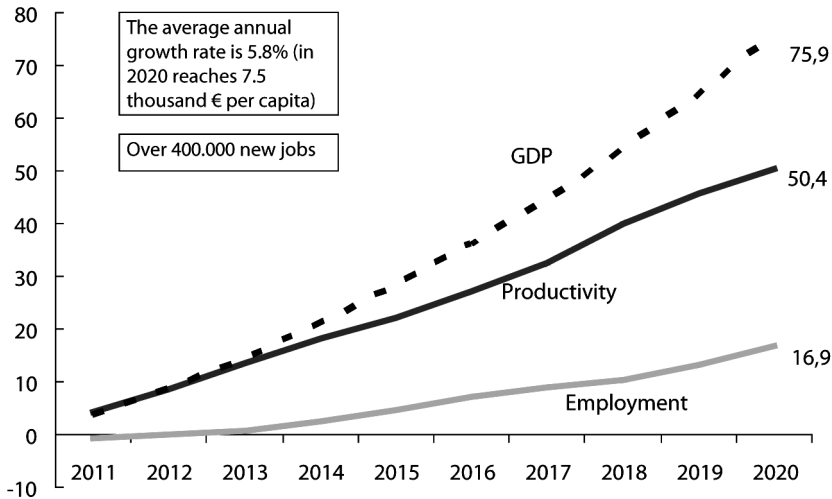
The economic policy of Serbia, in addition to these factors in the international context, will be determined by domestic inherited problems and future challenges as well. First, the inflation in Serbia, according to international standards, is likely to be relatively high. This conclusion stems from the fact that a deregulation of electrical power industry is awaiting, the market structure generates the final product prices increase, and the growth of regulated prices is unpredictable. Secondly, prospects of recovery of the real sector are uncertain. The increase in unemployment and decline in earnings may lead to wider social problems, political turmoil and orientation of the government in achieving short-term (populist) goals. Third, without reforming the public sector, the budget deficit and public debt would grow. Recovery of the economy and the introduction of the gray economy into the official framework would improve the picture on the revenue side of the budget, and the main challenges for economic policy makers remain on the expenditure side of budget. Fourth, external debt is growing and the debt servicing capacity represents a big threat to economic stability and growth.

THE BASIC GOALS AND PRESUMPTIONS FOR THE DYNAMIC ECONOMIC GROWTH UNTIL 2020

1.1. The world economic crisis has completely revealed that the previous model of economic growth and development of Serbia is not sustainable and must be thoroughly changed, if we are to avoid the fate of an undeveloped and over-indebted country. Namely, a model which involves considerably faster growth of domestic demand than GDP growth due to the growing share of current account deficit in GDP will function no longer. Given the over-drying privatization revenues and limited possibilities for further over-borrowing abroad, Serbia has to turn to a new model of economic growth and development that is pro-investment and export-oriented.

In this sense, the basic scenario of future development in the period 2011-2020 the dominance of growth of consumption is replaced by the dominance of investment growth. The basic scenario for the period until 2020 involves the award of the EU candidate country status, and finally the status of the EU member, as well as the use of economic benefits that this political development would bring.

Graph 1: Cumulative growth of GDP, productivity and employment, 2010-2020 (in %)



The average annual real GDP growth would be 5.8%, and the growth of the domestic demand would be 4.7%. **The final internal demand – due to reduction of the share of the negative net exports, in order to ensure the sustainability of external debt – has to grow slower than GDP!** The value of GDP in 2020 would reach to 52.7 billion euros, or about 7.5 thousand euros per capita. Within this dynamics, by the end of the mentioned period, the productivity would be cumulatively increased by 50.4%, and employment by 16.9% (which corresponds to increasing the number of employees by about 440 thousand). Dynamically, the GDP growth is accelerating over time and is subject to the dynamics of investment.

The projected average annual growth of Industry of 6.9% and construction of 9.7% or 5.5% of services, creates the conditions for changing the economic structure. The share of exchangeable products in GDP would increase from 30.7% in 2009 to 33.1% in 2020, despite the lower average rate and declining share of agriculture – from 9.6% in 2009 to 7.6% in 2020. Namely, the share of industry and construction, taken together, increases from 21.1% to 25.5% (in which the industry increases from 17.4% to 18.5% and construction from 3.7% to 6.9%); on the other side, the share of services drops from 55.3% to 52.9%.

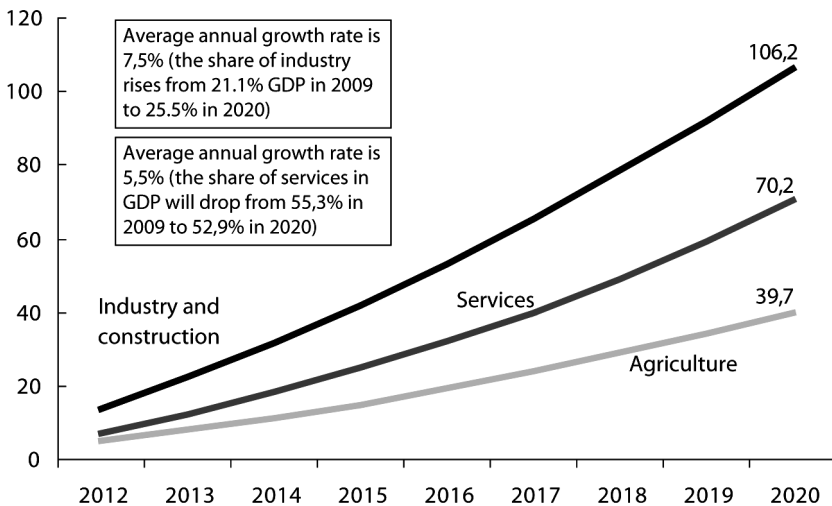
The target parameters in the basic development scenario are:

- raising the share of fixed investment to 25% in 2015 and to 28% in 2020 (with an average annual growth rate of 9.7%),

- reduction of the state expenditure share in the GDP from 20.5% in 2009 to 12.4% in 2020,¹
- raising the share of exports of goods and services in GDP, from 27.6% in 2009 to 65% in 2020,
- significantly narrowing the current account deficit in balance of payments from 7.1% in 2010 to 3.3% of GDP in 2020.

Inflation in the period 2011-2012 is projected at 5%, at 4% in 2013 and 2014 and at 3% in all the years until 2020. The dinar exchange rate would depreciate about 2% per year until 2015, after which it would be neutral (the growth of the euro would be equal to inflation growth in Serbia and the euro zone).

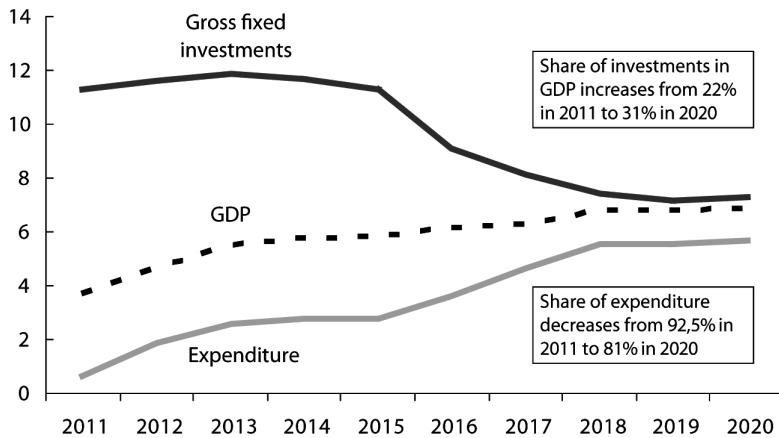
Graph 2: The manufacturing structure of GDP, cumulative growth 2011-2020 (in %)



The targeted share of investment will be achieved if their average annual real growth was a 9.7% (for two-thirds faster than GDP growth). The value of these investments would increase from 4.9 billion euros in 2009 (estimated) to about 9 billion euros in 2015 and to almost 15 billion euros in 2020. In addition, the share of gross domestic savings in gross investment would increase from 14% in 2009 to nearly 55% in 2015 and to 61% in 2020.

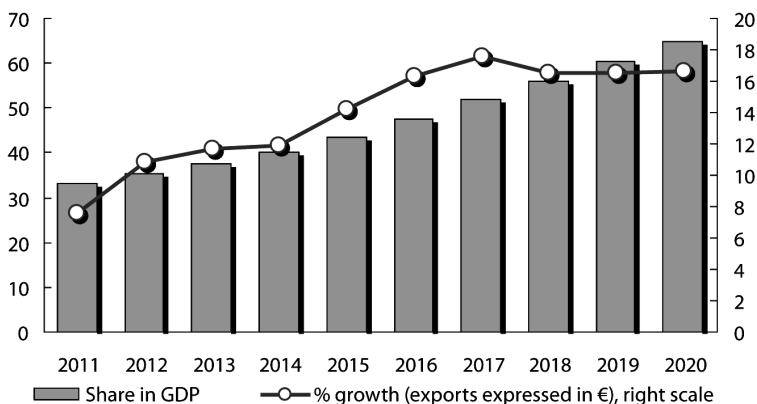
¹ For this purpose, the consumption of the state is a component of GDP usage according to SNA method. From the perspective of consolidated public expenditures it means their decrease from 42.5% GDP in 2010 to 38.5% GDP in 2020.

Graph 3: Inter-annual real growth of GDP, investments and consumption 2011-2020 (in %)



As for the balance of payments, the main target parameters are: raising the share of exports of goods and services in GDP, from 27.6% in 2009 to 65% in 2020 and reduction of limitation of coverage of imports of goods and services with foreign exchange reserves (from 11 months in 2009 to about 6 months at the end of the observed period). The construction is that in the period 2011-2020 the net inflow of foreign direct investment will bring 22.7 billion of euros (the cumulative amount of current account deficits during this period is about 17 billion euros; the potential grants that would alleviate the situation were not included in the calculation). On the other hand, the gross inflow of long-term loans for ten years would be 51.1 billion euros.

Graph 4: Exports of goods and services 2011-2020



Sustainability of the displayed models of development is based on three sets of assumptions that are mutually determined to a large extent.

First, adjustment in the economic system, macroeconomic policy and sector policies, the concept of accelerating economic growth based on replacement of consumer scenario with the pro-investment model of development and shifting the focus of investment towards the exchangeable goods. A special place in this sense is held by a public sector reform. Deviation from these assumptions, especially bearing in mind the upcoming election cycle, is one of the risks for achieving the presented scenario.

The second group consists of assumptions that allow the continuity and acceleration of the EU membership process. When it comes to the economic environment of the Serbian economy, this group of assumptions has another side – the time of recovery of the world economy, on which the projected growth of our exports and economic growth depend on.

Third, and perhaps the most important, is the risk associated with the issue of sustainability of external debt and external liquidity. Serbia in the next five years bears the risk of higher repayment burden of private debt, and its investment cycle needs to be based on foreign direct investments, public loans, and – significant increase of the share of domestic savings in financing investment. The main risk point in the financing the balance of payment is high debt servicing rate, which for the first five years is more or less already fixed and in 2015 it would still be 38% to 39% of the value of exports of goods and services. Hence there comes the imperative to reduce the share of trade deficit and current account deficit in balance of payments in the GDP.

1.2. Through alternative scenarios of economic growth there is a warning of dangers and risks in case a lower economic growth is projected for the future and, even worse, if the “populist” model that would introduce Serbia even to a deeper crisis was accepted as a result of social and political pressure.

In the first case, only a small reduction of average annual real GDP growth rate (4.9% instead of 5.8%) in the period until 2020 reduces the number of jobs for over 76,000 relative to the basic growth scenario, the productivity is cumulatively increased by 41% instead by over 50%. The possibilities to increase consumption would be confined to 2.5% instead of 3.5% per year while the investment are expected to grow about at the same pace as the increase in share of exports in GDP, and reform efforts would be approximately the same.

„The populist“ scenario is significantly more dangerous. The projected low average annual growth rate of 3% (with decreasing dynamics over the years), combined with the increase in the consumption of all forms along with subsidized employment in the first two years, would inevitably lead to rising inflation and depreciation of dinar. Such a scenario could not be feasible in the long run since as early as in 2013 there would be dramatic reduction in foreign currency reserves and

external debt servicing would take away almost one fifth of the achieved GDP, that is, 60% of the exported goods and services value. **This scenario is not sustainable. Its actual result would be a balance of consumption through high inflation and strong real depreciation of dinar, and the spontaneous transition to the stabilization scenario already in the middle of the observed decade, with the annulment of real consumption growth!**

1.3. Unlike Serbia, which began its economic recovery only in 2001, the majority of other transitional countries began their transition to a market economy and supporting economic system reforms back in the early '90s, and accelerated that process in the past decade. Thus, it makes sense to compare Serbia to other transitional countries exactly in these time periods.

– The projected growth rates of gross domestic product and industry given in the scenario of development for Serbia in the period 2011-2020 are comparable with the dynamics of growth of a number of transitional countries in the period 2000-2008 (for example, our neighbors, Romania and Bulgaria).

– In terms of investment growth target the experience of Bulgaria is valuable, having in mind that it managed to raise share of gross fixed investment in GDP by 22.4 percentage points in just 10 years.

– The targeted goal is most challenging in the area of increasing the export competitiveness. International experience shows that achieving the targeted growth of the share of commodity exports in GDP would place Serbia at the top of the most successful countries in transition. However, even with such a fast recovery, the share of Serbian commodity exports in GDP in the end of 2020 would be only 47% due to low starting point, which is the average of countries in transition at the moment.

This brief comparative analysis of basic macroeconomic indicators with comparable countries confirms that the quantitative targets of the new model of economic growth and development of Serbia until 2020 are ambitious but realistically set. However, one should ask the question whether Serbia today, in 2010, from the perspective of the economic environment, implemented market reforms and European integration processes, has reached the level the successful transition countries reached in the previous decade, and on which they based their economic progress. If, in connection with this, we compare data on Serbia's progress according to the EBRD transition indicators, the ranking of Serbia in terms of international competitiveness (Economic Forum in Davos), the successfulness of business conditions (monitored by the World Bank), it should be noted that Serbia is lagging behind. This, among other things, means that Serbia based its economic growth in the period 2001-2008 less on reforms and more on a "consumer model" that was possible due to large privatization revenues and significant, primarily private, borrowing abroad.

Successful transition countries carried out their “first generation reforms” to a significant extent in the period 1990-2000 – privatization, macroeconomic stabilization, price liberalization and foreign economic liberalization. Simultaneously, the “second generation reforms” was implemented- the incentive environment for domestic and foreign investors, full protection of property and contract, effective judiciary system, a modern tax system, reformed public sector, coordinated fiscal and monetary policies, an efficient banking system and the development of financial markets, developed private and public partnerships especially in the infrastructure sectors, regulated labor market and regulated relations between employees and employers, progress in reducing the grey economy and corruption, political stability – all of which increases the credibility of the country and reduce the risk of investment. In 2004 and 2007, ten countries crowned their success in the transition and acceptance of European standards and norms with membership in the EU, which provided additional momentum for economic development of those countries.

In its reform and transition processes, Serbia reached only half the way. Therefore, the new model of economic growth and development in the next decade requires, in fact, two inter-related u-turns. The first u-turn is related to transition from consumer to pro-investment and export-oriented economic growth. The second turn is needed in the area of accelerating the reform process and European integration and the appropriate macroeconomic and structural policies. It is about creating a lot more attractive economic environment without which the realization of the new model of growth and development would not be possible.

2. EMPLOYMENT PROJECTIONS AND TRENDS ON THE LABOR MARKET

The relatively rapid economic growth in the previous period was not accompanied by growth in employment due to transition and restructuring, unfavorable inherited situation, institutional and structural defects and limitations of economic policy. The world economic crisis annulled the first signs of recovery in the labor market that occurred in 2008, as in 2009 the employment rate dropped more significantly than economic activity, and such trend continues. In April 2010, the employment rate dropped to 47%. At the same time, the unemployment rate exceeded 20%.

Employment structure is characterized by a number of unfavorable features – the existence of dual labor markets, employment rate in the public sector is excessive; employment for salary in the private corporate sector is very small; informal and vulnerable employment rates are relatively high, agricultural employment rate of adult population in 2009 exceeded employment rate in the industry; the employment rate and activities of vulnerable groups are very low.

Education and skills have essential influence on the scope and quality of labor supply. Participation of university educated people in active population, aged 25-54, is less than 20%, and is less than the participation of people with no qualifications. In addition, the skills gap is growing and the problem will become more pronounced over the next decade.

Serbia is going to face a difficult and ambitious task in the next decade and it is a convergence with the European Union by cutting in half the current dramatic delay in the rate of employment as the main synthetic indicator of the labor market situation. Namely, the difference in key indicators of labor market between Serbia and the European Union, primarily in the employment rate of working-age population, which is currently 18 percentage points, is one of the most fundamental obstacles to Serbia's EU accession. For the convergence towards the goals set by Europe 2020, it will be necessary to achieve a faster average annual economic growth than the EU average, with simultaneous same or higher intensity of growth.

Table 2 The Employment Rate in Serbia and EU in 2010 and 2020

Goals	EU		Serbia		Difference	
	2010	2020	2010	2020	2010	2020
Employment rate (15-64 years of age)	66	73	48	65	-18	-8

Projections of trends of the main contingents in the labor market by 2020 were based on macroeconomic projections of growth of gross domestic product by economic sectors and the respective sector estimates of employment elasticity in relation to gross domestic product by approximately corresponding elasticity in the successful countries of Central and Eastern Europe, and for Serbia in the average it is 0.34 (industry 0.23; services 0.4).

According to projections, total employment will touch the bottom exactly in 2010, but will return to pre-crisis level not before 2013, and will begin to steadily grow at an average pace of over 50,000 persons per year. At the end of the period, total employment will be close to 3 million, which will be about 440,000 employees more than in 2010. Total unemployment, on the other hand, will reach its maximum this year, and will mildly decrease until 2013, which will be accelerated to the end of the projected period, so the number of unemployed in 2020 will be about 340 000.

Analysis of the projected changes in the structure of employment shows that they occur in the expected and desired direction, although their intensity is not going to be very strong. Industrial employment will increase by nearly 170,000 persons, that is, for nearly a quarter, and a share of employment in the industry in the total employment will rise from 24.2% in 2010 to 26.4% in 2020. On the other

hand, employment in agriculture will mostly stagnate, which will cause decline in its share in total employment from 24.4% in 2010 to 21.6% in 2020. The relative share of employment in services in total employment will also rise slightly, from 51.4% in 2010 to 52.1% in 2020, due to employment growth in services of nearly 250,000 people. Please note that this relatively slow growth of employment in the services share in total employment occurs due of the expected stagnation of employment in the public sector.

Detailed projections of trends in the labor market by 2020 show that solid but not spectacular results can be expected, although achieving the basic scenario would contribute to a more significant convergence towards the average indicators of the labor market of the European Union, but lagging behind the European Union would remain significant. Moreover, the unfavorable demographic trends will have a more significant influence on reducing the gap in basic indicators than only moderately positive trends in employment growth.

Table 3 Structure of employment according to sectors, in thousands

	2010	2015	2020	Increase 2020-2009	Growth in % 2020/2009
Employees	2.540,0	2.719,3	2.968,3	428,3	16,9
Agricultural activities	621,0	628,8	640,9	19,8	3,2
Industry	614,5	689,5	782,3	167,8	27,3
Mining	27,3	30,5	34,5	7,2	26,4
Processing industry	422,1	450,8	497,1	75,0	17,8
Production of electricity, gas and water	45,8	46,4	47,2	1,4	3,0
Construction	119,3	161,8	203,6	84,3	70,6
Services	1.304,5	1.401,0	1.545,1	240,6	18,4
Whole sale and retail, repairs	347,2	403,1	498,0	150,8	43,5
Hotels and restaurants	76,4	79,2	82,4	6	7,9
Traffic, warehouses and connections	158,4	177	205,1	46,7	29,5
Other utility, social and personal services	119,1	123,4	128,4	9,4	7,9
Real estate business, renting	89,6	92,5	102,9	13,3	14,8
Financial agents	55,5	57,5	59,9	4,4	7,9
Administration, army, police, and other	128,2	130,3	130,3	2,1	1,7
Education	148,6	152,3	152,3	3,6	2,5
Health care and social protection	174,1	178,3	178,3	4,2	2,4
Other	7,4	7,4	7,4	0	0

In addition to defining the medium-term and strategic goals compatible with the convergence towards the society of higher levels of employment and less poverty, it is necessary to identify carriers of activities and key economic and social actors of the expected changes as well. In the domain of general economic policy,

the transition to a new model of growth is expected to bring a radical change in incentives for economic actors, especially through the reform of income tax.

In the domain of institutions and labor market policies the further rationalization of passive measures, especially in terms of severance pay, will be needed. Also, the reform of the Labor Law is needed, in the direction of optimizing the relationship of security and flexibility in the labor market, adapting a widely accepted concept of safety and decent work to domestic circumstances. It is important to emphasize that the character of the optimization of two-way, i.e. that the review of the employment legislation means that some changes should be made in the direction of increased security, and some others in the direction of greater flexibility.

An important prerequisite for the implementation of these objectives and implementation of recommended changes is to achieve a social pact, which should provide additional conditions to increase the competitiveness of Serbian economy, along with the regulation of minimum wages and national coordination of trends in wages. In the early stages of implementation, its inevitable part will be the control of public sector wages. Also, an important goal of the social pact should be a gradual elimination of duality in the labor market, and equating terms and regulation of relations and business activities in different labor markets. In order to achieve these objectives, it is necessary to increase the share of active measures in the GDP in three years, from 0.1% to 0.4%, and then to stabilize that share at about 0.5% of GDP in the second half of next decade.

Demographic decline of the working age population that will accelerate over the next decade will require more efficient education system and increase of the average knowledge and skills of participants in the labor market, especially of the new comers. The more successful implementation of the new model, the higher the risk that the educational system, with its own relatively slow pace of adjustment, would become the bottleneck. This big challenge needs to be viewed through joint adjustment of employment, education and scientific and technological development strategies.

3. FISCAL AND MONETARY POLICY IN THE FUNCTION OF ECONOMIC GROWTH

Macroeconomic policy should ensure a sustainable and credible medium-term economic stability in Serbia and thus create the environment for rapid economic growth. Credibility and sustainability of policies is significantly increased if they are regulated by rules which are legally binding.

3.1. Fiscal policy

FISCAL ADJUSTMENT AND ECONOMIC GROWTH IN SERBIA

Serbia should immediately begin with credible medium-term fiscal adjustment, i.e. reduction of the fiscal deficit, primarily (relative) reduction of the current public expenditure. This adjustment is one of the key levers that Government has at its disposal to ensure an acceptable level of medium-term growth.

The fiscal deficit of almost 5% of GDP in 2010 should be reduced to slightly above 1% in 2015. The main adjustment is to be achieved through the relative decrease (relative to GDP) in current public expenditure, restructuring at the same time the public expenditure. Expenditures for interest will be significantly increased due to growth of public debt. Also, the relative share of public investment must be increased significantly. It means that the current public spending must be cut more than the fiscal deficit. Since its main components are wages in the public sector (from the budget) and pensions, it makes this adjustment more difficult. Finally, the additional problem will be the relative reduction (as % of GDP) in tax revenues if tax rates remain unchanged. Future economic growth, to be sustainable, requires diverting the economy from imports and consumption towards exports and investment. This will lead to a reduction of the tax base, such as imports and consumption, which will result in the reduced revenues (customs fees and VAT) if the same rates are maintained. If the tax rate does not change, it implies that the current public expenditure must be cut further in order to achieve this necessary fiscal adjustment.

The size of fiscal adjustment Serbia is going to face in the next five years is such that it requires the introduction of solid, legal rules that would ensure the adjustment. The legally introduced rules increase the credibility of the planned reduction of fiscal deficit and keep the public debt under control. Furthermore, the rules should help maintain the anti-cyclical fiscal policy, i.e. that country in good times creates a reserve (budget surplus), which will then be used in bad times; avoiding the pro-cyclical fiscal policy would be a significant result.

Finally, Serbia wants to join the EU. An important prerequisite for this is that the state should carry out the fiscal consolidation – reduce the deficit, limit the growth of public debt, achieve relatively reduced public spending by its restructuring followed by appropriate reforms, etc. Legally introduced fiscal rules should support this.

Serbia, in terms of fiscal policy and adjustments, is going to face the two different periods: first, the fiscal consolidation, i.e. significant reduction of the deficit and control of the public debt growth (until 2015), and then maintenance of the prudent fiscal position and policy. Thus, the two groups of rules are proposed, to match the challenges set: (a) transitional fiscal rules by 2015, and (b) permanent ones, afterwards.

The transitional fiscal rules that would apply until 2015 should provide for reduction of the current consolidated fiscal deficit of almost 5% GDP, at approximately 1% in 2015. In order to achieve this, the proposal is to reduce the deficit of 0.75% of GDP every year. The previous rule should not, however, threaten the ambitious plan of public investment and infrastructure construction. It is therefore proposed to allocate part of these investments from public expenditures when the fiscal deficit is determined to which the reduction applies. Taking into account the current size of public debt in Serbia: (about 35% of GDP), as well as the possible impact of the size of debt (debt intolerance) – public and external – on the potential crisis and economic growth, it seems that the upper limit of 45% of GDP is a good measure for Serbia. We should bear in mind that this amount is added to the still unknown future increase in debt on the basis of restitution.

As additional anchors for reduction of the deficit through the introduction of fiscal rules, we propose the control of wages and pensions so that they should grow more slowly than GDP. Control of wages and pensions through 2012 has already been agreed with the IMF. The period after the 2012 remained partly unregulated. As for pensions, the new draft law provides that after 2012 average pensions should be indexed according to inflation plus GDP growth over 4%. The growth of wages in the public sector after 2012 also should be limited to inflation plus half the GDP growth. The control of the public sector wages and pensions should be only a part of the broader public sector reforms and employment in it, as well as of the pension reform. In this sense, the size of targeted share of wages (8%) and pensions (10%) in GDP is often emphasized. We believe that the proposed transitional rules for wages and pensions should also apply after the 2015 i.e. while the shares for these two major components of current expenditure are reached.

The permanent fiscal rules that would apply after the expiration of the fiscal adjustment, i.e. after 2015, should limit the average (during the ‘economic cycle’) fiscal deficit to about 1% of GDP. This would, at relatively high rates of economic growth, provide stabilization of public debt to GDP, and probably its relative decline. On the other hand, the high share of public investment of about 5% of GDP would mean that the state saves enough, and that the anticipated small deficit, is primarily a result of large state capital investments. There would be a rule defined that would provide that in the years when economic activity falls well below the potential level the deficit should increase, and when it is above it should decrease and turn into the surplus.

The Fiscal Council, as an independent institution from government, is usually introduced along with the prescribing the fiscal rules, and it should be done in Serbia. It should provide an independent and credible assessment for the general population of the fiscal policy, control the implementation of legally defined fiscal rules, encourage public discussion on fiscal policy, thus raising knowledge and awareness of it.

IS THERE SPACE AND JUSTIFICATION IN FAVOR OF SHORT-TERM FISCAL INCENTIVE IN SERBIA?

The currently highlighted dilemma of economic policy in Serbia is whether now, when the economic activity is significantly below its potential level, it should be stimulated by increase in public spending, or should we immediately start with the medium term reduction of public spending and deficit?

When considering the introduction of fiscal incentives to Serbia, the most important point is the volume of the quantitative effect of the increase of public expenditure on production volume, (i.e. what is the fiscal multiplier). The result, relevant for Serbia, is that developing countries relative to developed countries have multipliers that are lower and of shorter lifetime (less stable). Taking into account the overall effect of fiscal expansion at \$ 1, the GDP will increase by only \$ 0.79 in the developing countries, i.e. less than the increase in public spending. The resulting assessment suggest that a fiscal stimulus leads to squeezing the private sector out, and that part of the increased demand caused by fiscal stimulus would spill over to import and not to domestic production incentives.

Second, the effect of fiscal incentives in developing countries can be reduced if these countries have high (external) debt. Namely, the increase in public spending and the resulting deficit leads to an increase in the already significant external debt, which causes anxiety for lenders and therefore increases the financial cost of borrowing. Interest rates in turn affect the slowing-down of economic activity, thus reducing the effect of fiscal expansion to production increase. In developing countries with high external debt, with a relatively open and flexible exchange rate, increase in current public spending has a minimal effect on the growth of production. On the other hand, the increase in public investment can have a significant effect.

All this together significantly reduces the possibility of massive fiscal stimulus of medium developed countries with emerging markets, which is an important message for Serbia.

3.2. Monetary policy and exchange rate

Serbia needs to maintain current monetary regime, where the main goal is control of inflation, and consequently the exchange rate is flexible. The course should follow its trend while the NBS intervenes only to prevent excessive fluctuations. The monetary regime in Serbia during the crisis was often implicitly and explicitly questioned, primarily because of 'instability of exchange rate', which is a euphemism for depreciation of dinar during the crisis. A flexible exchange rate enabled Serbia, as well as a number of transition countries, to amortize the impact of the crisis by depreciation of the domestic currency and thus prevent the full impact being transferred to a drop in production.

The regime of inflation targeting and flexible exchange rate shows its advantages in getting out of crisis. Namely, in the first half of 2010 Serbia recorded a significant acceleration of exports (20% expressed in Euros, compared to the first half of 2009), while imports saw much more modest increase (4%). In total, the revival, albeit modest, of production in this period came from export growth. Depreciation of dinar over the course of the crisis a part of the economy disproportionately highly – this is the segment of economy which leaned on the overvalued dinar. That part of the economy is based on import and sale in the domestic market, and borrowing abroad and investing in the domestic nonexchangeable sector. Depreciation of dinar is only an external sign of that this growth model is no longer viable, and that restructuring of the economy from production of non-exchangeable to production of exchangeable goods is necessary. Previous restructuring of the economy requires a medium-term period, and the regime of inflation targeting and supporting flexible exchange rate is a good framework that allows turning the economy towards investment into exchangeable sector and its resulting growth. Namely, a flexible dinar exchange rate, through its real depreciation, allows the value of the dinar overvalued before the crisis to be reduced to an acceptable level. The fall of the value of RSD leads first to the reduction of real wages and incomes in general, although less than proportionally, and this leads to the reduction of consumption by the population. Although painful (hence the wide reaction to the depreciation), this reduction of consumption is a part of the inevitable (for future economic growth) adjustment of consumption towards savings and investments. Second, and perhaps more important, stabilizing dinar at a lower, reasonable value enables the medium term net exports to become much more important generator of growth in Serbia.

Targeting inflation, the NBS should continue with the proclaimed policy of gradually reducing inflation in Serbia to the level of advanced transition countries. Low and stable inflation is a stimulus to investment and economic growth. Also low and stable inflation is the crucial factor of de-euroisation or dinarisation of the economy, a process that would bring significant benefits to Serbia and should be supported.

In short term, the question of coordination of monetary and fiscal policies arises. Namely, a strong decline of domestic and foreign demand during the crisis has kept inflation in Serbia under control, despite the large depreciation of dinar. This in turn allowed for the NBS to be very lenient with its monetary policy in the period of crisis and thus provide necessary stimulus to economic activity. Now, in mid 2010, the demand is beginning to recover slowly, and the dinar has depreciated considerably during the first half of the year. If the propagated fiscal stimulus in the form of increase in current public spending was to be added to the above, the declining trend of inflation could easily be stopped or reversed. Then the NBS would have to tighten the monetary policy and raise interest rates in the

economy, and thus hamper the recovery of the private sector. It follows that, in the coming period, a much better combination of policies would be as follows: a looser monetary policy with the resulting lower interest rates which would stimulate the private sector, and the start of the fiscal adjustment through deficit reduction, but also increase in public investment.

AUTORI

prof. dr Drenka Vuković
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
drenka.vukovic@fpn.bg.ac.rs

dr Mathias Maucher, Social Policy Coordinator
SOLIDAR, Brussels
Mathias.Maucher@solidar.org

Dragana Stanković
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
dragana.stank@gmail.com

Marina Pantelić
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
mina_wix@yahoo.com

Mirjana Vuković
Freie Universität Berlin
mimav2003@yahoo.com

prof. dr Mira Lakićević
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
mira.lakicevic@fpn.bg.ac.rs

dr Ešref Kenan Rašidagić
Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka
kenan505@gmail.com

Prof. dr Giuliano Bonoli
Swiss Graduate School for Public Administration (IDHEAP) Lausanne
giuliano.bonoli@idheap.unil.ch

dr Predrag Bejaković
Institut za javne finansije Zagreb
predrag@ijf.hr

dr Gorana Krstić
Univerzitet u Beogradu – Ekonomski fakultet
vgkrstic@eunet.rs

prof. dr Mihail Arandarenko
Univerzitet u Beogradu – Ekonomski fakultet i FREN
arandarenko@yahoo.com

mr Ljubinka Kovačević
Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
ljubinka_kovacevic@yahoo.com

Pol Marginson
University of Warwick, United Kingdom
Paul.Marginson@wbs.ac.uk

Dr Igor Guardiancich
Max Weber Programme – European University Institute, Italy
igor.guardiancich@eui.eu

prof. dr Ana Čekerevac
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
ana.cekerevac@fpn.bg.ac.rs

mr Natalija Perišić
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
natalija.perisic@fpn.bg.ac.rs

mr Jelena Vidojević
Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka
jelena.vidojevic@fpn.bg.ac.rs

mr Marina Petrović
Centar za liberalno-demokratske studije Beograd
marina.petrovic@maastrichtuniversity.nl

Sredstva za štampanje knjige obezbedilo je

Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

304(4-672EU)(082)

304(4-664)(082)

SOCIJALNE reforme : sadržaj i rezultati /
priredili Drenka Vuković, Mihail Arandarenko.
- Beograd : Fakultet političkih nauka, 2011
(Beograd : Čigoja štampa). - 343 str. : graf.
prikazi, tabele ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Social Reforms. - Tiraž
500. - Str. 9-10: Predgovor / Drenka Vuković
= Preface / Drenka Vukovic. - Napomene i
bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-84031-47-3

1. Ств. насл. на упор. насл. стр. 2.

Вуковић, Дренка [уредник] [аутор додатног
текста]

а) Европска унија - Социјална политика -
Зборници б) Социјална политика - Земље у
транзицији - Зборници
COBISS.SR-ID 182454028