

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Стеван Д. Вељовић

**УЛОГА ТРАНСНАЦИОНАЛНИХ АКТЕРА  
У КРЕИРАЊУ ПОЛИТИКА СМАЊЕЊА  
СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ  
ИСКЉУЧИВАЊА У СРБИЈИ**

докторска дисертација

Београд, 2019

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Stevan D. Veljović

**THE ROLE OF TRANSNATIONAL  
ACTORS IN CREATING POLICIES FOR  
THE REDUCTION OF POVERTY AND  
SOCIAL EXCLUSION IN SERBIA**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2019

**Ментор:**

ванредни професор, др Наталија Перишић, Универзитет у Београду -  
Факултет политичких наука

**Чланови комисије:**

редовни професор, проф. др Драган Симић, Универзитет у Београду -  
Факултет политичких наука

редовни професор, проф. др Михаил Арандаренко, Универзитет у  
Београду - Економски факултет

редовни професор, проф. др Ана Чекеревац, Универзитет у Београду -  
Факултет политичких наука

редовни професор, проф. др Мира Лакићевић, редовни професор,  
Универзитет у Београду - Факултет политичких наука

Стеван Вељовић

УЛОГА ТРАНСНАЦИОНАЛНИХ АКТЕРА У КРЕИРАЊУ ПОЛИТИКА  
СМАЊЕЊА СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У СРБИЈИ

РЕЗИМЕ

Процес транзиције у Србији, као и у другим бившим социјалистичким земљама, одвијао се под снажним утицајем транснационалних актера, без обзира што је у Србији овај процес отпочео са одређеним кашњењем услед периода “блокиране транзиције” деведесетих. Утицај транснационалних актера у Србији видљив је у широком спектру економских и социјалних политика, а у овом раду истраживање је фокусирано на реформе у области креирање политика за смањење сиромаштва и социјалног искључивања. Рад обухвата период од 2001. до 2011. године и покушава да истражи начин на који су транснационални актери остварили утицај на реформски процес у Србији у овој области и узроке због којих је превладао либерални приступ решавању проблему сиромаштва. Рад је подељен у шест поглавља. После излагања теоријско-методолошког оквира истраживања у оквиру првог поглавља, у другом делу рада разматрају се наслеђе социјалне политике из периода социјализма, период економске и социјалне кризе деведесетих година и реформски процес у оквиру којег су донети кључни стратешки документи и законски прописи који су обликовали политике за смањење сиромаштва и социјалног искључивања после 2000. године. У трећем делу, полазећи од ширег контекста транзиције у постсоцијалистичким земљама, у раду се даље анализира утицај транснационалних актера који су имали највећи утицај на реформе у овој области Србији (Светска банка, ММФ, МОР, УНДП), механизми посредством којих је тај утицај остварен, као и улога домаћих актера и њихова сарадња са међународним актерима, која је објашњена преко тзв. коалиционог приступа. Поред самих политика, анализирани су и њихови ефекти кроз приказ кретања одабраних индикатора у области сиромаштва и социјалног искључивања у периоду обухваћеним радом. Тежиште анализе у раду стављено је на

сагледавање утицаја идеационих фактора на обликовање политика, који се огледа у трансферу идеја, норми и политика. Кроз квалитативну анализу релевантних закона из домена социјалне заштите пре и после 2000. године, испитује се промена дискурса у области сиромаштва и социјалног искључивања под утицајем либералног приступа реформама. На крају рада, посебно се разматра утицај ЕУ као потенцијално веома утицајног актера који међу свим транснационалним актерима у Србији има највише изгледа да представља озбиљну противтежу утицају Светске банке.

**Кључне речи:** социјална политика, транзиција, транснационални актери, сиромаштво, социјално искључивање, Светска банка, реформе, социјална заштита

**Научна област:** политичке науке

**Ужа научна област:** социјална политика

**УДК 304:338.23(497.11)''19/20''(043.3)**

Stevan Veljović

THE ROLE OF TRANSNATIONAL ACTORS IN CREATING POLICIES FOR  
THE REDUCTION OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN SERBIA

ABSTRACT

The process of transition in Serbia, like in other former socialist countries, was influenced heavily by transnational actors, even though in Serbia the start of the process was delayed due to a period of “blocked transition” in the 1990s. Transnational actors influenced a wide range of economic and social policies in Serbia, and in this research, we focus on reforms in the area of reduction of poverty and social exclusion. The dissertation covers the period from 2001 to 2011, exploring the methods which transnational actors used to influence the reform process in Serbia in this area and the reasons why liberal approach to poverty reduction prevailed. The paper is divided into six chapters. After presenting the theoretical and methodological framework of the research in the first chapter, the second part of the study deals with the heritage of social policy from the period of socialism, followed by the period of the economic and social crisis of the 1990s, and the reforms that shaped policies for the reduction of poverty and social inclusion after 2000, when key strategic documents and laws passed were passed. In the third part, starting from the wider context of transition in post-socialist countries, the study further analyzes the influence of transnational actors who had the greatest impact on the reforms in this field (World Bank, IMF, MoU, UNDP), mechanisms through which this influence was achieved, as well as the role of domestic actors and their cooperation with international actors, which is explained by so-called coalition approach. In addition to analyzing policies, the paper also focuses on the results of the policies, through selected indicators of poverty and social exclusion in Serbia in the relevant period of time. The analysis focuses especially on examining the influence of ideational factors on policy formulation, such as transfer of ideas, norms and policies. Through qualitative analysis of relevant laws in the area of social protection before and after 2000, we examine the change in discourse in the field of poverty

and social exclusion as a result of liberal approach to reforms. At the end of the study, we analyze the impact of the EU as an actor of potentially high influence, which among other transnational actors in Serbia, is most likely to be a serious counterbalance to the influence of the World Bank in Serbia.

**Key words:** social policy, transition, transnational actors, poverty, social exclusion, World Bank, reforms, social protection

**Scientific area:** Political science

**Sub-area:** Social Policy

**UDK 304:338.23(497.11)''19/20''(043.3)**

## САДРЖАЈ

УВОД	1
1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	5
1.1. Формулација проблема	5
1.2. Предмет истраживања	7
1.3. Одређење основних појмова	7
1.4. Циљеви истраживања и хипотезе	31
1.4.1. Општи и специфични циљеви истраживања	31
1.4.2. Хипотезе	32
1.5. Методе истраживања	33
1.6. Научна и друштвена оправданост истраживања	37
2. ИНСТИТУЦИОНАЛНО НАСЛЕЂЕ И РЕФОРМА ПОЛИТИКЕ СМАЊЕЊА СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ	39
2.1. Социјална сигурност и социјална заштита у периоду социјализма (1945-1990)	39
2.1.1. Одређење социјалне политике, социјалне заштите и сродних појмова у периоду социјализма	40
2.2. Економска и социјална трансформација и модернизација у периоду социјализма: послератна обнова, “златне године” и социјална регресија	45
2.3. Обележја социјалне ситуације у Србији и систем социјалне заштите у периоду 1990-2000. године	59



2.4. Реформе у области социјалне заштите после 2000. године	74
2.4.1. Враћање дугова корисницима социјалне помоћи	76
2.4.2 Циљеви нове политике у области социјалне заштите	77
2.4.3 Промене у инструментима државне подршке сиромашнима – МОП и дечји додатак	79
2.4.4. Стратегија за смањење сиромаштва	87
2.4.5. Стратегија развоја социјалне заштите	90
2.4.6. Закон о социјалној заштити	92
3. ТРАНСНАЦИОНАЛНИ АКТЕРИ КАО УЧЕСНИЦИ РЕФОРМСКОГ ПРОЦЕСА У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ	98
1. Транснационални актери и земље у транзицији	98
3.2. Повратак Србије у чланство међународних организација и подршка донатора	113
3.3. Циљеви и подручја деловања транснационалних актера у Србији у периоду транзиције	118
3.4. Кључни међународни актери у реформама политика за смањење сиромаштва	122
3.4.1. Светска банка	122
3.4.1.1. Однос Србије и Светске банке	129
3.4.2. Међународни монетарни фонд	140
3.4.2.1. Однос Србије и Међународног монетарног фонда	142
3.4.3. Програм за развој Уједињених нација (UNDP)	145
3.4.4. Међународна организација рада (МОП)	151
3.4.4.1. Однос Србије и Међународне организације рада	154

3.5. Механизми утицаја међународних актера – “коалиција” домаћих реформатора и међународних организација	156
3.6. Утицај Светске банке на политике за смањење сиромаштва у Србији: “коалиција” домаћих и страних актера	171
<b>4. ЕФЕКТИ ПОЛИТИКА ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У СРБИЈИ</b>	<b>188</b>
4.1. Мерење сиромаштва у Србији: према потрошњи и према доходу	188
4.2. Кретање сиромаштва у Србији у периоду 2001-2011. године	192
4.3. Неједнакост	202
4.4. Обухват становништва мерама подршке сиромашнима и издвајања за социјалну заштиту	204
4.5. Закључци у вези са кретањем сиромаштва у периоду 2001-2011	208
<b>5. КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА ДОКУМЕНАТА: ЗАКОН О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ И ОБЕЗБЕЂИВАЊУ СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ ГРАЂАНА И ЗАКОН О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ</b>	<b>214</b>
5.1. Критичка анализа дискурса: теоријске и методолошке основе	214
5.2. Реформа политика за смањење сиромаштва: критичка анализа дискурса	218
<b>6. ПРИДРУЖИВАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНЕ ИСКЉУЧЕНОСТИ</b>	<b>237</b>
6.1. Социјална димензија Европске уније - развој институција	237
6.2. Европски социјални модел	249
6.3. Процес придруживања Србије Европској унији	257
6.4. Социјална политика, сиромаштво и социјално укључивање у процесу	

придруживања Србије ЕУ	262
6.5. Утицај ЕУ на креирање институционалног и законодавног оквира за смањење сиромаштва и социјалне искључености у периоду транзиције	267
ЗАКЉУЧАК	278
ЛИТЕРАТУРА	288

## УВОД

Трансформација социјалних и политичких система националних држава у бившим социјалистичким земљама, крајем 20. и почетком 21. века, одвијала се под снажним утицајем међународних организација, као једног од главних актера глобализације. Транснационални актери у процесу глобализације задобили су важну улогу у креирању националних социјалних политика, не само кроз финансијску подршку у процесу транзиције ка тржишној привреди и преобликовању институција у постсоцијалистичким земљама, већ и у својству доносиоца и промотера нових идеја и доктрина и генератора преношења „добре праксе” између географски удаљених територија које би, без ових актера, тешко било могуће.

Преобликовање националних социјалних политика представља интегрални део свеобухватних унутрашњих промена политичког и економског система кроз које пролазе транзиционе земље. Утицај транснационалних актера чини да процес транзиције ка тржишној привреди и политичком плурализму добије јасније усмерење, брзину и карактер, што се одражава и на садржаје социјалних политика које су део транзиционих реформских процеса. Од почетка деведесетих година, у централној и источној Европи обликовање социјално-политичких режима више није само питање институционалног наслеђа, преовлађујуће идеологије у националним оквирима и односа политичких и друштвених снага на унутрашњем плану, већ је под снажним утицајем идеја и концепата које доносе међународни актери, било да се оне пласирају посредством саветодавне и техничке помоћи међународних организација, било преко локалних експерата који су као појединци укључени у експертске мреже преко којих ступају у контакт са идејама које шире транснационални актери. У таквим околностима, резултат реформских процеса у областима као што су пензијски систем, тржиште рада, социјална заштита, нису пуки резултат спољних утицаја, већ представљају израз сложених интеракција различитих међународних актера са

домаћим актерима, преко којих се концепти и идеје транснационалних актера преламају и преносе у мање или више измењеној форми.

У Србији је поље за деловање транснационалних актера настало отварањем земље ка међународној заједници и отпочињањем политичких, економских и социјалних реформи на које су великог утицаја имали међународни актери, пружајући финансијску, техничку, саветодавну помоћ и подршку домаћим реформаторима. Овај докторски рад фокусиран је управо на истраживање овог утицаја на једну од области социјалне политике, реформе политика у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања.

Тежиште рада биће на чиниоцима који су допринели томе да транснационални актери утичу на креирање политика за смањење сиромаштва и социјалног искључивања у Србији, од 2001. до 2011. године, и на механизмима посредством којих је тај утицај оствариван. Продубљивање сазнања о овом феномену има теоријски и практични значај. Са становишта науке, унапредиће се сазнања о начину вођења и исходима реформског процеса, његовим покретачима, као и ефектима на актуелну ситуацију у области сиромаштва и социјалног искључивања у Србији. Са практичног становишта, могућност управљања процесима у области социјалне политике, зависи, између осталог, од разумевања различитих чинилаца који на тај процес утичу и њихове интеракције, чему ово истраживање такође треба да допринесе.

Садржај докторске тезе обухвата шест поглавља иза којих следе закључна разматрања.

У првом поглављу изложени су формулација проблема, предмет, циљеви, хипотезе и методе истраживања, одређење основних појмова, као и научни и друштвени значај рада.

Друго поглавље подељено је на два главна сегмента: карактеристике социјалног режима у Србији пре реформи започетих 2000. године (које се односи на период социјализма и “блокиране трансформације” деведесетих година 20. века) и период спровођења реформи од 2000. до 2011. године. Ово поглавље почиње освртом

на теорију, праксу, карактер, домете и проблеме социјалне политике у периоду социјализма, након чега су изложена главна обележја социјалне ситуације у Србији деведесетих година 20. века и промене у систему социјалне сигурности. У другом сегменту приказано је затечено стање на почетку реформе и кључне реформске мере, од редефинисања линије сиромаштва и делимичних измена закона који уређују државну помоћ сиромашнима, до доношења “Стратегије за смањење сиромаштва” (2003), “Стратегије развоја социјалне заштите” (2005) и новог основног закона у овој области – “Закона о социјалној заштити” (2011).

У трећем поглављу анализирана је улога транснационалних актера у процесу транзиције у региону централне и источне Европе, који представља шири контекст њиховог деловања у Србији, као последица “блокиране трансформације” деведесетих, која је условила кашњење Србије у реформама у односу на друге земље региона. У овом делу рада, приказано је деловање кључних транснационалних актера који су учествовали у транзиционим процесима у Србији, а посебна пажња посвећена је актерима који су имали значајну улогу у креирању реформских политика у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања (Светска банка (СБ), Међународни монетарни фонд (ММФ), Програм Уједињених нација за развој (УНПД), Међународна организација рада (МОП)). У средишту пажње су концепти које су кључни транснационални актери заговарали у реформама политика смањења сиромаштва у Србији, начини остваривања њиховог утицаја и интеракција са домаћим актерима. У завршеном делу поглавља, кроз испитивање теоријских објашњења утицаја транснационалних актера на реформске процесе, објашњени су узроци њиховог снажног утицаја на циљеве и садржај реформи у Србији и механизми којима је тај утицај остварен, где се посебно наглашава улога домаћих актера.

У четвртом поглављу, анализирани су ефекти либералног концепта у политикама смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Ефекти су сагледани кроз промену показатеља сиромаштва у Србији у периоду од 2001. до 2011. године, где су изложене промене у методологији мерења сиромаштва, кретање стопе апсолутног и релативног сиромаштва, промене у профилу сиромашних и обухвату

мерама државне помоћи, кретање неједнакости мерена *Gini* коефицијентом, као и кретање укупних износа социјалих трансфера намењених подршци сиромашнима.

Пето поглавље посвећено је квалитативној анализи докумената значајних за сагледавање идејног утицаја концепата и политика транснационалних актера на креирање политика за смањења сиромаштва и социјалног искључивања у Србији. Применом критичке анализе дискурса, која омогућава сагледавање веза између односа моћи у друштву и дискурса као једног од битних чиналаца укупног реформског процеса, односно улоге дискурса на репродукцију односа моћи у друштву, анализирана су два документа која одражавају приступ проблему сиромаштва пре и након спровођења реформи: “Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана” (1991) и “Закон о социјалној заштити” (2011).

У шестом поглављу, анализиран је утицај процеса европских интеграција на политике за смањење сиромаштва и социјалне искључености у Србији. У овом делу рада изложени су генеза социјалне димензије Европске уније (ЕУ), покушаји дефинисања Европског социјалног модела и његов значај за Србију. У оквиру овог поглавља разматра се место и значај политика за смањење сиромаштва и социјалног искључивања у процесу европских интеграција Србије, као и активности на хармонизацији националне и европске регулативе у овој области. Такође су упоређени показатељи у области сиромаштва, социјалне искључености и тржишта рада у Србији и ЕУ, као и издвајања за социјалну заштиту и активне мере на тржишту рада у Србији са просечним издвајањима у ЕУ и у државама чланицама из региона. Последњи део поглавља посвећен је улози ЕУ као транснационалног актера у Србији у области социјалне политике, као финансијера и учесника у реформском процесу, и могућностима да својим утицајем допринесе смањењу утицаја концепата Светске банке у области борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Србији.

# 1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

## 1.1. Формулација проблема

Глобализација, схваћена као процес “ширења социјалних, политичких и економских активности ван граница националних држава [...], интензивирање глобалне међуповезаности [...] стварање глобалног система транспорта и комуникације и дифузија идеја, добара, информација, капитала и људи, у којој се мешају глобално и локално” (Held, McGrew, Goldblatt, Perraton, 2003: 67-68) представља један од најзначајнијих фактора преобликовања националних система благостања у читавом свету. У западним демократијама, овај процес довео је до прилагођавања социјалне потрошње фискалним ограничењима и сужавања социјалних права, под утицајем успоравања економског раста, демографских промена и смањеног легитимитета државе благостања, успостављене после Другог светског рата у највећем броју развијених земаља Запада.

Почев од деведесетих година, глобализација интензивно утиче и на некадашњи блок социјалистичких земаља које улазе у процес транзиције. Процеси транзиције и глобализација су двоструко повезани: глобализација је, с једне стране, вид транзиције, која подразумева “одређени тип унутрашњих промена појединачних друштава, тј. она диктира темпо, смер и природу њихове транзиције“, док с друге, транзиција представља конкретан вид глобализације, јер је “унутрашњи политички и економски преображај бивших социјалистичких земаља саставни део њихове инкорпорације у глобални поредак” (Накарада, 2004: 200). У земљама постсоцијалистичке транзиције, међу којима је и Србија, глобализација се испољава, пре свега, кроз увођење политичких слобода, плурализма и тржишне привреде, и отварање за међународне токове роба и капитала, али и кроз раст присуства и утицаја транснационалних актера, међународних владиних и невладиних организација,



мултинационалних компанија, фондација и других актера чије деловање превазилази националне границе. Њихов утицај на креирање политика у унутрашњем политичком процесу може усмерити ове објективне и генерално пожељне процесе у складу са одређеним моделима и стратегијама, кроз сукоб или синергију интереса са домаћим актерима.

У периоду после 2000. године, транснационални актери утицали су на креирање политика у различитим областима које су биле предмет реформи у Србији, од приватизације и реструктурирања јавних предузећа, до тржишта рада, пензијског система, здравства, образовања и социјалне заштите. Тај утицај, међутим, није био једнак у свим областима, нити су циљеви и садржаји концепата различитих транснационалних актера били конзистентни и једнозначни, већ је долазило до преклапања, поделе улога (нпр. финансирање и имплементација) или паралелног деловања (Арандаренко, Голицин, 2006; Deacon, Lendvai, Stubbs, 2007; Stubbs, Lendvai, 2008). Политике у области смањења сиромаштва, које су предмет овог рада, такође су под утицајем ових процеса, а као кључни актери у Србији се издвајају Светска банка (СБ), Међународни монетарни фонд (ММФ), Савет Европе (СЕ), Програм за развој Уједињених нација (УНДП), Међународна организација рада (МОП), али и Европска унија (ЕУ), као посебан облик регионалне интеграције. Ови актери присутни су од 2000. године у процесима креирања различитих секторских политика у Србији као иницијатори и финансијери израде стратегија и прописа или као пружаоци експертизе и техничке помоћи који својим деловањем утичу на обликовање јавних политика.

Механизми и ефекти њиховог утицаја на реформе у области политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања главни су проблеми који се у овом раду истражују. С обзиром да се утицаји транснационалних актера могу сматрати дугорочно присутним фактором у процесу креирања социјалне политике у Србији, постоји потреба да се у циљу систематизације и продубљивања научног сазнања, као и унапређења јавних политика, детаљније истражи међусобни утицај идеја, концепата и политика које заступају међународни и домаћи актери са становишта

њихове комплементарности и компетитивности, модалитета сарадње и последица на креирање политика и институција у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања.

## **1.2. Предмет истраживања**

Предмет истраживања су фактори који су допринели утицају транснационалних актера на креирање политика у области борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Србији у периоду од 2001. до 2011. године и механизми посредством којих је тај утицај оствариван.

Главна питања на која ће овај рад настојати да одговори су: на који начин су транснационални актери утицали да у Србији превлада либерални приступ у политикама смањења сиромаштва и социјалног искључивања, који су фактори у домаћем окружењу томе допринели и који су услови за промену политика донетих под утицајем ових актера.

## **1.3. Одређење основних појмова**

Основни појмови које ће бити теоријски одређени у овом делу рада су: глобализација, транзиција, неолиберализам, сиромаштво, социјална искљученост, држава благостања и транснационални актери.

Истраживања *глобализације*, једног од најконтроверзнијих и најдинамичнијих феномена у савременим друштвеним наукама, обилују покушајима дефинисања, чији резултат није јединствена и општеприхваћена дефиниција, већ свест о различитим школама мишљења и интерпретацијама појма глобализације, што је постало кључно обележје дебате о овој појави. У најопштијем смислу, глобализацијом се означавају промене у друштвеним односима и организацији друштва које карактерише повезивање удаљених заједница смањивањем значаја временске и просторне дистанце (кроз развој транспорта и савремених облика комуницирања), ширење и продубљивање међузависности заједница, култура, привреда и националних држава, као и ширење утицаја локалних акција на удаљене крајеве света.

Овде ће бити наведено неколико дефиниција глобализације, без претензија да се било која од њих представи као јединствена и општеприхваћена. Е. Гиденс глобализацију дефинише као “процес интензивирања социјалних релација на светском нивоу који повезују удаљене локалитете на начин да локална збивања буду обликована догађајима који се дешавају миљама даље, и обратно” (Гиденс, 2003: 60). М. Вотерс, полазећи од одређења Р. Робертсона који наглашава стварање глобалне међузависности, свести о целини света и компресију света, одређује глобализацију као “друштвени процес у којем географија све мање ограничава економске, политичке, социјалне и културне аранжмане, у којем људи убрзано постају свесни ових ограничења и делују у складу с тим” (Walters, 2001: 5). Полазећи од разлика у општим скуповима тврдњи о глобализацији с обзиром на њену концептуализацију, узрочну динамику, импликације за државну моћ и владу, историјску трансформацију, Д. Хелд класификује теоријске приступе у три групе – *хиперглобалисте*, *скептике* и *трансформационисте* (Хелд, 2003). За *хиперглобалисте*, глобализација представља нову епоху у људској историји, обележену потискивањем националне државе и ерозијом њеног ауторитета и суверености у корист нових облика друштвене организације под утицајем, пре свега, економске глобализације. Полазећи од ових заједничких обележја ставова, Д. Хелд у овај приступ убраја теоретичаре са супротним интерпретацијама последица ових кретања и вредносних судова о тржишним силама, као што су неолиберали и неомарксисте. Супротно хиперглобалистима, *скептици* полазећи од њеног поистовећивања са савршено интегрисаним глобалним тржиштем, тврде да савремени ниво економске међузависности није историјски преседан и одбацују “мит” о немоћи и опадању значаја националних држава. У овој школи мишљења, владе нису пасивни посматрачи и жртве интернационализације, већ њени активни учесници и покретачи, док глобализација представља политички погодну рационализацију за наметање неолибералних економских реформи. Трећа група, *трансформационисти*, савремену глобализацију виде као процес без историјског преседана, који стоји у позадини брзих друштвених, политичких и економских промена које преобликују модерна друштва, и које доводе до реконструисања моћи и функције националних влада као

одговор на растућу комплексност управљања у свету растуће међуповезаности. Трансформационисти не посматрају глобализацију као процес са јасно утврђеним правцем и крајњим циљем, већ наглашавају да је реч о дуготрајном процесу испуњеном противречностима, чији су исходи под утицајем економских, политичких, технолошких, културних, војних и других токова који нису сасвим предвидљиви (Хелд, 2003).

Још једна од дихотомија која прати покушаје одређења глобализације је наглашавање процесног или пројектног карактера ове појаве. С једне стране, све гушћа мрежа повезаности друштава, као плод компресије времена и простора, економских сила и универзализоване демократије, представља објективан ток и процес. С друге стране, кад се говори о конститутивним принципима и институционалним аранжманима којима се усмеравају глобални економски и политички процеси, говори се о глобализацији као пројекту, који предводи неолиберална фракција глобалне елите, и који промовише начела ефикасности и конкурентности, принцип територије подређује принципу капитала, а тржишне механизме намеће као начин за превазилажење проблема неједнакости (Накарада, 2004: 195).

Као што се већ из овог кратког приказа види, дебата о глобализацији је много више од покушаја издвајања битних обележја појаве (око чега такође не постоји пуна сагласност) већ представља и покушај да се одговори на кључна питања у вези с глобализацијом: Шта је ново у вези с глобализацијом? Када почиње глобализација? Које снаге покрећу глобализацију? Какве су последице глобализације? Да ли глобализација води повећању слободе или неслободе? Да ли глобализација води укидању националних држава и стварању неке врсте глобалне државе? Да ли је глобализација реалан историјски процес или идеолошка конструкција и пројекат усмерен ка стварању светске хегемоније? Могући одговори које су теоретичари понудили на ова питања излазе из оквира предмета овог рада. Стога у одређењу појмова неће бити обухваћени различити ставови о димензијама глобализације, схватању њених узрока и динамике, и оценама њених последица, већ ће само бити

указано на поједине приступе глобализацији које као битну одредницу имају преобликовање улоге државе, промене које глобализација изазива у области социјалне политике и растући утицај транснационалних актера.<sup>1</sup> П. Соренсен разликује *реализам*, који полази од суверене државе као основне јединице међународног система и најмоћније актере у међународној арени, затим *либерализам*, који полази од појединца и фокусира се на либералне, демократске државе и *критичке перспективе*, које се концентришу на однос државе и тржишта и утицај тржишних сила на државу (Sørensen, 2004). Ј. А. Шолте разликује четири правца политике у односу на глобализацију: 1) *неолиберализам*, који полази од уверења да ће неспутане снаге тржишта спонтано донети напредак, слободу, демократију и мир; 2) *политику одбацавања*, која заговара повратак у националне и месне оквире; 3) *реформизам*, који тежи “припитомљавању” глобалног капитализма, већој демократичности и побољшању тржишта и 4) *трансформационисте*, који постојећи поредак сматрају непоправљивим и глобализацију желе да искористе како би из темеља изградили другачије друштво (Шолте, 2009). Нешто ширу типологију политичких позиција у вези са глобализацијом дају Д. Хелд и А. МекГру који разликују: “1) *неолиберале*, као заговорнике економије засноване на глобалном ширењу слободног тржишта; 2) *либералне интернационалисте*, који свет посматрају као целину састављену од националних држава које међусобно сарађују кроз систем Уједињених нација; 3) *институционалне реформисте*, који сматрају да одређени аспекти глобализације захтевају оснаживање и трансформисање аспеката међународног управљања; 4) *трансформационисте*, који глобализацију виде као епохалан процес и захтевају социјално одговорну глобализацију кроз јачање глобалног социјалног управљања; 5) *протекционисте*, који глобализацију посматрају

---

<sup>1</sup> Детаљнији преглед теорија глобализације обухвата тзв. *теорије претече* - теорије империјализма, *класичне теорије* модернизације и конвергенције и *савремене теорије*, у које спадају теорија зависности, светско-системска теорија, теорија глобалног система, постмодернизацијске теорије, теорије међународних односа, којима су обухваћена схватања већег броја најзначајнијих савремених теоретичара глобализације (Роланд Робертсон, Ентони Гиденс, Урлих Бек, Самјуел Хантингтон, Френсис Фукујама и други) (Вулетић, 2006).

као претњу од које се треба заштити трговинским баријерама, како би се заштитио процес социјалног развоја држава; б) *марксисте* и *локалисте* (као две врсте радикалних схватања), који захтевају замену међународне капиталистичке глобализације са пост-капиталистичким светским поретком или враћање на локално базирану производњу на одржив начин” (наведено према Deason, 2007: 9).

Процес глобализације, у својој економској, културној, политичкој димензији, испољава се на различите начине у различитим деловима света, с обзиром на њихову специфичну историјску и културну традицију, степен развијености и интегрисаности у глобалне привредне и финансијске токове. Свестрано разумевање глобализације, како указује А. Чекеревац, не може да се ограничи искључиво на економску димензију глобализације, која представља “само једну од димензија глобалних промена које утичу на социјални и људски развој”, посебно кад се посматра из перспективе социјалног развоја, где глобализацију одликује “спајање економских, политичких, социјалних и културних фактора који међусобно делују на светском нивоу захваљујући експанзији знања, информација комуникација, трговине и технологије преко државних граница [...]” (Чекеревац, 2007а: 369).

У овом раду пажња ће бити усмерена на утицај процеса глобализације на Србију, као део ширег простора некадашњег блока социјалистичких земаља. Будући да је појам глобализације за ову сврху исувише широк и свеобухватан, из теоријских и аналитичких разлога, њен утицај ће се посматрати посредством процеса транзиције, као процеса који је заједнички свим земљама централне и источне Европе које су након краха социјализма, од почетка деведесетих започеле процес (ре)интегрисања у глобални економски и политички систем.

Као што се глобализација може посматрати као објективан процес и конкретан историјски пројекат, иста обележја могу се разликовати и кад је реч о процесу *транзиције*. “Транзиција као нужан процес обухвата увођење политичких слобода и политичког плурализма, увођење тржишне економије, предузетништва и приватне својине. Међутим, ови у начелу неспорни и пожељни процеси могу бити

изведени на различите начине, различитим моделима, стратегијама, различитом брзином, са различитом социјалном ценом у зависности од способности и интереса актера. Ту групу фактора можемо условно назвати пројектом, јер су они у већој мери ствар избора, а не гвоздене нужности [...] Неолибералан пројекат транзиције демонстрира јаз између прокламованих циљева – развоја у модерно друштво, и економске стратегије, терапије која не води њиховом остваривању, већ транзицији широког круга [...] друштава у нову европску периферију, у Дивљи капитализам“ (Накарада, 2004: 201).

У најширем смислу, транзиција се може дефинисати као “промена институционалног система једне земље, тј. скупа домаћих институција и повезаних механизма који уоквирују понашање појединаца и њихову интеракцију, као што су тржиште или избори” (Мијатовић, 2005: 9). Под појмом транзиције у контексту бивших социјалистичких земаља најчешће се подразумева процес прелазак из централно-планске привреде у слободно тржиште, односно прелазак из државно-дириговане у тржишну економију и из једнопартијског, тоталитарног или ауторитарног у вишепартијски и парламентарни систем (Видановић, 2013).

Економска и политичка транзиција су две главне врсте или димензије промене институционалног система. Политичка транзиција обухвата демократизацију (пре свега увођење вишепартијског система и фер избора), увођење парламентарне либералне демократије и редефинисање улоге државе (од патерналистичке у државу која осигурава поштовање правила игре, уз умерене интервенције). Економском транзицијом означава се изградња тржишног модела привређивања заснованог на приватној својини и напуштање модела карактеристичког за социјализам (заснованог на централном планирању или самоуправљању) (Мијатовић, 2005).

Поједини аутори процес транзиције сагледавају са становишта трансформације у контексту (не)учествовања појединаца и друштвених група у кључним економским и друштвеним процесима. У том смислу, транзиција се посматра као актуелни светски “процес и пројекат преображавања друштвених

односа између људи с обзиром на степен њиховог не/учествовања у власништву и одлучивању о производњи, размени, расподели и потрошњи материјалних и духовних добара неопходних за њихову животну репродукцију” (Вратуша, 2008: 136).

Поједини аутори економској и политичкој транзицији додају и трећу димензију, као што је изградња консолидованих националних држава (Офе, 1999), а неки и четврту – “улогу транснационалних актера у транзицији ка комплексној међузависности у Европи” (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008).

*Транснационални актери*, у најширем смислу, обухватају, међународне владине организације (Европска унија (ЕУ), Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), Организација за економску сарадњу и развој (OECD), Светска банка, Међународни монетарни фонд, Савет Европе и др), међународне невладине организације (нпр. велике фондације које делују у више земаља, попут Фонда за отворено друштво, затим организације са специфичним пољем деловања као што су Гринпис, Транспаренси интернешнл, Лекари без граница), затим мултинационалне компаније, фондације, државне институције или асоцијације чије политичко деловање превазилази националне границе (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008). Увећање броја учесника у обликовању социјалне политике на глобалном нивоу утицало је на развој методолошких приступа који омогућавају адекватно проучавање растућег круга актера у међународној арени и проучавање процеса који превазилазе националне оквире. Социјална политика традиционално је изучавана приступом *методолошког национализма* који се фокусира на институције, политике и актере унутар једне земље. Са повећањем утицаја транснационалних актера, ова област истражује се све више са позиција *методолошког транснационализма*, који се усмерава на процесе који превазилазе националне границе, односно на “начине на који националне државе благостања, социјални системи и социјалне политике бивају обликовани под утицајем глобалне политике, актера, политика и институција” (Yeates, 2014: 3).



У овом раду пажња ће бити усмерена на неколико међународних владиних организација које су имале најистакнутију улогу у креирању политика за смањење сиромаштва (ЕУ, ММФ, Светска банка, УНДП, МОР). Према К. Арчеру, три главне улоге које међународне организације могу имати су: 1) *инструменти* остваривања спољнополитичких интереса и циљева националних држава; 2) *арена*, у којој се чланице окупљају да размотре и расправљају одређена питања, да сарађују или изразе неслагање, 3) *актери* који делују на међународној сцени независно од појединачних чланица (Archer, 1992).

Између деловања транснационалних актера и деловања националних држава не може се, међутим, увек успоставити јасна разлика. Према реалистичким схватањима у теорији међународних односа, акције транснационалних актера су чврсто повезане са приоритетима националних држава. Друга школа мишљења, међутим, сугерише да они делују релативно независно, односно да као и други бирократски механизми, “теже да увећају своју моћ и утицај ширећи мандат у нова подручја и развијајући дефиниције проблема и решења које захтевају нове форме активности, веће буџете и више независности” (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008: 7). Различита теоријска схватања постоје и о начинима на које транснационални актери врше утицај на националне државе: рационалистички / материјалистички приступ полази од тога да актери доносе одлуке полазећи од рационалне калкулације својих материјалних интереса, док конструктивистичка традиција наглашава да идеје и проблеми такође утичу на то како актери перципирају и организују своје интересе и понашање (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008: 9). Према мишљењу М. Оренстина, транснационални актери имају овлашћења да теже властитим циљевима за шта им легитимитет даје подршка држава оснивача да делују ка одређеним циљевима, морална вредност њихове мисије (нпр. искорењивање сиромаштва) или експертски легитимитет (као резултат концентрисаног специјализованог знања у одређеним областима) (Orenstein, 2008a). “Сви ови извори овлашћења омогућавају транснационалним актерима да утичу на друге актере и организације да прихватају

њихове пожељне норме и идеје и прикључују се њиховим глобалним кампањама“ (Orenstein, 2008a: 6).

Због наглашавања економске димензије глобализације, која се огледа у убрзаном кретању капитала, порасту страних инвестиција и трговине на глобалном нивоу, те јачању утицаја транснационалних корпорација у односу на националне државе, процесу глобализације неретко се приписује карактер “неолибералне”. Појам *неолиберализма* прате бројне контроверзе, а тешкоће у дефинисању произлазе из теоријске неконзистентности неолиберализма и разноврсности појавних облика у којима се неолибералне политике јављају. Због тога се у литератури он различито означава: као теорија, идеологија, доктрина, дискурс.

Историјски посматрано, неолиберализам је настао као интелектуални одговор мале групе економиста, историчара, филозофа (Фридрих фон Хајек, Лудвиг фон Мизес, Милтон Фридман и др) окупљених у друштву Монт Пелерин основаном 1947, који су највећу претњу вредностима запада и слободи у капиталистичким земљама видели у јачању државне интервенције у различитим областима којима се утире пут ка тоталитаризму. У политичкој пракси, успон неолиберализма повезује се са кризом државе благостања и кризом раста, средином друге половине двадесетог века, а као кључни догађаји издвајају се долазак на власт Маргарет Тачер у Великој Британији (1979) и Роналда Регана у САД (1980). Од првог експеримента са неолибералним политикама у Чилеу седамдесетих година, велики број држава, од западноевропских демократија до транзиционих земаља бившег социјалистичког блока, прихватио је неку варијанту неолиберализма и прилагодио барем неке од својих политика овој доктрини. Истовремено са имплементацијом политика, неолиберални дискурс превладао је у међународним финансијским институцијама, универзитетима, медијима, централним банкама, постајући доминантан дискурс који је својим продорним утицајем дошао до тачке у којој је постао део здраворазумског размишљања на који многи интерпретирају свет око себе (Харви, 2012).

Према енциклопедији “Британика”, неолиберализам је идеологија и политички модел који наглашава вредност слободног тржишта и конкуренције и који карактерише уверење да је одрживи економски раст најбоље средство људског напретка, слободно тржиште најефикаснији вид алокације ресурса, док државна интервенција у социјалним и економским питањима треба да буде минимална (Енциклопедија Британика, 2019). Д. Харви наводи да се неолиберализам може разумети као “теорија која објашњава праксе политичке економије, а која тврди да човекова добробит може бити најбоље унапређена кроз допуштањем слободе предузетничких активности појединаца и вештина у склопу институционалног оквира који карактеришу јака права приватне својине, слободно тржиште и слободна трговина” (Харви, 2012: 14-15). Улога државе, у складу с тим, требало би да буде ограничена на обезбеђивање спољне и унутрашње сигурности, стабилност валуте и институције које ће штитити приватну својину и гарантовати функционисање тржишта (али и допринети стварању тржишта тамо где она не постоје). Интервенције на тржишту треба свести на минимум, да не би пореметиле механизам тржишног утврђивања цена, и како их не би искористиле интересне групе за остварење својих интереса (Харви, 2012).

Кључне вредности неолиберализма су слобода и индивидуализам. Слобода је овде схваћена превасходно “у негативном смислу, као одсуство присиле“ (George, Wilding, 1976: 22). “Слободно је [...] оно друштво којим се управља (влада) у складу са законом, без арбитрарне, приватне присиле, а закон је опште правило које се непристрасно и без дискриминације примењује, као једнако за све” (Недовић, 2005: 219). Друга значајна вредност неолиберализма је индивидуализам, на којем се заснива атомистичко схватање друштва и веровање да ће слободним деловањем појединаца (њиховим удруживањем или такмичењем) бити постигнуто више него интервенцијама државе. Истовремено, слобода за деловањем у сопственом интересу повлачи и одговорност појединаца за последице преузетих акција (George, Wilding, 1976). Према либералном схватању, државна редистрибуција сматра се неоправданом, јер је праведна расподела која настаје на тржишту, а не прерасподела

дохотка који су појединци стекли слободном делатношћу одлуком политичке већине. Због тога позитивна (социјално-економска права) и негативна (живот, слобода, својина, слобода кретања и мишљења и др), стоје у сукобу, јер прва захтевају ширење државне интервенције чиме се смањују слободе које уживају појединци (Мијатовић, 2002а).

Неолиберална реакција на прегломазну и бирократску западну државу благостања крајем шездесетих и током седамдесетих година, позивала се на повратак вредностима класичног либерализма. С друге стране, одбациване су редистрибутивне политике које теже да тржишно одређену расподелу богатства измене употребом државне присиле, јер се тврди да не постоје ни етички ни практични разлози којима би се могла одбранити идеја социјалне или редистрибутивне правде.

Речима Ф. Хајека: ”Требало би слободно признати да тржишни поредак не доводи ни у какву блиску везу субјективну заслугу или индивидуалне потребе, и награде. Он функционише на принципу комбиноване игре вештине и среће у којој [...] (свако бива) [...] награђен према вредностима које његове појединачне услуге имају за људе којима их пружа [...] (а која) [...] не стоји у нужној вези са било чиме што бисмо одговарајуће назвали његовом заслугом, а још мање његовим потребама” (Хајек, 2002: 93).

Критичари оваквих схватања, истичу контрадикторни карактер тржишта да “иако се традиционално дефинишу одсуством државне интервенције [...] она нису природна појава, већ нешто што мора да се створи, усмерава и надзире”, те да *laissez-faire* политике не могу да се спроведу у одсуству државне интервенције (Макливи, 2012: 158-159). Указује се и на разлике између доктрине класичног либерализма и неолиберализма с краја 20. века, који декларативно баштини исте вредности. З. Голубовић наводи седам битних разлика који одвајају неолиберализам од класичног и модерног либерализма:

1. Претварање “права на индивидуалност, као основног начела либералне теорије, у апсолутизовани (посесивни) индивидуализам [...], 2. Апсолутизовање права

на *приватну својину* [...], 3. *Слобода индивидуа* не повезује се са стварањем погодних друштвених услова за остварење слободе за све, већ прихвата само принцип једнакости пред законом, насупрот постизању једнакости прилика и могућности, што произлази из ограничене дефиниције слободе [...], 4. Свођењем либералне теорије на *'економски либерализам'* у којем се тржиште као средство претвара у крајњи циљ, промовише се “тржишни фундаментализам” [...], 5. *Функцију правне државе* тумачи у смислу владавине закона као апстрактних правила којима се обезбеђује само развој индивидуа и гарантују искључиво индивидуална права и слободе, фаворизујући пуки легализам на рачун легитимитета [...], 6. Негирање *позитивних вредности просветитељства* на којима се заснива становиште оснивача либерализма [...] и 7. Промовисање једне *конзервативне доктрине* насупрот либералној теорији, која узима модел неолибералног капитализма као неупитни универзални модел, као непроменљиви поредак који заступа интересе добродостојећих чланова друштва [...] и игнорише све веће размере сиромаштва и актуелне проблеме радништва” (Голубовић, 2007: 240-242).

У светлу ових примедби, неолиберализам се може посматрати као сужена и једнострана интерпретација основних начела либерализма, која “није наследник либерализма, него његова изопачена ревизија” (Голубовић, 2007: 242).

Поједини аутори о неолиберализму говоре као о процесу (неолиберализација), чиме се може објаснити његова променљивост и стална интеракција са другим практичним оријентацијама (Лошонц, 2013). А. Лошонц неолиберализам сматра истовремено дискурзивном формацијом и идеологијом, али и политичким пројектом чији је парадоксални учинак деполитизација: “Дискурзивне формације неолиберализма формирају како перципирамо валидност или невалидност тврдњи о свету, шта је истинито или није. Сходно томе, он наступа с амбицијом постављања дискурзивног аргумента, другачије речено, преко тога се добија 'решетка' како доживљавамо наш однос према свету” (Лошонц, 2013: 104). Овај аутор истиче да није довољно да се неолиберализам третира само као дискурс, већ се мора разумети и његово недискурзивно језгро, што води његовом одређењу као идеологији:

“Неолиберализам демонстрира све оне капацитете који се могу приписати идеологијама: тако он преводи партикуларне интересе нудећи легитимациони потенцијал за оправдавања постојећег, развија различите наративе и интерпретације у циљу тога, намерава да организује социјализацију модерних субјеката на основу издејствовања различитих уверења” (Лошонц, 2013: 105).

Д. Харви говори и о неолиберализацији (као процесу), који се може тумачити двојачко: као утопијски пројекат реорганизације међународног капитализма или као политички пројекат којим се стварају услови за акумулацију капитала и рестаурацију моћи економских елита (Харви, 2012). П. Бурдије такође говори о неолиберализму као утопији, “преиначеној у политички програм, али која уз помоћ економске теорије на коју се позива, долази до тога да се поима као научни опис стварности“ (Бурдије, 1999: 107). “У име тог научног програма спознаје преобраћеног у политички програм акције, врши се огроман *политички рад* [...] чији је циљ да створи услове реализације и функционисања 'теорије'; један програм методског рушења колектива” (Бурдије, 1999: 108).

*Држава благостања*, у ширем смислу, представља “посебан облик организације капиталистичког друштва који има три карактеристична обележја: мешовиту привреду засновану на кејнзијанској политици, плуралистичку (масовну) демократију и веома развијен систем социјалне сигурности” (Недовић, 2005: 13). У ужем смислу, под државом благостања подразумевају се мере редистрибуције дохотка и обезбеђивања социјалних услуга (Cousins, 2005: 6). У типичне елементе државе благостања у развијеним земљама запада убрајају се новчана давања (давања по основу провере дохотка, накнаде за случај незапослености, болести, неспособности за рад, старосне пензије, додатке намењене деци или породици,) као и давања у природи (здравствена заштита, образовање и др) (Бар, 2013: 12).

Основе националних система социјалне сигурности и социјалне заштите, који ће после Другог светског рата прерасти у модел државе благостања, постављене су у западноевропским земљама још у периоду од 1880-1920. године, увођењем

осигурања од последица повреда на раду, болести, старости и незапослености (Cousins, 2005). Период између два светска рата обележен је, између осталог, повећањем броја држава које су увеле основне шеме осигурања и повећањем обухвата становништва (Бабовић, 2010). После Другог светског рата већина земаља Западне Европе спроводи социјалне реформе које за резултат имају стварање послератне државе благостања. Период од педесетих година до седамдесетих година 20. века представља период највећег успона државе благостања, у којем расте обухват становништва социјалним трансферима и услугама, развијају се мреже социјалних услуга, а државе повећавају издатке за социјалне трошкове. Крајем шездесетих и почетком седамдесетих, са нафтном кризом, успоравањем економског раста и повећањем инфлације и незапослености, опада јавна подршка држави благостања у западним демократијама и отпочиње период њене реконструкције, сужавања улоге државе и смањења издатака у социјалној сфери. Речима Р. Мишре, држава благостања од "извора економске снаге, стабилности и хармоније, у економским и социјалним аспектима истовремено [...] све више се повезује са економским слабостима, нестабилношћу и дисхармонијом" (Mishra, 1981: 112).

Држава благостања, ни током периода највећег успона, нити у периоду кризе и преоликовања, није успостављена у виду јединственог модела, већ са значајним разликама у обиму и садржају социјалних функција и нивоу издвајања за њихово финансирање. Најранију, дихотомну класификацију социјалних режима понудили су Х. Виленски и Ч. Лебо, на *резидуални*, у којем се социјална заштита посматра као "сигурносна мрежа" за оне који нису у стању да се ослоне на сопствене или ресурсе своје породице и *институционални*, у којем су потребе и зависност прихваћени као нормални или институционализовани у друштву (Спикер, 2013). Р. Титмус је на тој основи развио трихотомну класификацију, на *резидуални* или *селективни*, који почива на задовољењу потреба примарно посредством тржишта и породице; *индустијски модел остваривања резултата*, који у први план ставља задовољавање потреба на основу запослености; и *институционално-резидуални*, заснован на социјалној једнакости и омогућавању задовољења потреба мимо тржишта (Titmuss,

1974). Ову класификацију даље је развио и проширио Г. Еспинг-Андерсен. Овај аутор издваја три основна типа режима благостања: *либерални* (типични представници су САД, Канада и Аустралија) *конзервативно-корпоративни* (Аустрија, Немачка, Француска, Италија) и *социјалдемократски* (скандинавске земље) (Esping-Andersen, 1990). Први, *либерални*, почива на скромним универзалним трансферима, строгим условима за остваривање права и провером прихода као услову за њихово остваривање, уз активно или пасивно подстицање тржишта од стране државе (кроз ниске накнаде или субвенционисањем приватних схема). *Конзервативни режим* темељи се на снажним системима социјалног осигурања, и усмерен је ка очувању статусних разлика и традиционалне породице, уз мању редистрибутивну улогу државе. Трећи, *социјалдемократски* модел, заснован је на принципима универзалности, усмерен ка промовисању једнакости, не у задовољењу минималних потреба, већ једнакости на основу трансфера и услуга вишег стандарда, и узајамној повезаности високе запослености и високих социјалних трансфера (Esping-Andersen, 1990).

Једно од централних места у Еспинг-Андерсеновом концепту има комодификација, која представља процес у којем се људске потребе и радна снага претварају у робу, чиме се доводи у питање њихов опстанак мимо тржишта. “Комодификација потреба и људи може да оснажи мотор капиталистичке акумулације, али слаби радника као појединца. Либерална догма слободе унутар тржишта делује оправдано: радник може слободно да изабере између алтернативних предузећа, послова, послодаваца или да их замени за доколицу [...] Ипак, радници нису роба јер морају да преживе и репродукују себе и друштво у којем живе. Могуће је задржати веш-машине изван тржишта док се не постигне одговарајућа цена, али радништво не може да се уздржи дуго, а да не прибегне алтернативним видовима издржавања” (Esping-Andersen, 1990: 36-37). Концепт комодификације Еспинг-Андерсен преузео је од Карла Полањија који је у књизи „Велика трансформација” на примеру енглеског законодавства из 19. века приказао историјске корене праксе комодификације, као фундаменталне противречности “laissez-faire” капитализма,



који се с једне стране, развија претварајући радну снагу у робу, док с друге стране, на тај начин угрожава и темеље друштва. Последица комодификације, односно претварања радне снаге у робу, је да појединац лишен плаћеног рада, губи контролу над сопственим животом, капацитет да се заштити од социјалних ризика и бива искључен из ширих друштвених процеса. У том смислу, држава благостања представља вид реакције друштва на апсолутну надмоћ тржишта која представља претњу чак и по егзистенцију великог броја становника (Полањи, 2003).

Током деведесетих година и касније, Еспинг-Андерсенова типологија изложена је критикама и преиспитивањима, из чега су настали нови модели. Један број аутора посматра бивше социјалистичке земље као посебну групу режима благостања, са одређеним заједничким карактеристикама, али и разликама које су јачале са одмицањем процеса транзиције. Како истиче А. Чекеревац, социјалистичке земље источне Европе нису имале јединствену и општеприхваћену концепцију социјалне политике, али су постојале одређене заједничке црте као што су широка концепција социјалне политике која је уско повезана с економском политиком, наглашавање потребе за превазилажењем социјалних разлика, те значајна улога друштвених фондова потрошње као инструмента расподеле дохотка. С друге стране, опстајале су и одређене националне специфичности које су, између осталог, биле условљене привредном структуром и привредним потенцијалом, географским, демографским, културним и унутрашњим политичким факторима (Чекеревац, 2007а).

По мишљењу Б. Дикона, “нови посткомунистички модели благостања развили су се у неколико праваца: либерални модел, тј. модел слободног капитализма (Хрватска, Словенија, Мађарска); конзервативно-корпоративни модел (Источна Немачка), и посткомунистички конзервативно-корпоративни модел (СССР, Бугарска, Румунија и Србија)” (наведено према Перишић, 2016а: 19). Без обзира на разноврсност институционалног склопа и путева развоја унутар групе земаља централне и источне Европе, могу се издвојити одређене заједничке историјске карактеристике: субвенционисане цене хране и станарине, пуна запосленост, релативно високе зараде и обезбеђивање јефтиних здравствених, образовних и

културних услуга, као и системи социјалног осигурања засновани на три главна стуба (старосне пензије, накнаде из здравствене заштите и породична давања), који су подржани системима накнада запосленима и субвенцијама за потрошаче (Fenger, 2007: 14-15). Полазећи од теоријских компоненти режима благостања (социјална ситуација, јавне политике и политичка партиципација) и статистичких података о јавној потрошњи, Х. Фенгер закључује да се источноевропске државе благостања јасно разликују од традиционалних европских социјалних режима и идентификује три подгрупе: модел бивших земаља СССР-а (Белорусија, Естонија, Летонија, Литванија, Русија и Украјина), са лошијом социјалном ситуацијом и релативно уједначеним програмима у социјалној сфери; посткомунистички европски тип (Бугарска, Хрватска, Чешка, Мађарска, Пољска и Словачка) који највише наликује западним режимима благостања и карактеришу га више стопе раста и животног стандарда у односу на бивше земље СССР, и државе благостања у развоју (Грузија, Румунија и Молдавија) са мање развијеним програмима и нижим поверењем у односу на остале земље обухваћене анализом (Fenger, 2007).

Полазећи од класификације Еспинг-Андерсена и Бонолијевог дводимензионалног приступа који социјалне режиме сврстава према критеријумима удела социјалне потрошње у БНП (висока/ниска социјална потрошња) и удела финансирања тих трошкова из доприноса, односно пореза (Бизмарков/Беверицов систем), М. Зауер је покушао да одреди ком типу државе благостања припада Србија. Он сматра да се Србија свакако може описати као држава благостања, с тим да се због посебности свог развоја (историјски утицај Аустрије и Османског царства, касно формирање националних држава у југоисточној Европи, несврстан положај Југославије током хладног рата, географска близина средње Европе и Грчке, посебан положај породице у погледу социјалне сигурности) не може сврстати ни у један од три Еспинг-Андерсенова модела, нити у допуњујући јужноевропски модел, те да би могла представљати мешовити тип између конзервативног и јужноевропског модела. Према Бонолијевој класификацији, српска држава благостања би се могла сврстати у модел Бизмарков систем/мали социјални издаци, с тим да нема довољно аргумената

да се самим тим сврста у “јужни тип” (где према Бонолијевој типологији спадају Италија, Португалија, Шпанија и Грчка) (Sauer, 2006).

Повећање глобалне међузависности, пораст светске трговине и инвестиција, укидање баријера за трговину, легални и илегални токови миграција, представљају снажан подстицај променама и прилагођавању националних режима благостања. Главни начини на које глобализација утиче на социјалну политику су: 1) постављање држава благостања у међусобно конкурентски однос; 2) увођење нових актера (пре свега различитих међународних организација) у процес креирања социјалне политике и стварање глобалног дискурса о пожељним националним социјалним политикама; 3) питања као што су редистрибуција, регулација и социјална права добијају регионалну или глобалну димензију; 4) стварање глобалног приватног тржишта у области социјалних услуга; 5) охрабривање глобалног кретања људи које представља изазов територијално заснованим структурама и претпоставкама о правима и дужностима за обезбеђивање благостања (Deason, 2007: 9-10). Н. Јејтс у ефекте глобализације убраја и “креирање нових или додатних социјалних ризика и могућности” и заоштравање конкуренције међу државама благостања, угрожавајући постојеће или ометајући развој нових (Yeates, 2014: 8).

У том смислу, може се говорити о глобалној социјалној политици која се састоји из два елемента: социјално-политичких препорука за националне социјално-политичке системе које артикулишу глобални актери, као што су међународне организације, и механизма глобалне прерасподеле, глобалне регулативе и глобалних (социјалних) права у настајању (Deason, 2007: 1).

Једна од кључних тема, како за националне системе, тако и за глобалну социјалну политику, представља проблем сиромаштва. До сада је учињен велики број покушаја да се *сиромаштво* дефинише. Најуже дефиниције под сиромаштвом подразумевају недостатак средстава (прихода, имовине) потребних за задовољење основних животних потреба. Ово одговара старијим приступима проучавању сиромаштва. Савремено схватање сиромаштва, посебно у развијеним земљама, подразумева да је материјално благостање само део проблема сиромаштва (Чекеревац, 1997а). Овај приступ под сиромаштвом, поред материјалне депривације,

подразумева и хумане и социјалне аспекте сиромаштва. Сиромаштво се данас најчешће сагледава као концепт који обухвата више димензија укључујући “материјални стандард (доходак, потрошња и имовина), здравље, образовање, активности појединца (укључујући и рад), политички утицај, социјалне контакте и везе, животну средину и несигурност (економску и физичку)”, а такав приступ огледа се и у свеобухватним дефиницијама овог проблема који су дале Европска унија и Уједињене нације (Матковић, 2014: 6).

У теоријском смислу, постоје два основна правца на која се сиромаштво објашњава, у зависности од тога да ли узроке (и решење) за проблем сиромаштва налазе у појединцу или друштвеној структури. Први, индивидуалистички, који одговорност за неповољан положај приписује самом сиромашном појединцу, и други, који сиромаштво покушава да објасни деловањем ширих друштвених фактора и процеса, на које појединци немају утицаја и из којег произилази захтев за равномернијом расподелом дохотка и других друштвених ресурса у циљу превазилажења тешкоћа које погађају сиромашне (Гиденс, 2003).

С обзиром на бројне покушаје да се сиромаштво теоријски одреди и објасне његови узроци, један од начина да се оне класификују разликовањем класичних теорија<sup>2</sup>, и савремених, које које настају од краја 19. века и обухватају:

1) Марксистичка схватања која сиромаштво посматрају као саставни део структуре капиталистичког друштва и наглашавају неједнакост моћи у друштву, пре свега економске, из које проистичу социјалне неједнакости. Држава благостања према овом схватању служи превасходно одржању капиталистичког поретка, не потребама сиромашних (Forder, Caslin, Ponton, Walklate, 1984).

2) Функционалистичке теорије полазе од тога да су у друштвеном систему неке улоге улоге цењеније од других због њиховог значаја за стабилност и функционисање друштва, а из чега произилазе и разлике у расподели дохотка,

---

<sup>2</sup> У класичне теорије спадају теорија *laissez-faire* класичног либерализма, Малтусова теорија о становништву и социјални дарвинизам (Милосављевић, 2003).

статуса и моћи. Рад сиромашних, иако није високо вреднован, има позитивну функцију јер они обављају послове на које други чланови друштва не би пристали, али и стимулишу боље позициониране појединце на друштвеној лествици да прихвате рад и под неповољнијим условима како би избегли да се и сами нађу у стању сиромаштва (Милосављевић, 2003).

3) Нео-класична микроекономска теорија, разлику у приходима објашњава недостатком моћи и способности појединца које су потребне за успешно учествовање на тржишту, сагледавајући на тај начин сиромаштво као пре свега економски проблем. Улога социјалних служби је да, с једне стране, унапреде способности појединаца и тиме побољшају њихову “преговарачку позицију” на тржишту рада, а с друге, као крајња могућност, да компензју последице недостатка способности по приходима таквих особа (Forder, Caslin, Ponton, Walklate, 1984).

4) Симболички интеракционизам полази од тога да се схватање сиромаштва мења у зависности од конкретних друштвених и културолошких фактора и бави се механизмима субјективног дефинисања сиромаштва под утицајем ових чинилаца. Сиромаштво се, према овој школи мишљења, дефинише кроз стално поређење са другима, између осталог, и употребом механизма као што су етикетирање и стигматизација (Милосављевић, 2003).

5) Према концепту сиромаштва у оквиру државе благостања, ”економска и социјална политика 'државе благостања' подразумева мере прерасподеле дохотка у циљу постизања веће једнакости, обезбеђења социјалне сигурности свих чланова друштва, бесплатних услуга уз подношљиву партиципацију у области здравствене заштите, образовања, културе, релативно високог степена национализације индустрије, пуне запослености, контроле цена и профита” (Лакићевић, 1997: 132).

Мерење сиромаштва заснива се најчешће на два основна приступа – апсолутног и релативног сиромаштва. Први приступ дефинише круг лица који не

могу да задовоље апсолутни минимум животних потреба (које типично укључују храну, одећу, обућу, становање и др), а операционализује се утврђивањем нивоа дохотка који је потребан за одржање егзистенције<sup>3</sup>. Светска банка дефинише апсолутно сиромаштво као “немогућност да се оствари минимални животни стандард [...], а за процене користи методологију “трошкова базичних потреба”, сличну оној која је примењена у истраживању сиромаштва у Јорку пре једног века (Матковић, 2014: 9-10). Критике концепта апсолутног сиромаштва углавном истичу да је он “ограничен и поједностављен”, да “занемарује нефинансијске аспекте сиромаштва”, не узима у обзир задовољење друштвених потреба, као и да “потиче из времена када је било природно размишљати из угла преживљавања”, због чега није подесан за примену у развијеним земљама где људи могу да задовоље далеко више од минималних потреба (Матковић, 2014: 11). Такође, неретко се истиче и да су потпуно прецизна дефинисања и утврђивања сиромаштва немогућа, што значи да су и различите линије сиромаштва добрим делом арбитрарне (“све дефиниције сиромаштва, на крају, су политичке”) (Barr, 1994: 193). П. Спикер истиче да један, два или 1,25 долара потрошње дневно коју нпр. Светска банка користи као индикатор сиромаштва заснован на дохотку није мера сиромаштва, већ арбитрарна бројка, те да сиромаштво представља комплексни, мултидимензионални сет искустава, који се различито разуме у различитим временима (Spicker, 2012: 1-2).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Као синоним за термин и појам апсолутног сиромаштва се у литератури ређе користи термин беда (Радовановић, 1983; Милосављевић, 2003). Домаћа статистика поред концепта апсолутног, користи и концепт екстремног сиромаштва, која се дефинише као „немогућност задовољавања основних потреба за храном“ (Матковић, 2014).

<sup>4</sup> Спикер идентификује 12 кластера значења сиромаштва који су повезани са: *материјалним условима* (низак животни стандард, вишеструка депривација, борба за преживљавање), *економским условима* (недостатак ресурса – прихода или имовине, економска дистанца – немогућност куповине онога што је другима доступно, економска класа, која означава пре свега неповољан положај на тржишту рада), *социјалном позицијом* (зависност од финансијске подршке државе, социјална класа - сет улога и статуса оличених у идеји “поткласе”, искљученост – сиромашни нису део мрежа подршке и солидарности, недостатак базичне сигурности – изостанак једног или више фактора који омогућавају коришћење преузимање одговорности и остваривање права и недостатак права/способности – недоступност и немогућност коришћења ресурса који су другима доступни), и *нормативним концептом* о сиромаштву (тешкоће или животна ситуација која је морално неприхватљива) (Spicker, 2012: 2-3).

Приступ релативног сиромаштва, која се користи у ЕУ, одређује се као “немогућност остварења животног стандарда који је одговарајући у односу на друштву у коме појединац живи”, док стопа ризика изражава учешће лица која су испод линије сиромаштва, односно чији је “доходак по потрошачкој јединици након социјалних трансфера нижи од 60% медијане националног дохотка по потрошачкој јединици”.<sup>5</sup>

Европска комисија и Европски савет дефинисали су сиромаштво на следећи начин: “Појединци су сиромашни ако су њихов доходак и ресурси у тој мери неадекватни да им не омогућавају да остваре животно стандард који се сматра као прихватљив у друштвима у којима живе. Услед сиромаштва могућа је вишеструка угроженост која се одражава кроз незапосленост, низак доходак, неадекватне стамбене услове, неадекватну здравствену заштиту и баријере за доживотно учење, културу, спорт и рекреацију. Сиромашни су често искључени и маргинализовани и не учествују у активностима (економским, социјалним и културним) које представљају норму за друге, а често им није омогућен ни приступ фундаменталним правима” (Council of the European Union, 2004: 8).

Један од најширих приступа изучавању сиромаштва понудио је нобеловац А. Сен, који сматра да сиромаштво треба посматрати као ограничење основних способности, а не само као недовољан приход (при чему ове две перспективе остају повезане, јер је приход значајно средство за способности) (Сен, 2002). На основама Сеновог модела “функционисања и могућности” израђена су два инструмента

---

<sup>5</sup><http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D1%83%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%83-%D1%80%D1%81%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%82%D0%B8-%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%9A%D0%B0-%D1%81%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B2/>

значајна у међународним оквирима, Индекс хуманог развоја, који комбинује три индикатора у три димензије (доходовној, здравственој и образовној) и Мултидимензионални индекс сиромаштва, са десет индикатора у три димензије (образовање, здравље и животни стандард) (Матковић, 2014: 7).

На крају, биће поменути и једно одређење домаћих аутора, односно општа дефиниција сиромаштва коју нуди М. Милосављевић, према којој оно подразумева ситуацију појединца или група које карактерише “непостојање економских, социјалних и културних услова за задовољавање основних биолошких, здравствених, културних, образовних и других људских потреба, недостатак услова за развој и репродукцију психичких и физичких способности и недостатак услова за продукцију репродукцију живота” (Милосављевић, 2003: 61).

Државни *систем подршке сиромашнима* представља организовану делатност усмерену ка пружању помоћи сиромашним грађанима да задовоље основне потребе. Програми помоћи сиромашнима разликују се од других државних програма по буџетском финансирању, тј. нису условљени неком врстом осигурања и усмереношћу на категорију грађана која се сматра сиромашнима у односу на дефинисане критеријуме. У већини случајева, помоћ сиромашнима подразумева накнаде у новцу или роби/услугама (у виду намирница, најчешће прехранбених или обезбеђивања субвенционисаног приступа социјалним услугама (нпр. смештај у домове за старе, дневни боравак за особе са инвалидитетом, обданишта и др)) (Begović, Matković, Mijatović, Popović, 2007). Такође, програми помоћи сиромашнима могу бити “инструмент који обезбеђује минимални ниво животног стандарда онима који је примају, али и инструмент којим се обезбеђује правичнија расподела дохотка, смањење неједнакости и виши ниво социјалне кохезије” (Begović, Matković, Mijatović, Popović, 2007: 170).

Појам *социјалног искључивања* близак је, али не и истоветан појму сиромаштва, њихов повезан је и са друштвеном контекстуализацијом ових појава. Сиромаштво се може посматрати као узрок социјалне искључености, или као његова



последница; као једна од димензија искључености, или као њен екстремни облик (Бабовић, 2011).

Д. Бирн наводи два схватања односа између сиромаштва и социјалне искључености (Вугне, 2005). Први приступ подразумева да је социјална искљученост "...мултидемензионалан процес, у коме се комбинују различити облици искључености: партиципација у доношењу одлука и политичким процесима, приступ запошљавању и материјалним ресурсима и интеграција у уобичајене културне процесе. Комбиновани, ови процеси стварају сложеније форме искључености које имају своју просторну манифестацију у одређеним деловима градова" (Вугне, 2005: 2). Алтернативни приступ наглашава "разлику између сиромаштва као недостатка материјалних ресурса, посебно прихода, потребних за учешће у [...] друштву и социјалне искључености као обухватније формулације која се односи на динамичке процесе издвојености, делимичне или потпуне, из социјалног, економског, политичког или културног система који одређују социјалну интеграцију особе у друштву. У том смислу, социјална искљученост може се посматрати и као негирање (или неостваривање) грађанских, политичких и социјалних права која припадају свим грађанима" (Вугне, 2005: 2).

На нивоу Европске уније, социјално искључивање дефинисано је на следећи начин: "Социјално искључивање је процес којим су одређени појединци гурнути на ивицу друштва и спречени у пуном учествовању у друштву, због свог сиромаштва или недостатка основних знања за доживотно учење или као резултат дискриминације. Ово их удаљава од запослења, прихода и прилика за образовање, као и од мрежа и активности у друштву и заједници. Такође, имају мали приступ моћи и телима која доносе одлуке и стога се често осећају немоћно и немају без могућност да преузму контролу над одлукама које утичу на њихово свакодневни живот" (Council of the European Union, 2004: 8). Насупрот томе, „социјално укључивање представља процес који омогућава да они који су у ризику од сиромаштва и друштвене искључености добију могућност и средства која су потребна за пуно учешће у економском, друштвеном и културном животу и постизању животног стандарда и благостања који се сматрају нормалним у друштву

у којем живе. Тај процес осигурава да имају веће учешће у доношењу одлука које утичу на њихове животе и приступ основним правима” (Council of the European Union, 2004: 8).

Социјална искљученост има три основне димензије: економску (дуготрајна незапосленост, сиромаштво), политичку (онемогућеност људи да заступају своје интересе и утичу на одлуке јавних служби и државних органа, као последица недостака образовања, физичких баријера и др) и друштвену (смањене могућности коришћења битних социјалних услуга, као што су здравствена и социјална заштита, и учешћа у друштвеном животу заједнице). У ЕУ, социјална искљученост прати се кроз неколико димензија, укључујући финансијско сиромаштво, материјалну депривацију, искљученост са тржишта рада, искљученост из система образовања и здравственог система (Бабовић, 2011).

#### **1.4. Циљеви истраживања и хипотезе**

##### **1.4.1. Општи и специфични циљеви истраживања**

Општи циљ истраживања је да се утврде начини на које су транснационални актери утицали на креирање политика у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања у Србији.

Специфични циљеви истраживања су:

- 1) Анализа механизма утицаја транснационалних актера у процесу креирања политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања у периоду 2001-2011;
- 2) Сагледавање домета утицаја идеја, норми и јавних политика транснационалних актера у односу на институционалне факторе у процесу креирања политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања;
- 3) Анализа ефеката примене доминантно либералног концепта политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања у Србији;

4) Сагледавање могућности за промену политика кроз јачање утицаја других транснационалних актера, пре свега Европске уније, кроз процес придруживања Србије ЕУ.

#### 2.4.2. Хипотезе

**Општа хипотеза:** Транснационални актери, нудећи оквир идеја, норми и јавних политика, политичку и техничку подршку домаћим доносиоцима одлука, допринели су да у креирању политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања превлада либерални концепт.

**Посебна хипотеза 1:** Либерални приступ политикама смањења сиромаштва и социјалне искључености је превладао јер су реформске политике креиране у условима доминације дискурса Светске банке у јавним политикама у области сиромаштва у земљама постсоцијалистичке транзиције, значајних финансијских ограничења на страни Србије и одсуства утицајних домаћих и међународних актера који би заговарали концепте који би били алтернатива либералном приступу.

**Посебна хипотеза 2:** Либерални приступ решавању проблема сиромаштва допринео је делимично смањењу сиромаштва и социјалног искључивања у Србији, али се остварени резултати нису показали одрживим.

**Посебна хипотеза 3:** Експертски ауторитет транснационалних актера заснован на идејама, нормама, политикама, фонду експертског знања и пружању техничке и политичке подршке локалним доносиоцима одлука, утицали су да либерални концепт сиромаштва остане доминантан, независно од остварених резултата и могућих алтернативних концепата.

**Посебна хипотеза 4:** Напредовање Србије у процесу притупања Европској унији не доприноси доминацији утицаја ЕУ у односу на друге транснационалне актере у процесу креирања политика у области смањења сиромаштва и унапређења социјалног укључивања.

## 1.5. Методе истраживања

Избор метода и техника истраживања опредељен је карактеристикама предмета, циљевима и хипотезама. Истраживање глобализације и њеног утицаја на националне социјалне политике по правилу је мултидисциплинарно, јер се заснива на сазнањима различитих наука и научних дисциплина, укључујући политикологију, социологију, економију, филозофију, историју, као и на теоријским и емпиријским истраживањима из области социјалне политике.

По свом карактеру и научним циљевима, истраживање је објашњавајуће (експликативно), јер има за циљ боље разумевање деловања актера који утичу на креирање политика у области смањења сиромаштва. Проблем сиромаштва у Србији је емпиријски добро описан и истражен, те се простор за проширивање научног сазнања налази, између осталог, у домену објашњавања процеса креирања политика, где је посебно важан однос и интеракција домаћих и транснационалних актера.

Приступ истраживању је дедуктивни. Истраживање полази од претпоставке да се утицај транснационалних актера заснива на идеационим факторима као доминантним, што ће бити проверено кроз анализу докумената. Такође, истраживање је верификационо, јер се усмерено примарно на проверу одређених теорија, на основу расположивих или нових научних чињеница (Милосављевић, 2013). Истраживање ће имати дескриптивне и експланаторне елементе: с једне стране, истражују се механизми утицаја транснационалних актера, карактеристике њихове интеракције са домаћим актерима, а с друге стране, настоји се да се објасне фактори у домаћем окружењу који утицај транснационалних актера чине посебно израженим.

Апликативни значај истраживања подразумева да су циљеви истраживања, поред унапређења теоријског сазнања, везани и за идеју о промени истраживане појаве, односа или ситуације, у овом случају процеса креирања политика у области смањења сиромаштва. Од општенаучних метода биће коришћена хипотетичко-дедуктивна метода, док ће сагласно предмету истраживања бити коришћене аналитичко-синтетичке методе научног сазнања.

Од теоријских приступа, истраживање ће се у првом реду ослањати на интерпретативни приступ, који људско деловање објашњава истражујући уверења, идеје и преференције, полазећи од схватања да су акције појединаца посредоване интерпретацијом стварности (Marsh, Stoker, 2005). У раду ће се овај приступ комбиновати са институционалним, како би се одредиле границе до којих се утицај транснационалних актера може објашњавати идеационом аргументацијом, уважавајући утицај институционалних фактора у обликовању политика.

Главни тип аргументације који ће бити коришћен у раду је идеациони, који акције тумачи као резултат људске интерпретације кроз одређене идеационе елементе (симболе, норме, идеје) (Parsons, 2007). Транснационални актери остварују утицај на политички процес не само финансијским и/или политичким условљавањем, већ и у сфери идеја, усмеравајући реформски процес кроз подршку локалним доносиоцима одлука. Идеациона аргументација полази од тога да акција рационалних актера не настаје само као резултат спољних ограничења, било да су она материјална (структурална) или институционална, већ да до ње долази кроз интерпретацију онога што је могуће и/или пожељно. Како наводи М. Оренстин, идеје транснационалних актера смањују неизвесност у периодима криза, нудећи домаћим актерима дефиниције проблема са којима ће лакше разумети ситуацију у којој се налазе, омогућавају им да редефинишу интересе и успоставе нове коалиције, помажу у делегитимизацији постојећих и конституисању нових институција и политика и обезбеђују стабилност институцијама, дајући оправдање њиховом постојању и политикама које спроводе (Orenstein, 2008a). “Идеје дају смернице актерима у креирању институција и спровођењу реформи у време перципиране несигурности. На тај начин им помажу да дефинишу своје интересе који нису обликовани само материјалним условима, већ и интерпретирањем тих услова. Из перспективе међународних организација, идеје су кључно средство којим оне могу да утичу на домаће политике. Будући да немају формално право вета над домаћим политикама, приморани су да делују кроз убеђивање и [...] помажу међународним актерима да усмеравају политичке процесе путем убеђивања важних домаћих актера да прихвате њихове изборе политика” (Béland, Orenstein, 2013: 127).

Истраживање ће се заснивати на примени квалитативних метода истраживања, односно квалитативне анализа докумената.

Извори података укључују научну, стручну и другу литературу, службена документа (законе, подзаконске акте, стратегије), документе међународних организација (стратегије, извештаје и др), статистичке и интернет изворе, као и електронске изворе из медија. У истраживању ће бити, између осталог, анализирани: 1. научни документи - емпиријска истраживања и аналитичке студије о сиромаштву и социјалном искључивању у Србији; 2. политички документи – програмски документи Владе који се односе на сиромаштво и социјално искључивање; 3. информативни документи - подаци добијени посредством средстава јавног информисања, реинтерпретацијом истраживања јавног мњења и др; 4. евиденцијски документи (документи надлежних министарстава, научно-истраживачких институција, званичне статистике, публикације невладиних организација); 5. нормативни документи – закони и подзаконски акти којима се регулише област државна подршка сиромашнима (пре свега финансијска помоћ) и утврђују мере за смањење социјалног искључивања.

Избор докумената биће заснован на непосредној повезаности њиховог садржаја са предметом истраживања и релевантности са становишта провере постављених хипотеза. У делу рада посвећеном квалитативној анализи, подаци ће бити анализирани применом критичке анализе дискурса. Овај приступ одабран је јер омогућава да се сагледа веза између односа моћи у друштву и дискурса као једног од битних чиналаца укупног реформског процеса и улога дискурса у репродукцији односа моћи у друштву.

Хипотезе ће бити провераване уз помоћ четири варијабле:

**Варијабла 1:** Либерални садржаји у нормативном, стратешком, законодавном и институционалном оквиру у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Под либералним садржајима подразумеваће се: 1.1. Схватање да

економски раст и развој тржишта имају кључну улогу у смањењу сиромаштва и социјалног искључивања, независно од појединачних секторских политика и специфичних мера које утичу на дистрибуцију користи од раста; 1.2. Одсуство искорењивања сиромаштва као циља у политикама за смањење сиромаштва; 1.3. Приступ креирању политика према којем програми за смањење сиромаштва и социјалне искључености не морају имати као приоритетан циљ смањење економских и друштвених неједнакости, нити су ови фактори пресудни у евалуацији политика; 1.4. Креирање регулаторног и друштвеног амбијента у којем појединац сноси највећу одговорност за личну и породичну социјалну сигурност и благостање, док држава гарантује само минимални доходак онима који на други начин не могу да га обезбеде.

**Варијабла 2:** Квантитативни показатељи релевантни за проблематику сиромаштва и социјалног искључивања. Под квантитативним показатељима подразумеваће се: 2.1. Кретање стопе апсолутног и релативног сиромаштва у периоду 2001-2011; 2.2. Неједнакост мерена *Gini* коефицијентом у истом периоду; 2.3. Промене у профилу сиромашних (стопа сиромаштва деце, стопа сиромаштва вишечланих домаћинстава и домаћинстава чији је носилац незапослен); 2.4. Висина издвојених средстава за социјалну заштиту (у апсолутном износу и као проценат БДП).

**Варијабла 3:** Снажнији утицај идеационих у односу на институционалне факторе у креирању политика за смањење сиромаштва. Под овом варијаблом подразумеваћемо: 3.1. Постојање формалног права вета на политике у овој области (кроз финансијске аранжмане и друге видове условљавања) током периода 2001-2011. године, на страни транснационалних актера; 3.2. Идеолошка аргументација институција и организација које су пружале експертску и аналитичку подршку доносиоцима одлука приликом доношења законских и стратешких докумената у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања у периоду 2001-2011; 3.3. Учешће међународних организација и домаћих приватних *think tank* институција у пружању експертске и аналитичке подршке држави у процесу реформи државне помоћи сиромашнима; 3.4. Постојање “експертских мрежа” које чине представници

транснационалних актера, домаћих стручњака и представника државног апарата, чије се професионалне везе успостављају и оснажују кроз донаторску подршку појединим организацијама, пројектима или студијама, учешће на стручним конференцијама и семинарима и др.

**Варијабла 4:** Усклађеност са политикама и стратегијама ЕУ у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Под усклађеношћу подразумеваће се: 4.1. Поређење нивоа издвајања за социјалну заштиту у Србији у односу на БДП са просеком ЕУ и издвајањима у чланицама ЕУ из региона (Румунија, Бугарска, Хрватска); 4.2. Прелазак на мерење сиромаштва према методологији ЕУ; 4.3. Поређење нивоа издвајања за активне мере на тржишту рада у Србији у односу на БДП са просеком ЕУ и издвајањима у чланицама ЕУ из региона; 4.4. Број и садржај активности које је Србија предузела у циљу усклађивања политика за смањење сиромаштва и социјалног искључивања кроз Отворени метод координације (ОМК).

## **1.6. Научна и друштвена оправданост истраживања**

Научни значај истраживања огледа се у систематизовању и продубљивању сазнања о утицају транснационалних актера на обликовање политичких избора у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Ниво научног сазнања је научна дескрипција и научно објашњење, јер се кроз ово истраживање тежи детаљнијем описивању механизам утицаја транснационалних актера, као и разлога на страни политичког, економског, друштвеног и интелектуалног амбијента у Србији, због којих је тај утицај био делотворан. Укључивање транснационалних актера дуготрајно је преобликовало структуру политичког процеса, што захтева да се научно објасни како промене у политичком процесу утичу на правац и садржаје политика. Радови на тему глобализације уобичајено указују на структуралне факторе, попут мобилности капитала, који подстичу на повлачење држава благостања и препуштање дела својих некадашњих улога тржишту. Идеациона аргументација која ће бити коришћена у овом раду омогућиће да се сагледа утицај идеја, вредности, норми, концепата које заступају транснационални актери у области смањења



сиромаштва, на креирање одговарајућих политика у Србији. Овакав приступ ће омогућити да се провере и допуне сазнања из претходних истраживања, сагледавањем утицаја идеја у односу на институционалне и структуралне факторе, и упореди утицај идеја и путне зависности на стабилност и промену институција.

Продубљивање научног сазнања о улози и механизмима деловања транснационалних фактора у креирању политика смањења сиромаштва, о мрежама актера и системима значења који обликују дискурс о сиромаштву, предуслов су за боље разумевање контекста у којем политике настају, а самим тим и за њихово унапређење, у чему се огледа друштвени значај овог истраживања. Анализа свих фактора који су утицали на опредељивање за актуелни модел борбе против сиромаштва и социјалног искључивања и евалуација његових ефеката, представља полазиште за критичко сагледавање актуелног процеса политичког одлучивања и разматрање могућих промена у политичком процесу кроз веће укључивање других политичких и друштвених актера, како домаћих, тако и интернационалних, те за сагледавање алтернатива актуелним политикама у складу са демократским вредностима, тежњама за већом друштвеном једнакошћу и поштовањем достојанства човека.

## **2. ИНСТИТУЦИОНАЛНО НАСЛЕЂЕ И РЕФОРМА ПОЛИТИКЕ СМАЊЕЊА СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У ПЕРИОДУ ТРАНЗИЦИЈЕ**

### **2.1. Социјална сигурност и социјална заштита у периоду социјализма (1945-1990)**

Социјална политика у периоду после Другог светског рата у Србији, као делу тадашње СФР Југославије, обликована је под утицајем марксистичке идеологије и интереса кључног актера - владајуће комунистичке партије, а њени циљеви, обим и садржаји мењали су се у складу с трансформацијом привредне и друштвене структуре, као део свеукупног друштвеног и економског развоја социјалистичке федералне државе. Опредељеност за посматрање овог периода као јединствене целине заснована је на битним карактеристикама социјалистичког начина привређивања, једнопартијског политичког система, преовлађујуће друштвене структуре и владајуће комунистичке идеологије који су обележили читав послератни период. У исто време, биће указано и на посебне циљеве, концепције и садржаје социјалне политике, који су карактерисали поједине фазе развоја социјалистичког друштва Југославије, њене вредносне основе, као и на економске, социјалне и идеолошке противречности које су пратиле њен развој.

Југословенско друштво у периоду социјализма прошло је кроз обимне и сложене економске, друштвене и политичке промене, током којих су изграђене многе институције социјалне државе, развијани разноврсни социјално-политички садржаји и остварени значајни резултати у области економског и социјалног развоја. С друге стране, овај период карактерисале су и бројне противречности између прокламованих циљева и вредности и друштвене стварности, због чега га је неопходно анализирати уважавајући потребу за критичком рефлексијом о карактеру политичког система и

идеологије у оквиру којег се формирала и развијала социјална политика послератне Југославије.

Сагледавање циљева, вредности, инструмената социјалне политике у периоду социјализма, иако временски претходи периоду који је обухваћен предметом истраживања, заузима важно место у овом раду, из два разлога. Први је да је данашњи социјални режим у Србији великим делом заснован на наслеђу система благостања насталог после Другог светског рата (пре свега у систему пензијско-инвалидског, здравственог осигурања и осигурања за случај незапослености). Други разлог је да се процес постсоцијалистичке транзиције, чији је интегрални део и изградња новог модела социјалне политике, у великој мери заснива на дисконтинуитету и удаљавању од концепција, вредности, регулативе и институционалног наслеђа старог, социјалистичког система (који су Србији у неким облицима задржани и у периоду социјалне кризе и блокиране трансформације деведесетих година).

### **2.1.1. Одређење социјалне политике, социјалне заштите и сродних појмова у периоду социјализма**

Опште обележје социјалне политике у читавом периоду социјализма је да је представљала интегрални део свеукупног друштвеног и економског развоја, са важном, инструменталном улогом у изградњи социјалистичких друштвених односа.

Теоријско заснивање социјално-политичке доктрине социјалистичке Југославије одвијало се упоредо са социјално-политичком праксом (развојем институција и доношењем социјалног законодавства), под утицајем марксизма, програмских докумената комунистичке партије и савремених схватања у друштвеним наукама, настојећи да теоријски уобличи и унапреди праксу социјалне политике. Генерална одлика социјалне политике у Југославији је да је била конципирана широко обухватајући животне, радне и друштвене услове људи

(Чекеревац, 1997б). У научној и стручној литератури о социјалној политици из овог периода могу се наћи различита одређења кључних појмова у вези са социјалном заштитом и социјалном сигурношћу (Милосављевић, 1984).

Једна од широко прихваћених дефиниција социјалне политике у домаћој научној литератури је одређење које нуди Д. Лакићевић, који у најопштијем смислу дефинише социјалну политику као “свесну и слободну практичну друштвену делатност која се бави животним и радним условима људи и друштвених група” (Лакићевић, 1982: 14). Исти аутор даје и посебну дефиницију социјалне политике самоуправног социјалистичког друштва: “Социјална политика самоуправног социјалистичког југословенског друштва, као интегрални део глобалне политике и социјалног и економског развоја, заснована на начелима социјалистичког хуманизма, солидарности и узајамности, свесна је и слободна друштвена делатност у циљу унапређивања животних и радних услова радних људи, грађана и друштвених скупина” (Лакићевић, 1982: 15).

Заједничка карактеристика схватања социјалне политике значајнијих аутора у периоду социјализма<sup>6</sup> одликује амбициозност циљева, широко схваћен садржај делатности, као и идејна и практична повезаност са изградњом социјалистичког друштва. Социјална политика посматрана је као део опште развојне политике (не и истоветна са њом), са посебним садржајима, методама и подручјем деловања, који се тичу животних и радних услова људи (Лакићевић, 1982). Широки и амбициозни циљеви социјалне политике почивали су на уверењу о повратној спрези између економског и социјалног развоја, где економска политика доприноси увећању укупних материјалних могућности друштва, док социјална политика кроз бригу о животном стандарду, здрављу и репродукцији становништва доприноси остваривању циљева економске политике.

Без обзира на сличност одређених облика и метода спровођења социјалне политике у социјализму у односу на системе капиталистичких (“буржоаских”)

---

<sup>6</sup> Шири преглед појмовних одређења у Ступар, 1963, Лакићевић, 1982, Милосављевић, 1984.

друштва, теоретичари су стајали на становишту дисконтинуитета са предратним социјалним режимом и савременим грађанским демократијама и посебности југословенског социјалног система заснованог на начелима хуманизма и солидарности (Ступар, 1963; Лакићевић, 1982; Милосављевић, 1984). Ово схватање карактеристично је и за рану фазу развоја социјалистичког друштва, да би са увођењем самоуправљања био, барем декларативно, проглашен потпуни раскид са праксом социјалне политике као инструмента владања и укидања дуализма између државе и друштва (Лакићевић, 1980). Неспорно је, ипак, да су у социјалистичком систему, постојали и елементи континуитета у односу на период пре Другог светског рата. То се пре свега односи на систем социјалног осигурања, који је у послератном периоду значајно проширио обухват становништва и повећао обим права, али са у основи непромењеном логиком у односу на предратни период (Šekerevac, Perišić, 2015). У том смислу, може се рећи да је период социјализма обележен трансформацијом децентрализованог или фрагментираног система предратног периода, у којем је улога јавног сектора била скромна и у којем су значајну улогу имале добровољне организације (верске или грађанске), у свеприсутни и патерналистички систем (Перишић, 2016б).

Кад је реч о социјалној заштити, преовлађивало је схватање да се она не може изједначавати са социјалном политиком, већ је ваља посматрати као њен ужи, саставни део, усмерен ка задовољавању потреба оних који не могу радом да обезбеде егзистенцију. Према М. Ступару, “социјална заштита као предмет социјалне политике састоји се у стварању услова за живот и напредовање у животу оним члановима друштвене заједнице који без своје кривице, стално или привремено, потпуно или делимично, нису у могућности да сами себи те услове остваре, било зато што су неспособни за рад, било зато што су им повећане потребе због посебних околности” (Ступар, 1963: 15).

Д. Лакићевић сумира пет различитих гледишта о социјалној заштити: “1) социјална заштита као специфична државна, односно друштвена делатност, која се непосредно бави задовољавањем основних животних потреба појединаца и

друштвених група погођених социјалним случајевима (социјални ризици, животне тешкоће) [...]; 2) уже значење социјалне заштите [...] као нижи, традиционални недиференцирани метод социјалне заштите, који се примењује када систем социјалног обезбеђења не покрива све врсте социјалних случајева, када су извесне групе изузете из система социјалног обезбеђења, али и када су давања по том основу недовољна<sup>7</sup> [...]; 3) социјалну заштиту [...] као организовану делатност државе и друштва којом се остварује социјално-заштитна функција друштва [...] чини мера посредством којих друштвена заједница обезбеђује и пружа одговарајуће облике заштите и помоћи грађанима [...] кад се ови нађу у положајау да без те помоћи не могу да ублаже или отклоне неповољну ситуацију у којој су се нашли; 4) гледиште (које) [...] као битно истиче социјално заштитну функцију друштва кроз коју се изражава однос између друштвене заједнице и њених чланова на плану интегралног задовољавања њихових егзистенцијалних потреба поводом животних тешкоћа, тј. социјалних случајева [...]; 5) [...] социјална заштита као интегрални део социјалне политике, у условима јединстве превентиве и куративе, брише класичне разлике између социјалне политике и социјалне заштите, које сада чине јединствен систем мера” (Лакићевић, 1982: 31-33).

Терминолошки блиски, али садржајно различит од социјалне заштите је појам социјалног старања. Систем социјалног старања, према схватању М. Ступара, има као општи циљ заштиту лица погођених социјалним случајем, али се тај циљ остварује у другачијем правном режиму<sup>8</sup>. Под социјалним старањем, А. Ђурановић подразумева “друштвено организовану социјалну заштиту оних грађана који немају

---

<sup>7</sup> Ово значење некад се поистовећује са појмом социјалног старања (Лакићевић, 1982).

<sup>8</sup> Под другачијим правним режимом подразумева се да: “1) социјално старање почива на идеји јавне или приватне помоћи, која се даје заштићеном лицу”; социјално обезбеђење заштићеном лицу даје право и зато је оно, као метод, виши метод социјалне заштите; 2) социјална давања из социјалног старања условљена су економским стањем заштићеног лица, док се у систему социјалног обезбеђења овај услов по правилу не тражи [...]; 3) социјално старање се финансира из буџета и из средстава друштвених организација. Социјално обезбеђење финансира порезом, као одређени проценат од зараде; 4) социјално старање, по правилу, обезбеђује средства за минимум егзистенције. Социјално обезбеђење прелази минимум егзистенције и има задатак да надокнади трошкове и изгубљену зараду насталу због наступања социјалног случаја” (Ступар, 1984: 161).

право на заштиту по основу два најразвијенија режима (облика, метода) социјалне заштите – социјалним осигурањем, односно социјалним обезбеђењем. Ради се, у ствари, о грађанима који су материјално необезбеђени, за рад неспособни и који немају сродника који би према одређеним прописима били обавезни да се о њима старају” (Милосављевић, 1984: 231).

М. Милосављевић социјално старање описује као историјски све више превазиђен и неразвијен облик социјалне заштите, којим је обезбеђиван класни мир и репродукција радне снаге у капиталистичким друштвима и који има следећа обележја: 1) не обухвата цело популацију, већ само најугроженије делове који су изван рада и нису у могућност да обезбеде егзистенцију; 2) подразумева строгу селекцију корисника и обухвата само најтеже “социјалне случајеве”; 3) заштита се најчешће остварује кроз материјална давања која често не обезбеђују ни основне услове живота и опстанка; 4) социјално-правни положај лица обухваћених социјалним старањем је веома несигуран, јер су предмет одлучивања, акција и мера институција и служби које имају дискреционо право да у сваком конкретном случају одлучују да ли ће предузети мере, односно пружити помоћ и у ком виду и обиму, не подлежући притом никаквој друштвој санкцији изузев кад крше закон (Милосављевић, 1984: 27).

Због идентификације са капиталистичким системом и политичким поретком који је претходио доласку на власт комунистичке партије у Југославији, социјално старање као термин којим се, као што је показано, означава минимална државна финансијска потпора сиромашнима лицима изван запослења и система социјалног осигурања ређе је употребљаван, што не значи да није био широко примењиван као вид заштите социјално угрожених. У прилог овој тврдњи може се навести став М. Ступара, који констатује да се социјално старање као метод заштите примењује више него што би требало, пре свега из економских разлога (недовољна висина националног дохотка), али да то не значи да је оно мотивисано истим идеолошким начелима као што је то било у прошлости (Ступар, 1963). Развој социјалне политике током читавог периода социјализма начелно је руковођен истим основним

циљевима: побољшање животних и радних услова и остваривање социјалне сигурности на начелима хуманизма, солидарности и узајамности. С друге стране, методи њиховог остваривања мењали су се и прилагођавали достигнутом степену друштвено-економског развоја, као и потребама и проблемима који су настајали као последица економске и социјалне трансформације југословенског друштва.

## **2.2. Економска и социјална трансформација и модернизација у периоду социјализма: послератна обнова, “златне године” и социјална регресија**

Полазећи од посебних циљева и метода њиховог остваривања, условљених нивоом економског и социјалног развоја, Д. Лакићевић у периоду од 1941. до 1972. издваја шест фаза у развоју социјалне политике: 1. 1941-1945; 2. 1945-1947; 3. 1947-1953; 4. 1953-1958; 5. 1958-1965; 6. 1965-1972 (Лакићевић, 1982):

1. Прва фаза обухвата период Другог светског рата, током којег су Народноослободилачки одбори (НОО) поред осталих, обављали и социјално-заштитне функције у односу на децу без родитељског старања (између осталог, и оснивањем домова за смештај ратне сирочади) и рањене борце, организовали исхрану становништва и оснивали фондове за пружање социјалне помоћи материјално необезбеђенима. У овом периоду, одлукама Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије (АВНОЈ) и Националног комитета народног ослобођења Југославије (НКОЈ), постављени су задаци НОО из области социјалне заштите, разрађене прве концепције социјалне заштите и донети привремени прописи о помоћи жртвама рата, као и одлуке о обнови система социјалног осигурања.

2. По завршетку Другог светског рата, у коме је Југославија изгубила 11% становника или више од 1,7 милиона људи, уз око 400.000 рањених и близу 2,3 милиона пописане незбринуте деце, донет је широк програм социјално-политичких мера и установљена основна социјална права грађана (Уставом ФНРЈ из 1946.). Основни циљ у периоду 1945-1947. била је обнова ратом разрушене земље, а



социјална политика била је усмерена ка задовољавању основних егзистенцијалних потреба становништва (дистрибуцијом хране и регулисањем цена прехранбених производа, прерасподелом стамбеног фонда и пољопривредног земљишта и др), и социјалној заштити жртава рата (регулисањем права ратних војних инвалида, деце палих бораца и др).

3. Трећи период (1947-1953) обележила је национализација највећег дела до тада приватних предузећа и привредних грана, интензивна улагања у подизање нових индустријских капацитета и електрификацију земље. У области социјалне политике, овај период карактерише се интензивним развојем социјалног законодавства (у области радних односа, социјалног осгурања, здравства, социјалне заштите и др), као инструмента револуционарне изградње друштва, али и решавања социјалних проблема који настају као последица промене привредне и друштвене структуре (убрзана индустријализација, урбанизација, миграције становништва из руралних и слабије развијених крајева ка индустријским центрима, нагли пораст запослености жена).

4. Након периода интензивног улагања у тешку индустрију, у периоду од 1953. до 1958. године, мењају се циљеви економског и друштвеног развоја у корист улагања у лаку индустрију и пољопривреду, производњу робе широке потрошње. Као последица увећања социјалних проблема насталих под утицајем убрзаног привредног развоја и индустријализације, средином педесетих одбацује се схватање да ће социјални проблеми нестати са економски развојем (тзв. доктрина аутоматизма) и почиње уобличавање нове концепције социјалне политике, засноване на интегралном, уравнотеженом економском и социјалном развоју.

5. Наредни петогодишњи период (1958-1965) обележило је доношење Устава (1963) који је проширио скалу социјалних права, као и повећање куповне моћи као резултат прерасподеле националног дохотка у корист личне и заједничке потрошње, повећања продуктивности рада, уз већу понуду домаће и увозне робе широке потрошње. У овом периоду, основани су центри за социјални рад, конституисана је

наука о социјалној политици и започело школовање социјалних радника, основане су прве истраживачке институције у области социјалне политике.<sup>9</sup>

6. Период 1965-1972. обележен је привредном и друштвеном реформом започетом 1965, као резултат успоравања привредног раста и растућих диспропорција у привреди. У социјалној сфери, реформа је била усмерена и побољшање животних и радних услова, те спречавање и смањивање социјалних неједнакости (Лакићевић, 1982).

Почетак седамдесетих обележен је уставним амандманима којима је учињен корак даље у развијању самоуправних друштвених односа, кроз увођење непосредног одлучивања о расподели резултата рада у оквиру предузећа и одлучивање о политичким питањима посредством делегатског система. “Фактичко одлучивање радних људи (...) о резултатима њиховог рада и о политици друштва непосредно ће утицати и на социјалну политику јер је радним људима у интересу да што више побољшају своје услове живота и рада, а тиме и своју социјалну сигурност. (...) О животу и раду радних људи не може се, према томе, боље старати држава (...) него сами радни људи, јер су они за то непосредно заинтересовани. Нема, међутим, веће опасности да ће они озбиљније угрозити интересе и потребе неког друштвеног слоја, а посебно оних који не раде (деце, старих, инвалида и др), јер штитећи интересе 'социјално слабих' штите и своје (...) и интерес своје породице, а тиме и целог друштва. То не значи да се ти интереси аутоматски и поклапају, будући да самоуправно одлучивање може да чини и 'неправде' према појединцима и појединим друштвеним групама, али свакако мање од оних које могу да им нанесу отуђени посредници” (Лакићевић, 1982: 389-390).

---

<sup>9</sup> Послератни период, а нарочито шездесете и седамдесете године представљају период убрзаног развоја институција социјалне заштите. До 1979. године основано је 135 установа социјалне заштите, а за само 10 година од формирања првог Центра за социјални рад као основне, поливалентне установе социјалне заштите овим установама било је покривено 64% општина у Србији (Лакићевић, 2013). Први центар за социјални рад основан је 1966. године у београдској општини Палилула.

Поред идеолошких циљева, систем самоуправљања и друштвене својине имао је и значајне економске импликације, будући да је подразумевао и стварање квазитржишних институција, које су по форми “у великој мери подсећале на одговарајуће институције у тржишним системима (иако) по суштини и миљеу у ком су формиране, оне то нису биле“ (Хибер, 2005: 240).

Једна од важних карактеристика социјалистичког периода је промењена економска и социјална структура становништва (табела бр. 1) у периоду комунистичке модернизације (од завршетка Другог светског рата до средине седамдесетих), као последица подржављења производне имовине, интензивне индустријализације и урбанизације. Пољопривреда је 1960. први пут имала мањи удео у друштвеном производу од индустрије, а 1961. пољопривредно становништво чинило је мање од половине укупне популације (Антонић, 2009).

За велики број тадашњих становника Југославије, период социјализма, нарочито седамдесете године, остаће упамћене као време веће социјалне сигурности, просперитета, отворености за напредовање у друштву, релативне једнакости и раста животног стандарда (“златне године”). Поједини аутори период од 1974. до 1990. године, који је уследио после модернизацијског циклуса, називају и периодом “комунистичког друштва благостања” (Антонић, 2009). Како указује С. Антонић, поред повећања друштвеног производа, повећаној потрошњи крајем седамдесетих погодовао је развијен индустријски сектор, који је обезбеђивао робу за домаћу потрошњу и извоз, као и управо завршена децентрализација земље, којом је дата могућност републичким политичким и привредним елитама за задуживање у иностранству.<sup>10</sup> Међутим, највећи део новца није отишао у продуктивну потрошњу, већ у запошљавање и раст плата, док су инвестиције више вршене по политичком, него по економском критеријуму (Антонић, 2009). “Док је свуда на планети, након двадесетоструког повећања цене нафте, дошло до привредне рецесије и заустављања

---

<sup>10</sup> “Између 1965. и 1981. југословенски спољни дуг увећан је 23 пута - са 0,9 милијарде долара на 22 милијарде долара. Само између 1974. и 1981. године позајмљено је 16,4 милијарди ондашњих долара. Трећина од ММФ-а, трећина од западних земаља и трећина од око 600 банака (Антонић, 2009: 19).

раста стандарда, у Југославији је забележен процват. Само између 1974. и 1977. запослено је 850.000 људи, а у Србији је 1980. посао имало чак 600.000 људи више него 1974. У исто време, с растом запослености, расте су плате и потрошња [...] Лични и друштвени стандард само у неколико (1974-1977) повећан је за 25%, а реална примања запослених и за свих 36% (Антонић, 2009: 20).

Овај период посебно је значајан са становишта убрзаног социјалног развоја. Полазећи од постигнутих резултата у области социјалне политике, применом различитих социјалних индикатора М. Лакићевић период од 1945. до 1990. дели на две фазе: 1. Период до краја седамдесетих година заокружује период обнове земље од последица Другог светског рата и просперитета у свим подручјима социјалне политике; 2. Период 1980-1990. године обележен је друштвеном и економском кризом и стагнацијом у развоју (“социјална регресија”) (Лакићевић, 2013).

Први период карактеришу следећи индикатори економског и социјалног развоја у периоду 1947-1978. године:

- повећање друштвеног производа 6,4 пута, а по становнику 4,8 пута;
- измена привредне структуре земље (удео друштвеног сектора привреде повећан је са 62% на 86%, индустријска производња 13,6 пута, а пољопривредна 2,2 пута);
- производња електричне енергије повећана је 30 пута;
- измењена структура становништва (учешће пољопривредног становништва смањено је са 67% у 1948. на 30% у 1978, број запослених повећан је са 1,2 на 5,4 милиона, утростручен је удео квалификованих радника);
- раст личне потрошње од 1952. до 1978. просечно годишње је износио 6,2% или укупно 4,3 пута; смањено је учешће издатака за исхрану са 52% у 1952. на око 38% у 1978.

- изграђено је 2,8 милиона станова у периоду 1952-1978, што је око 46% укупног стамбеног фонда у 1978, уз повећање просечне површине стана.

- побољшан образовни ниво становништва (уведено је обавезно осмогодишње школовање, којим је обухваћено 97% деце одговарајућег узраста, број ученика средњих школа повећан је 6,7 пута, а студената више од седам пута);

- просечан животни век повећан је за 17 година у односу на 1939, здравственом заштитом обухваћено је скоро читаво становништво, а неке болести су сасвим искорењене;

- стално се проширује обим социјалне сигурности и социјалног обезбеђења (Лакићевић, 1982: 361).

У периоду после Другог светског рата, све до средине седамдесетих година стално је прошириван садржај обим и ниво социјалних права, као и обухват становништва различитим видовима социјалне сигурности. Број корисника права повећан је од 1952. до 1958. године пет пута, а број активних осигураника осам пута. Учешће издатака за пензијско-инвалидско осигурање у националном дохотку повећан је са 3,2% у 1960. на 8,3% у 1980. години (Лакићевић, 2013: 165). Овај период обележен је и значајним повећањем обухвата образовањем и ширењем образовне мреже. Број деце обухваћене основним образовањем повећан је са 50% 1952. године на 94% у 1988. години. По обухвату средњим образовањем Србија и остале републике бивше СФРЈ биле су 13. на свету, а а по обухвату високим образовањем на 20. месту на свету (Чекеревац, 2007б).

**Табела бр. 1: Састав привредно активног становништва Србије (1931-2002)<sup>11</sup>**

Грана		1931.	1953.	1971.	1991.	2002.
Пољопривреда	%	73	67	53	30	22
	бр.	1.797.856	2.211.653	1.812.213	964.687	580.339
Индустрија и занати	%	9	12	21	36	31
	бр.	194.192	390.921	726.954	1.159.712	830.526
Трговина, услуге, саобраћај	%	3	6	9	18	25
	бр.	76.325	198.960	299.864	579.100	655.968
Јавна служба	%	5	4	10	16	16
	бр.	109.119	117.805	333.850	514.402	422.304
Остало	%	4	11	7	0	6
	бр.	87.960	375.378	216.908	7.809	153.850
Укупно	%	100	100	100	100	100
	бр.	2.265.402	3.294.717	3.389.789	3.225.710	2.642.987

Извор: Антонић, 2009: 18

У представљању главних резултата убрзаног економског и социјалног развоја у периоду социјалистичке модернизације по правилу нису убрајани показатељи који се односе на смањење незапослености и сиромаштва. Усмеравање пажње на проблеме сиромаштва и незапослености у супротности је како са настојањем тадашње социјалистичке државе да се у време блоковске поделе представи као друштво које се убрзано економски и социјално развија на основу “југословенског

<sup>11</sup> Подаци за период 1953-2002. односе се на Србију без Косова и Метохије

модела социјализма”, али и са званичном идеологијом, која ове појаве посматра као привремене тешкоће које ће бити превазиђене развојем производних снага и социјалистичких друштвених односа, или као проблеми наслеђени од старог, економски слабије развијеног друштва. Последица тога је и мали број истраживања које се односе на ове социјалне проблеме, посебно кад је реч о сиромаштву<sup>12</sup>.

“Беда као објективна друштвена појава и резервна индустријска армија [...] постоји поред и насупрот официјелне идеологије и насупрот свим програмско-нормативним начелима о положају човека у нашем социјалистичком друштву и хуманистичким ставовима да је човек наша основна вредност [...] О општој распрострањености сиромаштва беде у нашем друштву могуће су само процене и фрагментирана евиденција. Фрагментирана евиденција о сиротињи праћена је фрагментираном и идеологизираним друштвеном свешћу и фрагментираном и идеологизираним стручношћу; и обратно; фрагментирана свест и фрагментирана пракса и стручност производе фрагментиране податке и делимичну полујавну истину о распрострањености и тежини проблема” (Радовановић, 1983: 135, 154-155)<sup>13</sup>.

По мишљењу Н. Перишић, социјални модел самоуправног социјализма заснивао се на “бизмарковским основама социјалног осигурања, али са изражено прокламованим елементима редистрибуције и егалитаризма”, при чему је држава била превасходно одговорна за социјалну сигурност, животни стандард и институције социјалне политике (Перишић, 2011: 483).

Тежиште социјалне политике није било на малом броју социјално угрожених, већ на најширим слојевима чија се социјална сигурност заснивала пре свега на

---

<sup>12</sup> И у развијеним земљама запада је проблем сиромаштва у периоду педесетих и делом шездесетих година сматран превазиђеним и неспојивим са друштвом изобиља, и самим тим запостављен у истраживањима, па су радови на ову тему (нпр. “Друга Америка” Мајкла Харингтона) имали карактер “поновног откривања” проблема сиромаштва.

<sup>13</sup> М. Радовановић, између осталог, критикује и распрострањену праксу међу професионалцима и у институцијама (центрима за социјални рад, заводима и институтима који се баве социјалном политиком, социјалном заштитом и социјалним истраживањима) да се ствари називају правим именима и који “уопште не користе појмове као што су: беда и сиромаштво, пауперизација и стигматизација, глад и потхрањеност, експлоатација и надексплоатација, дискриминација, отуђење и разотуђење” (Радовановић, 1983: 141).

правима из радног односа, правима из обавезног социјалног осигурања, али и контролом цена основних намирница, комуналних услуга и енергената, с тим да су социјална права битно разликовала за запослене у друштвеном и у малобројном приватном сектору.

Док је радно место у државним и јавним предузећима омогућавало не само пакет пензијског, здравственог и осигурања у случају незапослености, већ по правилу и приступ друштвеном становању, као и објектима за одмор и чување деце, запослени у традиционалним секторима, као што су пољопривредници и занатлије, готово да нису имали права ни на каква социјална давања. Постепено је изграђен двојни систем социјалне сигурности<sup>14</sup>, у којем су “самоуправни радници“ и даље имали бројне привилегије, али је уведен и додатни сегмент социјалних права, остварених на принципу универзализма или по основу провере дохотка или имовине (дечје додатке, социјалну помоћ уколико су испуњен одговарајући услови, програме описмењавања и основног образовања, а касније и приступ разним социјалним програмима, универзално и бесплатно или условљено испуњењем прописаних критеријума). Такође, пензије су биле високе, пре свега због повољног односа радно активне популације и пензионера (Арандаренко, Голицин, 2006).

Користећи податке Статистичког годишњака, М. Радовановић показује да је број регистрованих сиромашних (материјално необезбеђених лица) у 1954. износио 57.430, а до 1968. године повећао са на 73.019. У истраживању спроведеном 1964/1965, званична статистика за 1964. бележила је 69.080 сиромашних, док се укључивањем сауживаоца (чланова домаћинства) и оних који нису испуњавали, иначе врло оштре услове за доделу помоћи, као и оних који услед тога што општине нису располагале потребним средствима нису могли добити помоћ нити статус сиромашних под службеним старањем, добија број од 254.000 лица (Радовановић, 1983: 155).

---

<sup>14</sup> Како наводи Н. Перишић, у социјалној пракси упоредо су стајали презаштићеност запослених и недовољна заштита оних који су били изван државног система запошљавања (Перишић, 2011: 483).



Додатна тешкоћа и за оне који су право остварили или су барем испуњавали законске услове, представљало је то што је исплата накнада зависила од могућности локалних самоуправа<sup>15</sup>. Са становишта висине примања, значајно је и то што због великих разлика унутар Југославије у степену економског развоја, није формиран јединствени егзистенцијални минимум (заснован на минималним потребама за храном, одећом становањем, огревом и др), већ је препуштено републикама да тај минимум одреде у складу са својим концепцијама развоја и специфичним потребама (Радовановић, 1983). Како указује овај аутор, беда и тешки услови живота нису били ограничени само на сиромашне под званичним државним старањем и незапослене, већ је њиме био погођен и значајан број радника са најнижим примањима и ниског нивоа породичне незапослености (незапослености осталих чланова породице). Такође, у тешком положају били су и незапослени јер је малом броју њих признато право на помоћ намењену незапосленима (Радовановић, 1983). Незапосленост је по обиму, карактеристикама и социјалним последицама, представљала можда најозбиљнији социјални проблем југословеног друштва. Због идеологизованог става према незапослености, истраживања о овој појави су била ретка и вршена у моментима оштријег раста незапослености кад је интерес био да се број стварно незапослених смањи, због чега су званичне бројке неретко биле потцењене (између осталог, због великог обима прикривене незапослености, великог броја радника на привременом раду у иностранству и др) (Woodward, 1995). На релативно високу незапосленост, утицао је трансфер запошљавања из пољопривреде у индустрију, док је либерална политика према економској емиграцији помагала да се смањи притисак на друштвена предузећа, која су и поред тога, имала имала значајан проценат економског вишка радне снаге (Арандаренко, Голицин, 2006). Проблем незапослености посебно се заоштрава од краја седамдесетих, а током осамдесетих

---

<sup>15</sup> Исти аутор (Радовановић, 1983) бележи извештај из дневне штампе из 1976. године (*Политика*) о угроженим грађанима у општинама на југу Србије (Трговиште, Варварин, Сокобања, Гацин Хан) који месецима не примају новчану помоћ која им по закону припада, као и о томе да се и у другим општинама у неразвијеним подручјима помоћ не исплаћује на време, односно у мањем износу од законом утврђеног минимума (половина гарантованог личног дохотка на територији општине).

стопа незапослености порасла је у свим републикама и покрајинама у поређењу са 1971. (табела бр. 2).

У Србији (не рачунајући покрајине) регистрована незапосленост у периоду 1971-1981. повећана је са 7,9% на 14,7% (табела бр. 2), што је више од стопе незапослености на нивоу целе Југославије (11,9% у 1981. години). До 1990. године стопа незапослености у целој Србији (рачунајући и покрајине) достигла је 19,5% или 614.790 незапослених, односно близу 200.000 незапослених више него у 1980. (420.102 незапослена или 46,3% више него 1980. године). Током осамдесетих, у целој СФР Југославији незапосленост је највише погађала неквалификоване раднике, младе (особе до 24 године чиниле су око половине свих незапослених) и жене, док је дугорочна незапосленост, односно учешће незапослених који чекају на посао дуже од три године – удвостручена са 17,4% на 35% (Ратковић, 1992: 109-110).

**Табела бр. 2: Стопе незапослености у Југославији и републикама у периоду 1971-1990. (у %)**

	1971.	1981.	1985.	1990.
Југославија	6,7	11,9	13,8	16,4
Босна и Херцеговина	5,6	14,1	19,3	21,2
Црна Гора	5,9	15,2	19,5	23
Хрватска	4	5,6	7,6	9,3
Македонија	17,3	22,3	21,3	23
Словенија	2,5	1,5	1,7	5,2
<b>Србија-укупно</b>	<b>8,2</b>	<b>15,5</b>	<b>16,6</b>	<b>19,5</b>
<b>Србија без АП</b>	<b>7,9</b>	<b>14,9</b>	<b>14,7</b>	<b>16,6</b>

Косово	18,6	27,6	34,8	40,8
Војводина	6,1	12,5	13,4	16,9

Извор: Ратковић, 1992: 105

Упркос непромењеним декларативним опредељењима за “сталним побољшавањем животних и радних услова” и “превазилажењем противречности које се јављају у друштвеном развоју”, крајем 70-их и почетком 80-их повећан је и раскорак између прокламованих циљева и индикатора економског и социјалног развоја, па се овај период назива и периодом “социјалне регресије (1980-1990)” (Лакићевић, 2013: 166) или “тринаестогодишње кризе (1978-1990)” (Пошарац, 1992: 10). Као одговор на економску кризу раних осамдесетих година покренуте су економске реформе, које су спровођене под надзором ММФ-а. Ове реформе нису дале постигле жељени резултат, јер суштински нису мењале економски систем СФРЈ. Напуштање социјалистичког привредног система започето је тек 1988/1989, кад је омогућена експанзија приватног сектора кроз приватизацију друштвених предузећа и оснивање приватних фирми (Увалић, 2012). Главне манифестације негативних друштвено-економских кретања осамдесетих година су опадање стопе привредног раста, пораст сиромаштва, повећање незапослености, те повећање учешћа прихода од социјалног осигурања и натуралне потрошње у односу на приходе из радног односа.

Анализа сиромаштва А. Пошарац, на основу података из Анкете о потрошњи домаћинства, показала је да је коефицијент сиромаштва повећан са 15,3% у 1978, на 19,5% у 1990. години, односно да је број сиромашних у Србији порастао са 770.000 на 1.100.000 људи (Пошарац, 1992: 15)<sup>16</sup>. Унутар овог периода, разликују се два ужа раздобља, 1978-1983 и 1983-1990. У првом периоду, број сиромашних смањен је до 1983. са 770.000 на 612.000 (коефицијент 11,1%), што је најмањи број сиромашних у

<sup>16</sup> Цитираном анализом је обухваћена Србија без покрајина, а коришћена је линија сиромаштва која се делимично разликује од званичне линије сиромаштва (минималног животног стандарда четворочланог домаћинства), по томе што су из обрачуна искључени трошкови одеће, обуће и кућних апарата и намештаја. Овако дефинисана линија сиромаштва обухватила је трошкове исхране, становања, хигијене, здравља, образовања и саобраћаја (Пошарац, 1992: 13).

читавом периоду. У другом периоду, број сиромашних повећава се на 1,1 милиона људи или 19,5% популације Србије без аутономних покрајина, а највећи проценат сиромашних забележен је 1987. године и износио је 23,1% (Пошарац, 1992).

Повећање сиромаштва представља одраз дубоке економске и политичке кризе тадашње државе и стагнирања привредног раста у периоду 1978-1990. Просечна стопа раста БДП у овом периоду била је мања од 1 одсто годишње, продуктивност је смањена за укупно 16%, док је незапосленост расла брже од запослености (2% односно 1,7%, годишње) (Пошарац, 1992: 16).

**Табела бр. 3: Декомпозиција коефицијента укупног сиромаштва у Србији 1978, 1983. и 1990. године**

Година	Коефицијент сиромаштва (%)			
	Укупно	Пољопривредно	Мешовито	Непољопривредно
1978.	15,3	5,9	3,1	2,3
1983.	11,1	5,1	2,4	3,6
1990.	19,5	5	5,3	9,2
Промена				
1983/1978	-4,2	-4,8	-0,7	1,3
1990/1983	8,4	-0,1	2,9	5,6
1990/1978	4,2	-0,9	2,2	6,9

Извор: Пошарац, 1992: 25

Социјални профил сиромашних измењен је на штету урбаног (непољопривредног) становништва, чији је коефицијент сиромаштва 1990. године

био скоро два пута већи од истог показатеља за пољопривредно и мешовито становништво (табела бр. 3). Средином осамдесетих, са порастом сиромаштва повећава се и број регистрованих корисника социјалне помоћи (1984. је износио више од 150.000, укључујући и чланове њихових породица, или 0,64% укупног становништва), као и број нових захтева, посебно у великим градовима, упркос томе што је раст трошкова живота у великој мери обезвређивао износ помоћи (Лакићевић, 2013). Према појединим мишљењима, у овом раздобљу постале су видљиве и неповољне тенденције у самом систему социјалне заштите, који се развијао у уским секторским оквирима, по материјалној основи заостајао је у односу на друге друштвене делатности, а његове установе и службе неретко су биле затворене према друштвеној заједници (Милосављевић, 1984).

Насупрот прокламованим тежњама за повећање утицаја радника на економске (у предузећима) и политичке одлуке (кроз делегатски систем) у самоуправном систему, у покушајима санирања кризе преовлађују мере прерасподеле, централизованог одлучивања и јачања улоге државе у привреди, вештачког одржавања запослености и учесталих интервенција на тржишту (контрола цена, селективне забране увоза и др). Начело расподеле према раду и резултатима рада, постаје све више декларативно, док у пракси преовлађују одступања од овог начела, повећавајући социјалне неједнакости у области личних доходака, запошљавања, становања, образовања, коришћења здравствених услуга и др. Пораст неједнакости изражава се кроз: повећање распона зарада између привредних грана (не као резултат продуктивности, већ неуједначених услова привређивања) и између запослених у различитим гранама са истим степеном стручне спреме и занимањем, неједнак обим средстава за заједничку потрошњу као што су решавање стамбеног питања, одмор, исхрана између предузећа и привредних грана (нпр. индустрија нафте и гаса и текстил), злоупотребе и незаконито располагање друштвеном својином, несклад између претеране сигурности радног места и дугог чекања на посао и неравноправних услова запошљавања, неповољнијим условима и дужим чекањем на решавање стамбеног питања радника са нижим личним дохоцима и др (Берковић,

1986). Истовремено, утицај социјалних трансфера на неједнакост је неадекватан (пре свега због усмеравања пензија претежно ка богатијим слојевима становништва) и доводи до повећања почетне неједнакости у расподели, док су у расподели почетног дохотка (пре трансфера) изражене неповољне тенденције ка изједначавању дохотка (Вукотић-Цотич, 1992). “Општи је закључак да су економска и социјална политика у Србији без покрајина замениле своје улоге: такозвана економска политика умањује временом неједнакост у расподели почетног дохотка [...], а такозвана социјална политика, посредством новчаних трансфера, повећава ту неједнакост – иако сиромаштво поприма забрињавајуће размере” (Вукотић-Цотич, 1992: 161).

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих поједини аутори отворено доводе у питање оправданост “високих” циљева социјалистичке социјалне политике, заснованих на мењању друштва, уместо да она буде усмерена на ефикасно пружање помоћи друштва угроженим слојевима становништва (Пошарац, 1992). А. Пошарац сумира четири разлога за “дефектност” социјалне политике у Југославији, односно непостојање институционализованог и ваљаног програма помоћи угроженим слојевима: 1) “идеолошка заблуда да у социјализму неће бити сиромаштва” (из којег произилази тврдња да 'социјална политика у социјализму није првенствено усмерена ка маргиналним групама', 2) претежно рурални карактер сиромаштва који је био доминантан до почетка 90-их (и који као такав није представљао опасност по систем); 3) “грешке у дефинисању привредног система [које] нису могле а да се не односе и на област социјалне политике” и 4) споре промене привредно-системских решења (Пошарац, 1992: 11).

### **2.3. Обележја социјалне ситуације у Србији и систем социјалне заштите у периоду 1990-2000. године**

Са становишта размере и последица регресивних процеса у политичкој, економској, социјалној и укупној друштвеној сфери, период деведесетих представља најтежи период у новијој српској историји, са економским и социјалним последицама

које ни до данас нису сасвим превазиђене<sup>17</sup>. Под теретом економске кризе, међународне изолације, санкција и суочена са снажним приливом избеглица из Хрватске и Босне и Херцеговине, српска држава и друштво доживели су економски и социјални крах. Пад друштвеног производа и производње, растућа инфлација, драстично смањење реалне вредности плата и пензија, довели су до наглог сиромашења великог броја грађана, праћеног умножавањем социјалне патологије (криминала, корупције, различитих облика преступништва) и распадом система моралних вредности. У условима осетног и наглог раста сиромаштва и смањивања финансијских могућности државе, систем социјалне заштите је централизован, уз сужавање његових функција и циљева, а тешка финансијска ситуација у држави за последицу је имала ниска и често нередовна социјална давања. Због размера и дуготрајних последица политичке, економске и друштвене кризе 90-их, овај период назива се и периодом “социјалне катастрофе” (Лакићевић, 2013), “друштвене регресије” (Милосављевић, 1998), “разореног друштва” (Болчић, 2013).

С обзиром на ширину ове проблематике и предмет овог рада, пажња ће бити усмерена пре свега на социјалне последице кризе, обележја социјалне ситуације деведесетих, као и на карактеристике система социјалне заштите у овом периоду.

Иако се веровало да је СФР Југославија на почетку транзиције била у одређеној предности у односу на друге земље постсоцијалистичког блока због вишег дохотка по становнику, либералнијег политичког система у односу на друге социјалистичке земље, те предности су са распадом заједничке државе и ратовима, убрзо изгубљене. Од дела заједничке државе за коју се 1990. чинило да ће бити “прва држава из Источне Европе која ће се придружити Европској унији” (Антонић, 2009: 23), која је 1990. озаконила вишестраначје и започела својинску трансформацију, Србија је убрзо постала земља која је међународно изолована, чија је привреда упропашћена, која је војно и материјално исцрпљена учешћем у ратовима у Босни и

---

<sup>17</sup> После две и по деценије транзиције Србија се налази у малој групи земаља централне и источне Европе које нису достигле ниво бруто домаћег производа (БДП) из периода пре транзиције (у 2015. години БДП Србије био је 25% нижи него у 1989. години) (Арсић, 2016).

Хрватској (1991-1995), и чије је друштво у материјалном смислу враћено неколико деценија уназад (Антонић, 2009).

Изненадно погоршање спољних и унутрашњих прилика наступило је након деценије економске и друштвене кризе, током које је привредни раст стагнирао, а расли незапосленост и сиромаштво. Покушај реформи започет 1990. године са програмом макроекономске стабилизације (који је укључивао либерализацију цена и спољне трговине, почетак привредне реформе и приватизације и др) прекинут је распадом државе, а економска ситуација нагло је почела да се погоршава већ у другој половини 1990. и током 1991. године. Погоршање економске ситуације, како сумира А. Пошарац било је изражено кроз:

- пад индустријске производње (пад од 16% у целој Србији у периоду јануар-септембар 1991. у односу на исти период 1990);
- пад друштвеног производа (8,3% у 1990. у односу на 1989. годину);
- смањење запослености: за годину дана (јула 1990-јул 1991. године) број радника у друштвеном сектору привреде смањен је за око 151.000);
- неповољан однос броја пензионера и броја запослених и релативно висок износ просечне пензија у односу на зараде (један пензионер на 2,6 запослених, просечна пензија у износу од 85% просечне плате);
- високе трошкове пензијског система (трансфери по основу пензијско-инвалидског осигурања чинили су 13% друштвеног производа у Србији без покрајина);
- споро ослобађање од вишка запослених у односу на друге републике (у Србији без покрајина од новембра 1989. до јула 1991. запосленост у друштвеном сектору смањена је за 7%, наспрам 13,6% у Словенији и 14,8% у Хрватској);
- веома тешка ситуација у привреди, јер су многобројне фирме пред стечајем, а радници под претњом губитка радног места (крајем 1991. поднета је пријава за покретање стечаја у фирмама у којима је радило око 480.000 људи, или једна петина



запослених у друштвеном сектору, а током 1991. проблеме са солвентношћу имало је 12.000 предузећа са 1,44 милиона радника);

- смањује се учешће инвестиција у БДП-у (инвестиције у друштвеном сектору привреде Србије без покрајина смањене су са 25,6% у 1978. на 13,6% у 1989. години);

- привредно окружење не подстиче развој приватног сектора;

- одлаже се приватизација привреде, а значајна предузећа прелазе у власништво државе (Пошарац, 1992: 17-18).

Иако економска транзиција по правилу за последицу има смањење БДП-а у одређеном периоду, у Србији је тај пад, због кумулирања последица неповољних спољних и унутрашњих околности, био далеко израженији. Како указује М. Арсић, у другим европским земљама, транзициона рецесија најчешће би трајала три до четири године, а БДП би опао за 20%, док је урушавање привреде Србије трајало 12 година (од 1989. до 2000), а БДП је смањен за више од 50 одсто. Пад БДП-а током деведесетих одвијао се у две фазе. У првој, од 1989. до 1993, смањен је око 60%, највише као последица санкција које су уведене у мају 1992. и које су га преполовиле за свега неколико месеци, али и транзиционе рецесије, распада Југославије и хиперинфлације. У другој фази, од 1994. до 2000, која је отпочела програмом стабилизације Драгослава Аврамовића 1994. и делимичним укидањем санкција 1995, а завршила се сукобима на Косову и Метохији, НАТО бомбардовањем и обновом земље током 2000, БДП је порастао за 12,5%, и на крају деценије био је за 53% нижи у односу на 1989. годину (Арсић, 2016).

Најнегативнији економски показатељи забележени су 1993. и почетком 1994. године. Тај период и по објективним показатељима, али и по субјективним, у колективном памћењу грађана, представљају тачку најдубље економске и социјалне кризе српског друштва у скорој историји. Драстичан пад економске моћи државе оставио је тешке последице на животни стандард и социјалну сигурност грађана, о чему говоре подаци које износи М. Лакићевић:

- национални доходак по становнику је 1993. године пао испод 500 долара, у односу на 3.000 долара крајем осамдесетих, на ниво неразвијених земаља Африке и Азије;

- трошкови живота у децембру 1993. били су 1.039 пута већи него у новембру исте године, а од почетка године 6.203 пута;

- реална вредност зарада пала је на мање од једне четвртине нивоа из 1991, односно на једну петину у августу 1993. године;

- просечна плата крајем 1993. године износила је 12 немачких марака, а просечна пензија три марке (у октобру 1991. просечна плата била је 224 немачких марака, а 110 марака у истом месецу 1992. године).

- покривеност исплаћених пензија доприносима за пензијско-инвалидско осигурање износила је 15% у априлу 1993. године, а остатак средстава обезбеђиван је из примарне емисије;

- повећавају се сиромаштво, незапосленост и социјалне неједнакости (процењује се да се око 40% грађана налази испод линије сиромаштва, број незапослених рачунајући и раднике на принудном одмору износи око 2,1 милиона; појачава се друштвено раслојавање не на бази рада, већ на бази корупције, мита, нелегалног присвајања друштвене имовине, шверца, криминала и др);

- најмање две трећине становништва живело је од “сиве економије“, шверца и продаје вредних ствари из сопственог домаћинства;

- центри за социјални рад пружали су 1993. услуге за више од 360.000 корисника или око 4% укупне популације, док претходних година број корисника материјалног обезбеђења није достигао 1%;

- негативни трендови бележе се у здравственој заштити (смањује се број лекара, повећава се морбидитет становништва, заустављен је позитиван тренд у очекиваној дужини живота, пацијенти су на врхунцу кризе 1993. морали за операције

у болницама да са собом носе комплетну медицинску опрему и санитарски материјал, док је рад хитних здравствених служби зависио од расположивости бензина);

- смањује се обухват деце обавезним осмогодишњим образовањем (1995. године тај проценат износио је 70%, наспрам готово потпуног обухвата (98%) осамдесетих година);

- у области друштвене бриге о деци смањен је обухват деце целодневним боравком са 10% у октобру 1992. на 3% у марту 1993;

- за три године, од 1990. до 1993. број малолетних учинилаца кривичних дела повећан је скоро 50%, за 2.058 (Лакићевић, 2013).

Економска криза најтеже је погађала градско становништво без могућности да приходе или потрошњу допуне активностима у пољоприведи, а посебно пензионере. За велики број запослених радника и службеника, статус запосленог (као последица забране отпуштања) био је само формалан, јер су зараде биле ниске или се нису редовно исплаћивале. Са драматичним падом економске активности, у првој половини деведесетих бележи се значајан пораст сиромаштва, али и неједнакости. Према анализи А. Пошарац, у првој половини 1994. године у Србији без покрајина, сиромашно је било 35,6% становника Србији или 2,1 милиона људи, што је готово шест пута више него 1990. године (6,23% или 360.000 грађана са дневном потрошњом испод 4 долара по потрошачкој јединици домаћинства) (Пошарац, 1995).

Пораст сиромаштва већи је у градским срединама него међу руралним становништвом (учешће урбаног становништва међу укупно сиромашнима повећава се са 57% на 76,1%), док посматрано по социо-економским категоријама, највеће учешће имају породице рудара и индустријских радника (повећање учешћа у укупном броју сиромашних са 26,7% на 43,6%). Просечна расположива средства домаћинства приближавају се линији сиромаштва, што погађа све социо-економске категорије становништва, а највише домаћинства запослених у администрацији и пензионерска домаћинства (пад од 60 одсто и више). Такође се бележи и пораст

неједнакости у расподели, што показује повећање *Gini* коефицијента са 27,8 у 1990. на 31,2 у 1994. години. У условима општег сиромашења, као противтежа дубљем падању у сиромаштво код слојева који су се у стању оскудице нашли искључиво као последица економске кризе, сачувани су релативно пристојни услови становања, снабдевеност трајним потрошним добрима, одећом, обућом, као и образовне и културне навике (Пошарац, 1995).

Тенденције на тржишту рада такође су биле изразито регресивне и карактерисале су их, поред високе отворене и прикривене незапослености, високо учешће становништва у сивој економији и распрострањено непоштовање социјалних права која проистичу из радног односа, посебно код приватних послодаваца, где постоји одсуство контроле, висока толеранција на кршење прописа и примораност великог броја да прихвате било какво запослење. “Висока незапосленост не доводи, дакле, до суштинске противречности између запослених и незапослених, већ између оних који нуде било какав плаћени посао и оних који су приморани да прихвате било какво радно ангажовање и под било којим условима“ (Милосављевић, 1998: 14).

Г. Крстић наводи да је у економским активностима које учествују у стварању укупног друштвеног производа (регистрованог и нерегистрованог), сива економија износила 24% у 1991. години, 35,25 у 1993, 29% у 1995, а 25,7% у 1997. Највећи релативни значај, сива економија је имала у хиперинфлаторној 1993. години, кад је била већа од половине регистрованог БДП (54,4%) и већа од трећине укупне економске активности (35,2%) (Крстић, 1998: 395). У годинама најтеже кризе, сива економија постала је доминантан начин прерасподеле дохотка између државе и регуларног дела привреде и приватног сектора и становништва. У условима пада реалног дохотка од плата и пензија, приходи су надомешћивани пољопривредном производњом за сопствене потребе, или ангажманом у сивој економији, од које нису били изузети ни (формално) запослени у јавном сектору. “У Србији, у првој половини деведесетих успоставио се специфичан систем 'троструке економије', у којем је прву чинио јавни сектор, с преовлађујућом власничком, али и још снажнијом регулационом и редистрибутивном улогом државних апарата, другу је формирао

постепено напредујући приватни сектор, а трећу масовно нарасли сектор сиве и црне економије. Притом, границе између легалног (јавног и приватног) сектора, те паралегалне и илегалне економије нису биле ни јасне ни стабилне због слома нормативног и институционалног поретка у земљи” (Лазих, 2011: 208).

Убрзано смањење дохотка и његово уједначавање створило је, с једне стране, једнакост у сиромаштву у великом делу друштва, брисањем економских разлика између нижих и средњих слојева, руралног и урбаног становништва, док се са друге издвојило 10 одсто људи чији се положај оштро разликује од осталих чланова и друштва и код којих су концентрисана економска и политичка моћ (Пошарац, 1995). Период који је за већину грађана Србије обележен падом животног стандарда и борбом за голо преживљавање, био је истовремено и период у којем се одвијала огромна прерасподела политичке, економске и друштвене моћи који су обележили период “блокиране трансформације” од 1989. до 2000. године. Наиме, на почетку приватизације, Србија се “определила за модел “плитке”, добровољне и аутономне приватизације: с једне стране, запосленима је дата могућност да поред бесплатних акција, под повољним условима (с попустом и на отплату) откупе и додатне акције предузећа, док је с друге стране, омогућена неограничена екстерна куповина преосталог дела акција. Овакав избор био је све само не случајан, јер је “управљачкој структури оставља довољно простора за даљу директну (подржављени сектор) или индиректну (нереформисани “друштвени” или полуприватизовани сектор) контролу над економијом”, док се запосленима „нуди илузија о добровољности и праведности процеса приватизације” у којој се њихов минули рад уважава (Стојиљковић, 2011: 332).

Блокирана трансформација у основи је значила то да је у Србији, како констатује М. Лазих, “процес редистрибуције друштвеног богатства суштински контролисао врх дотадашње (социјалистичке) номенклатуре, спроводећи га примарно у властиту корист, уместо што је то – као у већини других постсоцијалистичких земаља – чинила нова елита, регрутована унутар некадашњих средњих слојева, као и средњих и нижих ешалона номенклатуре” (Лазих, 2011: 69).

Другим речима, појединци који су у претходном систему заузимали највише политичке и економске положаје, искористили су ову фазу транзиције да политичку моћ и друштвене положаје које су сачували, у условима вишестранања и већ извесне приватизације државног власништва, конвертују у приватно власништво. “Располагање државним власништвом, и фактичка контрола над 'друштвеним' власништвом [...], уз политичку доминацију [...] пружили су широке могућности поседницима власти да конвертују своје положаје у приватно власништво, односно да приватизацију учине главним инструментом властите акумулације капитала (прерасподељујући друштвено богатство самима себи)” (Лазих, 2011: 73).

Упркос блокираној трансформацији и паралелно са прерасподелом друштвеног богатства коју су вршили припадници некадашњег управљачког слоја из доба социјализма, у Србији је растао значај предузетништва, подстакнут легализацијом оснивања и деловања приватних фирми крајем осамдесетих. Како констатује С. Болчић, ранијих деценија је бити запослен значило, “готово без изузетка, бити запослен у друштвеној или државној фирми. Сада то више није случај. Ако знамо да се број запослених у друштвеним фирмама током деведесетих смањивао и да се број запослених у приватним фирмама повећавао, онда се може рећи да је запослити се, у то време, значило пре свега наћи посао у приватним фирмама” (Болчић, 2013: 206). Од 1991. до 2001. укупан број запослених смањен је за 566.000, с тим да је у друштвеном сектору смањен за више од 740.000 или 32,3%, док је у истом периоду запосленост у приватном сектору (иако са скромне полазне основе – прим. аутора), удвостручена (Вуковић, 2005). Поред јачања приватног сектора, током деведесетих уочавају се и трендови који говоре о преласку из класичног индустријског у постиндустријско друштво, као што је смањење удела запослених у производном сектору (индустрија, пољопривреда, рударство и др) у односу на терцијарни (различити видови услуга), са 52,2% укупне запослености производних грана у 1990. на 38,3% у 2000. години (Болчић, 2013).

Померање запослености ка приватном сектору и услугама, значајно је и као део процеса уобличавања интереса нових актера у социјалној сфери. Како указује С.

Болчић (Болчић, 2013), у предтранзиционом друштву Србије које је било хомогеније у социјално-структуралном погледу, радни народ је био више од пуког идеолошко-нормативног конструкта. Стога на почетку 21. века српско друштво није само у знаку распада социјалног блока радних људи, већ и у знаку изразите социјалне (интересне и егзистенцијалне) диференцијације и фрагментације, где се појављују релативно издвојене и повремено супротстављене друштвене групације. “Дојучерашњи велики слој радног народа 'разграђује' се и уместо њега настају релативно засебне и интересно супротстављене групације власника, предузетника, запослених у друштвеном и приватном сектору, групације стручњака (људи од знања) и обичних радника, групације запослених у тржишно пропулзивним и тржишно неповољним делатностима” (Болчић, 2013: 140).

Повећање сиромаштва, незапослености и пораст различитих облика друштвених девијација повећале су тражњу за материјалним давањима и различитим услугама социјалних служби, које материјалним ресурсима и институционалним капацитетима нису могле да одговоре увећаним потребама. Тежиште у ублажавању последица кризе по животни стандард заправо и није било на јачању улоге социјалних служби које би пружале подршку најугроженијима, већ на мешавини економских и социјалних мера које су захватале најшире слојеве становништва.

Заштита стандарда становништва, која се није односила специфично на сиромашне, одвијала се кроз ниске цене кључних добара (што је често за последицу имало несташице намирница које су онда набављане по вишим ценама на сивом тржишту) и заштиту радних места у друштвеном и државном сектору, односно забрану отпуштања, али уз врло ниске плате. Вођењем социјалне политике у подручју цена и радних односа у предузећима, држава је заправо у великој мери занемаривала директну подршку сиромашним грађанима (Богићевић, Крстић, Мијатовић, 2002).

Упркос негативним економским ефектима овакве политике по продуктивност и ефикасност привреде, овакав приступ имао је позитиван учинак по стабилност

власти, обезбеђујући политичку подршку нижих слојева. “У датим друштвено-економским условима, кад је у земљи легална активности била у великој мери замрла [...] владајући режим је добар део (опадајућег) друштвеног производа линеарно дистрибуирао, и то не више као плате за рад него као неку врсту опште социјалне помоћи, често у натуралном облику. Тако се - у свести најугроженијих, дакле, нижих слојева – режим почео појављивати као неизбежан гарант свакодневног преживљавања” (Лазих, 2011: 78).

Са становишта социјалне политике, раскид са периодом социјализма значио је и “раскид са поретком у ком је социјална политика представљала релевантан чинилац и разлог промена [...] (док је) транзиција самих фактора социјалне политике (политичког и економског система, науке, демографских карактеристика и идеолошке оријентације) представљала ограничење за постизање консензуса о начинима остваривања социјалне сигурности“ (Перишић, 2011: 483). Криза у којој се Србија налазила превазилазила је по својим изворима, обиму и сложености, могућности социјалне политике да значајније ублажи њене последице, а још мање да врши превентивну улогу. Према речима М. Милосављевића, “противречан положај социјалне заштите, изражен кроз истовремено висок раст потреба, не само за материјалним престаџама, и сужавања њених економских и институционалних могућности, утицао је на то да она сужавањем својих циљева, садржаја и метода поново поприма обележја социјалног старања” (Милосављевић, 2002: 15).

У условима растућег раскорака између увећања потреба и смањења материјалних могућности, прилагођавање је вршено кроз сужавање функција социјалне заштите, постављање државе за главног носиоца активности и централизацију управљања. Промене у социјалној заштити спроведене као реакција на погоршање социјалне ситуације нису биле само организационе природе, већ су се тичале и суштине социјалних функција државе, као и циљева и садржаја социјалне заштите. Кад је реч о садржајима социјалне заштите, покушај стварања јединственог система материјалног обезбеђења породице, наметнуо је запосленима у центрима за социјални рад, а првенствено социјалним радницима, низ административних послова



и практичних обавеза у вези са одлучивањем о дистрибуцији различитих видова материјалне помоћи. На тај начин су, као резултат институционалних и концептуалних промена, али и слабости самих институција и стручних радника, активности у социјалној заштити и социјалном раду попримиле “заштитарски” карактер. С друге стране, због измена у концепцији су готово нестале функције планирања, ограничене су функције праћења и проучавања социјалних појава и проблема, додатно смањене социјалне активности на локалном нивоу, а угашене су и поједине институције које су више деценија доприносиле унапређивању и развоју социјалног рада (Југословенска конференција за социјалне делатности, Виша школа за социјалне раднике у Београду, покрајински заводи за социјалну заштиту, Градски завод за проучавање социјалних проблема Града Београда) (Милосављевић, 2002). Сужавање функција институција социјалне заштите, нарочито у делу истраживања и планирања, имаће за последицу и стварање простора за невладине истраживачке организације и различите врсте консултаната да у периоду после 2000. године преузму од маргинализованих државних институција и њихових кадрова водећу улогу у спровођењу истраживања у овој области, у планирању и креирању политика, и повећају свој утицај на доносиоце одлука.

Пракса централизованог управљања и одлучивања, у комбинацији са волонтаристичко-утилитарним моделом глобалне политике државе, произвела је и низ других проблема као што су: могућност узурпације и злоупотреба у којима угрожени немају коме да се обрате за помоћ, усмеравање јавних прихода (над чијим убирањем није остварила контролу) према политичким потребама и критеријумима (нпр. усмеравање исплате плата и других обавеза у делове привреде или друштвених делатности где је постојао већи ризик од социјалног бунта), губитак везе између улагања у фондове обавезног осигурања и садржаја и нивоа права уз сврставање запослених у кориснике социјалне заштите и свођење социјалних права на старање о укупном становништву, по приоритету и селекцији које одређује држава (Милосављевић, 1998).

М. Милосављевић сумирао је позитивне и негативне ефекте институционалних промена у социјалној заштити, убрајајући у позитивне: „уједначавање нормативно-правне основе социјалне заштите, а нарочито у погледу материјалног обезбеђења породице [...], могућност да се остварује уједначен институционални развој, али је она 'пропуштена' због скромних материјалних могућности за инвестиције у развој социјалне заштите [...] (и) могућност уједначавања стандарда, методологије и организације“ (Милосављевић, 2002: 14). Као негативне ефекте исти аутор наводи: потискивање улоге локалних власти, посебно општина, преузимањем кључних улога од стране државе; смањење самоиницијативе грађана; повећање бирократизације социјалних служби; смањење реалне друштвене контроле над установама социјалне заштите и увећање могућности мита, корупције, злоупотреба и сл; смањење ионако скромне могућности доприноса хуманитарних организација; потискивање социјалних радника из појединих области (нпр. здравство и образовање), као последица “секторског” и “ресорног” затварања између појединих јавних друштвених служби (Милосављевић, 2002: 14). Шире посматрано, карактеристике социјалне политике југословенског друштва деведесетих јесу недостатак осмишљене концепције и модела, јаз између економских могућности и растућих социјалних потреба становништва, услед чега “социјалне интервенције државе угрожавају економску супстанцу у корист очувања социјалног мира” (Милосављевић, 1998: 23). Парадоксално, једна од карактеристика ове политике је да системи социјалне сигурности, без обзира на коренито измењен укупан друштвени и економски амбијент, нису претрпели никакве суштинске промене нити реформе, изузев “козметичких” које су ишле ка ширењу поља државне интервенције и подржављењу друштвених делатности и система социјалне сигурности, проширивању или поштравању појединих права, а да притом нису битније мењани садржаји и врсте социјалних права (Милосављевић, 2002). Поједини аутори овај период означавају као период квази-етаизма у социјалној политици у којем је, за разлику од претходног периода етатизма, држава задржала највећи део обавеза, али без могућности да их испуни (Perišić, Vidojević, 2015).

Државна подршка сиромашнима регулисана је законима који уређују систем социјалне (а делимично и дечије) заштите. Почев од деведесетих, део активности на овом пољу одвија се на нивоу локалних самоуправа и уз значајно учешће цивилног сектора (Вуковић, 2009). Програми социјалне помоћи усмерени су на део становништва у ризику од сиромаштва и социјалне искључености а преваходно на: “лица неспособна за рад [...], породице са већим бројем деце, самохране родитеље, децу без родитељског старања, ратне ветеране, цивилне жртве рата, децу и старе“ (Вуковић, 2009: 235). Од готовинских накнада највећи значај за заштиту сиромашних имају материјално обезбеђење породице (МОП) и дечји додатак. Поред финансијских накнада дефинисаних у оквиру социјалне и дечије заштите, подршка сиромашнима укључивала је и низ других давања у новцу и натури, међу које су спадали и “помоћ у трошковима грева, електричне енергије, субвенционисање комуналних трошкова, организована исхрана у народним кухињама, једнократне помоћи у натури” (Богићевић, 2002: 43).

Упркос снажној централизацији током деведесетих, систем државне подршке сиромашнима у Србији задржао је одређене карактеристике децентрализованог система. У пракси, република је обезбеђивала највећи део средстава из буџета за исплату новчаних накнада, док су локалне самоуправе обезбеђивале средства за додатне облике законом предвиђене државне помоћи сиромашнима (једнократне помоћи у новцу натури и услугама, увећање гарантованих износа накнада чије је финансирање у надлежности републике). Кад је реч о услугама у социјалној заштити, у надлежност Републике пренети су право на смештај у установу у свим својим сегментима (план мреже, оснивачка права, обезбеђивање средстава за изградњу и опремање, као и пружање услуга), породични смештај и сва права на стална новчана давања. У надлежности општина остало је финансирање отворених облика заштите (установе за дневни боравак корисника, помоћ и нега у кући, рад клубова), са недовољним средствима за њихов даљи развој, те су ретке општине које их обезбеђују (Влада РС, 2005б).

У другој половини деведесетих (1995-1999) смањено је учешће (реализованих) трошкова државне помоћи сиромашнима у буџету са 16,7% на 9,8% у 1999, уз значајна кашњења у исплати помоћи. Учешће трошкова основног инструмента подршке сиромашнима - материјалног обезбеђења породице (МОП) - у буџету у периоду 1998-2000. године смањује се са 0,4% на 0,2%, а средства за финансирање МОП-а расту спорије од укупних трошкова социјалне заштите (Богићевић, 2002). Највеће учешће у укупним издвајањима за сиромашне имали су дечји додаци, као комбинована мера социјалне и популационе политике (77,9% у периоду 1995-2001). У 2000. години 425.333 деце, односно 251.472 породице примало је дечји додатак, а за ову накнаду издвојено је 42,3% укупних трошкова помоћи сиромашнима. Као и у случају МОП-а, у другој половини деведесетих број корисника дечјег додатка је 2000. године око 40% мањи у односу на 1996. годину (Богићевић, 2002).

**Табела бр. 4: Број корисника МОП-а у периоду 1996-2000. године**

Број корисника	децембар 1996.	децембар 1997.	децембар 1998.	децембар 1999.	новембар 2000.	децембар 2000.
Породице	39.978	34.937	32.358	31.409	25.326	30.736
Појединци	85.742	75.292	70.417	67.532	52.413	66.560

Извор: Богићевић, 2002: 56

**Табела бр. 5: Носиоци права на МОП према социјално-економском статусу (1998-2000)**

Радни статус носиоца права	1998.	Учешће (у %)	1999.	Учешће (у %)	2000.	Учешће (у %)
Запослени	877	2,7	771	2,5	827	2,7
Самостална делатност	80	0,3	79	0,2	88	0,3
Пољопривредници	308	0,9	297	0,9	338	1,1

Пензионери	202	0,6	214	0,7	223	0,7
Незапослени	16.287	50,3	15.934	50,7	15.769	51,3
Деца	401	1,2	364	1,2	329	1
Неспособни за рад	14.133	43,7	13.678	43,6	13.081	42,6
Остали	70	0,2	72	0,2	81	0,3
Укупно	32.358	100	31.409	100	30.376	100

Извор: Богићевић, 2002: 57

#### **2.4. Реформе у области социјалне заштите после 2000. године**

Политичке промене у Србији крајем 2000. године и смена режима означиле су почетак крупних промена у области социјалне политике. Улазак у процес успостављања тржишне привреде кроз либерализацију цена, реструктурирање и приватизацију привреде, успостављање монетарне и фискалне стабилности, значило је да Србија више не може да базира социјалну политику на инфлаторном финансирању социјалних давања, фиктивној запослености и ниским ценама основних намирница и услуга, односно да је потребно креирати нови модел социјалне политике. Разлог за овај заокрет није везан само за политички дисконтинуитет за који се нова власт залагала, већ и за континуирано праћење и контролу активности владе од стране међународне заједнице, од чије финансијске подршке је крхка српска демократија умногоме зависила.

Поред проблема са којима се типично сусрећу транзиционе земље кад крећу у економске реформе (ограничена буџетска средства, истовремено спровођење великог броја реформи, пораст незапослености као резултат реструктурирања привреде и др), Србија је на почетку транзиције била оптерећена и додатним, пре свега политичким проблемима, који нису били својствени другим транзиционим земљама, као што су уређивање односа са Црном Гором, питања статуса Косова и сарадња са

Међународним трибуналом за ратне злочине у Хагу. Такође, Србија је током деведесетих искусила и значајније смањење БДП у односу на друге земље у транзицији (БДП је био 53% нижи у 2000. години у односу на 1989. годину), који нису само производ привредне политике, већ и дуготрајних међународних санкција и НАТО бомбардовања<sup>18</sup>.

У раној фази транзиције, социјалној политици придаван је релативно велики значај, пре свега због тешке социјалне ситуације у земљи која је захтевала хитне мере, као и због предстојећег реструктурирања привреде, услед којег је очекивано да у наредних неколико година, велики број радника остане без ионако ниских или нередовних доходака. У првој половини 2000. године око 2,8 милиона или 36,5% грађана Србије било је сиромашно према доходу (мање од 30 долара месечно), а 1,4 милиона или 18,2% је било апсолутно сиромашно (располажући са мање од 20 америчких долара месечно). Натпросечно је ризику сиромаштва било изложено градско становништво, вишечлана домаћинства са децом, деца до 18 година, као и домаћинства чији је носилац незапослен, односно индустријски радник (Крстић, 2002).

Као што је већ описано у претходном делу поглавља, током деведесетих се социјална политика заснивала пре свега на мерама чији је циљ био да ублаже пад животног стандарда најшире популације (пре свега забрана отпуштања и одржавање ниских цена основних животних намирница и услуга). Истовремено, донаторска помоћ омогућила је да социјална давања постану редовна, а законске промене (Закон о финансијској подршци породицама са децом) су омогућиле делимично повећање права сиромашних (Мијатовић, 2003а).

---

<sup>18</sup> Рат на Косову изазвао је пад БДП од 16% само у 1999. години, као последица прекида у производњи и трговини и уништених производних постројења (World Bank, 2001а).

#### **2.4.1. Враћање дугова корисницима социјалне помоћи**

Систем социјалне заштите крајем 2000. био је суочен са огромним финансијским проблемима и није могао да испуњава своје основне функције кад је реч о помоћи социјално угроженима. У сличном положају су били и корисници других права (нпр. из области дечје заштите), будући да су накнаде исплаћиване са вишемесечним и вишегодишњим закашњењем. С обзиром да се буџетски приходи нису могли поправити у року од свега неколико месеци, заостале накнаде за социјална давања исплаћене су у значајној мери захваљујућу подршци донатора. Велики део заосталих обавеза исплаћен је у децембру 2000. и током 2001. године (Богићевић, 2003).

Интервентне мере спроведене су тако што је из буџета успостављена редовност свих исплата, месец за месец, а за ванредне исплате, које су подразумевале и исплату кумулираних дуговања, формиран је Фонд за једнократну помоћ. “Кроз овај фонд усмерена су донаторска средства и враћени затечени дугови: 26-32 месеца неисплаћених дечјих додатака, социјалне помоћи и туђе неге и помоћи, као и једнократна давања свим корисницима дечјих додатака, самохраним родитељима чија су деца корисници дечјих додатака, у два наврата корисницима социјалне помоћи и примаоцима накнаде за туђу негу и помоћ. Поред тога, фонд је редовно током годину дана подржавао 12 хиљада сиромашних породица које нису могле да стекну право на социјалну помоћ искључиво због децентрализације доходног цензуса по општинама. Из буџетских средстава транзиторно је подржано 46 хиљада најсиромашнијих породица приликом поскупљења струје, а донаторским средствима покривени су вишегодишњи нагомилани дугови за струју корисника социјалне помоћи” (Влада РС, 2003: 100). Донаторска средства била су употребљена и за снабдевање домова храном и лековима, трајним потрошним добрима и опремом, за реконструкцију домова у најлошијем стању, као и једног броја колективних центара за избегла и расељена лица (Матковић, Симић, 2005). Захваљујући успостављању редовности у исплатама, надокнађивању заосталих обавеза и допунских програми финансираних из донација, на почетку 2000-их значајно је повећан број корисника како материјалног обезбеђења породице, тако и дечјих додатака. Број корисника

МОП-а повећан је са 67.000 у децембру 2000, на 115.000 у децембру 2001, односно 125.000 у децембру 2002. године, док је број корисника дечјег додатка повећан за годину дана са 494.000 на 665.000, колико је износио крајем 2001. године (Мијатовић, 2003а).

#### **2.4.2. Циљеви нове политике у области социјалне заштите**

Паралелно са спровођењем интервентних мера, започет је рад на припреми реформе у систему државне подршке сиромашнима, кроз утврђивање краткорочних и дугорочних циљева. Према Г. Матковић, “дугорочно посматрано основни циљеви социјалне заштите су: 1) помоћ појединцу и породици да оствари минималну социјалну сигурност, пре свега мерама активне социјалне политике и спречавањем свих облика социјалне искључености; 2) обезбеђивање услова за независан живот инвалида; 3) помоћ старим лицима која не могу да се брину о себи; 4) брига о деци без родитељског старања, са нагласком на смањење броја деце у институцијама социјалне заштите, подстицању развоја хранитељства и давање подршке природним породицама, 5) подршка породицама у ризичним групама, са тешкоћама у породичним односима, са инвалидима, децом са поремећајима и тешкоћама у развоју, тешко оболелим старим лицима, нефункционалним члановима; 6) подстицање рађања и подршка функционалним породицама са већим бројем деце и 7) спречавање насиља и пружање помоћи жртвама насиља” (Матковић, 2003: 24). С друге стране, као краткорочни циљеви, поред успостављања редовности социјалних давања, означени су: “утврђивање нових критеријума за идентификовање материјално најугроженијих породица; коришћење централизованог, уместо децентрализованог приступа; утврђивање границе сиромаштва која се неће везивати за плате, већ за стварну потрошњу најсиромашнијих група; ревизију појединих права из других делова система социјалне заштите која су усмерена ка мање сиромашним слојевима; формирање Фонда за једнократну помоћ сиромашним породицама са децом; формирање група на локалном нивоу које ће омогућити боље таргетирање сиромашних породица са децом“ (Матковић, 2003: 24-25).



Будући развој социјалне заштите заснован је на децентрализацији (држава не треба да буде једини финансијер, организатор и пружалац услуга), повлачењу социјалне политике из предузећа, рационализацији (која подразумева усклађивање права са финансијским могућностима друштва), једнакој доступности помоћи и њеном усмеравању на најугроженије, као и на већој одговорности појединца да обезбеди сигурност за себе и своју породицу, посредством јачања улоге активних мера социјалне политике и других мера “које неће подстицати дугорочну или чак вишегенерацијску зависност од социјалне помоћи државе” (Матковић, Симић, 2005: 347). “Из ових основних постулата произишло је да у домену накнада промене треба да се крећу у правцу успостављања апсолутне линије сиромаштва једнаке на целој територији Србије чија ће се реална вредност одржавати индексирањем трошкова живота, уз континуирани приступ правима и боље таргетирање корисника” (Матковић, Симић, 2005: 347-348).

Слична схватања о правцу промена у државној подршци сиромашнима на почетку реформе заступао је и Б. Мијатовић који полази од тога да је Србија у основи има “модеран и добар систем социјалне помоћи, заснован на таргетирању, тј. усмеравању помоћи онима за које се тестирањем установи да су сиромашни”, док су промене потребне у решењима нижег ранга (Мијатовић, 2003б: 50). То укључује релаксирање строгих услова за стицање права, како би социјална помоћ била значајнија за сиромашне, успостављање апсолутне линије сиромаштва, укидање различитих општинских услова за остваривање права, као и укидање двојног карактера дечјег додатка (Мијатовић, 2003б).

Спровођење реформи у области социјалних услуга одвијало се кроз два основна механизма: реформске пројекте и посебне фондове за финансирање пројеката на локалном нивоу. У току 2002. године отпочеле су активности на више реформских пројеката са циљем развоја хранитељства, трансформације институција, развоја интегралне социјалне заштите на локалном нивоу, унапређења стандарда стручног рада и др (Матковић, Симић, 2005). У области услуга, сматрано је да промене треба да обезбеде доступност услуга у социјалној заштити, њихово обликовање у складу са потребама корисника и могућност избора, што ће се постићи

кроз процесе децентрализације, деинституционализације и развоја алтернативних облика социјалне заштите и укључивање невладиних организација и других актера. У циљу развоја алтернативних облика социјалне заштите и укључивања невладиних организација, формиран је Фонд за социјалне иновације (2003), са идејом да финансира пројекте на локалном нивоу који су у складу са „Стратегијом за смањење сиромаштва“. Предност је дата пројектима који нагласак стављају на деинституционализацију (пружањем подршке породици или развојем алтернативних услуга), као и локалним пројектима који захтевају средства само у почетној фази и могу се даље финансирати из локалних извора. Поред НВО, прописано је и да приступ Фонду имају и све институције социјалне заштите, чиме је истовремено представљао механизам за спровођење реформе, децентрализацију и јачање партнерства владиног и невладиног сектора (Влада РС, 2003: 108). Оснивање фонда није било мотивисано идејом о разградњи постојећег (државног) и формирању паралелног комерцијалног социјалне заштите, већ намером да се обезбеде одрживост и квалитет у пружању услуга, због чега је велики значај придат партнерству између државних институција и организација цивилног друштва. Један од главних критеријума за добијање подршке за локалне пројекте, у оквиру другог круга позива Фонда за достављање предлога, установљено је партнерство између центара за социјални рад и цивилног друштва (Арандаренко, Голицин, 2006).<sup>19</sup>

#### **2.4.3 Промене у инструментима државне подршке сиромашнима – МОП и дечји додатак**

Детаљнији предлози за реформу државне подршке сиромашнима изнети су у две студије Центра за либерално-демократске студије рађене за потребе Министарства за социјална питања, у којем је учествовала готово иста група аутора (Богићевић, Крстић, Мијатовић, 2002 и Богићевић, Крстић, Мијатовић, Милановић,

---

<sup>19</sup> У извесној мери, реформски концепт примењен у Србији повезан је са приступом реформи социјалних служби заснованом на принципу квазитржишта, у оквиру којег се активности служби из јавног сектора покушавају ускладити са начином деловања организација из приватног сектора, најчешће кроз подуговарање дела услуга (Спикер, 2013).

2003). Планиране мере разматране су и у документима Светске банке (World Bank 2001a, World Bank 2001b) у којима је дефинисана транзициона стратегија за Србију ове институције и предложен оквир економских, социјалних и институционалних реформи у Србији. Улози Светске банке посвећено је више пажње у трећем поглављу, због чега документи и активности ове институције неће бити детаљно представљени на овом месту, већ ће тежиште бити на исходима реформског процеса, односно усвојеним законима и стратегијама.

Прва студија о сиромаштву ЦЛДС-а (Богичевић, Крстић, Мијатовић, 2002) садржи анализу сиромаштва (на основу дохотка)<sup>20</sup> и предлоге за краткорочну реформу система државне подршке сиромашнима (Богичевић, Крстић, Мијатовић, 2002). Као основни циљеви нове стратегије означени су: 1) смањење броја сиромашних, 2) смањење дубине сиромаштва и 3) ефикасно коришћење средстава, тј. “максимирање резултата на основу расположивих ресурса” (Мијатовић, 2002б: 94). Конкретнији реформски предлози у овој области превасходно су усмерени на два основна инструмента – материјално обезбеђење породице и дечји додатак.

Материјално обезбеђење породице конципирано је као месечна накнада у готовини намењена појединцима и породицама чији су приходи испод нивоа социјалне сигурности. Према “Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана” (1991), она се утврђује као проценат основице коју чини просечна зарада у привреди у локалној самоуправи (а која не може бити виша од просечне зараде у привреди Републике). Поред тога, примаоци помоћи потребно је да испуне низ додатних критеријума у погледу величине стамбеног простора, поседовања земљишта, покретне или непокретне имовине, редовног школовања, начина престанка радног односа, располагања наследством и др<sup>21</sup>. Висина накнаде

---

<sup>20</sup> Анализа је рађена на основу дохотка, због упоредивости са ранијим студијама сиромаштва у Југославији и веће могућности поређења неједнакости дохотка у међународним оквирима, али уз јасан став да је потрошња адекватнији агрегат за мерење сиромаштва због веће равномерности потрошње у поређењу са дохотком, великог учешћа сиве економије и натуралне потрошње (Крстић, 2002: 11).

<sup>21</sup> Према “Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана”, чл. 12, “право на материјално обезбеђење има појединац, односно породица, која нема приходе, или има мањи приход од нивоа социјалне сигурности утврђеног овим законом, под условом, да: 1) осим стамбеног простора који одговара потребама појединца, односно породице и окућнице у површини до 0,5

утврђује се као разлика између нивоа социјалне заштите и висине прихода појединца, односно породице, што проверавају надлежни у центрима за социјални рад провером документације и стања на терену. Ревизија права на коришћење МОП-а врши се једном годишње и може се продужавати неограничено докле год постоји егзистенцијална угроженост (Богићевић, 2002).

У систему финансијске подршке сиромашнима, по броју корисника и величини издвајања, важну улогу има и главни инструмент друштвене бриге о деци, дечји додатак, чији циљеви се тичу уједначавања нивоа задовољавања развојних потреба деце, помоћи породици у остваривању њених функција и посебне заштите породица са трећим дететом. Право на дечји додатак остварује се за прво троје деце у породици, са изузетком породица са пребивалиштем у општинама са негативном стопом природног прираштаја (што је случај у 152 од 161 општине у Србији) и не искључује могућност остваривања права на друге облике заштите (социјална помоћ, додатак за туђу негу). За прво двоје деце у породици, примање дечјег додатка условљено је материјалним статусом породице, где је цензус утврђен као 50% проценат просечне зараде у привреди (уколико је општински просек већи од републичког, примењује се општински), уз додатни критеријум који се тиче висине катастарског прихода који су нешто блажи него код МОП-а. Износ дечјег додатка зависи од статуса родитеља (за децу без родитељског старања и децу самохраних

---

хектара нема других непокретности, осим ако је дата сагласност за укњижбу права хипотеке до намирења валоризованих трошкова датих по основу права на материјално обезбеђење; 2) се појединац, односно члан породице, а који је способан за рад, уколико не обавља никакву делатност, налази на редовном школовању, води на евиденцији незапослених лица и није одбио понуђено запослење, радно ангажовање на привременим, повременим и сезонским пословима стручно оспособљавање, преквалификацију, доквалификацију или основно образовање; 3) појединац, односно члан породице није самовољно напустио радни однос, или да му радни однос није престао по основу изречене дисциплинске мере; 4) се појединац, односно члан породице, у последње две године, није одрекао права на наслеђивање покретне и непокретне имовине и имовинских права, чија вредност, у моменту подношења захтева, прелази висину двоструког износа новчане помоћи, коју би појединац, односно породица, остварила по овом закону; 5) појединац, односно члан породице, у последње две године од дана подношења захтева није отуђио имовину, чија вредност, у моменту подношења захтева, прелази висину двоструког износа новчане помоћи, коју би појединац, односно породица, остварила по овом закону; 6) појединац, односно члан породице, не поседује покретну имовину чијим коришћењем, или отуђењем, без угрожавања основних животних потреба, може обезбедити средства, у висини шестоструког износа материјалног обезбеђења, које би му било утврђено, по овом закону, у моменту подношења захтева” (1991: 4-5).

родитеља цензус се увећана за 20%) и редоследа рођења детета, тако што се износ накнаде увећава за свако наредно дете (20% за прво дете, 25% за друго и 30% за треће дете) (Богичевић, 2002).

Концепт социјалне помоћи, упркос недостацима, оцењен је као у основи добар и адекватан барем у средњем року. Стога, закључено је да и реформисани систем треба да се заснива на следећа четири елемента: “1) линији сиромаштва, која на основу утврђених средстава, одваја оне који су се квалификовали за социјалну помоћ од оних који нису, 2) утврђивање средстава појединца, односно породице, као основе за одређивање оних који су сиромашни; 3) допуњавање средстава појединца, односно породице, до линије сиромаштва, тј. исплата разлике између линије сиромаштва и расположивих средстава појединца, односно породице из државног буџета; 4) уређивање и финансирање система од стране Републике” (Мијатовић, 2002б: 96).

Међу битне слабости затеченог система материјалног обезбеђења породице, Б. Мијатовић наводи:

- Линија сиромаштва одређена је као релативна, што онемогућава да се број корисника социјалне помоћи повећава у економским кризама кад се доходак смањује, уместо да се са општим смањењем дохотка снижава и линија сиромаштва, па број сиромашних остаје константан. Уместо тога, предлаже се увођење јединствене апсолутне линије сиромаштва на целој територији државе. Таква линија требало би да буде примерена финансијским могућностима државе, а усклађивала би са трошковима живота и обезбедила би повољнији третман вишечланим породицама у утврђивању линије сиромаштва, а дестимулисала радно способне кориснике.

- Низак проценат помоћи за чланове домаћинства који нису носиоци (по 20% за другог и трећег члана, по 5% за четвртог и петог и по 0% за све остале). Такво решење дискриминише вишечлане породице, које су према свим истраживањима натпросечно сиромашна (72% породица које користе социјалну помоћ су једночлане или двочлане). У неповољнији положај стављене су вишечлане породице без деце, будући да породице са децом допуњују приходе кроз дечји додатак.

- Коришћење општинског, а не републичког просека плате у привреди као основ за остваривање права, чиме су стављени су у неједнак положај грађани из различитих општина, без обзира на мале разлике у трошковима живота између општина будући да већина прехрамбених намирница, комуналних услуга и др. има исту цену у целој Србији. Последица тога су значајне варијације у висини социјалне помоћи у зависности од општине и стварање хоризонталне неједнакости међу корисницима.<sup>22</sup>

С друге стране, у општинама у којима су плате у привреди веће од републичког просека, при обрачуну права примењује се републички просек, чиме се неки грађани искључују из остварења права, али се постиже уштеда финансијских средстава;

- Поседовање земље површине веће од 0,5 хектара као довољан разлог за одбијање захтева за социјалну помоћ (што је често случај са старачким домаћинствима на селу), као и искључивање из социјалне помоћи свих који поседују ма какву имовину изнад стамбеног простора који одговара потребама породице (што онемогућава коришћење социјалне помоћи у случају кад домаћинство привремено остане без средстава) (Мијатовић, 2002б).

Кад је реч о дечјим додацима, поред потребе да се преиспитају двоструки циљеви дечјег додатка (у правцу модификације постојећег система или раздвајања инструмената социјалне и популационе политике), сугерисано је да би боље таргетирање дечјих додатака омогућило да се повећа ефикасност накнаде са расположивим финансијским средствима, јер због слабих механизма контроле ову накнаду често користе и они који нису сиромашни (Мијатовић, 2002б).

У студији која је уследила, изнети су нови предлози у вези с реформом и детаљније анализе, али је њену суштинску новину представљало унапређење методологије и нови подаци о сиромаштву, на основу Анкете о животном стандарду спроведене 2002. године, уз подршку Светске банке.

---

<sup>22</sup> У марту 2001. године, износ МОП-а кретао се у распону од 181,5 до 1.233 динара (од 6 до 41,1 немачких марака) за појединца, а за породицу са пет и више чланова од 363 динара до 2.466 динара (од 12 до 82,2 немачке марке) (Богићевић, 2002).

Законодавне промене које су уследиле одражавале су суштину реформског концепта, без обзира што нису примењена сва конкретна решења која су изношена као предлози (нпр. уклањање услова о поседовању земљишта површине веће од 0,5 хектара као разлога одбијања захтева за социјалну помоћ). Новим “Законом о финансијској подршци породици са децом”, који је донет 2002. (и допуњен амандманима 2005. године) раздвојене су функције социјалне и популационе политике, које ће се убудуће остваривати кроз два инструмента – дечји и родитељски додатак. Дечји додатак дефинисан је као мера социјалне политике, намењен искључиво социјално угроженим породицама са децом. Износ дечјег додатка изједначен је за сву децу независно од редоследа рођења и укинута су разлике између општина код имовинског цензуса у најсиромашнијим подручјима и обезбеђено очување реалне вредности накнада индексацијом са трошковима живота. За децу самохраних родитеља и децу са посебним потребама предвиђени су повољнији услови за остваривање права, кроз имовински цензус који се увећава за 30%. С друге стране, родитељски додатак предвиђен је као универзална накнада из области социјалне политике, која се исплаћује једнократно приликом рођења детета (Влада РС, 2003). Укидање регионалних и општинских разлика у критеријумима за приступ правима и плаћању побољшао је таргетираност сиромашних у општинама са релативно високом стопом сиромаштва. Таргетираност је такође побољшана и додавањем провере имовине уз проверу прихода. Поменути закон укинуо је “аутоматско право на дечји додатак за треће и свако следеће дете” [...], увео тест имовинског стања за прво четворо деце и ограничио прво на додатак само за прво четворо деце у породици (и) увезао добијање дечјег похађање наставе школске деце” (Светска банка, 2009: 49).<sup>23</sup>

Измене и допуне „Закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана“, који је донет 1991. и који је претрпео неколико измена, усвојене

---

<sup>23</sup> Каснијим изменама Закона из 2009. године прецизније су регулисане накнаде за време породилског одсуства запосленим мајкама, како би се спречиле злоупотребе, и омогућено остваривање овог права старатељима и хранитељима и за више од четворо деце (Влада РС, 2011).

су 2001. и 2004. године<sup>24</sup>. Најважнија промена је укидање разлике по општинама у критеријумима за материјалног обезбеђења и увођење јединствене апсолутне линије сиромаштва на републичком нивоу, чија се вредност усклађивала са трошковима живота. Поред тога, домаћинствима са већином радно способних чланова приступ МОП-у ограничен је на девет месеци годишње “како би се подстакло запошљавање и спречило давање помоћи у периоду повећање сезонске потражње за ванредним пословима када је редован приход више изгледан али га је тешко проценити и верификовати” (Светска банка, 2009: 49). Промене су се такође огледале и у ревизији права, провери документације и давања овлашћења органима центара за социјални рад да самосталније одлучују у појединим случајевима (Вуковић, 2005).

Ипак, упркос намери да се кроз измене закона финансијским инструментима обухвати већи број сиромашних, домет реформе на укупно смањење сиромаштва био је опредељен финансијским могућностима, односно укупним расположивим средствима (Мијатовић, 2003в).<sup>25</sup> “Стога основни елеменат стратегије мора бити свест о ограниченим могућностима финансирања и о нужности да се ниво подршке одређује не према томе колико би било потребно, него колико држава може да издвоји. Вероватно је да је горња граница финансијских могућности 1% друштвеног производа (БДП-а) Србије, што је око УС\$ 100 милиона годишње. Сиромашна држава не може да буде великодушна према сиромашнима” (Мијатовић, 2002б: 95).

Реформа система подршке сиромашних од самог почетка се одвијала уз стручну и финансијску помоћ Светске банке. Кроз саветодавну и техничку помоћ,

---

<sup>24</sup> Као права у социјалној заштити у “Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана” утврђени су: “1) материјално обезбеђење; 2) додатак за помоћ и негу другог лица; 3) помоћ за оспособљавање за рад; 4) помоћ у кући, дневни боравак, привремени смештај у прихватилиште и прихватну станицу, смештај у установу или смештај у другу породицу; 5) услуге социјалног рада; 6) опрема корисника за смештај у установу социјалне заштите или другу породицу; 7) једнократна помоћ” (1991: 3). Прва три наведена права, смештај у установу социјалне заштите или другу породицу и услуге социјалног рада, представљају права од општег интереса у надлежности Републике. Остваривање преосталих права у надлежности локалних самоуправа, које, у складу с материјалним могућностима, могу да обезбеде и већи обим права од законом предвиђеног или повољније услове за остваривање (Вуковић, 2005).

<sup>25</sup> Б. Мијатовић наводи да, док су узроци сиромаштва “подручје других економских и социјалних политика“, „Стратегија за смањење сиромаштва“ треба да буде усмерена на “ублажавање последица сиромаштва у целој популацији и, посебно, код појединих угрожених група“ (Мијатовић, 2003в: 355).



Светска банка је подржала реализацију истраживања и унапређење података о обиму и карактеристикама сиромаштва у Србији, изградњу капацитета за праћење сиромаштва (пре свега званичне статистике), а подршка је пружена и у виду различитих извештаја (background papers) који су доносиоцима одлука давали преглед стања у кључним областима и нудили смернице и приоритете за деловање у складу са идентификованим проблемима (World Bank, 2001b).

На изради прве анализе сиромаштва у Србији Светске банке („Serbia and Montenegro Poverty Assessment“, у два дела) радио је заједнички тим Светске банке и партнера из Србије и Црне Горе (на челу српског тима била је тадашња министарка за социјална питања Гордана Матковић), а њени главни налази представљају консензусни поглед на сиромаштво постигнут у сарадњи са властима Србије и Црне Горе (World Bank, 2003). Извештај Светске банке даје преглед карактеристика сиромаштва у Србији, оцену постојећег система и приоритете за будуће политике које би требало да воде смањивању сиромаштва. Трогодишњи програм подршке (2002-2005) подразумевао је, на самом почетку, спровођење истраживања о сиромаштву (2002. и 2003. године) ради унапређења података, иза којег ће (у 2003. години) уследити израда извештаја о сиромаштву и евалуација система социјалне помоћи у Србији. Даље је у 2004. планирана израда извештаја о изградњи статистичког система за праћење сиромаштва, о хроничном сиромаштву и социјалној искључености, сиромаштву у руралним подручјима и о развоју приватног сектора, тржишту рада и сиромаштву, док би у 2005. била обрађена питања реструктурирања предузећа и незапослености, рањивост од сиромаштва и реформа здравственог система, као и мапа сиромаштва у Србији и Црној Гори (World Bank, 2003: 2). У извештају се наводи да:

- апсолутно сиромаштво погађа сваку десету особу у Србији и Црној Гори што је високо према историјским стандардима;
- према регионалним стандардима неједнакост је умерена, а потребно је око 1% БДП за подизање сиромашне популације до прага сиромаштва (мала дубина сиромаштва);

- висока рањивост популације од спољних шокова, најмање двоструко већи број од броја сиромашних депривираних је у другим областима благостања (здравство, образовање, социјална искљученост);
- висока корелација сиромаштва са ниским нивоом образовања, незапослености, животом у руралним или неразвијеним подручјима и припадношћу рањивим групама;
- ограничен приступ сиромашних јавним услугама и већа угроженост од лошег квалитета ових услуга;
- висока грешка искључења у систему МОП-а: око 70% средстава одлази онима који су заиста сиромашни, али је присутан проблем недовољног обухвата, услед високо постављене линије сиромаштва, минималних средстава за финансирање програма и недовољне информисаности;
- за смањење сиромаштва кључна је широка стратегија раста, која омогућава отварање радних места али и веће улагање у образовање и здравство, које су посебно важне за сиромашне.
- сиромаштво у Србији и Црној Гори представља мултидимензионални проблем чије решавање захтева акције у различитим секторима и посебне програме које би одговориле потребама социјално искључених (World Bank, 2003).

#### **2.4.4. „Стратегија за смањење сиромаштва”**

Србија је у децембру 2000. године обновила чланство у Међународном монетарном фонду, а у мају 2001. у Светској банци. У оквиру своје Стратегије за подршку транзицији, Светска банка је Србији одобрила специјалан привремени приступ фондовима IDA (International Development Agency), где је 540 милиона долара намењено за подршку транзиционим реформама у трогодишњем периоду

(World Bank, 2001b)<sup>26</sup>. Добијање приступа средствима из IDA фонда под најповољнијим условима, подразумевало је и израду „Стратегије за смањење сиромаштва“ („Poverty Reduction Strategy Paper“), као инструмента чија сврха је у повећаној ефективности пружања развојне помоћи за смањење сиромаштва у земљама са ниским дохотком.

Израда „Стратегије за смањење сиромаштва“ (ССС) започета је 2002, а полазне основе, стратешки правци и начини припреме и спровођења дефинисани су у „Полазним основама СССР“ које су одобриле Светска банка и ММФ. Стратегија је усклађена са „Програмом реформи за придруживање Европској унији“, Владиним програмом реформи, а садржала је и план активности за остваривање „Миленијумских развојних циљева“ Уједињених нација (Влада РС, 2003).

„Стратегија за смањење сиромаштва“ даје свеобухватан преглед политика које би требало да допринесу смањењу сиромаштва у Србији, при чему су посебно сагледане улоге појединих сектора, као што су запосленост, образовање, здравство, социјална заштита и положај угрожених група, укључујући децу и омладину, Роме, избеглице и интерно расељена лица.

У складу са „Миленијумским циљевима УН“, Стратегија посматра сиромаштво као „вишедимензионални феномен који поред недовољних прихода за задовољење основних животних потреба, подразумева и аспекте везане за људска права као што су немогућност запошљавања, неодговарајуће стамбени услове и неадекватан приступ социјалној заштити, здравственим, образовним и комуналним услугама, који су посебно важни за угрожене и социјално недовољно укључене групе” (Влада РС, 2003: 1).

Стратегијом су предвиђена три основна правца деловања и то: “1) стратегија динамичног привредног раста и развоја, са нагласком на отварању нових радних места у приватном сектору [...], 2) [...] спречавање новог сиромаштва као последице предстојећег модернизације и реструктурирања привреде и рационализације државе

---

<sup>26</sup> Програм је представљао директну буџетску подршку у вези са спровођењем планираних реформи, а око 80% овог износа требало је да буде исплаћено у виду зајмова за структурно прилагођавање (Влада РС, 2003).

и њених основних функција [...], 3) [...] ефикасна примена постојећих и дефинисање нових програма, мера и активности директно усмерених на најсиромашније и социјално угрожене групе и то посебно у најмање развијеним подручјима (деца, стари, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, Роми, рурално сиромашно становништво и необразовани). Циљ ових активности јесте да се започне дуготрајан процес оспособљавања ових група да изађу из сиромаштва тиме што ће им се развити способности потребне за нову економију, уз обезбеђени минимални стандард живота [...]" (Влада РС, 2003: 2-3).

С обзиром да процес приватизације доводи до смањења запослености и доходака једног броја становника, а да се либерализацијом и стабилизацијом буџета укидају ранији механизми контроле цена основних намирница, комуналних услуга и струје и субвенције предузећима са вишком запослених, мења се и улога и место социјалне политике и социјалне заштите, која добија на значају као механизам за обезбеђивање основних животних услова грађанима, укључујући и привремене "жртве" транзиције. Циљ социјалне заштите, у оквиру Стратегије је "обезбеђивање минималне социјалне сигурносне мреже за целу популацију и, посебно, за поједине угрожене групе" (Влада РС, 2003: 103). Борба против сиромаштва заснива се на економском напретку "који обично доводи до повећања доходака свих слојева, па и сиромашних грађана, а кроз запошљавање незапослених и до повећања дохотка запослених и повећања државне подршке сиромашнима из увећане пореске базе" (Влада РС, 2003: 103).<sup>27</sup> Аутоматизам у преливању благостања од економског раста на сиромашне ограничен је неједнакошћу у расподели дохотка (због чега је важно да неједнакост остане на приближно једнаком нивоу), али и потребом за посебним политикама које ће подржати и омогућити раст, тако што ће помагати појединцима

---

<sup>27</sup> У складу с мултидимензионалним схватањем сиромаштва, а узимајући у обзир и финансијска ограничења државе, пасивне мере, односно пружање социјалне помоћи не сматра се начином решавања проблема сиромаштва, већ се полази од тога да калкулација минималних финансијских средстава неопходних мора да укључује шири круг мера (из области здравства, стварање подстицаја за запошљавање и развој приватног сектора, социјално укључивање угрожених група и др) (Влада РС, 2003). „Под претпоставком перфектне таргетираности [...] да би се елиминисало сиромаштво у Србији у 2002. години, било би потребно обезбедити 9,1 милијарду динара [...] или 1% БДП [...]" (Влада РС, 2003: 16).

који немају среће или способности да учествују у резултатима напретка. “Стога ће држава водити подстицајну политику у целом социјалном сектору, у коме се налазе образовање, здравство, пензијски систем и социјална заштита у ужем смислу. Док просвета и здравство доприносе расту развојем људских ресурса (human capital), дотле би пензијски систем и социјална заштита требало да представљају механизме обезбеђења дохотка онима који из различитих разлога не учествују непосредно у економској активности” (Влада РС, 2003: 103).

Конкретна решења за унапређење система социјалне помоћи углавном се ослањају на раније изнете предлоге експерата, који се тичу задржавања четири основна елемента система социјалне помоћи (линија сиромаштва, условљеност трансфера провером прихода, износ социјалне помоћи као разлика између расположивих средстава и линије сиромаштва, јединствени критеријуми за остваривање основних права дефинисани на републичком нивоу) и предлога за оперативно побољшано таргетирање (апсолутна линија сиромаштва, индексирана са трошковима живота, једнака на целој територији Србије, већа у односу на садашњи цензус за стицање права на социјалну помоћ, повољнији третман вишечланих породица, ограничавање времена примања помоћи за радно способне појединце, преиспитивање постојећих рестриктивних решења о имовинском цензусу и јачање теренског рада) (Богичевић, Крстић, Мијатовић, 2002; Богичевић, Крстић, Мијатовић, Милановић, 2003).

#### **2.4.5. „Стратегија развоја социјалне заштите“**

„Стратегија развоја социјалне заштите“ усвојена је 2005. године, две године после „Стратегије за смањење сиромаштва“. Она у великој мери представља наставак реформи које су јој претходиле и поставља приоритете за наставак овог процеса. Доношење овог документа идентификовано је као један од корака у реформи у дијалогу са Светском банком још у раној фази реформског процеса (World Bank

2001b). „Стратегијом развоја социјалне заштите“ дефинисана су начела, циљеви, мере и очекивани резултати реформских процеса.

Као основни разлози за реформу социјалне заштите наводе се: „1) изразито пасиван положај грађана и корисника у систему социјалне заштите; 2) недовољно развијена мрежа социјалних услуга; 3) недовољно развијене и искоришћене услуге које организује невладин сектор у социјалној заштити; 4) централизован, биروقратизован, нееластичан, патерналистички и недовољно економичан и ефикасан систем јавних социјално-заштитних институција и услуга” (Влада РС, 2005а: 3).

Као основни циљ нове социјалне политике наводи се “ефикасан систем социјалних трансфера и задовољавања основних потреба грађана који је у функцији заштите људских права”, односно “ефикасне материјалне услуге и развијена мрежа институција и социјалних услуга, које могу да отклоне или ублаже основне ризике којима су изложени грађани” (Влада РС, 2005а: 3-4). Основни циљ интегралне социјалне заштите остварује се кроз два посебна циља – унапређење заштите сиромашних (који обухвата обезбеђивање егзистенцијалног минимума и ефикаснији систем материјалних помоћи) и развијање мреже услуга у заједници. Као мере и механизми за остваривање првог циља дефинисани су: “1) редефинисање линије сиромаштва на територији Србије у складу са достигнутом степеном економског развоја односно реалним могућностима државе, 2) развијање програма за запошљавање радно способних корисника материјалног обезбеђења; 3) припрема прописа којима се регулишу материјална давања у области социјалне заштите, дечје заштите и запошљавања; 4) ојачавање постојећих служби и обједињавање њихових активности; 5) формирање јединствене евиденције материјалних давања” (Влада РС, 2005а: 24-25). Постизање ефикасности планирано је кроз измештање поступка за остваривање права на све врсте материјалних давања из центара за социјални рад у орган локалне самоуправе надлежан за послове дечје и социјалне заштите, повезивање са службом за запошљавање и обједињавање свих облика материјалне помоћи на локалном нивоу, стварање јединствене евиденције уз ефикаснију процедуру. На тај начин би се постигло и јасно раздвајање стручног од

административног рада и лакши приступ услугама<sup>28</sup>. Кад је реч о егзистенцијалном минимуму, предложене промене требало би да допринесу обезбеђењу минимума егзистенције код лица неспособних за рад, док је код радно способних корисника приоритет активирање потенцијала (у складу с принципом активне улоге корисника) и смањење зависности од помоћи државе (Влада РС, 2005а).

“Актуелне промене у друштву одвијају се у правцу све већег преузимања индивидуалне одговорности грађана за сопствени живот, развој, напредак и сигурност. Заједница се обавезује да у том процесу, у складу са постојећим ресурсима, грађани добијају и одговарајућу подршку. Сагласно овим променама, од корисника социјалне заштите се очекује да уз коришћење одговарајућих услуга, оснажују сопствене и потенцијале своје породице. Корисник треба да учествује у току заштите, *предузима део конкретних активности, као и одговорности за сопствену социјалну сигурност*. Активним односом унапређује сопствену добробит, као и добробит своје породице, а посебно оних чланова који зависе од њега” (Влада РС, 2005а: 43).

#### **2.4.6. “Закон о социјалној заштити”**

Доношењем закона којима су измењени прописи у области материјалног обезбеђења породице и дечјег додатка остварени су краткорочни циљеви у вези са редефинисањем линије сиромаштва и уједначавањем услова за стицање права на социјалну помоћ, уз очување њене реалне вредности. Усвајањем два стратешка документа („Стратегије за смањење сиромаштва“ и „Стратегије развоја социјалне заштите“) постављени су темељи новог система и започео је период имплементације нових решења. Унапређењем капацитета званичне статистике, значајно је побољшан систем праћења сиромаштва у односу на почетак реформе, а реализација стратешких циљева ССС и ефеката реформе праћени су кроз велики број анализа о сиромаштву

---

<sup>28</sup> Измештање административних послова у вези с остваривањем права на материјална давања из републичке надлежности из центара у надлежне локалне службе, у пракси никад није реализовано.

(Крстић, Sulla, 2007; Матковић, Мијатовић, 2009; Матковић, Мијатовић, Петровић, 2010; Влада РС, 2005б; Влада РС, 2007; Влада РС, 2010; Светска банка, 2009).

У више аналитичких докумената о сиромаштву у Србији указивано је да је после измена „Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“ усвојених 2004. године потребно даље унапређење постојећих прописа. У неким је нагласак био на већем обухвату становништва МОП-ом и повећању расхода за помоћ сиромашнима (Светска банка, 2009). У неким се, пак, упозорава на велике регионалне разлике у сиромаштву и обележјима сиромаштва, упркос генералном тренду смањивања нивоа сиромаштва у периоду 2004-2006. године (Крстић, Sulla, 2007). Повезаност регионалне дистрибуције сиромаштва са регионалним разликама у нивоу економског развоја, може се објаснити процесом реструктурирања предузећа, те високим стопама незапослености и ниским платама у централној Србији у поређењу са Београдом. Стопа сиромаштва у централној Србији два пута је веће него у Београду (11% у односу на 4,7% у 2006. години), а већина сиромашних живи у централној Србији (учешће од 63% у броју сиромашних, а 59% у броју становника). Иако су домаћинства чији су носиоци незапослени изложени у просеку вишем ризику од сиромаштва (15% у 2006. години), већина сиромашних (63%) ипак живи у радно активним домаћинствима, премда је њихова угроженост мања од просечне (Крстић, Sulla, 2007).

Кад је реч о висини издатака, према подацима Светске банке, Србија је у периоду 2005-2009. трошила релативно мало на инструменте социјалне помоћи и заштите деце (мање од 2% БДП), што је упоредиво са европским и централноазијским државама на сличном нивоу развоја, али ниже од просечне потрошње у земљама ЕУ и ОЕЦД (2,6%, односно 2,5% у 2006. години) (Светска банка, 2009: 47). Ниска је и укупна потрошња на МОП и дечји додатак (0,44% БДП), која је у периоду 2006-2008. чак и благо опала као резултат смањења круга потенцијалних корисника (с обзиром на смањење укупног сиромаштва) и законских измена које су смањиле број корисника који испуњавају услове (због тенденције МОП-а да искључује део вишечланих породица, ограничавања приступа радно



способних МОП-у на девет месеци у току године, као и измене прописа у вези с остваривањем права на дечји додатак и др) (Светска банка, 2009: 47-48).

Са наступањем економске кризе, Србија улази у рецесију и долази до пада запослености (прво у неформалном, а затим и у формалном сектору) и до погоршања животног стандарда и повећања сиромаштва, чиме се угрожавају претходно постигнути резултати „Стратегије за смањење сиромаштва“. Успоравање економског раста, праћено неповољним кретањима на тржишту рада и поновним повећањем сиромаштва убрзало је доношење „Закон о социјалној заштити“ (2011). Иако је доношење новог закона било планирано и најављивано дуже време, додатни разлог због којег је његово доношење било потребно је, како се указује у појединим анализама, и то што није у потпуности испуњено очекивање да у време економске кризе МОП послужи као “аутоматски стабилизатор” најугроженијима (Арандаренко и др, 2010). Законске промене у правцу повећања износа накнада за постојеће кориснике и проширење круга корисника социјалне помоћи подржале су и међународне финансијске институције (Матковић, Мијатовић, Петровић, 2010). У анализи Светске банке (Светска банка, 2009) износе се аргументи у прилог јачем усмеравању на инструменте који су се показали најефективнији кад је реч о помоћи сиромашнима, а посебно МОП-а. Указује се да се повећање броја корисника може постићи подизањем приходног цензуса и/или релаксирањем услова за проверу имовине. Такође се сугерише поједностављивање процедуре и агресивнији приступ на терену. За дечји додатак се предлаже задржавање барем на постојећем нивоу финансирања уз уклањање административних баријера које онемогућавају остваривање права код оних који испуњавају услове (нпр. “око 20% деце корисника МОП-а [...] не прима дечји додатак, делимично због немања доказа о упису у школу”) (Светска банка, 2009: 51).

„Закон о социјалној заштити“ усвојен је 31. марта 2011. године, уз велика очекивања доносилаца од његове примене. Поред увећавања износа накнада и давања могућности да се прошири број корисника, Закон је донео и низ нових решења кад је реч о циљевима, институцијама у социјалној заштити, правима и дужностима

корисника и професионалаца. Законом су обухваћени стратешки циљеви који се односе на реформу социјалних услуга (проширење круга пружалаца услуга, механизми контроле квалитета, надлежности у оснивању и финансирању), као и промене у регулаторној и институционалној сфери (укључујући оснивање коморе социјалне заштите, лиценцирање стручних радника и пружалаца услуга) (Влада РС, 2011). Такође, Закон је предвидео и наменске трансфери из буџета Републике за финансирање услуга у надлежности градова и општина, укључујући: “1. услуге социјалне заштите које финансирају јединице локалне самоуправе [...] чији је степен развијености [...] испод републичког просека; 2. услуге социјалне заштите у јединицама локалне самоуправе на чијој територији се налазе установе за домски смештај у трансформацији, укључујући и трошкове трансформације тих установа; 3. иновативне услуге и услуге социјалне заштите од посебног значаја за Републику Србију” (2011: 68-69).

Усвајање закона пресудно је утицало на то да се повећа број корисника новчане социјалне помоћи<sup>29</sup> (око 100.000 породица у 2013. години), омогућивши да помоћ користе и радно способни, а увећању је допринела и економска криза и губитак прихода од формалне и неформалне запослености најрањивијих категорија. Један од важних циљева закона јесте повећање износа помоћи и проширење броја корисника. Очекивање Владе уочи доношења закона било је да ће се буџетски трошкови за социјалну помоћ повећати за око 70% (Арандаренко и др, 2010). Измене се, пре свега, односе на вишечлана домаћинства којима се олакшавају услови за стицање права на социјалну помоћ, обухватањем већег броја чланова (шест уместо пет) и променама скале еквиваленције (где се уводе различити коефицијенти за децу и за одрасле). “Законом о социјалној заштити” предвиђена је скала којом се поправља положај већих домаћинстава у односу на претходни закон. Наиме, накнада за

---

<sup>29</sup> Уместо материјалног обезбеђења Закон уводи термин „новчана социјална помоћ“, чији износ се утврђује “у висини разлике између износа новчане социјалне помоћи [...] и износа просечног месечног прихода појединца, односно породице оствареног током три месеца који претходе месецу у коме је поднет захтев за новчану социјалну помоћ” (чл 89). Основица према којој се утврђује висина помоћу усклађује се с инфлацијом два пута годишње, у априлу и октобру (чл. 87).

појединца утврђена је у висини основице, док су коефицијенти за сваку наредну одраслу особу 0,5, а за дете до 18 година 0,3 (чл. 88), док је раније нпр. следећи у двочланим и трочланим домаћинствима вреднован коефицијентом 0,37, а додатни чланови три пута са трећином. Такође, олакшан је и приступ помоћи домаћинствима из руралних области увођењем могућности да право остваре и домаћинства чији су чланови неспособни за рад, ако имају земљиште површине до једног хектара (чл. 82). Поред тога, домаћинства са самохраним родитељима и домаћинства у којима ниједан члан није способан за рад остварују право на 20% увећан износ социјалне помоћи (чл. 85 и чл. 90)

Новина је да се први пут у закону који регулише област социјалне заштите употребљавају појмови социјалне укључености и социјалне искључености, као и да се експлицитно истичу принципи личне одговорности за задовољавање потреба, као и за спречавање и умањивање зависности од социјалних служби. Закон се посебно бави правима и дужностима која се односе на запошљавање радно способних корисника социјалне помоћи и јачање индивидуалне одговорности грађана за сопствено благостање. Незапослени корисник “има право на посредовање при запошљавању, право на обуку, на учешће у јавним радовима” и “дужан је да прихвати посао који му понуди организација надлежна за послове запошљавања“, уз увођење обавеза центара за социјални рад и служби за запошљавање да “сарађују у спровођењу мера социјалне укључености радно способних корисника” (чл. 86.).

Кад је реч о услугама, нови закон предност у услугама смештаја даје сродничким и хранитељским и другим породицама (за одрасле и старије) у односу на институционалне облике заштите (чл. 47). Истовремено, закон отвара могућности да се услуге које набавља република, аутономна покрајина или локална самоуправа, уговарају са лиценцираним пружаоцима из невладиног или приватног сектора, чиме се стварају услови за делимично повлачење државе из области пружања услуга, али уз дефинисање услуга које се не могу набављати путем јавне набавке. Реч је о следећим услугама: “1. услуге процене и планирања које пружа центар за социјални рад у вршењу јавних овлашћења; 2. услуге неодложне интервенције; 3. услуге које

пружају установе за васпитање деце и омладине и завода за социјалну заштиту у вршењу јавних овлашћења; 4. услуге породичног смештаја” (чл. 64).

### **3. ТРАНСНАЦИОНАЛНИ АКТЕРИ КАО УЧЕСНИЦИ РЕФОРМСКОГ ПРОЦЕСА У СРБИЈИ У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ**

#### **3.1. Транснационални актери и земље у транзицији**

У трећем поглављу биће дат преглед кључних актера који су учествовали у транзиционим процесима у Србији, са посебним освртом на актере који су имали значајну улогу у креирању реформских политика у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. На основу овог излагања, биће размотрена могућа објашњења механизма утицаја међународних организација, као централно питање овог рада. С обзиром да је једна од карактеристика српске транзиције њен каснији почетак у односу на друге европске земље са социјалистичком прошлошћу (због фазе “блокиране транзиције” деведесетих), на почетку ће бити кратко изложена искуства других транзиционих земаља са транснационалним актерима деведесетих година прошлог века.

У земљама централне и источне Европе, међународни актери (укључујући међународне владине и невладине организације, корпорације, фондације и др) биле су присутне у скоро свакој области политике, пружајући подршку реформама и организацијама активним у овој области, утичући не само на државну политику, већ и на цивилно друштво (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008). До 2000. године, кад је процес транзиције у Србији “одблокиран”, већина земаља постсоцијалистичке транзиције успоставила је тржишну привреду и њој прилагођену социјалну политику, у великој мери ослањајући се на савете међународних финансијских институција. Искуства са процесом транзиције на простору централне и источне Европе и некадашњег Совјетског Савеза и пораст сиромаштва у овим државама биле су један од главних разлога за јачање интересовања за питање сиромаштва и програма намењених сиромашнима (World Bank, 1997). Процењује се да је у 1998. години сваки пети становник земаља Европе и Централне Азије живео са мање од 2,15

долара дневно, док је деценију раније у апсолутном сиромаштву живео сваки пети. За разлику од великог броја сиромашних у земљама у развоју, велики број нових сиромашних из овог региона чинили су људи којима не недостају основне квалификације, међу којима су многи и солидно образовани ”и који су пре транзиције имали сигурно запослење и очекивали да у старости мирно живе од пензије“ (World Bank, 2000a: 32). Постигнути резултати на плану борбе против сиромаштва током деведесетих, разноврсна искуства са примењеним политикама у другим транзиционим земљама, као и актуелни концепти развоја, представљају и неку врсту ширег контекста реформи спровођених у Србији, пре свега у смислу доминантних концепата и дискурса у међународном окружењу, али и подлогу за одлучивање о одређеним политикама, с обзиром да земље које касније улазе у реформе одлуке доносе, између осталог, користећи искуства других држава, које су кроз тај процес раније прошле.

Ако се може рећи да су промене у систему социјалне заштите током деведесетих биле у великој мери последица реакција домаћих (пре свега политичких) актера на огромне економске и социјалне проблеме, настале делом и као последица међународне блокаде земље, утолико су двехиљадитих интензивна сарадња и утицај међународних актера биле једно од суштинских обележја реформских политика у овој области. Присуство и активно учешће међународних актера представља једно од битних обележја процеса транзиције европских постсоцијалистичких земаља, од Балкана и Централне Европе, до нових централноазијских држава које су самосталност стекле распадом Совјетског Савеза. За државе у транзицији и њихове грађане, пад Берлинског зида и брисање блоковске поделе света значио је почетак трансформације без преседана, у којој су се истовремено мењали не само политички и економски системи, већ и државне границе и успостављали нови национални идентитети. Тржишне и демократске политичке институције које је требало изградити нису биле нове – на западу су већ имале дугу историју развоја – али их је сада требало изградити на потпуно другачијим основама, у краћем временском року, у условима великих унутрашњих социјалних проблема, напредујуће економске

глобализације и не на спонтан и стихијски начин како су настајале на западу, већ вођене “одозго”, мерама државе.

Са становишта социјалне политике, крај 20. века није период у којем су национални системи социјалне сигурности конвергирали кроз међусобни утицај. Напротив, то је период у којем се главне идеолошке и политичке борбе у вези са типовима социјалних режима и улогама државе, тржишта и цивилног друштва у обезбеђивању социјалног благостања воде у глобалној арени, уз одсуство међународних актера који заговарају социјалдемократски модел и свођење избора на варијанте либерализма (Чекеревац, 2007а).

Промена политичког система (парламентарна демократија и плурализам) и нарочито економског система (либерализација, приватизација, реструктурирање привреде, стабилизација валута и буџета) подразумевале су и велике промене у области социјалне политике. Обе димензије транзиције – економска либерализација, али и демократизација друштва, премда на различите начине, доприносиле су повећаној тражњи и значају социјалне политике у земљама у транзицији (Kapstein, Milanović, 2003). Штавише, економска транзиција имала је директне ефекте на социјалну политику, непосредно производећи повећану тражњу за њеним услугама, као последица реструктурирања привреде и либерализације цена. К. Офе идентификује четири међусобно повезана проблема социјалне политике који су настали као импликација економске транзиције: “1) Запосленост се постепено подређује тржишту и постаје зависна од уговора о раду уместо од права на рад и дужности које гарантује држава [...] истовремено се смањује могућност да ће се запослење *добити* и да ће, када се добије, бити *трајно*, као и сигурност да ће се одржати ниво *реалног дохотка* који се уз такво запослење везује; 2) Пословне фирме [...] ће кад више не буду могле да се ослоне на мека буџетска ограничења, дати приоритет питањима продуктивности и профитабилности и занемарити све, или бар највећи број функција социјалне политике која су по традицији вршила у државном социјализму [...]; 3) Потреба да се растерети државни буџет и политички усвојен принцип либерализације цена доводе до прекида субвенционисања цена за робу

масовне потрошње и, према томе, до озбиљног смањења реалних доходака; 4) Маркетизација рада и производње су, заједно, створили потребу за специјализованим комплементарним агенцијама и институцијама социјалне политике које су способне да апсорбују повећан ризик у новим условима и да замене претходно обједињени начин обезбеђивања функције социјалне сигурности и услуга. Такве нове институције мораће да раде у окружењу које истовремено карактерише снажан раст тражње за социјалним трансферима и услугама, подједнако велики пад понуде фискалних средстава и недостатак утврђених специфичних законских и институционалних рутина и признатих поступака за њихово посредовање. Постоји и прилично оштра подела између земаља које су у предкомунистичкој прошлости развиле релативно разрађене системе социјалне политике и које, према томе, могу да реактивирају институционалне обрасце утврђене у међуратном периоду [...] и земаља које морају да пројектују и уведу један потпуно нов систем” (Офе, 1999: 322-323).

Трансформација економије је, према томе, у исто време генерисала потребу за опсежним мерама социјалне политике и наметала ограничења њеном вођењу. С једне стране, укидање контроле над ценама основних намирница, које је смањивало куповну моћ становништва, и отварање домаће привреде за међународну конкуренцију, праћено реструктурирањем и приватизацијом предузећа, повећавали су број незапослених и сиромашних и генерисали тражњу за социјалним услугама и трансферима. С друге стране, повећану тражњу пратио је недостатак буџетских средстава да се нове потребе задовоље, с обзиром на потребу да се контролишу буџетски трошкови и сузбије инфлација (што је био циљ стабилизационих мера у макроекономској сфери).

Повећана могућност избора у свим областима условљавала је и промену вредносног система, односно прелазак из колективистичког у индивидуалистички систем вредности, која је “многима показала да јачање индивидуалних слобода подразумева и већу индивидуалну експонираност ризицима [...] и захтев за већом личном одговорношћу. Илузије о демократији као разиграном политичком дијалогу и



безграничном потрошачком рају претвориле су се у напорно трагање за чврстим економским и социјалним ослоном [...]" (Цвејић, 2010: 16).

У раној фази транзиције, крајем осамдесетих и у првој половини деведесетих, у периоду Вашингтонског консензуса о реформама, социјална политика није била у фокусу међународних актера, с обзиром на очекивања експерата да ће се са макроекономском стабилизацијом, либерализацијом и приватизацијом створити услови за одрживи раст који ће довести и до смањења сиромаштва (Kapstein, Milanovic, 2003). То, међутим, не значи да реформе које су подстицале међународне финансијске институције, пре свега ММФ, нису имале социјалне последице. У периоду од 1987. до 1993. године, у земљама источне Европе и некадашњег Совјетског Савеза, сиромаштво је порасло 100%, а највеће изгледе да га искусе у овом периоду имали су неквалификовани радници (World Bank, 1997).

Пад „гвоздене завесе“ отворио је нове државе и регије за програме структурног прилагођавања (*structural adjustment*) као механизма за сарадњу ММФ-а са земљама којима је била потребна помоћ Фонда да стабилизују своје јавне финансије, ставе под контролу инфлацију и спроведу свеобухватне реформе које би требало да омогуће њихову бржу интеграцију привреде у светске токове. У неким земљама (нпр. у Русији) ове реформе имале су карактер „шок терапије“. Мере макроекономске политике довеле су до драматичног пада животног стандарда становништва<sup>30</sup>, а привредне реформе до слабљења и потискивања домаћих произвођача и преузимања читавих сектора националне привреде од стране страног капитала (Чосудовски, 2010). Иако су међународне институције саветовале исти модел реформи – заснован на либерализацији тржишта и цена, стабилизацији буџета и реструктурирању и приватизацији привреде – неолиберална транзиција у земљама централна и источне Европе и централне Азије дала је различите резултате у погледу

---

<sup>30</sup> Пишући о макроекономским реформама у Русији почетком деведесетих, М. Чосудовски оцењује да је “програм ММФ и Светске банке, усвојен у име демократије, заправо систематичан програм осиромашења великог дела становништва. Теоријски, програм је разрађен како би 'стабилизовао' привреду, али због директних последица 'антиинфлаторног програма' цене на мало су 1992. године порасле више од сто пута (9.900%)“ (Чосудовски, 2010: 260).

економских и социјалних ефеката.<sup>31</sup> У том смислу, поједине студије (World Bank, 2000a) регистровале су значајну разлику између групе централноевропских (Чешка, Словачка, Мађарска, Пољска), балканских држава, укључујући некадашње републике СФРЈ (Словенију, Хрватску, Македонију, али и Бугарску, Румунију) и балтичких држава (Естонија, Летонија, Литванија), у односу са групу земаља насталих распадом Совјетског Савеза (изузев три балтичке државе) и Албанију. Све земље искусиле су пад у економској активности и дохоцима, као и пораст неједнакости, али у различитој мери. У првој групи земаља, кумулативни пад БДП-а током транзиције износио је око 15%, у другој око 50%; у првој групи пораст сиромаштва био је умеренији, док је у другој забележен значајно већи раст сиромаштва и неједнакости. У првој групи земаља, сиромаштво је било пре свега повезано са нивоом образовања, запослености и бројем запослених чланова домаћинства; у другој су велики део сиромашних чинили запослени, који се нису много разликовали од оних који нису сиромашни (World Bank, 2000a).

Према студији „Making Transition Work for Everyone“ која анализира искуства централноевропских и источноевропских држава после десет година транзиције, као најважнији фактор за различите исходе сиромаштва процењено је институционално наслеђе, које је утицало на бржи или спорији раскид са старим обрасцима расподеле моћи и приступа ресурсима (World Bank, 2000a). “Земље са јачом институционалном контролом (*'checks and balances'*), које произлазе из снажнијег цивилног друштва, зрелијом политичком демократијом и развијенијим про-тржишним институцијама) (...) правиле су боље политичке изборе: спроводиле су обухватније и одлучније реформе; брже су се кретале ка тржишном систему алокације ресурса [...] и спроводиле прилагођавање са више фокусираности на социјалне аспекте [...] У исто време, давале су већи приоритет очувању снажне социјалне сигурносне мреже и посветиле знатно већи удео ресурса за остваривање овог циља” (World Bank, 2000a:

---

<sup>31</sup> С обзиром на релативно сличне полазне услове на почетку транзиције и драматично различите исходе транзиције, бивше социјалистичке земље Европе и централне Азије називају се и „природном лабораторијом за истраживање у друштвеним наукама“ (Orenstein, 2008b: 80).

108). Без обзира на разлике између постсоцијалистичких земаља, приметни су позитивнији исходи у социјалној сфери у новим земљама чланицама ЕУ у односу на земље бившег СССР-а, што се приписује и већем утицају грађана израженом кроз демократске институције (Orenstein, 2008b). У другој групи су оне земље за које је карактеристично да су у раном периоду транзиције спровеле некомплетне економске и политичке реформе, што је омогућило утицајним групама (углавном припадницима елите из времена социјализма и појединим новим предузетницима) да учврсте и легализују односе моћи који су постојали пред крај социјалистичког периода, што им је у недостатку адекватне контроле, омогућило да стичу богатство, уз високу цену кад је реч о повећању сиромаштва и неједнакости у остатку друштва (World Bank, 2000a).

М. Оренстин и М. Хас, с друге стране, као пресудан фактор за објашњење великих регионалних разлика у развоју држава благостања у европским постсоцијалистичким државама истичу изгледе за стицање чланства у ЕУ: „Земље са добрим изгледима за чланство у ЕУ сусреле су се са потпуно другачијим сетом економских, политичких и административних могућности и подстицаја које су их повукле у правцу виших стопа економског раста, повећавајући њихову посвећеност држави благостања, заједно са могућностима да је финансирају“ (Orenstein, Naas, 2005: 133). “Ефекат Европе” био је видљив у *економској* сфери (интеграција преко ЕУ у глобалну мрежу производње и трговине<sup>32</sup>), *политичкој сфери* (могућност ефективнијег лобирања за задржавање високог нивоа социјалних накнада као резултат јачања институција парламентарне демократије, постојање унутрашњег политичког консензуса за достизање европских норми и нивоа социјалне потрошње, и спољног захтева чланица ЕУ да нове чланице не стварају миграторне притиске због “социјалног дампинга”) и *административној* (преношење европског искуства и

---

<sup>32</sup> Мађарска, Пољска и Чешка Република добиле су готово три четвртине свих инвестиција у централној и источној Европи у периоду 1989-1999. Укупан износ инвестиција само у Пољску (24,8 милијарди долара) премашивао је за скоро милијарду долара укупан прилив инвестиција у некадашњем Совјетском Савезу (23,7 милијарди долара), док је по глави становника тај износ био готово осам пута већи (653 долара у односу на 84 долара) (Накарада, 2004).

експертне у процесу преговора о чланству о европским режимима благостања) (Orenstein, Haas, 2005).

Исти аутори указују да детаљнији поглед на “успешне транзиционе земље” (Мађарска, Пољска, Чешка), које су истовремено постале чланице ЕУ (2004), показује да су пре него што су међународни актери показали већи интерес за област социјалне политике, кључне реформске одлуке биле у рукама мале групе експерата, који су заузимали позиције у државном апарату или истраживачким институтима и уживали значајну аутономију и којима су неретко давана велика овлашћења од стране извршне власти, парламента и цивилног друштва. У флуидном институционалном моменту транзиције, са малим утицајем претходног наслеђа и огромним проблемима које је требало решавати, идеје експерата о преобликовању социјалних система имале су велики утицај. Одлуке су неретко доношене на основу идеолошких претпоставки, а не планирања, а на сличне проблеме давани су различити одговори, што је читавом процесу давало хаотичан карактер. Иако су либералне идеје (које укључују и схватање о држави благостања као “сигурносној мрежи”) биле утицајне у том периоду, за социјалну политику није било превише заинтересованости (са изузетком накнада за незапослене), па је неретко препуштана експертима супротне – социјалдемократске идеологије. Они су покушавали да усмере транзицију од социјалистичког патернализма ка европском концепту патернализма, а њихово мишљење је, иако у сенци, било веома утицајно у првим годинама транзиције. Трећа струја, конзервативна, била је мање значајна и заговарале су је углавном демохришћанске странке које су нагласак стављале на улогу цркву и породице (Orenstein, Haas, 2005).

Са укључивањем Светске банке у креирање реформских политика у социјалном сектору, почетне разлике између Чешке, Мађарске и Пољске до краја деценије значајно су смањене. Донекле су опстале у здравству и пензијском осигурању, док су се у социјалној заштити почев од 1995. све три земље посветиле таргетирању помоћи, у складу са неолибералним политикама и саветима Светске

банке, као део напора да се ове централноевропске државе више фокусирају на помоћ сиромашнима (Orenstein, Naas, 2005).

Једна од карактеристика транзиционих околности је да су програми помоћи сиромашнима најчешће креирани у условима строго дефинисане макроекономске политике и значајних буџетских ограничења, који су у великој мери утицали на утврђивање циљева и домета ових програма. Према Н. Бару политике смањења сиромаштва имају два могућа циља: “1. елиминисање сиромаштва тако што ће сви бити доведени изнад линије сиромаштва; 2. смањење сиромаштва оних који су испод линије сиромаштва кроз повећање прихода, али не и нужно елиминисање јаза сиромаштва. Циљ прве политике је, у принципу, да се смањи и број сиромашних и јаз сиромаштва на нулу. Друга стратегија тежи да смањи дубину сиромаштва, али не значи нужно смањење броја сиромашних” (Barr, 1994: 194).<sup>33</sup> Исти аутор сматра да у раној фази транзиције, из фискалних разлога није могуће остварити први циљ (довести све до реалистичне линије сиромаштва, односно потпуно елиминисати сиромаштво), али да са напретком фискалних и институционалних капацитета, амбициозније стратегије против сиромаштва постају могуће, барем у теорији (Barr, 2002).

Заједничка карактеристика свих земаља у транзицији је да су реформисале или увеле системе социјалне помоћи, али уз значајне разлике у односу на државе Западне Европе: “1) недовољан приход је неопходан да би се неко квалификовао за остварење права, али у свим земљама, корисници морају испунити и додатне услове, на пример, да је у домаћинству присутна старо лице или особа са инвалидитетом; 2) стратегија за смањење сиромаштва снажно се ослања на таргетирање путем индикатора (за разлику од провере прихода), као на пример старосне и инвалидске пензије, породичне накнаде, млеко и храна за децу школског узраста и додатна помоћ за регионе са натпропорционалним бројем сиромашних; 3) помоћ је често у натури; 4) накнаде су формиране да ублаже сиромаштво, не да га елиминишу и као такве не

---

<sup>33</sup> Пример за први циљ су политике према сиромашнима већине западноевропских земаља, док је други циљ карактеристичан за САД и земље у развоју (Barr, 1994).

надокнађују целу разлику између породичног прихода и линије сиромаштва; 5) администрирање накнада је често локално и исплата може зависити од ситуације у локалном буџету” (Barr, 2002: 35).

М. Оренстин и М. Хас наводе четири главна разлога за већу пажњу међународних институција усмерену ка проблему сиромаштва почев од средине деведесетих: 1) повратак партија левице на сцену који је показао незадовољство неолибералном агендом и спремност грађана да подрже чак и дискредитоване некадашње комунистичке партије које су промовисале социјално прихватљивију варијанту транзиције; 2) распрострањено схватање да је у првим годинама транзиције сиромаштво драматично повећано у централној и источној Европи; 3) мањак пажње за социјалну политику у раној фази транзиције у појединим земљама није утицао да државе благостања нестану, а у неким случајевима су драматично и повећане (Пољска), због чега су неолиберални економисти поставили смањење трошкова као један од приоритета, сматрајући да такав раст трошкова представља препреку расту; 4) велике међународне организације, посебно Светска банка, померили су приоритете своје глобалне политике ка питању сиромаштва, што раније није био случај; истовремено је и ЕУ посветила већу пажњу процесу приступања, изражавајући већу бригу за социјалне проблеме у процесу транзиције (Orenstein, Naas, 2005: 145).

У нешто широј перспективи, Е. Капстејн и Б. Милановић узроке обновљене пажње за социјалну политику у савременим дебатама о економском развоју и реформским политикама, сумирају у шест теорија:

1) Нагодба и/или компензација за губитнике реформи, где држава благостања представља “цену за (прећутну, ако не активну) политичку подршку” и вид “велике погодбе између владе и друштва”. С овим гледиштем повезана је и аргументација према којој је “увећана држава благостања нужно повезана са већом отвореношћу привреде”.

2) Реакција на хуманитарну кризу: економски шокови озбиљно су уздрмали транзиционе земље, проузрокујући снажан пораст сиромаштва, незапослености и

других социјалних проблема, а као резултат притиска јавности, владе развијених земаља и међународне финансијске институције прихватиле су свој одговорност.

3) Међународне организације - ученици историје или слуге глобалног капитализма: у „бенигној“ верзији ове теорије, међународне оргнаизације извукле су поуке из програма структурног прилагођавања и реформи и разумеле значај социјалне политике у овом процеу. У „малигној“ варијанти, међународне институције условљавају зајмове спровођењем оштрих мера штедње, где миминална сигурносна мрежа за растући број незапослених представља израз “реалполитичке калкулације на страни ‘глобалног капитализма’, који ове институције опслужују“.

4) Демократизација или уважавање снаге гласача: демократије теже да промовишу државу благостања прво, због склоности тзв. средњег гласача да подржи “јавне програме осигурања за случај незапослености, здравствене заштите и пензија тако што ће опорезовати богате”, и друго, због организованих интересних група које имају велики политички утицај (синдикати или пензионери).

5) Социјална политика као пратилац модернизације и индустријализације: традиционалне и неформалне облике сигурности (пре свега породичне и рођачке везе) на које се радници ослањају држава замењује социјалним сигурносним мрежама и на тај начин подстиче модернизацију и делује, заправо, у интересу капитала.

6) Социјална помоћ као осигурање: пошто тржиште није успело да понуди помоћ и осигурање које би купили они који желе да се обезбеде од социјалних ризика, уместо њега наступа држава (Kapstein, Milanovic, 2002: 5-7).

Иако је, декларативно, проблем сиромаштва стављен међу приоритете на агенди међународних институција, део аутора тврди да у транзиционим земљама смањење сиромаштва и није било главни циљ социјалне политике, будући да сиромашни немају довољно утицаја да лобирају за своје интересе (Kapstein, Milanovic, 2003), односно да је приоритизација сиромаштва била начин да се заобиђу други утицајни актери у транзиционим друштвима, попут средње класе и синдиката

(Deacon, 2007). У првој варијанти, главна улога увођења сигурносних мрежа била је да се ублаже осцилације у обрасцима потрошње радника у формалном сектору који се плаше да ће економска либерализација негативно утицати на њихове дохотке и исходе за запослење. “Велики део доказа сакупљених у земљама у транзицији и земљама у развоју наводи на закључак да социјална политика још није вођена превасходно таргетирајући најсиромашније и најрањивије грађане. Ови људи нису били у могућности да успоставе довољно јак глас у новим демократским друштвима како би се изборили за већи удео у оскудним финансијским ресурсима” (Kapstein, Milanovic, 2003: 74). С друге стране, инсистирање Светске банке на томе да политику у области јавне потрошње треба водити са нагласком на интересима сиромашних, с обзиром да од ње више имају користи бољестојећи грађани, коришћено је, према мишљењу Б. Дикона, за подривање ембриона државе благостања у земљама Латинске Америке, Азије и Африке, где су губитници пре свега припадници урбане средње класе која је од државних универзитета, болница и пензијских система упућена на приватне пружаоце услуга, напуштајући своју историјску улогу “градитеља нације” (Deacon, 2007: 169).

### **3.2. Повратак Србије у чланство међународних организација и подршка донатора**

Србија је каснила са почетком транзиције читаву деценију у односу на друге земље, али је основна структура управљања транзиционим процесом у великој мери понављала процесе који су већ виђени у другим земљама југоисточне Европе. Међународни актери имали су активну улогу од самог почетка транзиције, учествујући у процесу на различитим нивоима (или више њих): у утврђивању концепата, циљева и програма реформи, праћењу и финансирању њиховог спровођења. Активна улога међународних организација са извесношћу се очекивала и у српској транзицији, с тим да је тек мали број аутора (Шефер, 1998) указивао и на могуће опасности у тој сарадњи и потребу заузимања одговарајуће стратегије. Како указује Б. Шефер, степен равноправности у сарадњи са светом у највећој мери зависи од економског стања у самој земљи, те су с обзиром на лоше економско стање у



Србији, “перспективе у преговарачкој позицији земље, на међународном плану, слабе” (Шефер, 1998: 372). Упркос томе, чињеница је да се “транзиција у земљи и не може провести без међународне сарадње и средстава која би преко такве сарадње дошла из иностранства, помогла опоравак земље и отворила могућност одговарајућег прогреса” (Шефер, 1998: 372).

Без обзира на по много чему неповољну преговарачку позицију, обнова, односно стицање чланства у водећим међународним организацијама (ОУН, ММФ, Светска банка, СТО, Савет Европе) и регионалним иницијатива (Пакт за стабилности за југоисточну Европу) наметао се као један од приоритета за СРЈ и нову спољну политику земљу (Максић, 2000). Сменом режима у Србији у октобру 2000. године, окончана је позиција “усамљености без преседана” (у смислу броја држава с којима је СРЈ имала лоше или непријатељске односе, у поређењу са претходне две Југославије) и апсурдне позиције у којој, с једне стране, будућност Србије зависи од спољног окружења, а са друге њен међународни положај је неодрживо лош (Ненадовић, 2000). О међународном положају земље уочи смене режима 2000. године најбоље говори да, како указује Д. Лазић, “СРЈ није пуноправна чланица ниједне значајне међународне организације – УН-а, ОЕБС-а, Савета Европе, ММФ-а, Светске банке, Светске трговинске организације” [...] једина је европска земља која је искључена из свих облика регионалне сарадње - од 'класичне' балканске сарадње, коју је својевремено иницирала [...] до Пакта за стабилност Југоисточне Европе; СРЈ је, уз то, једина земља у Европи под међународним санкцијама и забранама, посебно Европске уније и САД” (Лазић, 2000: 8-9).

Како би земља могла да добија међународну помоћ и да се постепено укључује у међународне економске токове, нова влада морала је интензивно да ради на обнављању покиданих веза са међународним институцијама. Б. Беговић наводи пет карактеристика затеченог стања у вези с односом са међународним финансијским институцијама на почетку транзиције: “1) СР Југославија је била искључена из чланства међународних финансијских институција или је то чланство било замрзнуто; 2) током десетогодишњег периода, почев од 1991. године, нису плаћане

доспеле обавезе међународним повериоцима; 3) укупни спољни дуг земље износи 12,2 милијарде долара, а укупне доспеле обавезе крајем 2000. године износиле су 10,6 милијарди долара; 4) услед неплаћања доспелих обавеза, међународни повериоци почели су да зарачунавају затезне камате, због чега је учешће камата у односу на главницу у доспелим обавезама далеко веће од уобичајеног; 5) током десетогодишњег периода економске, односно финансијске блокаде, у земљу нису долазили нови кредити међународних финансијских институција већ само специјални кредити земаља политичких савезника (Русија и Кина)” (Беговић, 2001а: 24).

Укидање санкција и обнова међународне сарадње била је услов и за пристизање међународне помоћи, која је Србији, годину дана после НАТО бомбардовања, и обновљених санкција била неопходна за нормално функционисање државе и започињање реформи. За нове власти, враћање Србије у међународне организације био је један од приоритета с обзиром на алармантно стање у економији<sup>34</sup>. Брз повратак у чланство међународних организација, према Б. Беговићу, захтевао се из три кључна економска и политичка мотива: “1) Политичка потреба брзе интеграције земље у међународну заједницу, како би се испунила изборна обећања, показала разлика у односу на претходни режим и доказало да нове власти могу рачунати на савезништво са светом, односно најмоћнијим земљама света; 2) потреба да се обезбеде средства за финансирање опоравка и транзиције привреде [...]

---

<sup>34</sup> Алармантно стање у српској економији крајем 2000. године може се илустровати подацима из саопштења ММФ-а поводом обнове чланства Србије у овој организацији. У саопштењу се наводи да је српски БДП крајем 2000. године на нивоу од око 40% из 1989, да је незапосленост око 50%, а додатан проблем представља и око 900.000 избеглица и интерно расељених лица. Либерализација цена, коју је спровела одлазећа влада у октобру, до новембра је повећала цене у малопродаји за 48%, односно за 110% на годишњем нивоу, што је довело до смањења реалне вредности плата и пензија које су у том тренутку износиле око 90 евра. Исте године, Србију је погодила и суша која је смањила род у пољопривреди за 17%. Општи приходи државе, у последње две године кумулативно су смањени за око 40% у реалном износу, а дугови државних предузећа финансирани су штампањем новца. Фискални дефицит износио је најмање 3% БДП-а годишње, и то не рачунајући износ потребан за сервисирање јавног дуга, који је у том тренутку износио више од 100% БДП-а. Пад БДП-а подигао је и вредност спољног дуга који је достигао око 140% БДП у условима изостанка отплате (IMF Approves Membership of Federal Republic of Yugoslavia and US\$151 Million in Emergency Post-Conflict Assistance, 2000).

3) опоравак и, нарочито, транзиција захтевају константан, регуларан прилив страних финансијских средстава. Интеграција у међународне финансијске институције тај прилив омогућавала је на два начина: директно - сопственим кредитима и индиректно, будући да чланство представља потребан (не и довољан) услов за приступ међународном тржишту капитала (Беговић, 2001a: 24).

СР Југославија је 1. новембра 2000. године примљена у Уједињене нације, као нова чланица. У децембру исте године обновљено је и њено чланство као наследнице СФРЈ у Међународном монетарном фонду, а у јануару 2001. у Европској банци за обнову и развој (ЕБРД).

Ради мобилисања међународне заједнице за пружање финансијске помоћи Србији, 12. децембра 2000. године организована је прва донаторска конференција на којој је више од 500 милиона долара намењено за подршку у виду енергената, хране и покривање затечених дугова у области социјалних давања (World Bank, 2001b). Позиција Владе са којом се представља међународној заједници на донаторској конференцији заснивала се на посвећености развијању тржишне привреде снажно везане за Европу и визији друштва заснованом на повећању животног стандарда грађана кроз динамичан развој приватног сектора и раст који он генерише, пуној реинтеграцији у светску економију, регион и Европу, доброј владавини и одговорним јавним институцијама (World Bank, 2001b). Поред тога, “визија за Србију у великој мери одражава оно што су чланице Европске уније већ постигле: демократију и економски просперитет”, а део те визије је и чланство Србије у Европској унији” (World Bank, 2001b: 6).

Као наставак краткорочних мера макроекономске стабилизације, у 2001. закључен је једногодишњи програм стабилизације и реформи са ММФ-ом, чији циљеви су укључивали смањење годишње инфлације на 30-35%, раст БДП од 5% и задржавање дефицита текућег рачуна до 7% БДП-а (World Bank, 2001b). Свеобухватни програм реформи са дијагнозом стања по областима и кључним приоритетима за политике, инвестиције и изградњу капацитета постављен је

„Програмом економског опоравка и транзиције“ („Economic Recovery and Transition Report“) који је припремљен за представљање на донаторској конференцији средином 2001. године (World Bank, 2001b). Документ којим је практично дефинисана стратегија економског и социјалног развоја Србије<sup>35</sup> припремили су Светска банка и Европска комисија, уз учешће ММФ-а и ЕБРД-а, организација из система УН и других међународних организација и билатералним донаторима, и у сарадњи са југословенским властима (World Bank, 2001a). Програмом су постављени краткорочни и средњерочни реформски циљеви и оквир за координирање донаторске помоћи, имајући у виду перспективу закључивања „Споразума о стабилизацији и придруживању“ (ССП), постављајући уједно основе за припрему „Стратегије за смањење сиромаштва“ (World Bank, 2001b). На основу исказане стратешке визије Владе представљене донаторима на конференцији одржаној крајем 2000. године, у Програму су формулисана три кључна, међусобно повезана средњерочна изазова које Србија треба да превазиђе спровођењем реформи и инвестирањем, а то су: враћање макроекономске стабилности и спољне равнотеже, стимулисање раста и запошљавања и побољшање социјалне добробити најрањивијих чланова друштва и развој људских ресурса (World Bank, 2001a)<sup>36</sup>. Идентификоване су и потребе за спољном финансијском подршком од око четири милијарде долара у периоду од три године, као подршка за спровођење реформи, а планирано је да се пружање помоћи одвија у три фазе: ургентној (од октобра 2000. до краја зиме 2000/2001), средњерочној фази опоравка (18-24 месеца) и дугорочној (3-4 године) (World Bank, 2001a).

Посебни задаци међународних актера у вези са координирањем донаторске помоћи, али и посебним улогама у подршци влади у креирању концепта и приоритета

---

<sup>35</sup> Програм обухвата анализу стања, политике и приоритете у свим значајнијим области економског и социјалног развоја: фискалну политику, спољну трговину и царине, добро управљање (*governance*), развој приватног сектора, развој финансијског сектора, енергетику, транспорт, водоснабдевање, телекомуникације, пољопривреду, заштиту животне средине, социјалну и здравствену заштиту и образовање (World Bank, 2001a).

економске и социјалне политике у српској транзицији, био је утврђен знатно пре промене режима и започињања процеса транзиције. У оквиру „Пакта за стабилност југоисточне Европе“ (који окупља земље бивше СФРЈ, Албанију, Румунију и Бугарску), регионалне организације основане на иницијативу ЕУ 1999. године са циљем да “негује мир, стабилност, демократију, поштовање људских права и економски просперитет у циљу постизања стабилности у региону”, прихваћена је на политичком нивоу посвећеност „координисаном и стратешком приступу читавом региону” (World Bank, 2001a: 10). Договором у оквиру ове организације, Европска комисија и Светска банка (које од раније већ имају одговорност за координацију донаторске помоћи) добиле су посебан мандат да координирају свеобухватни регионални приступ развоју у југоисточној Европи.

Циљеви економског развоја формулисани су у стратешком документу “The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe” (World Bank, 2000b)<sup>37</sup>. Као главни циљ у том документу наводи се повећање просперитета и смањење сиромаштва у региону и дефинише се пет широких области које се могу сматрати приоритетним за све земље које организација окупља: 1) развој приватног сектора (укључујући убрзање приватизације и структурних реформи у финансијском сектору и предузећима и смањење ригидности у законима о раду); 2) смањење сиромаштва и социјални развој (поред осталог, кроз побољшање финансијске одрживости и утицаја система социјалне заштите, боље таргетирање социјалне помоћи, реформу пензијског система, обезбеђивање приступа образовању свој деци и смањење наслеђених неједнакости у здравству); 3) институционални развој (спровођењем макроекономске политике оријентисане на раст, смањење јавног сектора, преусмеравањем функција државе како би задовољила потребе тржишне привреде, уз смањење корупције, јачање правосуђа и др); 4) рехабилитацију инфраструктуре, побољшање управљања и отварање за конкуренцију и ценовну либерализацију; 5) унапређење управљања у области заштите животне средине (World Bank, 2000b: 14). На тај начин, Србија је

---

<sup>37</sup> Извештај који се бави регионом урадила је Светска банка у сарадњи са главним партнерима у креирању и спровођењу развојне агенде у региону (Европском комисијом, ЕБРД-ом, ЕИБ-ом, ОЕЦД-ом, Саветом Европе и Развојном банком Савета Европе) (World Bank, 2000b).

смештена у оквир са другим земљама које су у том моменту биле далеко од чланства у ЕУ, са донекле сличним економским и социјалним проблемима и за које је формулисан заједнички приступ партнера из међународне заједнице кад је реч о стратегији њиховог економског развоја.

Непосредно после укидања санкција, крајем 2000. и почетком 2001. године, према подацима Светске банке, око 20 мултилатералних и билатералних донатора је пружало или је исказало намеру да пружи развојну помоћ СРЈ, посредством билатералних развојних агенција, невладиних организација, директно влади или у кофинансирању са мултилатералним институцијама (World bank, 2001b). Након почетних око 500 милиона долара колико је опредељено за хитне потребе на првој донаторској конференцији у децембру 2000, Светска банка је процењивала да би за Србију на наредној конференцији средином 2001. године требало да буде обезбеђено још између 1,3 и 1,5 милијарди долара (World Bank, 2001b). Механизам координације подразумевао је да су међународне организације и билатерални донатори индикативно предвидели главне области у којима су заинтересовани да подрже Србију, где је значајан број билатералних донатора био заинтересован за области социјалне заштите и тржишта рада (табела бр. 6). У односу на значајан број донатора који су обезбеђивали помоћ за инвестиције у објекте, мали број донатора је био спреман да обезбеди средства које брзо могу да се намене и пруже подршку у креирању и спровођењу политика (у тој групи су Светска банка, ММФ, Европска унија и неколико билатералних донатора) (World Bank, 2001b).

На крају је на донаторској конференцији прикупљено 1,28 милијарди долара, при чему су највећи део донација (52,4%) дале међународне организације, односно међународне финансијске институције (Светска банка, ЕБРД, ЕИБ и др), док су појединачне земље обезбедиле 45,8% од укупних средстава (највећи донатори су били САД са 182 милиона долара, а затим Италија са 100 милиона долара). Око 64% средстава чиниле су класичне донације, а око 36% кредити међународних финансијских институција. Кад је реч о намени средстава, власти СРЈ као приоритетне потребе означиле су рехабилитацију инфраструктуре (енергетске и

саобраћајне пре свега), средства за подршку буџету у решавању наслеђених дугова за социјална давања, као и формирање посебних фондова за ублажавање последица предстојећег реструктурирања привреде (Беговић, 2001б).

**Табела бр. 6: Индикативни преглед интересовања билатералних и мултилатералних донатора после прве донаторске конференције у децембру 2000. (одабране области)**

Мултилатерални/ билатерални донатори	Област					
	Управљање/ јавна администрација	Здравств о	Образова ње	Тржиште рада/Социјалн а заштита	Инфраструктура (енергетика/саоб раћај)	Развој приватног сектора
ЕУ		+			+	+
УНИЦЕФ		+	+			
УНДП	+					
ЕБРД					+	+
ЕИБ					+	
САД	+			+	+	+
Велика Британија		+	+	+		
Немачка		+	+		+	
Норвешка				+		
Јапан				+		
Аустрија		+	+			
Канада				+	+	

Данска				+		
Италија				+	+	
Грчка				+	+	
Швајцарска				+	+	
Шведска				+	+	

Извор: World Bank, 2001b: 14

Иако по износу веома значајна<sup>38</sup>, међународна помоћ долазила је уз значајна политичка условљавања, посебно у вези са испуњавањем захтева у вези изручења оптужених пред Међународним трибуналом за ратне злочине у Хагу, што је било питање око којег није било сагласности унутар Владе. Бивши председник СРЈ Слободан Милошевић (ухапшен у марту 2001), изручен је у Хаг крајем јуна, непосредно уочи донаторске конференције за СР Југославију, јер “да није пребачен у Хаг, не би била примљена ни обећана помоћ” (Uvalic, 2013: 369). Донаторску конференцију је посебно користила америчка администрација као средство за притисак на југословенске власти. Најпре је иницирала да се донаторска конференција уместо првобитног термина 31. маја, одложи за 29. јун, како би се властима СРЈ дало више времена да “испуне међународне обавезе”. Кад су се појавили проблеми у вези са доношењем закона о сарадњи са међународним трибуналом у Хагу, на којем је инсистирао тадашњи председник СРЈ Војислав Коштуница, “америчка администрација је послала веома јасну поруку да нема новог одлагања донаторске конференције, а да америчко учешће на тој конференцији, односно износ њихових донација, зависи од постигнутих резултата у сарадњи са Хашким судом” (Беговић, 2001б: 17).

<sup>38</sup> Како наводи С. Антонић, од момента враћања Србије у међународну заједницу након смене режима 2000. године, у наредне три године, Србија је од Запада добила око 2,9 милијарди евра потпоре, готово колико је износио годишњи буџет државе, што је допринело да Србија избегне привредни и друштвени слом (Антонић, 2009).



### 3.3. Циљеви и подручја деловања транснационалних актера у Србији у периоду транзиције

Са преласком са одговарања на хитне (укључујући и хуманитарне) потребе СР Југославије на подршку диференцираним развојним потребама и реформским задацима, мењала се и агенда међународних актера и начин координације донаторске помоћи. Светска банка је лидерску улогу у дефинисању развојних економских и социјалних приоритета на почетку транзиције задржала и наредних година, пре свега као резултат спровођења програма структуралног прилагођавања који су, између осталог, поред реструктурирања привреде, приватизације и унапређења тржишних институција, обухватили и реформу целокупног социјалног сектора у Србији: пензијског система, здравства, социјалне заштите, образовања и тржишта рада. Светска банка и ММФ, како по ширини области које су биле покривене њиховим саветодавним радом и програмима, тако и по дубинском утицају на реформски процес, могу се, уз Европску унију, сматрати најутицајнијим међународним актерима у Србији. Без обзира на доминантан положај ових организација, у појединим областима били су присутни и актери чији се глобални концепти разликују од концепата Светске банке (нпр. Међународна организација рада по питању тржишта рада или пензијског осигурања) (Deason, 2007). Детаљнији преглед подручја деловања међународних актера у социјалним реформама дат је у табели бр. 7.

Подела улога између међународних актера у пружању помоћи Србији делом је била условљена потребама Србије за развојном помоћи (финансијском, техничком, саветодавном), а делом специфичним интересима и агендама међународних актера. Под утицајем различитих интереса и агенди међународних актера, првобитни приступ подршци српским реформама, заснован на договору између транснационалних актера о “лидерима” или „координаторима” у управљању процесима у региону, заменила је сложена мрежа активности, у којој је деловање међународних актера испреплетено и разноврсно, где су се могли наћи како односи сарадње, тако и преклапања, поделе улога, па до “експлицитно или имплицитно ривалских агенди” (Арандаренко, Голицин, 2006: 272).

Поред општих разлога који лимитирају ефективност међународне помоћи<sup>39</sup> без обзира о којој конкретно земљи се ради, запажа се да је у Србији покушај институционализације развојне помоћи, под окриљем Министарства за међународне економске односе, био само донекле делотворан и убрзо је допуњен успостављањем директне сарадње представника донатора са релевантним личностима и министарствима. Поред тога, било је и тенденција да се пројекти концентришу у одређеним областима или регионима, уз занемаривање других (Арандаренко, Голицин, 2006).

**Табела бр. 7: Међународни актери у Србији: главне области саветовања и помоћи у социјалној политици**

	Светска банка/ Међународни монетарни фонд	ЕУ (Европска комисија/ Европска агенција за реконструкцију	Уједињене нације (UNDP/UNICEF)	Међународна организација рада	Билатералне агенције
Стратешки оквир	Стратегија за смањење сиромаштва	Социјални “ <i>acquis</i> ”	Миленијумски развојни циљеви, приступ хуманог развоја	Пристојан рад, флексибилност	
Тржиште рада: институције и политике	Флексибилност тржишта рада, реструктурирање и активне политике за вишак радне снаге	Слобода кретања, једнаке накнаде за једнак рад	Изградња капацитета, активни пројекти на тржишту рада, посебно осетљиве групе	Стандарди рада, социјални дијалог	Активни пројекти за тржиште рада, подршка за вулнерабилне групе
Реформа опорезивања	Пропорционални порез на доходак уз				

<sup>39</sup> Општи разлози за мању ефикасност међународне помоћи повезани су, између осталог, са дестимулисањем иницијативе домаћих актера у спровођењу реформи и ендогених процеса модернизације и реструктурирања, као и бројних карика у ланцу између пореских обвезника развијених земаља и грађана корисника помоћи и др (Arandarenko, Uvalić, 2014).

прихода	укидање олакшица, висока минимална основица за доприносе – регресивно опорезивање рада				
Социјална сигурност	Помоћ за најугроженије, пројекат свеукупне реформе, социјална помоћ (МОП)	Помоћ за најугроженије, инфраструктурни пројекти, социјалне услуге на локалном нивоу	Изградња капацитета, социјалне услуге на локалном нивоу, деинституциона лизација, дечији додаци (UNICEF)		Помоћ за најугроженије, социјалне услуге на локалном нивоу, подршка стратешким реформама (DfID)
Пензије	Залагање за систем три стуба, добровољне пензије			Залагање за реформисани PAYG	Помоћ за најугроженије
Здравство	Пројекат укупне реформе, главни план за мрежу пружалаца здравствених услуга	Управљање лечењем, информациони систем у здравственој заштити, обезбеђивање исправне крви, реконструкција болница	Изградња капацитета, HIV/AIDS, укључивање рањивих група		Помоћ за најугроженије, донације у лековима и опреми

Извор: Арандаренко, Голицин, 2006: 261

Искуство централноевропских транзиционих држава које су такође имале значајну међународну подршку током транзиције, не само у виду донација, него и у страним директним инвестицијама, показују да утицај међународних актера није једини који утиче на исходе реформи, већ да значајан утицај имају и други фактори:

интереси домаћих актера, специфичне околности у којима су реформе спровођене, присуство утицајних личности у реформском процесу, укупни локални реформски капацитети и међународни положај земље, као и могућност насумичног и арбитрарног избора одређених решења (Orenstein, Naas, 2005; Deacon, Lendvai, Stubbs, 2007; Jacoby, 2008; Арандаренко, Голицин, 2006; Arandarenko, Uvalic, 2014). Слично томе, и у Србији су исходи реформског процеса у области социјалне политике у Србији резултат сложене интеракције интереса, акција и коалиција домаћих и међународних актера, комбиновања различитих наслеђа, као и специфичних околности у спровођењу реформи и присуства утицајних личности (пре свега међу локалним доносиоцима одлука). Последица тога су неконзистентност реформи у овој области, различити секторски резултати и неуједначен успех реформи, уз снажан утицај одлука донетих на почетку реформског процеса, које су ограничавале каснију расположивост алтернативних опција (Арандаренко, Голицин, 2006).

М. Арандаренко и П. Голицин описују систем социјалне сигурности који је успостављен као резултат реформског процеса као “пример скупа разнородних политичких дискурса који су током времена произвели хибриде, парадоксе, тензије и некомпатибилности” и који свој тренутни облик (или изобличеност) дугује трима врстама наслеђа: 1) самоуправном југословенском социјализму (који је изградио бизмарковску државу благостања, али на несигурним економским основама); 2) наслеђу деведесетих, током којих су економски и социјални систем готово уништени, али су донекле и супституисани “изненађујуће иновативним“, али не и одрживим политикама економског и социјалног популизма; 3) наслеђу реформи после 2000. године, створеном “кроз напоре ујурбаних и понекад превише самоуверених реформатора, којима су помагали различити предусретљиви међународни актери, са сопственим, често сасвим различитим агендама” (Арандаренко, Голицин, 2006: 255).

У наставку поглавља детаљније ће бити сагледана улога међународних актера и њихови циљеви и начини деловања, као и специфична улога домаћих актера која објашњава различите исходе и успехе секторских реформи.

### **3.4. Кључни међународни актери у реформама политика за смањење сиромаштва**

#### **3.4.1. Светска банка**

Светска банка основана је заједно са институцијом “близанцем” Међународним монетарним фондом на конференцији у Бретон Вудсу, у САД, 1944. године. Изворни задатак ове две институције био је надгледање међународног монетарног система и олакшање економске кооперације (Јововић, 1997). Светској банци је у бретонвудском монетарно-финансијском систему припала улога финансирања привредног развоја, а ММФ-у очување валутне стабилности и помоћ у превазилажењу проблема с платним билансом. Данас, Групаацију Светске банке чини пет агенција: Међународна банка за обнову и развој (како гласи прави назив Светске банке), Међународно удружење за развој (IDA), Међународна финансијска корпорација (IFC), Мултилатерална агенција за гарантовање инвестиција (MIGA) и Међународни центар за решавање инвестиционих спорова (ICSID). Заједнички циљ свих институција групације је “да подигну животни стандард неразвијеног света каналисањем финансијских средстава из развијених земаља у земље у развоју” (Јововић, 1997: 71).

За разлику од ММФ-а, код Светске банке су се веома рано испојиле тенденције ка преузимању ширих циљева од оних који су изворно постављени. После периода послератне обнове, главни циљ деловања Светске банке постаје развој, чији садржај и инструменти подстицања су се током времена мењали, услед промене међународних прилика, али и као резултат сучељавања различитих идеја о економском и социјалном развоју унутар саме институције. Педесетих година, Светска банка примарно је финансирала и пружала техничку помоћ на великим инфраструктурним пројектима у јавном сектору, пре свега изградњу саобраћајне и енергетске инфраструктуре, да би током шездесетих била више фокусирана на индустрију и пољопривреду, а у Африци и на подршку образовању. Касних

шездесетих, под руководством Роберта МекНамаре, Банка мења свој дотадашњи концепт развоја (економски раст изражен растом БДП по глави становника) и почиње да се интересује за питања расподеле дохотка, образовања, исхране, планирања породице, запошљавања. То је праћено и проширењем аналитичких капацитета институција, у складу са потребама за праћењем нових области. Осамдесетих је њено деловање преусмерено на помоћ презадуженим земљама, кроз програме тзв. структурног прилагођавања, којима је земљама дужницима у замену за кредите наметано спровођење пакета економских мера заснованих на рестриктивној фискалној и монетарној политици, како би се осигурала отплата дуга кредиторима (Woods, 2006).

Пакет препорука за вођење економске политике (који се заснива на мерама стабилизације – ниској и контролисаној инфлацији и смањењу буџетског дефицита, затим либерализацији трговине и приватизацији јавног сектора) који су Светска банка и ММФ спроводили, уз сагласност Управе за трезор САД, од почетка осамдесетих, добио је и свој назив - “Вашингтонски консензус”. До краја деценије, израз који је 1990. сковао британски економиста Џон Вилијамс, као последица финансијских криза крајем деведесетих, “Вашингтонски консензус” постао је “громобран” за критичаре глобализације (посебно ММФ-а) и синоним за претерану ревност у наметању принципа слободног тржишта (Boughton, 2004). Уместо каналисања финансијских средстава од развијених ка неразвијеним земљама у циљу подстицања развоја, Светска банка (и ММФ) су “дегенерисали у механизам за надзор политика земаља Трећег света од стране индустријских земаља, са средствима која су тотално неадекватна за развојне циљеве” (Јововић, 1997: 173).

У Светском извештају о развоју Светске банке из 1990. године, под називом “Сиромаштво”, полазећи од искуства осамдесетих година оцењује се да је могућ напредак у смањењу сиромаштва полазећи од стратегије засноване на два поједнако важна елемента (World Bank, 1990). “Први елемент је промовисање употребе ресурса који сиромашни имају у изобиљу - рада. То захтева политике које подржавају тржишну иницијативу, социјалне и политичке институције и технологију. Други је

пружање основних социјалних услуга сиромашнима. Примарна здравствена заштита, планирање породице, правилна исхрана и основно образовање су посебно важни“ (World Bank, 1990: 3). Поред тога, за свеобухватан приступ проблему сиромаштва, базична стратегија треба да буде допуњена програмом добро таргетираних трансфера и сигурносних мрежа (World Bank, 1990). Кључна компонента програма за подршку сиромашнима је социјална сигурносна мрежа (*social safety net*), која би требало да штити појединце и домаћинства од два штетна исхода: хроничне неспособности да раде и зарађују (хронично сиромаштво) или опадања ових способности услед недовољно предвидљивих промена у животном циклусу (као што је смрт носиоца домаћинства) или спољних шокова (нпр. услед економске рецесије или транзиције) (World Bank, 1997).

Деведесетих година, приступ развоју заснован на схватању да је економски раст једини предуслов развоја који аутоматски доводи до смањења сиромаштва, најпре се преиспитује, а потом и напушта у корист холистичког схватања развоја, који се означава и као “пост-Вашингтонски консензус” (Vetterlein, 2013).<sup>40</sup> Искуства са спровођењем програма структурног прилагођавања, заснованих на неолибералним политикама, показали су да су ови програми подстакли “пожељне политике”, али не и задовољавајуће резултате у погледу економског раста и смањења сиромаштва. Приступ у којем је помоћ била условљена спроведеним реформама ублажен је и замењен селективнијим приступом у додели помоћи, где је тежиште на оцени политичком и институционалног окружења и саветодавној помоћи која често претходи финансијској (Ван Вејенберге, 2012).

А. Ветерлеин указује да за разлику од ранијег концепта развоја, који економски раст види циљ по себи, нови приступ раст посматра као средство, док модернизацију истовремено посматра као узрок и као последицу привредног раста.

---

<sup>40</sup> У појединим документима с краја деведесетих, у документима Светске банке указује се да раст и макроекономска стабилност сами по себи нису довољни за смањење сиромаштва, уз амбициозне поруке о “свету ослобођеном од сиромаштва” као циљу њеног деловања (Granzow, 2000).

Међу циљеве развоја, поред повећања националног БДП, укључују се и подизање животног стандарда, смањење сиромаштва, демократски приступ развоју, уз јачање улога нових актера - Влада, као “власника” развојних стратегија, и организација цивилног друштва као партнера у развојном процесу. Уместо мера из стандардног пакета неолибералних реформи (фискалне дисциплине, либерализације, приватизације и дерегулације), нагласак је на макроекономској стабилности, јачању капацитета Владе, партиципативном процесу, оснаживању, уз већи значај улагања у образовање и здравство. Циљеви који се постављају су свеобухватнији и дугорочног карактера (за разлику од средњерочног хоризонта циљева на основу препорука “Вашингтонског консензуса”), међународне организације их подржавају на централизован начин, пружањем финансијске и техничке помоћи, уз већу употребу не-економског знања (из социологије, антропологије, политичих наука) и веће уважавање специфичности земље партнера (Vetterlein, 2013).<sup>41</sup>

Многе од ових идеја, операционализоване су кроз „Стратегију за смањење сиромаштва“, као оквир који су Светска банка и ММФ увели 1999. године кроз ревидирану и ојачану НРС иницијативу („Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative“) усмерену ка пружању помоћи високо задуженим земљама. Према новом приступу, владе дужници биле су дужне да припреме националну стратегију за смањење сиромаштва, која представља основу за одобравање међународне помоћи и отписивање дугова од стране Светске банке и ММФ-а и уједно је оквир за унапређење координације између донатора. Економски раст и борба против сиромаштва представљали су основне циљеве у новом оквиру, а принципи за израду стратегије представљали су значајну новину у односу на дотадашњи рад међународних организација по следећим карактеристикама: “1) стратегија се доноси на иницијативу (*country-driven*) и представља “власништво” земље која је доноси (*country-owned*), и заснива се на широком партиципативном процесу формулисања,

---

<sup>41</sup> Критичари указују да претензије Светске банке да делује као нека врста глобалне “банке знања”, која прикупља најбоље праксе о развоју стоје у супротности са “ерозијом и подривањем способности” земаља у развоју, које су спроводиле програме прилагођавања, да анализирају политику (Ван Вејенберге, 2012: 125).



имплементацији и мониторинга исхода; 2) треба да буде усмерена на резултате, фокусирана на исходе који иду у корист сиромашнима; 3) треба да буде свеобухватна по обиму, препознајући мултидимензионалну природу сиромаштва и мере које је неопходно предузети; 4) оријентисана на партнерство, пружајући основу за активно и координисано учешће развојних партнера (билатералних, мултилатералних, невладиних) на пружању подршке у спровођењу стратегије; 5) заснована на средњерочним и дугорочним перспективама за смањење сиромаштва, препознајући да одрживо смањење сиромаштва не може бити постигнуто преко ноћи” (Klugman, 2002: 3). Нови приступ почивао је, дакле, на националном “власништву” стратегија и захтевао је укључивање широког круга актера из земаља којима се пружа помоћ у политички дијалог, унапређење координације донатора и постављање средњерочних и дугорочних циљева чије се остваривање прати кроз извештаје који представљају заједнички документ националних влада и међународних институција (Светске банке и ММФ-а).

У извештају Светске банке и ММФ-а о примени овог приступа из 2005. наводи се да је у том тренутку 49 земаља имало припремљену националну стратегију за смањење сиромаштва, највећим делом из подсахарске Африке и презадужених сиромашних земаља (НПС) (World Bank and IMF, 2005: 1). Такође се истиче да је у многим земљама нови приступ помогао да се сиромаштво као проблем постави у средиште домаће политичке дебате, али да се истовремено у многим случајевима сам процес показао, у аналитичком и организационом смислу, као изузетно захтеван. Рани резултати указују на позитивне помаке забележене у земљама које су донеле стратегију, у погледу економског раста, повећања издвајања за помоћ сиромашнима, унапређења политичког процеса (квалитет буџета, транспарентност), те да нема потребе за радикалном променом у приступу, већ да се треба фокусирати на исправљање уочених недостатака и унапређење имплементације (World Bank and IMF, 2005).

Поред формалних недостатака, указивано је и на суштинске проблеме у приступу стратегије за смањење сиромаштва. Промене у моделу пружања помоћи, као реакција Светске банка на критике поводом слабих ефеката развојне помоћи

засноване на условљавању, показале су флексибилност институције да се прилагоди новим околностима, али су истовремено указале и на одређене лимите промене. Према А. Ветерлеину, та ограничења огледају се пре свега у склоности ка економизацији социјалног, односно на стављању тежишта на социјалне политике које доносе економске користи, стандардизацији предлога политика заснованих на технократским економским моделима (упркос отворености за нове облике знања и тражења специфичних решења по мери земаља прималаца помоћи), као и фокусирања на проблеме који се могу квантификовати (Vetterlein, 2013). П. Спикер указује на недостатке у методологији ССС, укључујући: 1) почетну идентификацију циљева, у којој учествује мали број људи, док се други актери укључују у каснијим фазама; 2) начин утврђивања приоритета за мулти-димензионалне проблеме (у комплексном документу какав је ССС може бити тешко разлучити који су циљеви испуњени); 3) стратешко планирање које зависи од процеса који може бити опструиран у политичком преговарању; 4) технократске процедуре и начин израде, који у пракси искључују многе појединце или организације од којих би се могао очекивати допринос у процесу израде (као што су директни представници сиромашних) (Spicker, 2012).

Радикалнији критичари деловања Светске банке постављају питање мотива за промену у циљевима и начину деловања Светске банке и намера са којима ова организација преузима лидерску улогу у кругу међународних организација на плану борбе против сиромаштва. П. Камак сматра да је посвећеност Светске банке борби против сиромаштва искрена, али да је њен прави циљ трансформација друштвених односа и институција у земљама у развоју, са циљем да олакша капиталистичку акумулацију на глобалном нивоу и изгради капиталистичку хегемонију кроз промоцију партиципације и власништва. Овај аутор тврди да је приступ који је зачет још почетком деведесетих, а посебно изражен у реформисаној иницијативи за помоћ високо задуженим сиромашним земљама (HIPC), „Свеобухватном развојном оквиру“ („Comprehensive Development Framework“) и ССС (PRSP), изразито кохерентан и да програм против сиромаштва није отклон од неолибералне стратегије, већ средство да

се она доведе до краја, стварањем ефикасног глобалног тржишта рада (Sammask, 2004).

У овом подухвату владе имају активну улогу као партнер приватном капиталу који ће обезбедити макроекономску стабилност и “власништво” над развојном стратегијом и осигурати њен легитимитет пред грађанима. Оно што се представља као механизам да се социјалне и структуралне политике уведу у реформску агенду којом су раније доминирале искључиво макро-економске мере, представља, према Камаковом мишљењу, начин да се ове политике обликују тако да оснаже и прошире макроекономску дисциплину и подреде императивима капиталистичке акумулације. Заговарањем одређеног начина управљања институцијама које штите становништво од различитих врста ризика (пензијски систем, здравствено осигурање, осигурање за случај незапослености, новчани трансфери и др) сиромашни се трајно држе у ризику зависности од тржишта, између осталог, и уз помоћ институција које су обликоване тако да их стално враћају у исто ризично окружење (Sammask, 2004).

Становиште да је већа брига за сиромаштво и једнакост више реторичка него што представља стваран, оперативни заокрет од неолибералног приступа заступа и Р. Адикари који даје примере политика у области образовања (Adhikary, 2012). Борба против сиромаштва као средство развоја држава, према гледишту Светске банке, подразумева повећање конкурентности на међународном тржишту кроз развој људског капитала, при чему се образовање ставља у функцију економије, занемарујући његове остале улоге у друштву (социјалну, политичку, културну). Говорећи о „Светском извештају о развоју за 2007. годину“ овај аутор идентификује неколико елемената неолибералних политика које Банка препоручује, а које се појављују у време пост-Вашингтонског консензуса: промовисање приватног улагања (појединаца, породица и заједнице) у образовање уместо државног инвестирања, улога државе као фацилитатора овог процеса која се манифестује кроз доношење реформских политика, те приоритизација реформи као економски мање скупе мере у односу на директно државно улагање у образовање (Adhikary, 2012).

### 3.4.1.1. Однос Србије и Светске банке

Југославија је била један од оснивача Светске банке, са којом је током неколико деценија имала разноврсну и двосмерну сарадњу. До 1991. године, Југославија је користила укупно 90 зајмова Светске банке (за развој енергетике, пољопривреде, индустрије, саобраћај и др) у износу од око шест милијарди долара, што ју је сврставало у ред најзначајнијих корисника зајмова, уз Индију, Бразил, Индонезију, Мексико, Турску и др. Поред финансијске подршке, Југославија је користила и економске и техничке савете ове институције, учествовала у формирању њених финансијских средстава и била један од кредитора Светске банке куповином обвезница ове институције почев од 1959. године, али и одобравањем кредита Светској банци код Народне банке Југославије. Пре распада СФРЈ, Светска банка одобрила је два зајма у износу од укупно 692 милиона долара, за структурно прилагођавање и за развој саобраћаја (Јововић, 1997).

Чланство СР Југославије у Светској банци обновљено је у мају 2001. године, неколико месеци после обнављања чланства у ММФ-у. Као и у случају ММФ-а, призната је ретроактивност чланства од 25. фебруара 1993. године, које се на званичној веб-страници Светске банке<sup>42</sup> наводи као време ступања у чланство Србије, као правне наследнице некадашње државе.

Помоћ Светске банке Србији у периоду транзиције била је усмерена, пре свега, на пружање подршке у испуњавању услова у процесу придруживања Европској унији, кроз помоћ у спровођењу структурних реформи, подстицању привредног раста, стимулисању страних директних инвестиција и повећању запослености. Закључно са 31. мајем 2010. године, три институције из Групаације Светске банке (Међународна банка за обнову и развој (IBRD), Међународна финансијска корпорација (IFC) и Међународна развојна агенција (IDA)) са укупним дугом од 2,1 милијарди ера (од чега је дуг према IBRD 1,4 милијарде евра), биле су највећи кредитори Србије међу међународним финансијским институцијама (близу

<sup>42</sup> <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/members> Страница посећена 3.1.2018.

40% укупног дуга) које учествују са 8,9% у укупном спољном дугу Србије. Улагања Светске банке у првој деценији 21. века била су усмерена у саобраћајну и енергетску инфраструктуру (пре свега Коридор 10), пољопривреду, екологију и наводњавање, затим реформу пензијског система и здравствене заштите, успостављање земљишног катастра, енергетску ефикасност, регионални развој (нарочито у региону Бора), унапређење услуга на локалном нивоу и смањење загађености вода које се уливају у Дунав (Хрустић, 2011).

Подршка Светске банке програму економских реформи на самом почетку транзиционог процеса била је утврђена „Стратегијом подршке транзицији“ . У оквиру стратегије, Светска банка је предвидела да се Србији одобри специјалан привремени приступ фондовима IDA (International Development Agency). За подршку транзиционим реформама предвиђено је било 540 милиона долара, од којих је око 200 милиона требало да буде уплаћено у другој години спровођења програма (2002)<sup>43</sup>. Стратегија се ослањала на програм економског опоравка и транзиционих реформи („Economic Recovery and Transition Program – E RTP“), који је представљен на донаторској конференцији 2001. године. Програм, који је нудио широк оквир за спровођење реформи и обезбеђивање донаторске помоћи, припремљен је са циљем да олакша закључивање „Споразума о стабилизацији и придруживању“, као први корак земаља југоисточне Европе ка чланству у Европској унији. Истовремено, представљао је и основ за израду „Стратегије за смањење сиромаштва“. Финансијске потребе за спровођење реформи у трогодишњем периоду процењене су на четири милијарде долара (World Bank, 2001b).

Стратегијом подршке транзицији Светске банке за Србију било је предвиђено да се Србији пружи саветодавна и ограничена финансијска помоћ по питању стабилизације социјалног система и припреми реформе социјалне заштите, као и да се Банка ангажује на мобилизацији других донатора (World Bank, 2001b).

---

<sup>43</sup> Програм је представљао директну буџетску подршку у вези са спровођењем планираних реформи, а око 80% овог износа требало је да буде исплаћено у виду зајмова за структурно прилагођавање (Влада РС, 2003).

Социјалне реформе од самог почетка су дефинисане као једна од приоритетних области у програму транзиционих реформи. У оквиру критеријума за оцену спровођења програма, у делу унапређења положаја рањивих група, програмом је дат детаљан план законодавних активности које је влада требало да спроведе до краја 2001. године и у првој половини 2002. године. План је укључивао израду нових прописа у области социјалне заштите, израду нацрта стратегије социјалне заштите, измене закона у области пензијског осигурања, припрему прелазне стратегије за смањење сиромаштва („Interim PRSP“), као и кључне активности у области образовања и здравства (повећање издвајања за образовање, нови закон о здравственом осигурању и др). Светска банка се у стратегији руководила принципима *селективности* (фокусирањем на подршку доношењу реформских политика), *власништва* и *координације* (са другим донаторима) (World Bank, 2001a).

У оквиру зајмова за структурно прилагођавање, планирано је да програмима буду обухваћени реформа тржишта рада (као део транзиционих реформи), заједно са побољшањем пословне климе, приватизацијом и реформом банака, као и реформа финансирања система пензијског и здравственог осигурања (као део реформи усмерених ка повећању фискалне одрживости и транспарентности (World Bank, 2001a). На тај начин су подршком Светске банке практично обухваћене све кључне области реформе социјалног система у Србији.

Кад је реч о социјалној политици, највећи утицај остварен је у раној фази реформи. Прва финансијска подршка реализована је кроз грант од 10 милиона долара намењен буџетској подршци Фонду за једнократну помоћ и подршци социјалним реформама у области социјалне заштите, тржишта рада, пензијског осигурања и здравства (World Bank, 2005a), а пружање помоћи настављено је кроз зајмове за структурно прилагођавање. Поред сервисирања заосталих дугова према корисницима социјалних накнада, грант је обухватио и техничку помоћ којом су подржане све битне реформе у области социјалне заштите и социјалног осигурања спровођене у периоду непосредно после 2000. године и постављени темељи за даље реформе које ће бити предмет каснијих програма.

Кроз техничку помоћ Светске банке у оквиру овог програма, између осталог, подржани су:

- измене прописа који регулишу финансијску помоћ државе сиромашнима и финансијску подршку породици;
- спровођење Анкете о животном стандарду;
- увођење промена у области социјалних услуга (децентрализација, деинституционализација и трансформација установа за смештај корисника) и формирање Фонда за социјалне иновације;
- доношење Породичног закона;
- припрема система мониторинга ССС (World Bank, 2005a).

На тај начин су већ у оквиру првог гранта реформе социјалне помоћи (усмерене ка повећању правичности у приступу накнадама за сиромашне) и реформе у циљу флексибилизације тржишта рада биле међусобно увезане (World Bank, 2005a).

Подршка реформама настављена је зајмом за прилагођавање социјалног сектора (*Social Sector Adjustment Credit - SOSAC*), одобреним 2003. године, у вредности од 80 милиона долара. Тим програмом подржани су припрема и имплементација реформи у области социјалне заштите, тржишта рада и здравства у циљу постизања веће фискалне одрживости, уз неометану исплату накнада и пружање услуга становништву, а посебно најсиромашнијима. Главни циљеви програма су били смањење фискалног притиска социјалних програма (комбинацијом повећања ефикасности и изменама услова за остваривање права на накнаде) и максимизација утицаја буџетских средстава на смањење сиромаштва, кроз побољшано таргетирање и одржив приступ сиромашних финансијским накнадама, као и социјалним и здравственим услугама. Мере подржане програмом обухватиле су: реформу пензијског система заснованог на текућем финансирању (*PAYG*); унапређење наплате доприноса за социјално осигурање; реформисање социјалних трансфера, МОП-а и

дечјих додатака (у циљу повећања утицаја сигурносне социјалне мреже на смањење сиромаштва у складу са фискалним могућностима државе); улагање у активне мере запошљавања; мере за стабилизацију система финансирања здравства, укључујући обезбеђивање финансирања за рањиве групе; наставак спровођења анкетних истраживања ради праћења показатеља животног стандарда и оцене ефеката текућих и планираних политика (World Bank, 2005b).

Од наведених компоненти, најбоље оцене дате су реформама у области социјалне заштите и активностима на праћењу сиромаштва и животног стандарда. Са усвајањем новог „Закон о финансијској подршци породицама са децом“ и изменама „Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“, повећана су укупна издвајања за социјалне накнаде у 2003. и 2004. у односу на 2002. годину, уз побољшано таргетирање (обухват сиромашних домаћинстава социјалном помоћи повећан је за 7%, а смањен је број корисника дечијег додатка међу несиромашним домаћинствима). Према оцени Светске банке, недовољно издвајање за накнаде ипак остаје најважније ограничење за повећање обухвата сиромашних социјалном помоћи, будући да упркос петоструком увећању за четири године - са 0,02% БДП у од 2000. на 0,11% БДП у 2003. - ниво издвајања у регионалним оквирима остаје низак (World Bank, 2005b).

Као важну лекцију из овог програма, Светска банка истиче да зајмови дати као подршка спровођењу реформи најбоље резултате дају “у ситуацијама кад Банка флексибилно одговара на захтеве јаке реформски оријентисане Владе”, односно кад постоји проактивно деловање Владе, где се као пример наводи Министарство за социјална питања које је било “главни покретач реформи у пензијском систему и социјалној и дечијој заштити, где су резултати реформи били најимпресивнији” (World Bank, 2005b: 11).

Најзначајнији стратешки документ, „Стратегија за смањење сиромаштва“, такође је рађен уз подршку Светске банке, а његова израда је била и обавеза Србије као примаоцу финансијске помоћи под условима који важе за најнеразвијеније



земље. У складу са уобичајеном структуром ССС докумената, какви се доносе и у другим земљама, тежиште Стратегије стављено је на макроекономске политике. Више од четвртине укупног текста стратегије (изузимајући прилоге) посвећено је макроекономском оквиру, планираним транзиционим реформама и њиховом утицају на смањење сиромаштва и фискалним ограничењима. Економски пакет од којег полази програм за смањење сиромаштва у Србији одражава уобичајени неолиберални концепт, а заснива се на повећању привредност раста кроз повећање инвестиција и извоза, трговинској либерализацији, улагању у инфраструктуру и реструктурирању привреде и стварању услова за развој приватног сектора. У складу с тим, као главни пут и метод за борбу против сиромаштва, према Стратегији, означен је убрзани привредни раст. “Смањење сиромаштва у Србији заснива се на постизању довољно високог нивоа одрживог привредног раста, уз напоре да се неједнакост у расподели националног дохотка не погоршава” (Влада РС, 2003: 71). Стратегија даје пројекцију да би под претпоставком просечне стопе раста БДП од 4,5% годишње и раста личне потрошње од 1,9% годишње, уз непромењену једнакост, број сиромашних могао бити смањен са 10,6% у 2002. на 6,5% у 2010. години (Влада РС, 2003).

Према Стратегији, социјална политика треба да се заснива на новим начелима која обухватају: „1) проширење суверености појединаца, који нису само платише и корисници, већ и индивидуе које имају право на избор, да сами доносе одлуке које их се непосредно тичу, али и да сnose одговорност за последице свог избора [...]; 2) Помоћ онима који пате и који су немоћни [...] Начело солидарности значи да би свако требало да задовољи основне животне потребе [...] Солидарност се мора испољавати кроз таргетирану помоћ усмерену на најсиромашније и оне који нису у стању да се брину о себи и властитој породици; 3) Конкуренција [...] између различитих видова власништва и различитих механизма координације [...] из два битна разлога: први је остваривање права избора појединца, а други повећање ефикасности; 4) Нова улога државе. Држава више не би сама организовала, држала у власништву и прикупљала сва средства за функционисање социјалног сектор, већ би превасходно имала улогу

онога ко доноси законске оквире, врши надзор и обезбеђује последње осигурање и помоћ; 5) Већа улога локалних заједница. Док би држава и даље водила основне социјалне програме [...], остале програме требало би пренети локалним заједницама и организовати их [...] на партнерским основама са хуманитарним, донаторским и невладиним организацијама, црквама и другима; 6) Здраво финансирање. [...] Србија не сме да се врати инфлационом финансирању буџета, те, стога, мора да дизајнира социјални сектор у складу са својим могућностима, а не жељама” (Влада РС, 2003: 104).<sup>44</sup>

Од секторских политика које утичу на реализацију циљева Стратегије, најважнију улогу има тржиште рада, које је “основни канал преко кога привредни раст утиче на сиромаштво” (Влада РС, 2003: 83). Поред стварања општих услова за развој извозно оријентисане привреде, повећања инвестиција и развоја приватног сектора, као главног генератора нове запослености, акценат је стављен на институционалне промене које ће погодовати запошљавању и унапређењу понуде радне снаге: већа флексибилност у погледу зарада и запослености, прелазак са пасивних на активне мере запошљавања, повећање квалитета људских ресурса кроз начело доживотног образовања, унапређење посредовања у запошљавању и др. С обзиром да међу сиромашнима више од 60% чине особе без квалификација (са основном или незавршеном основном школом), основни циљеви у области образовања тичу се повећања нивоа образованости, посебно код маргинализованих група, проширење обухвата деце предшколским васпитањем, посебно из рањивих група, повећање ефикасности система кроз оптимизацију мреже и веће ефикасности наставе, тј. вишег квалитета образовања, јачање образовања одраслих, посебне мере за децу са инвалидитетом и укључивање Рома (Влада РС, 2003). У области здравства

---

<sup>44</sup> Ова начела, као најважније принципе реформе, изнео је још у септембру 2001. години један од чланова ЦЛДС-а (Мијатовић, 2003б)<sup>44</sup>. У истом тексту Мијатовић је јасно одредио идеолошки карактер предлога, позивајући се на уобичајене (нео)либералне идеје: “...Сиромашни немају права на доходак богатијих самим тим што су сиромашни. Не постоји ни оно што се често назива социјалном правдом – то је обична фраза иза које никад није стајао прави садржај. Не верујем ни у позитивна економска и социјална права појединаца, већ само у негативно дефинисане слободе, тј. слободе од угњетавања, како нико не би смео да омета појединца у његовом испољавању слободе” (Мијатовић, 2003б: 62).

инсистира се на смањењу неједнакости кроз једнак приступ основним услугама посредством: “обезбеђења финансијски доступних здравствених за социјално угрожене групе [...], повећања ефективности и ефикасности коришћења ресурса [...] и побољшања квалитета здравствених услуга, посебно за осетљиве популационе групе (Влада РС, 2003: 127). У пензијском систему, који има важну улогу у заштити од сиромаштва у старости, основни циљеви реформе су: “обезбеђење стабилних и довољно високих пензија, стварање финансијски одрживог система, повећање домаће штедње и повећање привредног развоја, повећање праведности пензијског система и проширење могућности избора од стране пензијских осигураника” (Влада РС, 113-114). Предвиђено је да Стратегија, као целовит план активности усмерен на смањивање кључних материјалних и нематеријалних димензија сиромаштва буде финансирана из буџета, буџетских уштеда и уз финансијску подршку међународне заједнице. Укупна сума која је била планирана у периоду 2004-2006. “за приоритетне секторе у оквиру ССС годишње износи приближно 1,9% БДП-а (у просеку 26,6 милијарди динара)” (Влада РС, 2003: 174).

Сам процес израде такође је усклађен са захтевима Светске банке и ММФ-а који су захтевали да се „Стратегија за смањење сиромаштва“ израђује и спроводи у партиципативном процесу. Управо у процесу доношења Стратегије први пут су односи цивилног друштва и државе у Србији добили институционализовану форму. Процесом израде стратегије управљало се посредством седам одбора, укључујући и Саветодавни одбор цивилног друштва, а у припреми документа учествовало је око 250 организација цивилног друштва (Лончар, Спасојевић, 2010).<sup>45</sup>

Други зајам за структурно прилагођавање (SAC 2) закључен је као подршка наставку структурних реформи у четири области, који су одражавали приоритете

---

<sup>45</sup> Одбор је престао са радом 2006, након што је оцењено да није довољно функционалан у процесу спровођења и заменио га је програм Контакт организације цивилног друштва, са седам ОЦД које представљају по једну друштвено угрожено групу (Роме, особе са инвалидитетом, жене, старе, избегла и расељена лица, децу и младе). Циљ програма био је да омогући учешће ОЦД-а у дефинисању припреми, спровођењу и праћењу мера које се доносе у процесу примене Стратегије. Више од 500 ОЦД било је укључено у реализацију различитих активности на локалном и националном нивоу, које су преко овог механизма имале прилику не само да дају препоруке за доношење Стратегије већ и да учествују у различитим сегментима њене имплементације (Лончар, Спасојевић, 2010).

Владе изражене у ССС и „Стратегији Светске банке за Србију“ (World Bank, 2004) која је заменила дотадашњу „Транзициону стратегију“. Те области укључују побољшање пословног амбијента, побољшање перформанси енергетског сектора, јачање социјалне заштите и унапређење јавне администрације. У области социјалне заштите програм је био фокусиран на побољшање ефективности социјалне сигурносне мреже (кроз проширење обухвата корисника, већу адекватност накнада и побољшано таргетирање) и ублажавање негативних ефеката повећања цена електричне енергије на сиромашне. Кредитом Светске банке обезбеђена су већа средства за остваривање права на МОП, с обзиром на очекивано повећање броја корисника као резултат законских промена. Такође, уз подршку програма, уведени су попусти (у износу од 30%) за плаћање струје за кориснике МОП-а, минималних пензија и дечијих додатака, за потрошњу до 300 киловат-часова. Резултат је, ипак, оцењен као маргинално задовољавајућ, јер су средњерочни ефекти били слабији од очекиваних. Наиме, број корисника МОП-а повећан је за 8.000, односно за 5.000 мање од очекиваног броја, што је приписано ограниченој кампањи за информисање јавности и малим напорима центара за социјални рад да укључе нове кориснике. Попусте за струју остварило је око 17.000 домаћинства или скоро три пута мање од планираног броја (50.000), као последица услова за остваривања права на субвенцију (редовно измиривање рачуна за струју и поседовање легалног прикључка) (World Bank, 2005с).

Стратегија за период 2005-2007 заснована је на циљевима и резултатима претходне, Транзиционе стратегије и усмерена на остваривање две, по схватању Светске банке, комплементарне стратегије, процеса „Стабилизације и придруживања Европској унији“ и „Стратегије за смањење сиромаштва“<sup>46</sup> и остваривању три главна циља. Ти циљеви укључивали су: “1) стварање мањег, ефикаснијег и одрживог јавног сектора; 2) стварање већег и динамичнијег приватног сектора и 3) смањење нивоа

---

<sup>46</sup> У стратегији Светске банке полази се од тога да основни циљеви економске политике дефинисани ССС конвергирају са актуелним процесом европских интеграција. У документу се истовремено указује и на проблеме у финансирању имплементације ССС, те да је потребна већа подршка међународних донатора (World Bank, 2004).

сиромаштва и унапређење социјалне заштите и доступности јавних услуга“ (World Bank, 2004: 1).

У области социјалне заштите, указује се да законске промене донете у циљу проширења обухвата МОП-ом треба да буду праћене административним реформама и унапређењима у пружању социјалних услуга, пре свега кроз процес деинституционализације. Кад је реч о структурирању помоћи Светске банке, наводи се да програми треба да посвете већу пажњу утицају активности Банке на смањење сиромаштва, да се базирају на индикаторима исхода повезаним са ССС, „Миленијумским развојним циљевима“ и ССП-ом, као и да се настави са јаким аналитичким радом као подлогом активности Банке. Главни циљеви Светске банке у делу који се тиче смањења сиромаштва и унапређења социјалне заштите, у периоду који обухвата стратегија, су: 1) смањивање сиромаштва у руралним подручјима заједницама (због распрострањеног сиромаштва); 2) унапређење социјалној заштити (кроз повећање обухвата и боље таргетирање) и 3) унапређење квалитета и приступачности образовног и здравственог система за све грађане, посебно за сиромашне и рањиве групе (World Bank, 2004). У извештају по завршетку реализације прве „Стратегије Светске банке за Србију“, остварени резултати на пољу смањења сиромаштва, унапређења социјалне заштите и побољшања доступности услуга оцењени су као задовољавајући. Констатује се да је дошло до смањења сиромаштва, да је постигнут напредак у области активних мера на тржишту рада (пре свега у домену програма намењених запосленима у предузећима у процесу приватизације и реструктурирања), да су остварени умерени резултати у побољшању програма социјалне помоћи, посебно у руралним подручјима, као и побољшања у области здравства и образовања (World Bank, 2007a).

Стратегија за период 2008-2011, конципирана је полазећи од битно другачијих економских и политичких околности у односу на оне с почетка деценије. Србија је остварила макро-економску стабилност, БДП по глави становника повећан је више од два пута (са 2.200 долара у 2002. на 5.400 долара у 2007. години), стопа сиромаштва смањена је са 14,6% на 8,8%, а три циља претходне стратегије сматрана су углавном

оствареним (“креирање мањег, одрживијег и ефикаснијег јавног сектора и динамичнијег приватног сектора и смањење сиромаштва и унапређење социјалне заштите и приступа јавним услугама”) (World Bank, 2007b: i). Нова стратегија била је усмерена на подршку влади у остваривању три приоритетна циља: “1) подстицање динамичног раста приватног сектора како би ниво прихода наставио да достиже европски; 2) стварање могућности и ширење партиципације у резултатима раста; 3) управљање растућим еколошким ризицима као и ризицима природних катастрофа” (World Bank, 2007b: ii).

Програм је тесно повезан са процесом интеграције Србије у ЕУ, које Банка подржава у складу са својим компаративним предностима, нудећи флексибилан приступ који одговара на промене ситуације у Србији. Као један од главних изазова за омогућавање учешћа већег броја грађана у ефектима раста, означено је смањење незапослености, укључујући регионалне аспекте који су посебно изражени у некадашњим индустријским и рударским центрима, обезбеђивањем адекватних вештина младих и стварањем шанси за раднике предузећа у реструктурирању путем преквалификације. Циљеви у овој области укључују равномернији регионални развој (са фокусом на неразвијена подручја ослоњена на рударски басен Бор и рудник Ресавицу), затим унапређење ефективности социјалне заштите кроз повећање ефективности, ефикасности и одрживости пензијског система (са циљем даљег смањења учешћа пензија у БДП)<sup>47</sup> и унапређење квалитета и приступа социјалним услугама (у образовању, здравству и социјалној заштити) кроз пројекат „Пружање унапређењих услуга на локалном нивоу” (DILS) (World Bank, 2007b).

---

<sup>47</sup> Од почетка транзиције у Србији, Светска банка је заговарала смањење учешћа расхода на пензије у БДП и учешћа буџетских трансфера у финансирању пензија. У „Стратегији помоћи Србији за период 2004-2007“ наводи се да слаба наплата доприноса и високо учешће субвенција у финансирању пензијског фонда ремете одлуке на тржишту рада, угрожавају фискалну стабилност и “истискују друге облике социјалне потрошње који би могли бити више усмерени ка сиромашнима” (World Bank, 2004: 13).

### 3.4.2. Међународни монетарни фонд

Од оснивања Међународног монетарног фонда, ова институција фокусирана је на питања девизних курсева, платног биланса и помоћи чланицама у одржању спољне ликвидности. Почев од 70-их година, главни клијенти ММФ-а биле су земље у развоју, а током 80-их растућа тржишта, укључујући и велики број источноевропских транзиционих земаља. Приступ ММФ-а у овим земљама и препоруке током 80-их биле су засноване на начелима неокласичне економије, према којима економски раст аутоматски води ка економском и социјалном развоју, а главни циљ развојних политика јесте повећање дохотка *per capita*, што се најбрже постиже стварањем функционалне тржишне привреде лишене државних интервенција (Vetterlein, 2013). Уска усмереност ММФ-а и Светске банке ка макроекономским питањима и условљавање зајмова спровођењем структурних реформи заснованих на дерегулацији, приватизацији и стабилизацији, годинама је била предмет критика због тешких социјалних последица, али је суштинска промена наступила тек крајем 90-их, кад се ММФ придружио иницијативи Светске банке и оквиру стратегија за смањење сиромаштва.

Одређене промене покренуте су још током деведесетих, кад је ММФ увођењем додатних услова зајмова везаних за секундарне циљеве попут смањења сиромаштва, екологије и доброг управљања (*good governance*), затим постављање економског раста као приоритета уместо управљања платним билансом и др, изашао из оквира препорука које су искључиво везане за макроекономску стабилност (Vetterlein, 2013). Крајем 90-их, након финансијске кризе у земљама источне Азије, ММФ 1999. године покреће нову кредитну линију намењену сиромашним земљама која је заменила дотадашњи програм структуралног прилагођавања (*Enhanced Structural Adjustment Facility – EFAS*) и која као централни циљ поставља смањење сиромаштва (*Poverty Reduction and Growth Facility - PRGF*). Без обзира на то што је унутар нове иницијативе ММФ задржао одговорност превасходно за макроекономске политике, ова промена имала је одређене последице и на функционисање самог Фонда, укључујући појачану сарадњу са организацијама цивилног друштва,

успостављање посебне јединице за анализу сиромаштва и ангажовање стручњака ван сфере економије који су оцењивали испуњеност социјалних параметара програма.

Упоредо с тим, расте и интерес да се ближе истраже везе између макроекономских политика које препоручује ММФ и смањења сиромаштва. Наиме, велики део ММФ-ове аналитике био је под утицајем главних струја у економској науци, посебно англосаксонских теоретичара, не само као последица ограниченог чланства током периода Хладног рата (примера ради, Светска банка је са сличним чланством показивала већу склоност ка различитим струјама мишљења унутар организације) (Boughton, 2004). У појединим студијама примећује се да, осим генерално позитивне корелације између економског раста и индикатора благостања, повезаност појединачних макроекономских политика (економски раст, ниска инфлација и фискални дефицит, трговинска либерализација, смањење спољног дуга) са економским растом и смањењем сиромаштва нису довољно истражени, нити постоји довољно доказа о њиховом утицају на сиромашну популацију (Cashin, Mauro, Pattillo, Sahay, 2001).

Проблеми разумевања везе између раста, појединачних макроекономских политика и појаве сиромаштва, посебно на нивоу појединачних земаља, нису превазиђени ни са почетком примене стратегија за смањење сиромаштва као оквира за развојне политике и спровођење реформи, на шта указују и поједине евалуације улоге ММФ-а у спровођењу стратегија за смањење сиромаштва и *PGRF* кредитне линије (IMF, 2004). У извештају објављеном пет година од прихватања новог приступа управљању развојем у земљама дужницима, констатује се да ССС има потенцијал да подстакне стварање кредибилних дугорочних стратегија економског раста и смањења сиромаштва, али се указује и на препреке да нови модел да боље резултате. Неке од примедби односе се на то да, иако је процес израде стратегије више партиципативан него раније, круг учесника у дебати углавном је ограничен на уски круг званичника, да је распрострањена перцепција о великом утицају међународних партнера упркос декларативном *country ownership* принципу, као и да ССС не представља у довољној мери “мапу пута” за креирање политика које би



допринеле расту оријентисаном ка сиромашнима, већ се усмерава превасходно на структуру јавне потрошње, посебно у социјалној сфери (IMF, 2004: 3-4).

#### **3.4.2.1. Однос Србије и Међународног монетарног фонда**

Пријем СР Југославије у чланство у ММФ-у крајем 2000. године, није представљао почетак, већ наставак сарадње с овом институцијом која је била прекинута распадом државе и увођењем санкција СР Југославији, као наследници СФР Југославије. Социјалистичка Југославија била је један од оснивача ММФ-а и један од ретких представника социјалистичких земаља која је била члан те организације пре пада Берлинског зида. Мисија Фонда је од 1952. године сваке године долазила у Југославију ради консултација о економским и финансијским кретањима, а некадашња СФРЈ била је и један од највећих корисника зајмова ММФ-а у међу земљама у развоју, нарочито у периоду 1979-1990, кад је закључено седам стенд-бај аранжмана и искоришћено 3,5 милијарди специјалних права вучења (СПВ). Први стенд-бај аранжман закључен је 1961. године, у износу од 30 милиона долара, а последњи, десети, вредан око 400 милиона долара делимично је искоришћен у септембру 1991. године (Јововић, 1997).

Одбор извршних директора ММФ-а констатовао је 14. децембра 1992. године да је СФРЈ престала да постоји, чиме је престало и њено чланство у ММФ-у. Осам година касније (20. децембра 2000. године), Одбор доноси одлуку о пријему СР Југославије у чланство, са ретроактивним дејством од дана престанка чланства претходне државе. Од бивше СФР Југославије, СР Југославија је као земља сукцесор наследила 36,52% активе и пасиве у ММФ. Након распада државне заједнице Србије и Црне Горе, 2006. године Србија као њен међународно-правни наследник, наставила је њено чланство у ММФ-у, остварујући право гласа преко конституенце Швајцарске,

изборне групације преко које остварује своје право гласа у ММФ-у и Светској банци од 2000. године<sup>48</sup>.

Обнављање чланства у ММФ-у било је вишеструко значајно за Србију, будући да је тиме не само испуњен услов за добијање непосредне финансијске подршке ове институције, већ је омогућено добијање зајмова и других међународних кредитора. Према подацима Народне банке Србије, у периоду 2000-2010. године, финансијска подршка ММФ-а остварена је у четири наврата. Први пут је искоришћена одмах по обнови чланства, у децембру 2000. године, као подршка владином програму економске стабилизације. Тада је из зајма вредног укупно 167,19 милиона евра, СР Југославија отплатила зајам за премошћавање у износу од 144,57 милиона евра, који су јој одобриле Швајцарска и Норвешка, за измирење финансијских обавеза према ММФ-у. Други зајам, вредан 293,7 милиона евра, одобрен је као финансијска подршка макроекономским и структурним реформама у оквиру стенд-бај аранжмана закљученог у јуну 2001. Наредне године у мају, одобрен је трогодишњи Аранжман за продужено финансирање, вредан 909,38 милиона евра. Кредит је одобрен у циљу подршке програму стабилизације и реформи и посебно је био значајан јер је омогућио најпре смањење, а потом и отпис преосталог дуга према повериоцима Париског клуба. Оба зајма исплаћена су у периоду 2004-2007. године<sup>49</sup>.

Присуство ММФ-а допринело је не само финансијској консолидацији земље, већ је и значајно утицало на реформске активности у овом периоду. У периоду од 2000. до 2005. године, сагласност ММФ-а била је „једна од прећутних, али кључних претпоставки” за доношење буџета (Арандаренко и др, 2008: 9-10). Као пример снажног утицаја ММФ-а наводи се одустајање владе Војислава Коштунице (2004-2007) од плана о развојном буџету, увећаним социјалним давањима и субвенцијама, уместо кога је усвојен ребаланс буџета са фискалним суфицитом, уз најаву постепеног укидања субвенција и приватизацијом јавних и друштвених предузећа.

---

<sup>48</sup> [https://www.nbs.rs/internet/cirilica/40/40\\_1/index.html](https://www.nbs.rs/internet/cirilica/40/40_1/index.html) Страница посећена 2.1.2018.

<sup>49</sup> [https://www.nbs.rs/internet/cirilica/40/40\\_1/index.html](https://www.nbs.rs/internet/cirilica/40/40_1/index.html) Страница посећена 2.1.2018.

Овакав заокрет наступио је као последица условљавања ММФ-а да у случају неприхватања радикалнијих реформи не одобри Србији отпис 15% дуга код Париског клуба поверилаца, који је износио око 750 милиона долара (Беговић, 2005). Залагање ММФ-а било је важно и приликом промена пензијске регулативе 2005. године, када је пооштрена пензијска регулатива подизањем старосне граница за две године и кад се прешло на индексирање пензија у складу са трошковима живота уместо "швајцарске формуле" која је приликом усклађивања износа узимала у обзир подједнако раст цена и раст зарада (Арандаренко и др, 2008).

Четврти финансијски аранжман Србије са ММФ-ом у периоду 2000-2010. закључен је у јануару 2009. године, најпре као стенд-бај аранжман из предострожности вредан 400 милиона евра, да би услед погоршања међународног финансијског окружења био повећан на близу три милијарде евра, од којих је искоришћена једна половина<sup>50</sup>.

У документима ММФ-а о сарадњи са Србијом, питању сиромаштва значајнији простор посвећен је у извештајима о имплементацији „Стратегије за смањење сиромаштва“, док се у редовним извештајима ММФ-а (консултације по члану IV), сиромаштво спомиње само спорадично, у оквиру напомена о подели надлежности између ММФ-а и Светске банке (IMF, 2005; IMF, 2006; IMF, 2008), односно у оквиру индикатора о остварености „Миленијумских развојних циљева“ (IMF, 2005). У извештају из априла 2010. у оквиру треће ревизије Стенд-бај аранжмана са ММФ-ом, указује се да је глобална криза за последицу имала и повећање сиромаштва и наглашава се значај очувања добро таргетиране социјалне мреже, где одлучујућу улогу у вођењу реформског дијалога има Светска банка (IMF, 2010).

---

<sup>50</sup> [https://www.nbs.rs/internet/cirilica/40/40\\_1/index.html](https://www.nbs.rs/internet/cirilica/40/40_1/index.html) Страница посећена 2.1.2018.

### 3.4.3. Програм за развој Уједињених нација (UNDP)

Програм Уједињених нација за развој (УНДП) основан је 1965. године, спајањем две институције – Проширеног програма техничке помоћи УН, формираног 1949. године и Посебног фонда УН (1958), одлуком Генералне скупштине Уједињених нација<sup>51</sup>. Данас је УНДП присутан у 170 држава и територија, у којима помаже да се искорени сиромаштво, смање неједнакости и искључивање појединих група из друштва<sup>52</sup>.

У Србији, УНДП је присутан од 1952. године, кад је основано представништво његовог претходника, Проширеног програма техничке помоћи УН, у Београду. Од 1966. до 1992. године (кад је канцеларија УНДП у Београду затворена након увођења санкција УН), УНДП је реализовао неколико програма и пружао подршку активностима других агенција УН. Од 1992. до 1996. године, програми УНДП на простору бивше Југославије координирани су из Беча. Мања канцеларија за везу УНДП у Београду, формирана је 1996. године и пружала је подршку другим УН агенцијама, укључујући Канцеларију високог комесара УН за избеглице (UNHCR), Дечји фонд УН (UNICEF), Светски програм за храну (WFP), као и невладиним организацијама ангажованим у области пружања хуманитарне помоћи и заштите људских права жртава рата, посебно избеглица и интерно расељених лица. Активности канцеларије УНДП обновљене су 2001. године, а због искуства рада у бившој Југославији, агенција се наметнула као значајан партнер владе и донатора у раној фази транзиције (UNDP, 2006)<sup>53</sup>. Деловање УНДП-а у периоду транзиције фокусирано је пре свега на помоћ у опоравку земље након конфликта из

---

<sup>51</sup> <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us/faqs.html> Страница посећена 14.1. 2018.

<sup>52</sup> <http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/ourwork/overview.html> Страница посећена 14.1. 2018.

<sup>53</sup> Подршка у имплементацији реализована је употребом различитих инструмената укључујући, између осталог, фасилитацију процеса, аналитику, експертске и техничке савете, заговарање и дијалог о политикама, преношење знања, одржавање семинара, развој и управљање пројектима, умрежавање, тим-билдинг, менторинг и др (UNDP, 2006: 91).

деведесетих, као и подршку процесима повезаним са процесом прикључивања Србије Европској унији<sup>54</sup>.

Први значајан догађај у ангажману агенције било је учешће у активностима међународних организација на југу Србије, у време кризе изазване оружаним сукобима у Прешевској долини између Албанаца и српских снага безбедности. Препорука мисије на југу Србије била је да се у општинама са већински албанским становништвом ради на промоцији економског развоја, унапређењу локалне управе и реинтеграцији маргинализованих заједница, што је водило ка успостављању мултидонаторског програма локалног развоја којим је управљао УНДП (UNDP, 2006). Приоритетни циљеви УНДП-а у Србији у периоду после 2000. године утврђени су на основу извештаја о развојним потребама Србије (“Governance for Human Development”) који је урађен након посете мисије из седишта УН, обухватајући демократску владавину, унапређење рада правосуђа, управљање економијом и финансијама, реформу јавне администрације и социјални развој. У периоду 2002-2004, као приоритетне области у сарадњи са Србијом означени су: 1) демократско управљање (кроз подршку реформама државних институција на централном и локалном нивоу и партиципацији јавности у управљању); 2) превенција и управљање кризама (пре свега на југу Србије); 3) енергетика и заштита животне средине. Током спровођења програма, стратегија је донекле измењена, како би укључила појачано фокусирање на подршку европским интеграцијама Србије, подршку „Стратегији за смањење сиромаштва“ и рад са невладиним организацијама (UNDP, 2006).

У извештају о оцени рада УНДП-а за период 2001-2005, наводи се да се захваљујући, између осталог, доброј позиционiranости на терену, перцепцији неутралности агенције и поверењу које је уживао како код Владе, тако и код донатора, УНДП наметнуо као партнер који подржава Владу у креирању и спровођењу програма које финансирају донатори, чији пројекти су постављени високо међу приоритетима министарстава и који је стекао директан приступ

---

<sup>54</sup> <http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/ourwork/overview.html> Страница посећена 14.1.2018.

министрима и кабинету премијера. У првим годинама транзиције, обим ангажовања УНДП-а убрзано је растао и до 2005. године обухватио је неколико десетина програмских области, што је донекле умањило способност оптималног деловања у областима у којима агенција има акумулирано знање и искуство. Учинак УНДП имао је најбоље ефекте у имплементацији програма, уз мањи допринос у области дијалога о политикама и заговарању (UNDP, 2006).

Сиромаштво и социјална интеграција маргинализованих група препознати су као једна од кључних области деловања агенције, која није везана само за спровођење „Стратегије за смањење сиромаштва“, с обзиром да је агенција препознала да је Стратегија ограниченог трајања и значаја у Србији и да ће постепено расти значај европске агенде социјалног укључивања. Подршка смањењу сиромаштва одвијала се кроз два пројекта која у ширем смислу спадају у оквир јачања демократског управљања, односно унапређење дијалога између државе и цивилног друштва, а која су реализована на позив Министарства за социјална питања. Реч је о подршци припреми „Стратегије за смањење сиромаштва“, где је укључивање цивилног друштва у припреми, спровођењу и евалуацији ССС био један од захтева Светске банке, и оснивању Фонда за социјалне иновације, као механизма за реформу социјалних услуга.

Улога УНДП-а је била да фацилитира укључивање организација цивилног друштва у процесу доношења стратегије, у оквиру једног од седам саветодавних комитета, који је окупио представнике цивилног друштва. Рад комитета био је оптерећен неповерењем између представника државе и цивилног друштва, недостатком искуства у дијалогу, проблемима у комуникацији (нпр. превођење искуства са терена у одговарајуће препоруке за практичне политике), као и кратким роковима. Ипак, уз подршку УНДП-а процес консултација у којем је учествовало око 250 организација, успешно је спроведен. У последњој верзији ССС, придат је већи значај питањима које су од посебног интереса за невладине организације, а нарочито је до изражаја дошло питање рањивих група, укључујући избеглице, интерно

расељена лица и Роме.<sup>55</sup> УНДП је у овом процесу деловао као неутрални арбитар. Улога тренера и благог ментора је позитивно оцењена, чији је разуман и ненаметљив приступ допринео постизању консензуса у дијалогу. Истовремено, по оценама невладиних организација, допринео је унапређењу капацитета организација цивилног друштва у преговорима са Владом. Замерке су, пак, исказане по питању неадекватне заступљености целине цивилног друштва (тј. презаступљености мањег дела организација са већим утицајем и бољим познавањем области). По завршетку израде стратегије, у договору са Владом, УНДП је наставио да подржава одабране организације цивилног друштва које се баве темама релевантним за смањење сиромаштва, док је, са становишта Владе, његова улога завршена израдом стратегије и оснаживањем невладиних организација да воде директан дијалог са државом (UNDP, 2006).

У подршци успостављању Фонда за социјалне иновације, као кључног механизма за реформу социјалних услуга засновану на јачању децентрализације и деинституционализације у социјалној заштити, УНДП је нагласак ставио на национално “власништво”. Подршка је реализована успостављањем посебне јединице унутар Министарства за социјална питања (са капацитетом да ради ревизију пројеката и израђује предлоге политика, укључујући „Стратегију развоја социјалне заштите“), утврђивањем критеријума за оцену пројеката и спровођење јавних набавки, успостављањем процеса давања повратних мишљења са локалног нивоа, као и избором шест невладиних организација за мониторинг и евалуацију програма. Фонд за социјалне иновације не само што је допринео укључивању невладиних организација у пружање социјалних услуга и јачању њиховог капацитета, већ су и искуства пилот-пројеката дала значајне инпуте за израду „Стратегије развоја социјалне заштите“. Такође, истраживања задовољства корисника које су спровеле невладине организације, показала су висок ниво задовољства услугама које су обезбеђене посредством Фонда за социјалне иновације (с тим да је реч о услугама

---

<sup>55</sup> О предлозима у вези са ИРЛ опширније у документу Групе 484 (Група 484, 2003).

које нису нужно квалитетније, већ које раније уопште нису биле доступне) (UNDP, 2006).

Стратегија УНДП-а за период 2005-2009. године предвидела је подршку Србији у три кључне области: 1) наставак реформи јавне управе (кроз повећану ефикасност и транспарентност јавне управе); 2) унапређење владавине права (јачање независности судства, бољи приступ правосуђу маргинализованим групама, јачање капацитета државе за испуњавање међународних обавеза, укључујући сарадњу са Хашким трибуналом, функционисање институција за заштиту људских права; 3) одрживи развој (унапређење инклузивног развоја, развој политика у области одрживог развоја и промоцију запошљавања и заштите животне средине) (UNDP, 2010).

Ангажовање УНДП-а у области реформе јавне управе и јачања владавине права обухватило је, поред осталог, јачање капацитета институција (Канцеларија за европске интеграције Владе Србије, Управа за јавне набавке, Стална конференција градова и општина, Управа за родну равноправност, формирање канцеларије Повереника за заштиту равноправности, Скупштина Србије - у делу унапређења транспарентности рада парламента), подршку доношењу закона и стратегија („Закон о забрани дискриминације“, „Стратегија за социјално укључивање Рома“, „Стратегија за унапређење положаја жена и промовисање родне равноправности“, „Национална стратегија запошљавања за период 2005-2010“, „Национална стратегија за унапређење положаја особа са инвалидитетом“, „Национална стратегија за младе“). Упркос резултатима који су остварени, у евалуационом извештају констатује се да упркос напорима УНДП-а и других донатора, циљеви реформе јавне администрације нису до краја остварени, пре свега због недостатка политичке воље (сличне оцене за период после 2005. давале су и Европска комисија и Светска банка) (UNDP, 2010).

По питању смањења сиромаштва, тежиште активности УНДП-а било је на наставку подршке спровођењу „Стратегије за смањење сиромаштва“, Фонду за



социјалне иновације као и техничку помоћ за праћење сиромаштва, кроз јачање капацитета Републичког завода за статистику, јачању нормативног и институционалног оквира за укључивање невладиних организација у политике повезане са питањем сиромаштва, увођење система бесплатне правне помоћи (као подршка приступа маргинализованих група правосуђу), подршку организацијама интерно расељених лица, активности у циљу смањења рањивости Рома, те програм активних мера запошљавања за вишак запослених старијих од 45 година, кроз подршку у коришћењу отпремнина за креирање новог запослења. УНДП је пружао подршку и посебној јединици и националном координатору за остваривање „Миленијумских развојних циљева“, које је Влада Србије именовала 2005. године. УНДП је окупио представнике државних институција, парламента, УН агенција, невладиних организација у заједничку радну групу која је 2007. године формулисала миленијумске развојне циљеве за Србију. Ипак, две године касније, Влада је одустала од специфичних циљева за Србију до 2015. сматрајући да њихово остваривање није реалистично због глобалне економске кризе (UNDP, 2010)

У евалуацији рада УНДП-а сматра се да су активности агенције допринеле остваривању „Миленијумских развојних циљева“ (посебно сиромаштва, родне равноправности, заштите животне средине и изградње глобалног партнерства за развој), али да није задржан исти фокус током читавог циклуса. Упркос смањењу сиромаштва и незапослености у периоду 2005-2009, констатује се да се, с избијањем економске кризе, очекује да сиромаштво поново почне да расте. Уз то, остају изражени регионални диспаритети (однос 1:7), као и проблем незапослености и сиромаштва, посебно код руралног становништва, младих, жена, Рома, интерно расељених лица и особа са инвалидитетом, као и на југу Србије, где је стопа сиромаштва и до шест пута већа у односу на национални просек. Такође, упркос активностима УНДП-а, подаци указују на велике разлике у положају рањивих група и мањина и већинског становништва, у погледу ризика од сиромаштва, могућности запошљавања, нивоа образовања, услова становања, посебно кад је у питању образовање Рома и дела омладине (UNDP, 2010). Закључује се, ипак, да социјална

инклузија остаје једна од области у којима УНДП има компаративну предност и значајно знање, а којима се стратегијом Владе за приступање ЕУ не предвиђа значајна подршка. Стога се сматра да би УНДП требало да и у будућности задржи фокус на покривању празнина у области социјалне заштите и социјалног искључивања, за које се верује да ће остати присутне (и чак се потенцијално ширити) упркос евентуалном уласку Србије у ЕУ, а чему у прилог говори и искуство нових чланица, Румуније и Бугарске (UNDP, 2010).

#### **3.4.4. Међународна организација рада (МОР)**

Међународна организација рада основана 1919. као део Версајског мировног споразума којим је окончан Први светски рат, најстарија је агенција Уједињених нација, која данас броји 187 чланова. Годину дана после завршетка Другог светског рата, МОР постаје прва специјализована организација УН 1946. Полазећи од тога да је социјална правда основа мира, МОР је посвећен промовисању социјалних права и међународно признатих људских и радничких права. Једина је трипартитна организација УН која окупља државе, послодавце и синдикате, који имају једнако право гласа и кроз органе МОР-а заједно раде на доношењу стандарда и развоју политика у области рада и радних односа<sup>56</sup>.

Иако најстарија светска организација која се бави стандардима и политикама у вези с радом, МОР је само један од актера који утичу на политике тржишта рада на глобалном нивоу, заједно са међународним организацијама (Светска трговинска организација, ММФ, Светска банка), међународним синдикалним конфедерацијама, транснационалним корпорацијама, глобалним пословним асоцијацијама и добровољним иницијативама као што је “UN Global Compact”. Утицај МОР-а заснива се на препорукама и конвенцијама које државе ратификују и техничкој подршци владама, синдикатима и организацијама послодаваца, уз мало могућности за

---

<sup>56</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org) Страница посећена 11.12.2018.

осигурање спровођења усвојених докумената. У недостатку средстава принуде, МОП је различитим иницијатива настојао да задржи утицај на глобалном нивоу: 1) доношењем Декларације о основним принципа и правима на раду из 1998. (која је обавезивала све чланице организације да прихвате конвенције МОП-а у четири области – слобода удруживања и колективног преговарања, и укидање принудног и обавезујућег рада, дечијег рада и дискриминације при запошљавању), 2) већим интересовањем за нестандартне облике запошљавања (између осталог, лансирањем концепта “пристојног рада”), 3) оснивањем Светске комисије за социјалну димензију глобализације 2002. године, са циљем да укаже на проблеме у глобалном економском управљању и потребу за променама које ће донети развој који би више био заснован на једнакости; 4) успостављањем ближе сарадње са међународним финансијским и трговинским организацијама и јачањем утицаја на њихове ставове у области радних односа, нпр. у случају „Стратегије за смањење сиромаштва“<sup>57</sup>; 5) заговарањем дефинисања минималног сета социјалних накнада и услуга на глобалном нивоу (*Social Protection Floor*) (O’Brien, 2014).

Под утицајем критика социјалних последица програма стабилизације, Светска банка и ММФ, почев од деведесетих година, модификовали су своје политике, приближавајући се по одређеним питањима ставовима МОП-а. Примера ради, Светска банка је 2007. године поставила радне стандарде као део обавезних услова у стандардном документу за спровођење јавне набавке радова које финансира, захтевајући и од извођача да поштују основне радне стандарде. И ММФ је генерално подржао политику поштовања основних радних стандарда, а последњих година показује и веће интересовање за политике и проблеме повезане са тржиштем рада, као што су незапосленост (посебно незапосленост младих) или боље таргетирање социјалних накнада (у зависности од земље, препоруке Фонда могу ићи у правцу

---

<sup>57</sup> Анализирајући процес спровођења стратегија за смањење сиромаштва, МОП је као један од партнера Светске банке и ММФ-а, у својој анализи из 2002. године указао на проблеме у вези са представљеношћу и утицајем социјалних партнера у свим фазама процеса, потребом за већом улогом министарстава рада, као и за јаснијим повезивањем предложених активности са смањењем сиромаштва (ILO, 2002).

смањења минималних зарада, смањења запослености у јавном сектору, приватизације и др) (O'Brien, 2014).

У области пензијског осигурања, највећи изазов утицају МОР-а у глобалним оквирима представљао је раст утицаја Светске банке. МОР је неколико деценија после Другог светског рата био кључни глобални актер у пружању подршке националним државама у послератном уређивању социјално-политичких система, укључујући успостављање и уређивање државног пензијског система по PAYG моделу, углавном кроз саветодавну помоћ и организацију конференција. Са узлетом неолибералне идеологије и губитком моћи синдиката у развијеним земљама запада, утицај МОР-а почиње да опада, а појављују се и први примери приватизације пензијских система, најпре у Чилеу. Чилеански пример послужио је као основ за транснационалну кампању којом је МОР потиснут као главни глобални актер у овој области. Објављивањем извештаја “Предупређивање кризе старења”, који је заговарао флексибилније моделе осигурања у старости, укључујући и увођење обавезног пензијског осигурања, започет је талас промена у пензијским системима. Извештај је постао основа за саветодавну активност Светске банке, у чему су имали подршку и других међународних организација, укључујући Азијску развојну банку, ОЕЦД, Америчку агенцију за међународни развој (USAID). Са прекидом глобалне кампање за промовисање ове реформе 2005. године и почетком глобалне финансијске кризе 2008, глобални дискурс у области пензијског система отвара се за нове иницијативе које умањују утицај претходног модела. Међу њима је најважнија иницијатива која нагласак ставља на значај минималних пензија (*Social Protection Floor*) и приступ основним услугама, која је постала званична политика МОР-а и која има значајан утицај на деловање других агенција у оквиру Уједињених нација и на глобалном плану (Orenstein, Deacon, 2014).

### 3.4.4.1. Однос Србије и Међународне организације рада

Југославија је била чланица Међународне организације рада од оснивања, уз два периода искључености из чланства (1946-1951 и 1993-2000). У новије време, чланство СР Југославије у МОР прекинуто је 1993. године кад су СР Југославији уведене санкције Савета безбедности УН, а поновно је уостављено 24. новембра 2000. године. Након распада државне заједнице Србија и Црна Гора, Србија је наследила чланство у МОР-у. До августа 2010, број ратификованих конвенција МОР-а достигао је 72 (Лађевац, Ђукановић, 2011).

Помоћ МОР-а члановима у Србији од 2001. у првим годинама односила се највише на јачање капацитета социјалних партнера, подршку инспекцији рада и процедурама извештавања о међународним радним стандардима и области запошљавања. Од 2007. године, МОР је пружао техничку подршку Министарству рада и социјалних питања, касније Министарству економије и регионалног развоја (са преласком надлежности за питања запошљавања у овај ресор) у вези с креирањем стратегије запошљавања младих, а такође је пружао подршку социјалним партнерима у вези са управљањем системом социјалне сигурности (ILO, 2011: 8).

У децембру 2008. потписан је Меморандум о партнерству у спровођењу „Програма достојанственог рада“, у којем поред Владе, учествују и синдикати и удружења послодаваца<sup>58</sup>. То је уједно био и први заједнички програм МОР-а и чланова у Србији. Потписивање овог документа значило је да ће подршка МОР-а, која је до тада била спорадична, прерасти у интензивну институционалну сарадњу и систематску помоћ Србији. Подршка МОР-а базира се на реализацији трогодишњег „Програма достојанственог рада“ чији приоритети су утврђени заједно са социјалним партнерима у Србији<sup>59</sup>. Од укупно 900.000 долара, колико је обезбеђено за

---

<sup>58</sup> *Влада Србије и МОР потписали Меморандум о промоцији пристојног рада*, 4.12.2008. <https://www.ekapija.com/news/207876/vlada-srbije-i-mor-potpisali-memorandum-o-promociji-pristojnog-rada>

Страница посећена 9.1.2018.

<sup>59</sup> Програмом достојанственог рада су као приоритети за период 2008-2011 утврђени: „1) оспособљавање државних институција и социјалних партнера да се унапреди управљање на тржишту

реализацију Програма, по 150.000 долара намењено је унапређењу политике запошљавања, поспешивању друштвене одговорности предузећа и запошљавања особа са инвалидитетом, експертизи у вези с отвореним питања у реформи пензијској система и унапређењу безбедности и здравља на раду, док је 300.000 долара усмерено за подршку социјалном дијалогу и изградњи капацитета социјалних партнера и пратећих институција и друге пројекте (Жарковић, 2009).

Специфичност Програма, које одражава и начин деловања МОП-а, огледа се у снажном промовисању сарадње са другим међународним организацијама (пре свега другим агенцијама УН и Европском комисијом) и настојању да својим активностима допринесе остваривању циљева који су већ постављени националним и међународним стратегијама.<sup>60</sup> За остваривање циљева предвиђене су различите активности, укључујући пројекте техничке помоћи, саветодавне мисије, изградња капацитета и заговарање, за које ће се користити како средства МОП-а, тако и додатна из заједничких програма УН-а. Програм подржава Србију у испуњавању обавеза предвиђених „Споразумом о стабилизацији и придруживању“ (у вези са Европском стратегијом запошљавања, слободним кретањем радника, основним правима на раду, побољшањем условима рада, политиком једнаких шанси и регионалном сарадњом), а планирани исходи усклађени су у значајној мери и са стратегијом “Светске банке за Србију“ као и са „Оквиром за развојну помоћ УН-а“ (UNDAF). Било је предвиђено да се циљеви остварују спровођењем националних мултисекторских и секторских стратегија („Стратегија за смањење сиромаштва“, стратешки документи у вези са одрживим развојем, запошљавањем и регионалним развојем) “како би се осигурала кохерентност препорука које дају међународне

---

рада; 2) унапређење формулисања и примене политике запошљавања, као и мера усмерених ка запостављеним младима; 3) унапређење делотворности система социјалне заштите са посебним нагласком на осетљиве групе” (ILO, 2011).

<sup>60</sup> МОП је у Србији деловао и кроз мултилатералне пројекте у области запошљавања младих и особа са инвалидитетом заједно другим агенцијама УН, као што су Програм за развој УН (UNDP), Дечји фонд УН (UNICEF) и Међународна организација за миграције (IOM) (ILO, 2011).

организације и, у исто време, обезбедила подршка и техничка помоћ у областима које су идентификоване као приоритетне од стране чланица” (ILO, 2011: 9).

### **3.5. Механизми утицаја међународних актера – “коалиција” домаћих реформатора и међународних организација**

У претходном делу рада, коришћењем пре свега службених извора података, односно извештаја међународних организација, дати су бројни докази којима се конкретизују тврдње о значајном утицају транснационалних актера на процес реформи у области социјалне заштите. Полазећи од ових сазнања, у наставку рада тежиште ће бити на објашњењу централног проблема којим се овај рад бави, а то је питање механизма којима је остварен утицај међународних актера на креирање политика за смањење сиромаштва у Србији. Питање на које се тражи одговор у овом делу рада јесте како су транснационални актери утицали на овај процес.

На основу свега што је изнето у претходном делу рада, као и резултата претходних истраживања о утицају транснационалних актера на реформе социјалног сектора у Србији, укључујући и реформу државне помоћи сиромашнима, може се извести неколико закључака у вези са карактеристикама ове реформе:

- висок степен зависности државе од међународне помоћи у испуњавању редовних функција државе (отплата спољног дуга, исплата заосталих социјалних давања);
- снажна политичка условљеност пружања међународне помоћи, посебно у вези са сарадњом са Хашким трибуналом;
- значајна фискална ограничења на страни Србије, која су утицала и на одређивање крајњих циљева реформи у области помоћи сиромашнима;
- концепт и циљеви реформи били су одређени укупном стратегијом економско-социјалног развоја (која је била усмерена на макроекономску и фискалну политику, убрзану трговинску либерализацију, приватизацију привреде), чији је саставни део

опредељење за превазилажење проблема сиромаштва подстицањем економског раста и развојем приватног сектора;

- укљученост међународних актера (посебно Светске банке, али и других), у конципирање и управљање реформским процесом од најраније фазе;

- доминантна улога Светске банке у спровођењу реформе у области помоћи сиромашнима, захваљујући укључивању у реформски процес у раној фази;

- слаб интерес Европске уније за реформе у области социјалне политике у раној фази транзиције (између осталог, и због врло ограничених захтева која се тичу социјалног законодавства и стандарда у раној фази интеграције у ЕУ);

- исход реформи зависио је од конкретне конфигурације односа и интереса међународних и домаћих актера: последица тога су неуједначени резултати и успех реформи у различитим областима социјалне политике, пре свега као резултат различитих интереса и капацитета домаћих актера;

- одлуке у раној фази реформи (доношене често под утицајем идеологије и уз недовољно информација) ограничавају расположивост могућих опција у будућности;

- у ширем, регионалном контексту, реформа социјалне заштите почела је касније него у земљама централне и источне Европе, у периоду кад је сиромаштво постало водећа тема за најутицајније међународне актере (Светска банка, ММФ) и кад је концепт смањења сиромаштва Светске банке већ био јасно уобличен и опробан у низу других европских земаља (што представља извор пасивног утицаја на касније реформаторе) (Deacon, Lendvai, Stubbs, 2007; Арандаренко, Голицин, 2006; Arandarenko, Uvalic, 2014),)

Такође је приметно да реформе у области социјалне заштите у Србији прате доминантан регионални образац (рачунајући и земље бивше СФРЈ), укључујући: 1) стављање нагласка на схеме сигурносних социјалних мрежа (уз варијације у адекватности износа накнада и условима за остваривање права); 2) подршку процесу



деинституционализације, пружању услуга у социјалној заштити у локалној средини, са наглашавањем њихове инклузивне функције; 3) промену концептуалног оквира у социјалној политици и дискурсу померањем фокуса са традиционалних секторских политика на специфичне циљне групе и њихове проблеме; 4) “пројектизација” социјалне политике, фокусирањем на посебне теме као што су људска права, права и положај мањина, социјална искљученост, дискриминација, партиципативни приступ решавању проблема сиромаштва и др (Deacon, 2007). Један од важних налаза досадашњих истраживања је да се неконзистентност укупног реформског процеса и различити исходи секторских реформи (тржиште рада, пензије, приватизација, опорезивање дохотка), могу објаснити утицајем утицај домаћих актера и интеракцијом са међународним актерима (Arandarenko, Uvalic, 2014). Тиме се отвара питање о специфичној конфигурацији актера и односа у области социјалне заштите, који су условили конкретан исход реформи у овој области.

Одговор на то питање смештен је у оквиру ширег разматрања у политичким наукама о утицају транснационалних актера на институционалне промене у посткомунистичким земљама. У досадашњем делу рада показано је да су транснационални актери имали значајан утицај на транзиционе процесе у централној и источној Европи деведесетих година, а од краја 2000. године и на реформе у Србији. Уопштено говорећи, међународне институције могу одређене социјалне политике промовисати директно, посредством зајмова или индиректно, преношењем идеја о томе шта чини одрживу економску политику која ће донети раст (Milanovic, Kapstein, 2003).

Међународне организације користе широк различита средства да остваре утицај и спроведу своју агенду, укључују условање на основу датих зајмова или чланства у међународним организацијама, али и нормативне утицаје, као што су утицај путем идеја, предлога политика, социјализације (Orenstein, 2008a). У радовима о транснационалним актерима, једно од централних питања је да ли су пресудан утицај на владе да прихвате савете међународних организација имали материјални интереси или норме, из чега произлазе две школе мишљења: *рационалистичка*

(материјалистичка), према којој актери доносе одлуке полазећи од материјалних интереса актера и *конструктивистичка*, која полази од перцепције актера која утиче на обликовање понашања (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008). Пример реалистичког приступа је утицај перспективе чланства у ЕУ, као механизам условљавања заснован на материјалним интересима и наградама, где подстицаји посебно делују кад су услови чланства конзистентни и кредибилни, а цена усвајања понашања прихватљива за другу страну (Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008). Други вид објашњења полази од тога да транснационални актери могу вршити утицај и мимо финансијског и политичког условљавања, успостављајућу оквир норми, идеја и концепција. С једне стране, транснационални актери су отворенији него што се мисли на утицаје за нове идеје и приступе, а њихова перспектива у односу на одређене проблеме није непроменљива, већ је под утицајем промена у међународној арени, али и идеја и дискурса који се развијају унутар њих (Béland, Orenstein, 2013). С друге стране, њихов утицај на националне актере не мора се огледати искључиво у средствима условљавања, већ се остварује и посредством креирања норми и стандарда и ширења идеја о томе како треба решавати значајне социјално-политичке проблеме. Конструктивистичка тумачења могу значајно да допринесу разумевању утицаја идеја и концепата, пре свих Светске банке на реформски процес, чиме се не искључује или умањује утицај материјалних подстицаја (реалистички приступ), нити се може искључити присуство институционалних ограничења за евентуално напуштање реформског курса (могућност вета или квази-вета).

Идеациони приступи полазе од претпоставке да се рационални актери суочавају са “значајном несигурношћу у погледу својих интереса и начина на који могу да их остваре [...], и да уношење нових нормативних идеја и информација може да утиче на актере да промене политичке изборе” (Orenstein, 2008a: 5). Утицај путем идеја може се вршити и уколико међународни актери немају статус “вето играча” (*veto actors*) већ делују као предлагачи одређених решења (*proposal actors*), односно могу да формулишу легитимне и добро образложене предлоге политика, и покушају да убеди домаће актере да прихвате њихове предлоге, норме или дефиниције

проблема (Orenstein, 2008a). Типичан пример идеационог објашњења јесте ширење пензијске реформе у земљама у транзицији као резултат кампање коју су водили транснационални актери (Светска банка), а у коју су се укључили и међународни експерти, међународне агенције и други актери (Deacon, 2007; Orenstein, 2008a).

Ограничења реалистичког и конструктивистичког схватања подстакла су развој приступа која се удаљавају од уобичајених подела и који комбинују материјалне подстицаје и утицај идеја, где транснационални актери могу имати различите нивое и типове утицаја у зависности од конфигурације домаћих актера и њихових идеја. Један од таквих приступа је и “коалициони приступ”, који полази од тога да је највише изгледа да спољни утицај буде делотворан и одржив у ситуацијама кад је ослоњен на домаће актере сличних ставова. Како указује В. Јакоби, постоје два могућа исхода за међународне актере кад промовишу одређени тип реформи домаћим званичницима или интересним групама: први, да домаћи интереси одиграју улогу “вето играча” који блокирају или барем ометају споља предложен план реформи и други, да домаћи актери буду промотери споља предложених промена. Коалициони приступ разматра услове за други исход, где централни елемент представља постојање тзв. “мањинске традиције” на домаћој сцени, која омогућава да промене буду мање драматичне, а ефективније и трајније него кад би се ослањале само на снагу међународних актера (Jacoby, 2008).

Од два начелно могућа циља деловања – да се сачувају резултати реформи које су већ спроведене и промоције реформе које сматрају пожељеним, доминантна преокупација међународних актера у транзиционим земљама био је други (Jacoby, 2006). Независно од тога који је од ова два циља одабран, транснационални актери могу да остварују утицај кроз три основне стратегије: *инспирацију*, *коалицију* и *супституцију*. Према првом приступу, ток идеја (које се тичу или коначних циљева одређених реформи или начина на који се реформе спроводе) иде од међународних организација ка локалним доносиоцима одлука. Овај вид утицаја може да укључи како активан приступ међународних актера у промоцији својих идеја, тако и пасивни, тако што локални актери у међународном окружењу виде пример који желе да

подражавају (што најчешће среће код реформи које почињу “од нуле”). Други приступ, тзв. коалициони, подразумева виши ниво интервенције у односу на претходни и активнију улогу међународних актера по принципу “помоћ до самопомоћи”. У овом приступу, међународни актери теже да утичу на изборе домаћих актера са којима имају дубљу сарадњу, која се може окарактерисати као нека врста неформалне коалиције. Трећим приступом, супституцијом, означава се ситуација у којој међународни актери интервенишу директно, без активне подршке домаћих актера, покушавајући да промовишу и спроводе одређене реформе. Овде се као пример могу навести међународна управа на Косову и Метохији или директно мешање у унутрашња политичка питања међународних представника у Босни и Херцеговини (Jacoby, 2006).

В. Јакоби (Jacoby, 2006) сматра да најозбиљнији потенцијал за објашњавање утицаја међународних актера на транзиционе процесе у постсоцијалистичким државама има други приступ, који објашњење базира на повезаности домаћих и међународних актера. Како би утицали на одређену државу у транзицији да спроведе реформе које сматрају пожељним, међународни актери настоје да учврсте тзв. “мањинску традицију” која већ постоји у локалном миљеу:

“Мањинска традиција могу бити друштвени покрети, политичке странке или подгрупе домаћих званичника који су покушали, али безуспешно, да примене одређено институционално решење за важан политички проблем. [...] Аутсајдери могу обезбеђивати материјал или интелектуалне ресурсе који дозвољавају таквим мањинама да пронађу свој пут. [...] Веома је значајно ако такве мањинске традиције већ заузимају утицајне позиције унутар државе, као на пример у Министарству финансија, или су укореењени дубоко у цивилном друштву” (Jacoby, 2006: 630).

Према коалиционом приступу, повезаност са домаћим актерима је предуслов да утицај међународних актера на реформе буде снажан, а резултати одрживи, што се не би могло постићи пуким наметањем савета локалним актерима, без партнера који би изнутра подржао циљеве међународних актера. Нагласак се стога ставља на

начине како аутсајдери могу да помогну инсајдерским мањинама да стекну утицај. Као три главне функције које користе међународни актери да оснаже истомишљенике међу реформаторима и повећају изгледе да ће реформе имати трајан утицај В. Јакоби наводи: 1) продужавање временског хоризонта реформатора што повећава њихову спремност да размене краткотрајне бенефите са дуготрајним, које произлазе из бољих политика; 2) проширивање круга заинтересованих реформатора; 3) одвраћање могућих противника реформи (Jacoby, 2006). Јакоби закључује да ”сва три механизма могу помоћи да се спречи назадовање које би се иначе могло догодити ако реформатори буду подстакнути да измене своје институције или политике” (Jacoby, 2006: 629-630).

Приступ близак овом, који такође наглашава улогу домаћих актера, нуди Р. Епстајн не која тврди да транснационални актери успешно спроводе своју агенду само кад су у стању да произведу одјек код локалних актера за своје политике, где садржај политика одређује снагу транснационалних актера. У складу с тим, транснационални актери могу да мобилишу подршку домаћих актера уколико постоји несигурност у вези са избором политика, затим из разлога друштвеног признања, односно због перципираног кредибилитета транснационалних агенди и политика. Утицај транснационалних актера је потенцијално јак кад домаћи актери траже решења за значајне политичке проблеме, а нису чврсто везани за алтернативне идеје, док у случајевима кад домаћи актери имају формиране супротне преференције, постоје мали изгледи за усаглашавање са агендама спољног партнера (наведено према Orenstein, Bloom, Lindstrom, 2008).

Полазећи од одлика реформи у области подршке сиромашнима у Србији, може се рећи да постоје разлози да се исход реформи покуша објаснити коришћењем како реалистичке, тако и конструктивистичке аргументације. Наиме, укупан процес економских и социјалних реформи, посебно у почетној фази транзиције, одвијао се у условима високе зависности СР Југославије од међународне помоћи и уговорних односа са међународним организацијама (међу којима су и аранжмани са Међународним монетарним фондом и програми структурног прилагођавања које је

водила Светска банка). Постојање ових аранжмана укључује и могућност условљавања одлука домаћих актера, где би у случају драстичног одступања од договорених циљева, друга страна могла запретити обустављањем финансијске помоћи. Додатно, компликована спољнополитичка позиција Србије у комбинацији са неповољном финансијском ситуацијом и зависношћу од одлука међународних кредитора у вези са умањењем спољног дуга, отвара је простор и за коришћење економских захтева као притиска за решавање политичких питања која немају везе са самим реформским процесом (нпр. сарадња са Хашким трибуналом).

Кроз дефинисани пакет транзиционих реформи (који су припремили Светска банка и Европска комисија, заједно са другим међународним партнерима) и механизам координације донаторске помоћи, циљеви економске и социјалне политике српске Владе у првим годинама транзиције директно су повезани са финансијским потребама земље, успостављајући јасну везу између прилива финансијских средстава и испуњења реформских захтева. Тако је, на пример, „Стратегија за смањење сиромаштва“ последица одобравања најповољнијих услова кредитирања кроз IDA фондове, намењене високозадуженим (и углавном најнеразвијенијим земљама), од којих су ММФ и Светска банка захтевали да израђују овај типски документ како би осигурали да ће финансијска подршка ићи у корист најсиромашнијег становништва земаља корисница кредита. Иако су кредитори дефинисали да Стратегија мора бити национално израђена, уз широку партиципацију локалних заинтересованих страна, она ипак пролази процедуру ратификације која подразумева сагласност бордова директора Светске банке и ММФ-а. Такође, програми структурног прилагођавања Светске банке, који су обезбедили средства неопходна за покривање финансијских трошкова реформи (нпр. у вези са отпремнинама за раднике у процесу реструктурирања) и покривање трошкова услуга међународних експерата, дали су истовремено Светској банци широк приступ домаћим званичницима и институцијама и потенцијално велики утицај у реформском процесу, али и средство за потенцијално условљавање у случају да се не спроводе договорени циљеви.

Како подсећа С. Антонић (Антонић, 2012), док је ММФ специјализован за финансијску и монетарну сферу, Светска банка својим кредитима најчешће финансира образовање, здравство, реформу државне управе и њени “савети” у овим областима имају исту снагу као и “савети” ММФ-а (наводници у оригиналу), односно представљају услов за добијање следеће рате кредита. “Практично, то значи да повериоци добијају право да 'управљају процесом реформи', у одговарајућем сектору, односно да међународни чиновници из финансијске сфере начелно добијају главну реч по питању српских пореза, пензија, социјалних давања, али и образовања, здравства, науке и културе” (Антонић, 2012: 103).

Недвосмислено је, дакле, да је неповољна економска ситуација у Србији и финансијска позиција државе, која је била неодржива без спољног финансирања, дала међународним актерима значајну моћ и инструменте да могу и финансијским условљавањем да утичу на креирање и ток реформског процеса. Ипак, с обзиром на неконзистентност исхода реформи реализованих практично у оквиру истог програмског оквира и релативно конзистентне агенде међународних актера, тај аргумент није довољан да објасни варијације у резултатима, без сагледавања улоге домаћих актера. Иако је иницијални програм транзиционих реформи био дефинисан од стране Светске банке и Европске комисије, а главни елементи економске политике које је Влада прихватила били у великој мери усаглашени са препорукама Међународног монетарног фонда и Светске банке, исходи реформи спроведених у периоду 2000-2001, у четири анализиране области (тржиште рада, пензије, опорезивање дохотка, привазитација) показују да је управо интеракција међународних и домаћих актера довела до разноврсних решења у пракси (Arandarenko, Uvalic, 2014). Овде ће укратко бити представљени налази о резултатима наведених секторских реформи и улози релевантних међународних и домаћих актера у њима.

## 1) Реформа тржишта рада - Закон о раду

Измене „Закон о раду“ требало је да ”гарантују кључне стандарде рада, поједноставе и смање минимална обавезна давања за престанак запослености и запошљавање, либерализују процедуре отпуштања и омогуће флексибилност у модалитетима запошљавања, либерализују одређивање зарада, односно минималне, и доведу обавезно минимално одсуство и породилска давања на нивое које већи део привреде може да приушти” (Арандаренко, Голицин, 2006: 265-266). Оваква решења углавном су представљала израз прилагођавања захтевима ММФ-а, укључујући и укидање обавезности колективних уговора, што је решење које је унапређивало положај послодаваца у предстојећем процесу реструктурирања привреде. Светска банка је такође учествовала у изради „Закон о раду“, пружајући саветодавну, финансијску и политичку подршку, а прихваћена решења била су под утицајем инсистирања ове институције на јачању флексибилности на тржишту рада као универзалног решења за неефикасност у овој области.<sup>61</sup> Упркос иницијалном договору са три синдиката (представљена у оквиру новоформираног Социјално-економског савета) да прихвате компромисни предлог усаглашен са владом и удружењима послодаваца, због једностраних измена унетих у последњем тренутку у корист веће флексибилности, два синдиката су напустила рад савета у знак протеста на неколико месеци, а нови закон је подржао само најмањи синдикат, на чијем челу је био тадашњи министар рада. Оваквим поступком, социјални дијалог, као инструмент за реформе институција тржишта рада засноване на консензусу, у великој мери је компромитован. Следећа Влада, формирана 2004. године, усвојила је нови „Закон о раду“, више у складу са европском регулативом, с тим да је првобитни предлог који је садржао про-синдикална решења ублажен након противљења ММФ-а, Светске банке, удружења послодаваца и страних инвеститора (Arandarenko, Uvalic, 2014).

---

<sup>61</sup> Како наводи Б. Стојановић, припрема Нацрта закона о раду одвијала се изван домашаја шире јавности и уз активно учешће кључних актера: синдиката, Привредне коморе, удружења послодаваца, домаћих и страних експерата, укључујући представнике Владе Немачке, Светске банке и Међународне организације рада. О спором усаглашавању финалног предлога говори и то да је у оптицају било пет верзија, а да је тек шеста објављена и представљала основ за јавну расправу (Стојановић, 2003).



## 2) Реформа пореског система - опорезивање дохотка

Систем опорезивања плата у Србији, којим су уређени и доприноси за обавезно социјално осигурање, радикално је реформисан половином 2001. године кад је уместо нето зараде као јединствена основица пореза и доприноса за социјално осигурање утврђена бруто зарада. Уведен је линеарни порез на зараде од 14%, а смањени су доприноси за социјално осигурање који су износили 32,6% бруто зараде. Карактеристика система опорезивања плата у Србији између 2001. и 2007. године, по којој је Србија специфична и у Европи скоро јединствен пример, јесте њена регресивност<sup>62</sup>. С једне стране, за најниже плате (испод 40% просечне) није постојао никакав порески одбитак до одређеног фиксног нивоа дохотка, а постојала је утврђена минимална обавезна основица за доприносе за социјално осигурање. С друге стране, за највише зараде, утврђен је максимални опорезиви износ за све доприносе за социјално осигурање. То је само делимично компензовано годишњим порезом на приходе грађана од 10%, као додатак на универзални порез на зараде од 14% (Арандаренко, 2011). “Пореско оптерећење за особу са веома ниским примањима од 33% просечне плате било је 47,1%; за запосленог са просечном платом оно је падало на 42,2%; за запосленог који је примао плату шестоструко већу од просечне оптерећење је даље падало на 38,5%; најзад за запосленог чија је плата била осам пута већа од просечне пореско оптерећење је додатно падало на 34,5%, укључујући и обрачун годишњег пореза на доходак” (Арандаренко, 2011: 156-157).

Реформа опорезивања дохотка (коју је предводио министар финансија, сматран за врхунског експерта), никада није постало предмет изборне, јавне или политичке дебате; закон је усвојен током млаких синдикалних протеста, а био је похваљен од стране међународних финансијских институција и већег дела експертске заједнице (Arandarenko, Uvalic, 2014). Иако регресивно опорезивање

---

<sup>62</sup> Најупадљивији елементи регресивности опорезивања дохотка који су реформом уведени уклоњени су тек 2007, са увођењем неопорезивог дела зараде од 60.000 динара годишње ослобођеног пореза, и то као споредни резултат техничке одлуке министра финансија да смањи приходе од пореза на плате. Овакав потез наишао је и на подршку Светске банке (Арандаренко, Голицин, 2006).

нарочито погађа оне који би требало да су прва брига стратегија за смањење сиромаштва, као што су сиромашни радници, дугорочно незапослени, незапослени са нижим нивоом квалификација, најниже плаћене и осетљиве категорије као што су млади, жене, Роми, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, као и читаве радно-интензивне гране са углавном ниским платама (текстилна, прехранбена индустрија) и неразвијене регионе – ова питања нису обрађена у „Стратегији за смањење сиромаштва“ (Арандаренко, Голицин, 2006). С друге стране, у бази података ММФ-а, Србија се нашла међу земљама са пропорционално-прогресивним системом опорезивања дохотка, па аутори примећују да “ММФ изгледа, заправо, никад није схватио да је српски систем опорезивања плата регресиван” (Арандаренко, Голицин, 2006: 269).

### **3) Приватизација**

Процес приватизације започет још 1990, није довео до тога да се власничка трансформација спроведе у значајнијем обиму (крајем 2000. године учешће приватног сектора у БДП-у износило је око 40%). Почетком 2001. године преовладало је мишљење да метод приватизације мора бити из основа промењен, те да уместо кроз привилеговану продају акција инсајдерима, треба ићи на метод отворене продаје кроз јавне тендере и аукције стратешким купцима. Новина је била и то да је закон био обавезујући за око 2.200 предузећа намењених за продају, а читав процес вођен је са очекивањем да ће комерцијална продаја довести до веће ефикасности (као и значајних буџетских прихода) уз занемаривање принципа социјалне правичности који је био водећи принцип у претходним приватизацијама (Arandarenko, Uvalic, 2014). Резултати процеса приватизације били су у великој мери незадовољавајући, што је добрим делом условљено избором концепта. Како указује М. Увалић, транзициона стратегија је пратила препоруке “Вашингтонског консензуса”, занемарујући велики број микроекономских реформи, што се у искуству других европских земаља у процесу транзиције, показало као важан фактор за

успешност транзиције. Претпостављало се да ће у условима либерализације и стабилног макроекономског окружења, приватизована предузећа брзо и ефикасно спровести реструктурирање, што се показало као нетачно, како због погрешног концепта, тако и због одлагања других реформи (доношење и примена прописа у вези са спровођењем стечаја, регистравањем имовине, издавањем грађевинских дозвола, заштитом конкуренције и др). Првобитни рок за завршетак приватизације (2005. година) неколико пута је пробијен. Више од 420 уговора о приватизацији из 2001. године је поништено. Предузећа која су купиле стране компаније најчешће су била реструктурирана, што није био увек случај са домаћим купцима, а очекивања да ће приватизација привући превасходно стране инвеститоре испоставила су се као сувише оптимистична. Страна улагања била су релативно скромна и углавном су реализована кроз приватизацију, а у њиховој структури доминирале су услуге (банкарство, осигурање, телекомуникације), док су прерађивачку индустрију, која чини 90% извоза, у великој мери заобишли модернизација и реструктурирање (Uvalic, 2013).

Последица ограниченог макроекономског реструктурирања су релативно слаб раст приватног сектора и неповољна промена привредне структуре. Наиме, удео приватног сектора у Србији повећан је са 40% на 60% БДП у периоду 2001-2010. године (што је, парадоксално, спорији раст него током деведесетих, кад је повећан са 10% на 40%), што је и даље мало у поређењу са другим транзиционим земљама. Од 29 земаља централне и источне Европе, само две имају сличан ниво учешћа приватног сектора, а у четири је учешће ниже. Бржи развој услужних грана допринео је да услуге до 2008. године учествују у БДП-у са 64%, док је учешће сектора размењивих добара опало са 41% у 2000. години на 24,6% у 2007. години, док је индустријска производња у 2008. години износила тек 52% производње у 1989. години (Uvalic, 2013: 373).

Експерти Светске банке били су укључени у припрему приватизације од самог почетка, саветујући Владу у вези са институционалним оквиром, процедурама, методама и другим техничким питањима. Ипак, модел приватизације је у великој

мери прилагођен ономе што су тадашњи министар финансија и његов тим сматрали најбољом опцијом за Србију. Њихов избор био је значајно идеолошки мотивисан, тежећи радикалном дисконтинуитету са процесом које су водиле претходне социјалистичке и недемократске владе (Arandarenko, Uvalic, 2014). Како указују ови аутори, домаћи политичари су у овом случају, вешто манипулисали препорукама Светске банке, позивајући се на њен ауторитет и експертизу, како би спровели решења која су заправо у њиховом личном интересу и издејствовали модел приватизације који је највише одговарао њиховим идеолошким и политичким преференцијама (Arandarenko, Uvalic, 2014).

Реформа пензијског система представља можда најпозитивнији пример кад је реч о односу домаћих и страних актера и општем успеху реформе. Проблеми у финансирању пензијског система појавили су се већ током деведесетих, а из тог периода наслеђена су и значајна кашњења (око 2,5 месечне пензије за пензионере из фонда запослених, што је око 80% свих пензионера). Са учешћем трошкова пензија у БДП од 15%, формалним правима постављеним изнад економских могућности, малим бројем запослених у односу на број пензионера и неповољним демографским тенденцијама, била је неопходна темељна реформа (Арандаренко, Голицин, 2006). И у ову реформу је Светска банка била укључена од самог почетка, с тим да је у овом случају дошло до неслагања у вези са стратешким питањима реформе између тадашње министарке за социјална питања и представника Светске банке, који су подржавали реформу засновану на увођењу пензијског система са три стуба.

Став министарке био је да је Србију брза промена начина финансирања увођењем капитализованог фонда неприхватљива, пре свега, због високих транзиционих трошкова преласка, као и задовољења других услова који су потребни за функционисање капитализованог фонда. Због тога је заступала опцију реструктурирања постојећег система, кроз промену начина индексације пензија, чвршћу везу између доприноса и висине пензије, померању старосне границе, преиспитивање института минималне пензије и искључивање права која по својој суштини не спадају у пензијско-инвалидско осигурање (Матковић, 2003). “Након

серије дискусија, министарка је однео превагу, а саветници Банке су добили утеху у форми развоја добровољног пензијског осигурања (тзв. трећи стуб)” (Арандаренко, Голицин, 2006: 269).

Најважније промене у пензијском систему у 2001. години биле су повећање минималне старосне границе за пензију, са 55 на 58 година за жене и са 60 на 63 године за мушкарце, прелазак на индексацију која комбинује раст плата и трошкова живота (раније је пратила само кретање плата), као и израчунавање износа пензија на основу укупних доприноса (уместо на основу “најбољих десет година”). Поред тога, обавезно плаћање доприноса проширено је на уговоре о делу и друге флексибилне уговоре, минималне пензије су снижене, а пооштрени су и услови за инвалидске пензије (због злоупотреба у претходном периоду) (Арандаренко, Голицин, 2006). Упркос томе што трошкови пензија као проценат БДП-а нису смањени и што је дефицит у фонду остао непромењен у периоду од 2002. до 2004. године (смањење за свега 0,1% БДП), Светска банка је у свом извештају о имплементацији оценила да је ова реформа дала “значајан допринос у правцу промовисања финансијске одрживости пензијског система, да би без ових реформи фискална слика у пензијским фондовима се евидентно значајно погоршала, доводећи можда и до колапса целог система” (World Bank, 2005b: 5).

Са становишта Светске банке, важан ефекат програма структурног прилагођавања је био задржавање правца реформи, а додатна подршка била је припремљена како би се достигли очекивани циљеви који нису били остварени у претходном периоду (World Bank, 2005b: 5). Током 2005. године, као део ширег преговарачког пакета са ММФ-ом, који је био незадовољан високим јавним расходима, донете су нове законске измене којима је поново подигнута старосна граница за пензионисање и промењена формула индексације у корист повећања трошкова живота (Арандаренко, Голицин, 2006). Изнети налази о реформама у четири важне области (и које су индиректно повезане и са проблематиком сиромаштва), говоре о неконзистентности реформских исхода, у условима значајне укључености међународних актера и њихових релативно конзистентних препорука.

“Веома различите околности под којима су ове реформе спровођене резултирале су неолибералном реформом институција на тржишту рада, потпуно анахроном (или барем крајње десничарском) реформом опорезивања дохотка, у пензијском систему очувањем и модернизацијом бизмарковског модела (или модела државе благостања), и моделом приватизације оријентисаном на ефикасност. Дакле, у четири анализирана подручја политике, може се пронаћи готово читав спектар “идеологија”, од крајње деснице до умерене левице. Све то је посебно упечатљиво ако се узме у обзир да је све четири реформе покренула иста влада, у којој је одлучујућу улогу, као и контролу над четири одговарајућа министарства, имала Демократска странка (званично чланица Социјалистичке интернационале)” (Arandarenko, Uvalic, 2014: 245).

Да неконзистентност није само одлика српских реформи, указује и анализа и поређење резултата реформи у земљама региона, где се показало да у појединим областима постоји висок степен униформности (социјална заштита, тржиште рада), а у другима значајне разлике у прихваћеним решењима (пензије, здравство) (Deacon, Lendvai, Stubbs, 2007).

### **3.6. Утицај Светске банке на политике за смањење сиромаштва у Србији: “коалиција” домаћих и страних актера**

Како је већ показано, реформе у Србији започете су кад су најуспешније постсоцијалистичке транзиционе државе централне и средње Европе (Мађарска, Чешка, Пољска) већ увеле мреже социјалне сигурности по саветима Светске банке (Orenstein, Naas, 2005), и кад су већ сакупљена значајна искуства о спровођењу реформи у транзиционим земљама, чија искуства могу да користе земље које касније крећу у процес реформи (Barr, 1994, World Bank, 1997, World Bank, 2000a). Реформски програм у СР Југославији поједини аутори описују као „хиперлибералан“, по узору на онај који је имплементиран деценију раније у другим источноевропским и централноевропским државама, према препорукама Вашингтонског консензуса

(Увалић, 2012). Оваква опција је 2000. године исказивала је, с једне стране, заокрет у односу на политику претходног режима и блокираних реформи, а с друге стране, последица чињенице да су кључне међународне институције биле пресудан извор финансијске подршке, те је “хиперлибералан модел, који је био у складу с њиховим препорукама, био, мада не увек експлицитно, наметнут политиком условљавања” (Увалић, 2012: 187).

Током деведесетих година, које је Србија већим делом провела у међународној изолацији, проблем сиромаштва значајно је напредовао на агенди Светске банке и ММФ-а. До краја ове деценије, стратегије за борбу против сиромаштва постале су саставни део услова за одобравање зајмова презадуженим и неразвијеним земљама. Кредитна активност праћена је обимним истраживачким радом, анализом ефеката макроекономских политика и транзиционих реформи на сиромаштво, израдом препорука о управљању социјалним приоритетима у условима фискалних ограничења и ефикаснијем усмеравању помоћи сиромашнима. Током деведесетих, Светска банка развила је детаљно разрађен и кохерентан сет препорука у вези са борбом против сиромаштва. Препоруке полазе од тога да су урушени системи социјалне сигурности фактор који успорава привредни раст и реформе, да је потребно увести и/или ојачати сигурносне социјалне мреже као механизам подршке у условима економског реструктурирања и очувати/повећати ефективност улагања у здравство и образовање, како би се сачувао приступ онима који не могу те услуге да купе на тржишту, а које су предуслов за њихово укључивање у тржишну утакмицу. У том смислу, политике у области сиромаштва могу се, као и пензијска реформа, сматрати једним видом транснационалне кампање, с том разликом да у овом случају материјални подстицаји имају већи значај него у случају пензијске реформе.

Нормативни утицај Светске банке видљив је у многим елементима реформских политика у Србији: у приступу проблему сиромаштва (фокусирање на апсолутно сиромаштво и мерење сиромаштва на основу потрошње), реформским мерама (побољшање таргетирања и јачање финансијске основе система), општим циљевима система социјалне сигурности (ублажавање, не искорењивање

сиромаштва), као и у стандардизацији метода мерења сиромаштва, кроз изградњу капацитета (Републички завод за статистику).

Утицај концепата Светске банке нарочито је видљив у изради „Стратегије за смањење сиромаштва“ која, иако “национално израђена”, у великој мери се заснива на унапред утврђеном моделу економске и социјалне политике (у договору са Светском банком и Европском комисијом).<sup>63</sup> То подразумева и да се сиромаштво третира у складу са препорукама Светске банке, фокусирајући се на фискалну одрживост социјалног система и боље таргетирање социјалних накнада, на економски раст као главни инструмент за смањење сиромаштва, уз обезбеђивање доступности услуга које треба да омогуће сиромашнима укључивање на тржиште рада (образовање, здравство, институције на тржишту рада) (ради поређења Мијатовић, 2003б; Barr, 1994; World Bank, 2000).

Имајући у виду аргументе у прилог оба полазишта - реалистичког и конструктивистичког, и њихова ограничења, а полазећи од налаза о битном утицају домаћих актера на исходе реформи и значаја специфичне конфигурације интереса “инсајдера” и “аутсајдера” у свакој појединачној области политике, опредељење у овом раду биће за објашњење које ће комбиновати становишта која полазе од материјалних интереса са онима која наглашавају нормативни утицај транснационалних актера. Стога ће на питање о начинима на које су транснационални актери утицали на креирање политика за смањење сиромаштва и социјалног укључивања у Србији бити одговорено полазећи од Јакобијевог (Jacoby

---

<sup>63</sup> Ширење одређених концепата није једносмеран и једноставан процес у којем једна страна пасивно прима и примењује увезене моделе. Како указују поједини аутори, процес дифузије и трансфера одређених политика подразумева комплексну мрежу актера и креирање значења, те дискурзивну борбу за дефинисање проблема, категорија и идеја које руководе акцијама. У процесу од формирања до имплементације одређене политике, активним учешћем актера трансформишу се садржај и контекст, због чега поједини аутори уместо о трансферу (*policy transfer*) политика говоре о процесу њиховог превођења (*policy translation*) (Lendvai, Stubbs, 2007). У овом приступу нагласак је на трансферу политика као процесу који укључује формулисање, трансформисање и оспоравање политика, који се не одвија аутоматски и без проблема, већ је потребно “обратити пажњу на начине којима се политике и њихове схеме, садржаји, технологије и инструменти константно мењају према местима, значењима и агентима” (Lendvai, Stubbs, 2007: 15).



2006, Jacoby, 2008) коалиционог приступа и концепта “мањинске традиције”. Према овом приступу, спољни актери заправо настоје да утичу на одлуке домаћих актера с којима их већ нешто повезује (неформалне коалиције), комбинујући различите стратегије: оснажујући актере који су већ посвећени њиховом приступу, ширећи круг подршке њиховим приоритетима или спречавањем опструкције реформи (Jacoby, 2006).

Како наводе М. Арандаренко и П. Голицин, реформе у области пензијског система и социјалне заштите биле су координиране од стране Министарства за социјална питања, а уобличавање реформи у области социјалне политике било је вођено идејама и стратешким циљевима дефинисаним од стране тадашње министарке, као и ублаженим нео-либералним идејама њених колега из Центра за либерално-демократске студије (Арандаренко, Голицин, 2006). Кад је реч о недржавним актерима који су утицали на обликовање реформског процеса, Д. Вуковић указује на постојање мреже актера која је имала утицај на креирање не само стратегија и закона у раној фази реформи, већ и на обликовање социјалног законодавства деценију касније (Вуковић, 2013). Према овом аутору, кључан утицај у реформи система материјалних давања у периоду 2001-2003. године имала је група економиста углавном окупљених око ЦЛДС-а, уз тесну сарадњу са Светском банком, док је реформу услуга осмишљавала и спроводила група стручњака различитих профила из ресорног министарства (уз учешће представника других институција из јавног сектора, као што су центри за социјални рад и Завод за социјалну заштиту), невладиног сектора и универзитета (Факултет политичких наука, Дефектолошки и Филозофски факултет) и међународних организација (Save the Children, УНИЦЕФ, DfID) (Вуковић, 2013).

Центар за либерално-демократске студије имао је запажену улогу у конципирању реформи непосредно после промене власти 2000. године, кроз објављивање анализе јавних политика, организовање округлих столова о реформским законима, као и преко својих чланова који су директно учествовали у планирању и спровођењу реформи. У свом месечнику за политичке анализе “Призма” из маја

2001. године (стр. 30)<sup>64</sup>, ЦЛДС се самоодређује као нестраначка, невладина и непрофитна организација, чије су основне активности истраживање, утицај на јавно мњење и едукација<sup>65</sup>. Као своје основне циљеве, ЦЛДС је означио: “1) заштиту индивидуалних слобода; 2) слободну тржишну привреду и економски поредак; 3) владавину права; 4) одговорну и ограничену државу; 5) либералну демократију” (ЦЛДС, 2001: 30). Остваривање овако дефинисаних циљева подразумева деловање организације усмерено на: “1) реформу политичког система; 2) економску транзицију; 3) изградњу цивилног друштва; 4) заштиту људских и мањинских права; 5) кооперацију међу појединцима, локалним заједницама и државама; 6) истраживању и публиковању либералне мисли; 7) едукацији грађана.

Анализама и предлозима јавних политика које је објављивао ЦЛДС од 2000. године обухваћен је широк круг тема, укључујући сиромаштво и социјалну помоћ, тржиште рада, антимонополску политику, приватизацију, пензијско осигурање, проблем корупције, регионализацију, локалне самоуправе, институционалне реформе и др<sup>66</sup>. Две студије чији су предлози уграђени у јавне политикама у вези са проблемом сиромаштва (Богићевић, Крстић, Мијатовић, 2002; Богићевић, Крстић, Мијатовић, Милановић, 2003), резултат су истраживања рађених за потребе Министарства за социјална питања. На основу Анкете о животном стандарду (2003) настала су три делимично повезана пројекта, укључујући студију „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима“ (Богићевић, Крстић, Мијатовић,

<sup>64</sup> <http://www.clds.rs/pdf-s/s-prizma-maj2001.pdf> Страница посећена 25.7.2019.

<sup>65</sup> Данас, ова организација дефинише себе као “независну истраживачко-образовну организацију која анализира и публикује предлоге за државну политику и организује конференције и предавања о централним проблемима, као део своје мисије да утиче на јавно мњење у Србији”. Њени циљеви су: “1) сакупљање потребних извора знања која се односе на политичке, економске и социјалне промене у Србији, као и да допринесе разумевању њихових узрока и последица; 2) анализирање ефеката делатности влада које се односе на јавне послове; 3) стварање, објављивање и проширивање идеја које охрабрују позитиван помак у јавним пословима, користећи објективне аргументе и интелектуалну строгост и претварајући своје анализе у практичне иницијативе за које верује да су повољне за друштво; 4) преношење јавности, медијима, политичарима и другима разумевање значаја тема из области јавних послова и подтицање живе јавне расправе; 5) образовање младих људи о основним идејама савременог света и из области у којима ЦЛДС делује”. ЦЛДС заснива своје предлоге о државној политици заснива на скупу основних начела који укључује индивидуализам, слободе, владавину права, вредност слободног тржишта и важности индивидуалног избора и одговорности” (<http://www.clds.rs/newsite/clds.html>, Страница посећена 30.7.2019).

<sup>66</sup> [http://www.clds.rs/newsite/publikacije\\_studije.html](http://www.clds.rs/newsite/publikacije_studije.html). Страница посећена 30.09.2017.

Милановић, 2003), студија Светске банке о сиромаштву у Србији – *Serbia and Montenegro: Poverty Assessment* (World Bank, 2003) и „Стратегија за смањење сиромаштва“ (Влада РС, 2003). Студија ЦЈДС-а, реализована уз подршку Светске банке, у којој се анализирају профил сиромаштва, социјални трансфери, неједнакост и систем државне помоћи сиромашнима у Србији, заједно са предлозима за реформу, рађена је истовремено са Стратегијом (при чему су два аутора сарађивала на оба пројекта) и може се сматрати њеном “делимичном подлогом” (Богићевић, Крстић, Мијатовић, Милановић, 2003: 7). Изван области сиромаштва, организација је публиковала и друге студије на теме које су директно везане за планиране транзиционе реформе: у вези са новим моделом приватизације (Беговић, Живковић, Мијатовић, 2000), реформама тржишта рада (Крстић, Стојановић, 2001), као и зборник „Стратегија реформи“ (Вацић, Мијатовић, 2003) који је проистекао из пројекта “Реформе и јавна подршка: стварање консензуса за реформе”, који је ЦЈДС реализовао у сарадњи са Светском банком (2001-2003). У оквиру представљања реформи и дијалога о предложеним решењима, одржано је 12 конференција на теме реформског законодавства у појединим областима економског, социјалног и политичког живота, а зборник објављен на крају пројекта сведочи о основним идејама које су водиле реформе у Србији у времену транзиције (Вацић, Мијатовић, 2003: 7-8).

Реформа социјалне заштите укључила је, кроз националне и регионалне конференције одржане 2001. године велики број експерата, како би се постигао професионални консензус о правцима реформе, при чему су експертске и јавне дискусије биле олакшане објављивањем штампаних билтена о реформама у области социјалне заштите после конференција (Арандаренко, Голицин, 2006).

Министарство за социјална питања било је и водећи актер у припреми Стратегије за смањење сиромаштва током 2002. и 2003. године (Арандаренко, Голицин, 2006). У стручном делу, значајну подршку спровођењу реформе, поред домаћих експерата окупљених око ЦЈДС-а, пружала је и Светска банка, најпре у оквиру аналитичке и саветодавне подршке (реализација АЖС и припрема израде

ССС) у дефинисане прелазном стратегијом (World Bank, 2001b), а потом и у оквиру зајмова за структурално прилагођавање. Донаторска помоћ, пре свега британског DfID-а и Светске банке, коришћени су како би се боље таргетирали корисници и како би се кроз пилот пројекте тестирали критеријуми социјалне сигурности (Арандаренко, Голицин, 2006).

У основи, потребе домаћих актера за подршком транснационалних актера биле су везане највише за подршку унапређењу методолошког оквира за истраживање сиромаштва и тестирање планираних законских решења. Домаћи реформатори имали су јасне реформске циљеве (Матковић, 2003; Мијатовић, 2003б) и ослањали се на изграђен систем социјалних установа (премда са суженим функцијама и огромним наслеђеним дуговима) који би се, уз јачање финансијске основе и делимичну измену регулативе могао учинити поузданијим и ефикаснијим (укључујући увођење јединствене националне апсолутне линије сиромаштва засноване на потрошњи, усклађивање износа накнада с трошковима живота путем индексације, редефинисање услова за остваривање права на социјалну помоћ како би се обухватио већи број угрожених и др). Основне интенције социјалних реформи (Матковић, 2003; Мијатовић, 2003б) нису ни у чему битно одступале од генералних препорука Светске банке.

Заједничка карактеристика реформе пензијског система и реформе социјалне заштите је да су реализоване по сличном обрасцу и релативно брзо: најпре су дефинисани приоритети и правци реформи, обезбеђена финансијска и политичка подршка законским променама, формулисани, а затим и усвојени нови закони (Вуковић, 2017). „Претходни ангажман групе економиста из академске и консултантске заједнице резултирао је у низу конкретних предлога. [...] Њихове идеје биле су концепцијски јасне и имале су политичку, финансијску, оперативну и стручну подршку домаћих и међународних актера, од министарства финансија до Светске банке“ (Вуковић, 2017: 229).

Треба имати у виду и да је одговор реформатора на слабости административних, стручних и управљачких капацитета у министарствима било

издвајање послова у вези са припремом закона и спровођењем реформи из редовног рада државне управе, што је био случај и у Министарству за социјална питања. Реформски послови реализовани су кроз радне и експертске групе, ослањајући се на привремене, екстерно финансиране тимове који нису били интегрисани у структуру јавне управе. Стручна и научна заједница у великој мери била је апсорбована у консултантску заједницу, што је између осталог, дестимулисало полемику о политикама које су припремане (Вуковић, 2017).

Посматрано са становишта транснационалног актера, користећи приступ В. Јакобија, оптимална стратегија била би подршка домаћим актерима који већ прихватају сличан приступ, што се може и додатно аргументовати провером три могуће стратегије које наводи Јакоби (Jacoby, 2006: 629) током подршке реформама у Србији.

С обзиром на систематичну и стручну припрему реформе и чињеницу да главни циљеви нису били упитни нити оспоравани, продужавање временског хоризонта реформатора могло би се односити пре свега на временски оквир „Стратегије за смањење сиромаштва“. Наиме, реформа система социјалне заштите заснивала се на циљевима идентификованим у „Стратегији за смањење сиромаштва“ (ССС), а касније донета „Стратегија развоја социјалне заштите“ такође се базирала на приоритетима ССС (Арандаренко, Голицин, 2006). Чињеница да се Стратегијом држава обавезала (између осталог, и међународним актерима) на спровођење дефинисаних циљева у одређеном временском периоду (до 2010. године), уз јасно утврђене механизме извештавања у виду извештаја о имплементацији (Влада РС, 2005б; Влада РС, 2007) допринела је одрживости реформе која је Стратегијом добила своју домаћу и међународну верификацију и легитимитет.

Кад је реч о другом виду подршке - ширењу круга заинтересованих за реформу – од посебног значаја је партиципативни процес израде „Стратегије за смањење сиромаштва“, који је укључио широк круг актера из цивилног друштва (Лончар, Спасојевић, 2010). Укљученост великог броја заинтересованих страна, стручне јавности, бројних невладиних организација у оквиру национално израђене

Стратегије, допринела је заправо, ширењу круга актера који су подржавали овај процес, доприносећи већој препознатљивости процеса и легитимитету усвојене Стратегије. Кад је реч о трећој стратегији, спречавању опструкција, треба подсетити да је реформа започета у условима кад систем социјалне заштите није могао да врши ни своје основне функције, те да је први задатак Владе, реализован уз помоћ донатора, био заправо да се врате заостала дуговања и успостави редовност у исплатама. Већ тај први корак, који је резултирао враћањем поверења у систем (што је потврђено и повећањем броја корисника у 2001. и 2002. години након вишегодишњег тренда смањења крајем деведесетих) представљао је, са становишта корисника и јавности, значајан успех нове владе и знак да држава брине о најугроженијима (упркос томе што ниво накнада и даље није омогућавао појединцима да се издигну изнад линије сиромаштва).

Потенцијални отпори смањени су и услед чињенице да реформе социјалних давања нису погађале важне професионалне интересе државних службеника, нити су битније промениле садржај и начин њиховог рада (Вуковић, 2017). Осим тога, реформа социјалне заштите била је само један сегмент економских и социјалних реформи, која није била у средишту пажње јавности и кључних социјалних актера, у првом реду синдиката који су се пре свега бавили заштитом запослених чија су радна места била угрожена изменама „Закона о раду“, реформом пензијског система и приватизацијом.

Неједнакост снага била је очигледна и у домену знања: с једне стране, као главни саветодавац у реформи, стајала је Светска банка, чији обухват у погледу знања “превазилази сваку универзитетску катедру или научну институцију коју се бави развојем” (Ван Вејенберге, 2012: 125), док с друге стране, није било контратеже у домаћим стручним и академским круговима која би заступала другачије ставове (не рачунајући донекле саме учеснике у реформи).<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> У тренутку креирања реформе није постојала ниједна државна институција специјализована за питања из домена социјалне заштите, с обзиром да је Институт за социјалну политику угашен почетком 90-их, а Завод за социјалну заштиту основан је тек 2005. године).

Коначно, будући да коалициони приступ објашњењима утицаја подразумева да транснационални актери теже да подстакну примену решења која подржавају јачањем мањинских традиција у домаћем миљеу, остаје да се испита о којој врсти мањинске традиције би могло да се ради у случају реформе државне помоћи сиромашнима у Србији.

Посматрајући социјални режим у Србији у дужем периоду од 1945. до 2000. године (који је детаљније описан у другом поглављу) може се закључити да се у периоду 1945-1990. године он заснивао на начелима универзализма, широким социјалним правима (са тежиштем на накнадама), и амбициозним, премда тешко остваривим, аспирацијама ка сталном побољшању животних и радних услова људи. Главни инструменти за остваривање оваквих циљева били су повећање запослености и ширење круга грађана који остварују права по основу социјалног осигурања. Дуализам овог система произилазио је из искључености из процеса рада (и социјалног осигурања), док је сиромаштво било углавном резидуална појава. Државна помоћ сиромашнима била је резервисана за мали број угрожених који су остали изван система осигурања, односно социјалног обезбеђења. Деведесетих година су задржана начела претходног система, али без материјалних могућности да се она преточе у права, што је у условима драматичног пада националног дохотка и животног стандарда грађана, довело до тога да социјални систем није могао да испуњава своје основне функције и обезбеди минималну социјалну сигурност најугроженијим грађанима. И у овом периоду, ипак, превладали су универзалистички принципи и заштита стандарда опште популације, па је тежиште социјалне политике било на субвенционисању предузећа, забрани запошљавања и контроли цена основних намирница и услуга (струја, комуналне услуге).

Почев од 2000. године, нова власт тежила је раскиду са наслеђем социјализма, као и са наслеђем деведесетих, које се између осталог манифестовало у централизацији државе и привреде. Раскид се захтевао и спроводио у готово свим сферама: од уставне реформе и демократизације политичког живота, преко убрзане приватизације засноване на новом моделу који потенцира економску ефикасност, либерализације цена, ослобађања вишка запослених из привреде, па до новог модела

социјалне политике, прилагођене транзицији ка демократији и капитализму. У условима кад су консолидација државе и привредни опоравак зависили од стране помоћи, а ресурси били веома ограничени, у укупном систему привредних и социјалних реформи, па и у односу према проблему сиромаштва и социјалне искључености прихваћено је либерално становиште да је држава дужна да обезбеди минималну социјалну сигурност за грађане без прихода, а да је економски раст начин да се повећа доходак свих слојева, што ће довести и до смањења сиромаштва. Као главна начела новог система стога су постављени типични либерални (и конзервативни) принципи као што су избегавање зависности од државне помоћи, јачање одговорности појединца и његова активна улога у обезбеђивању социјалне сигурности (пре свега у сфери рада). Нешто касније, са доношењем ССС и наглашеним вишедимензионалним схватањем сиромаштва, у програму мера за смањење сиромаштва и социјално укључивање дат је већи значај доступности услуга које спречавају социјално искључивање, као што су активне мере на тржишту рада, образовање и здравствена заштита. Тиме је начело минималне државне интервенције усклађено са актуелним међународним схватањима, а пре свега са онима које заступа Светска банка, према којој сигурносна мрежа за најугроженије мора, поред финансијске помоћи за сиромашне, да обухвати и минимум универзално доступних услуга, како би се омогућило њихово учешће у економском животу и (ре)интегрисање у друштво кроз ангажовање на тржишту рада.

Док је ранија социјална политика у Србији била усмерена ка свим слојевима, укључујући и средњу класу - што делимично има упориште и у подршци грађана за наглашену редистрибутивну улогу државе (Ружица, 2010) - нова социјална политика у средиште пажње ставља најугроженије слојеве. Начело солидарности, у овом случају значи да сваком треба да се омогући задовољење само *основних* животних потреба. Држава стога није дужна да брине о онима који су способни за зарађивање, већ су њена брига само они који не могу сопственим напорима да обезбеде преживљавање (Мијатовић, 2003б). У односу на најугроженије, њен задатак је пре свега да ублажи последице сиромаштва (тако што ће изједначити приходе сиромашних са линијом сиромаштва) не и да покуша да га искорени.



Оваква, либерална схватања о сиромаштву у Србији нису била нарочито заступљена у социјално-политичкој мисли до 1990. и током деведесетих, док су после 2000. године постала доминантна. Разлоге за то, између осталог, треба тражити у тежњи за дисконтинуитетом са претходним, социјалистичким, патерналистичким и квази-патерналистичким системом, која је отворила врата редефинисању начела и циљева социјалне политике у оквиру ширих протржишних економских и социјалних реформи. По мишљењу Б. Мијатовића, овакав приступ у Србији је “мало укореењен” и у његове заступнике убрајају се “мањи део интелигенције, међу којима је доста економиста, и приватници, који по дефиницији зазиру од тешке руке државе”, као и оне људе који “и не знају да су либерали, али којима је доста левих скретања током горких искустава из претходних деценија” (Мијатовић, 2003б: 43-44). С друге стране, заступници социјалдемократске идеје су далеко бројнији, али им то у новим околностима, не гарантује предност: “војску социјалдемократије чине сви они који су током школовања упили леве идеје и нису их се касније ослободили, као и они који зазиру од ризика и који желе сигурност у овим бурним временима. Дакле, на страни социјалдемократије је број, а на страни либерализма су идеја слободе, економска аргументација и Међународни монетарни фонд“ (Мијатовић, 2003б: 44).

С обзиром на доминантно либералну усмереност стратегија Светске банке у односу на проблем сиромаштва, оснаживање овакве “мањинске традиције” у процесу креирања реформе може имати важну улогу у обликовању њеног тока. У контексту Србије, подршка постојећим актерима (појединцима и групама) са либералним схватањима, као учесницима реформског процеса, заједно са спољном финансијском и саветодавном подршком, може се окарактерисати као “неформална коалиција” како је одређује В. Јакоби (Jacoby, 2006, Jacoby, 2008) у смислу синергијског дејства “аутсајдера” и “инсајдера” у реформском процесу.

Различита истраживања јавног мњења показују да се правац реформи није подударо са ставовима грађана кад је реч о улози државе у обезбеђивању социјалне сигурности. На основу података из истраживања “Домети транзицији од социјализма ка капитализму”, које посматра две деценије транзиције у Србији, М. Ружица указује да “грађани Србије у држави виде кључну агенцију, организатора и алокатора

подстицаја, потпора, програма и различитих услуга” (Ружица, 2010: 38). Овакво схватање улоге државе, с једне стране, “преклапа се са баштинама социјализма, европске традиције и аранжмана, као и стварне улоге нашој транзицији (2000-2010)” али представља и “део пасивног отпора грађана читавом низу реформи у кључу неолиберализма и утицаја страних агенција” (Ружица, 2010: 44-45).

“Не изненађује, рецимо, то да се чак 75% испитаника 'потпуно' или 'углавном' слаже са ставом да 'Влада треба да задовољи основне потребе грађана у случају болести, сиромаштва и незапослености' [...] Сигурно је да је овде у питању баштина социјализма као и традиционалног друштва, али је то и реални, постојећи институционално-вредносни поредак унутар кога испитаници живе. Истина је да су страни актери и сукцесивне владе уносиле промене у контексту либерализације, приватизације, флексибилизације, тј. сужавања или елиминисања неких програма, трансфера и услуга, али кључни програми и њихова легитимност нису доведени у питање” (Ружица, 2010: 38).<sup>68</sup>

Треба, међутим, напоменути да либерална становишта у области социјалне сигурности нису била сасвим конзистентно изражена, пре свега из политичких разлога, због потребе да се смањи отпор реформама код грађана (о чему сведочи нешто бржи раст просечних зарада, као и посебан транзициони фонд за раднике предузећа намењена за приватизацију). Б. Мијатовић сматра да је оријентација прве владе после 5. октобра 2000. године (које су као премијери предводили Зоран Ђинђић и Зоран Живковић) била у суштини социјалдемократска, али у смислу модерне социјалдемократије у верзији Трећег пута, која је “прихватила, у основи, тржишни концепт координације економске активности и спроводи реформе које су до скоро одликовале искључиво либерале и конзервативце” (Мијатовић, 2005: 22). Према мишљењу овог аутора, српска транзиција може се посматрати и као комбинација

---

<sup>68</sup> С друге стране, већи изазов за интерпретацију представља однос према тврдњи да „само најтежи случајеви треба да добију социјалну помоћ, остали треба сами да се сналазе“, коју подржава углавном или потпуно 51 одсто анкетираних, 29 одсто се не слаже, а 20 одсто не зна одговор, тим пре што се не може упоредити са сличним истраживањима из прошлости (Ружица, 2010: 39). Такође, на питања о улози државе у запошљавању добијени су противречни одговори, где на пример 38% испитаника подржава став да “проблем запошљавања треба препустити тржишту”, а 73% сматра да “држава треба да брине о отварању нових радних места, преквалификацији и помоћи незапосленима” (Ружица, 2010: 39).

превасходно либералних (у ширем, не у либертаријанском смислу) економских реформи и социјалдемократске социјалне политике, при чему је мање важно да ли су владе ишле овим путем зато што су мислиле да је тако најбоље, или под притиском ММФ-а и Светске банке, кад је реч о економским реформама, или из демагошких разлога кад је у питању социјална политика. Ипак, напомиње да је за “дугорочну одрживост транзиције итекако важно питање покретача реформи” (Мијатовић, 2005: 23). Такође, указује да “релативно либерална оријентација Ђинђићеве Владе није била део унапред смишљеног плана, јер њега није било, већ резултанта премијеровог инстинктивног разумевања потреба бизниса и технократског приступа неких ресорних министара“. Наредна Влада, коју је предводио Војислав Коштуница, са изменама „Закон о раду“ које су ишле у корист заштите радних места и повећање права запослених, још више је појачала социјалдемократску компоненту (Мијатовић, 2005: 22-23).

Поједини аутори указују да наведена социјалдемократска компонента није политички валоризована на изборима. Наиме, иако су сиромашни имали већу корист од економског раста него средњи слој, као последица раслојавања на основу школованости, професија и радно-правног статуса, повећавао се и јаз између тежњи и оствареног кад је у питању животни стандард (Јакоби, 2010). “Можда је ово један од могућих одговора зашто нијдан напор владе, пре свих Демократске опозиције Србије (ДОС), а затим и других влада којима је на челу била Демократска странка (ДС) није уродио политичком валоризацијом несумњиво високих материјалних трансфера ка сиромашнима у изборну подршку” (Јакоби, 2010: 56).

На крају, ако се прихвати објашњење које полази од “коалиционог приступа” поставље се питање шта би био резултат деловања овакве “коалиције”. Одговор пре свега треба тражити у одрживости реформи и релативној отпорности на преиспитивање како концепта (нпр. са социјалдемократског становишта), тако и остварених резултата.

У ситуацији у којој представници државе, домаћих истраживачких институција и међународни актери деле сличан поглед на циљеве и концепт реформи, долази до концентрације материјалних ресурса, знања, стручних и укупних

кадровских капацитета око једног концепта. У том смислу, већ је указано на постојање уске стручне мреже коју су чинили појединци из државне администрације, невладиног сектора, са универзитета и из међународних организација која је одлучујуће утицала на обликовање јавних политика у области социјалне заштите, од почетних реформи у периоду 2001-2003. године, па све до доношења „Закона о социјалној заштити“ 2011. године (Вуковић, 2013).

“Током овог периода професионалне и институционалне позиције појединих чланова су се мењале. Једни су из државне службе одлазили у невладин или консултантски сектор, други су пак, са универзитета одлазили на руководеће положаје у држави. Међутим, у било ком аспекту промена и у било ком периоду, у свим кључним процесима учествовали су управо припадници ове стручне заједнице. То не значи да је то била формално организована група, напротив, мање или више неформална мрежа институција, сарадника и пријатеља. Али, ова мала стручна заједница била је релативно затворена о чему сведочи чињеница да се њен институционални и персонални састав није битно мењао у протеклих десет година“ (Вуковић, 2013: 32-33).

Истовремено, међународни развојни партнери<sup>69</sup> били су и главни канал којим су нове идеје долазиле у стручну заједницу, односно “међународне организације и невладине организације представљале су канал професионализације и умрежавања не само државних службеника, већ и стручњака из невладиног сектора, научних института и са универзитета, јер су у процесу доношења одлука учествовали пре свега радећи на пројектима међународних развојних партнера” (Вуковић, 2013: 33).

С друге стране, за остваривање циљева реформи Влада је одговорна не само својим грађанима, већ и својим међународним партнерима, а достигнути резултати у борби против сиромаштва проверавани су кроз периодичне извештаје у којима је праћено спровођење „Стратегије за смањење сиромаштва“. Широко прихваћена оцена о смањењу апсолутног сиромаштва у Србији у периоду 2003-2007, заснована је

---

<sup>69</sup> Под међународним развојним партнерима овај аутор подразумева пре свега међународне организације попут УН и Светска банка, затим међународне невладине организације - *Save the Children*, Фонд за отворено друштво, билатералне донаторе (DfID) и консултантске куће које су биле ангажоване на спровођењу пројеката.

на параметрима дефинисаним „Стратегијом за смањење сиромаштва“. Притом, ни у 2003. ни у 2007. години, пре свега из методолошких разлога, апсолутни број и проценат сиромашних нису укључили интерно расељена лица, избеглице и Роми, који спадају међу најугроженије категорије, а што би утицало да укупан број сиромашних буде већи од приказаног. Такође, постављањем за главни циљ Стратегије смањење броја апсолутно сиромашних потиснути су у други план другачије методологије и концепти сиромаштва, укључујући и концепте других транснационалних актера (ЕУ). Наиме, иако је званична статистика пратила и релативно сиромаштво, пажња је читаву деценију била усмерена превасходно на апсолутно сиромаштво, све док са на предовањем Србије у процесу европских интеграција, није дошла на ред обавеза да се спроведе Анкета о приходима и условима живота (SILC) којом се Србија ускладила са индикаторима коришћеним за мерење сиромаштва у ЕУ.

Иако је економска криза довела до преиспитивања модела на коме је засниван економски развој Србије после 2000. године, његове основе (нпр. модел приватизације из 2001. године) нису преиспитане и у контексту „Стратегије за смањење сиромаштва“, чији су се циљеви и инструменти базирали на неолибералном моделу економске политике. Остварење главног циља Стратегије проглашено још 2009. године и пре њеног формалног истека (2010), иако је остварени резултат касније у великој мери поништен са почетком економске кризе.<sup>70</sup>

Одрживости реформи доприносе и различити институционални и ванинституционални механизми праћења и извештавања о сиромаштву, као и умножавање анализа, који доприносе уједначавању и ширењу одређене врсте дискурса о сиромаштву, који постаје стандардан за све који су укључени у тај процес било као службеници, експерти, истраживачи, међународни представници<sup>71</sup>. У односу на период који је претходио реформи, одређени појмови готово у потпуности нестали су из употребе у расправама о актуелним проблемима у социјалној политици (нпр. “побољшање животних и радних услова”), или је њихово значење у великој

<sup>70</sup> <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/odrzana-cetvrta-nacionalna-konferencija-o-smanjenju-siromastva/>

Страница посећена 25.7.2019.

<sup>71</sup> О променама у дискурсу у оквиру „Закона о социјалној заштити“ биће више речи у петом поглављу.

мери измењено (солидарност, социјална сигурност). У процесу промене економског и социјалног система одређене категорије, својствене претходном систему, постале су сувишне, а уобличавању новог дискурса о сиромаштву и социјалном укључивању допринела је и сама реформа социјалне заштите.

У оваквим околностима, изазов преовлађујем гледишту на проблематику сиромаштва и социјалног укључивања, представља пре свега потенцијално јачање утицаја других транснационалних актера, са другачијим концептима, који би својим снажнијим ангажовањем захтевали прилагођавање постојећих институција и дискурса. Најозбиљнији кандидат за такав изазов Светској банци, јесте Европска унија, чији су концепти релативног сиромаштва (тзв. ризика сиромаштва), социјалног укључивања и др, већ дубоко продрли у дискурс и институције, као последица већих обавеза Србије у процесу придруживања у овој области у односу на рану фазу транзиције.

## **4. ЕФЕКТИ ПОЛИТИКА ЗА СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У СРБИЈИ**

У овом поглављу, биће анализирани ефекти политика за смањење сиромаштва и социјалног искључивања у Србији у периоду од 2001. до 2011. године. Као један од специфичних циљева овог рада наведена је анализа ефеката примене доминантно либералног концепта у овој области, што ће бити урађено кроз приказ кретања основних индикатора сиромаштва и социјалног искључивања.

Циљ анализе у оквиру овог поглавља јесте да се емпиријским подацима о кретању кључних индикатора, провери једна од посебних хипотеза, према којој је либерални приступ решавању проблема сиромаштва (делимично) допринео смањењу сиромаштва и социјалног искључивања у Србији, али да се остварени резултати нису показали одрживим.

### **4.1. Мерење сиромаштва у Србији: према потрошњи и према доходу**

Као главни извори за анализу сиромаштва и социјалне искључености у Србији у периоду који обухвата ово истраживање (2001-2011) коришћени су Анкета о потрошњи домаћинства (АПД), коју редовно спроводи Републички завод за статистику и Анкета о животном стандарду (АЖС), која је спровођена у три наврата (2002, 2003. и 2007. године). За истраживање и мерење социјалне укључености у Србији, као основни извор, уз АПД, користи се и Анкета о радној снази (АРС). Такође, “користе се и подаци из виталне статистике и статистике образовања коју прикупљају Републички завод за статистику и Министарство просвете, као и подаци статистике здравства које прикупља Институт за јавно здравље Србије”, (Влада РС, 2011: 42).

Иако су реформе у социјалној заштити започеле 2001. године, као полазна година за приказивање кретања сиромаштва у Србији биће узета 2002. година, када је први пут спроведено истраживање засновано на новој методологији (базираном на потрошњи), која ће се примењивати у периоду који истраживање покрива и омогућава адекватније поређење индикатора сиромаштва. Прво такво истраживање сиромаштва мерено потрошњом (АЖС) спроведено је на захтев Владе Републике Србије 2002. године уз стручну помоћ Светске банке а резултати ове студије били су основ за израду „Стратегије за смањење сиромаштва“ (2003).

Разлоге за прелазак на потрошњу као основни агрегат за мерење животног стандарда, односно сиромаштва становништва, аутори студије “Сиромаштво и реформа државне помоћи сиромашнима” сумирали у следећа три аргумента: “Први разлог је што је потрошња домаћинства равномернија у односу на доходак, будући да је у многим земљама у транзицији постојала или још постоји нередовност у исплати плата, као што је то случај у Србији у протеклих неколико година. Други и, можда, најважнији разлог јесте што испитаници у анкети обично настоје да прикрију или умање доходак који потиче од нелегалних активности, али не и потрошњу која потиче од тако стеченог дохотка. Велики обим сиве економије у земљама у транзицији квалификује потрошњу као адекватнију меру сиромаштва. Трећи разлог је то што је натурална потрошња, посебно у руралним срединама, важна компонента у исхрани становништва, а то није стандардна компонента дохотка израженог у новцу” (Крстић, 2003: 9)<sup>72</sup>. С друге стране, мерење сиромаштва на основу дохотка омогућава поређење са ранијим студијама сиромаштва у Југославији, као и ширу упоредивост резултата у међународним оквирима (Крстић, 2002).

Прелазак на мерење сиромаштва према потрошњи подразумевао је и промене у одређивању линије сиромаштва, односно компонентата потрошње које чине

---

<sup>72</sup> Заговорници истраживања сиромаштва заснованог на потрошњи навели су следеће недостатке АПД: “1) Вештачка усклађеност прихода и расхода домаћинства [...]; 2) Евидентирање прихода и расхода није вршено попуњавањем дневника потрошње, као што је то био случај до почетка деведесетих, када су домаћинства добијала новчану надокнаду за такво ангажовање [...]; 3) Подаци о члановима домаћинства су врло оскудни [...]; 4) [...] Листа трајних потрошних добара у АПД је врло застарела [...]” (Крстић, 2002: 17-18).



егзистенцијални минимум, како их је до тада дефинисао Републички завод за статистику (РЗС). “Основни недостатак потрошачке корпе СЗС јесте шири списак артикала за исхрану и пиће у односу на егзистенцијални минимум док, са друге стране, она не садржи издатке за одевање, за одржавање минималних услова становања, као и елементарних хигијенских, здравствених и образовних потреба” (Крстић, 2002: 13).

Потрошачка корпа Савезног завода за статистику (дефинисана као минимална потрошачка корпа хране и пића четворочланог домаћинства) коришћена је, између осталог, и за дефинисање апсолутног сиромаштва, где је критеријум апсолутног сиромаштва био доходак испод 50% ове линије. С друге стране, линија сиромаштва према АЖС дефинисана је у два корака. У првом кораку утврђена је линија сиромаштва хране која се заснива на минималном просечном дневном износу калорија (2.288 калорија), која одражава структуру потрошње у Србији и задовољава нутриционистичке захтеве Светске организације за храну. У другом кораку, утврђена је укупна линија сиромаштва, која поред издатака за храну садржи и издатке за одећу и обућу, хигијена, становање, превоз и др. На тај начин добијена је линија сиромаштва од 4.489 динара по потрошачкој јединици (Крстић, 2003).<sup>73</sup>

Као што је наведено, АЖС је реализована на захтев Владе, уз финансијску и стручну подршку Светске банке, а спровела ју је приватна истраживачка агенција (Влада РС, 2005б). Спроведена је као до тада највећа и најобухватнија анкета о животном стандарду у Србији, чији је основни узорак обухватио 6.386 домаћинстава, односно 19.725 лица<sup>74</sup>. АЖС је конципирана тако да се добију репрезентативни<sup>75</sup> и

<sup>73</sup> Додатно, утврђена је и друга, нешто виша линија сиромаштва (5.507 динара), која обухвата становништво које је непосредно изнад линије сиромаштва, а које под дејством спољних шокова за кратко време може прећи у категорију сиромашних (Крстић, 2003).

<sup>74</sup> Поређења ради, АПД спроведена у првом полугодишту 2000. године обухватила је 2.150 домаћинстава на територији Србије. Становништво на територији Косова и Метохије од 1999. није обухваћено АПД, а будући да се Анкета односи на стално становништво СРЈ, нису биле обухваћене ни избеглице и расељена лица (Крстић, 2002).

што детаљнији подаци о потрошњи домаћинства, као и другим елементима животног стандарда у Србији у 2002. години (Крстић, 2003).

Ипак, без обзира на значај који је АЖС имала као главни извор података о сиромаштву при изради „Стратегије за смањење сиромаштва“, већ 2004. донета је “стратешка одлука” да се статистика сиромаштва поново заснује на подацима добијеним из АПД коју редовно спроводи РЗС, чиме се обезбеђује “пуно национално власништво и преко потребни континуитет у праћењу података везаних за сиромаштво, те доприноси изградњи капацитета РЗС” (Влада РС, 2005б: 8).

АПД је претрпела одређене промене у методологији, како би се омогућио наставак праћења сиромаштва на основу потрошње као основног агрегата. Између осталог, РЗС је прихватио препоруку Светске банке да се за утврђивање апсолутне линије сиромаштва користи индекс потрошачких цена – ЦПИ, те се апсолутна линија сиромаштва добија израчунавањем нутриционистичке корпе у 2006. години, која се увећава за одговарајући износ инфлације (индекс потрошачких цена) за сваку годину. На тај начин је омогућено праћење трендова у овој области од 2006. године, док су подаци за 2004. и 2005. годину, кад је направљен прелаз са АЖС на АПД оцењени као “недовољно методолошки засновани“, те се и не објављују<sup>76</sup>.

До треће промене методологије током само једне деценије долази пред крај периода који ово истраживање обухвата. Наиме, РЗС је последњи пут званично објавио податке о апсолутном сиромаштву 2010. године, да би се “у Првом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва први пут применио концепт релативног сиромаштва и мерење на основу индикатора ЕУ“ (Матковић, 2014: 5). Недостатак података из државне статистичке институције надомешћен је независним истраживањима о апсолутном сиромаштву које је Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва у сарадњи са Центром за социјалну политику и Центром за либерално-демократске студије спровео за период 2011, 2012, 2013, у оквиру пројекта „Апсолутно сиромаштво и трендови у мерењу сиромаштва у Републици Србији” (Мијатовић, 2014). Наставак праћења апсолутног сиромаштва

---

<sup>76</sup><http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika/merenje-socijalne-iskljucenosti-i-siromastva-u-srbiji/> Страница посећена 25.7.2019.

образлаже се чињеницом да у Србији постоји велики број људи који се налази испод апсолутне линије сиромаштва, тј. не може да задовољи ни основне егзистенцијалне потребе и да концепт ризика сиромаштва, погодан за европске земље, у случају Србије није довољан (Мијатовић, 2015).

Као и у случају АЖС, последње студије које прате сиромаштво у Србији према концепту апсолутног сиромаштва реализоване су уз помоћ донатора. Израда публикације “Сиромаштво у Србији 2011, 2012. и 2013. године” омогућена је средствима Швајцарске агенције за развој и сарадњу, а у оквиру пројекта “Подршка унапређењу процеса социјалног укључивања у Републици Србији” (Мијатовић, 2014: 2). Средствима Владе Швајцарске финансирана је и студија „Сиромаштво у Србији у 2014“ Центра за либерално-демократске студије (Мијатовић, 2015: 2).

Праћење социјалне укључености и усклађивање система мерења сиромаштва у Србији са стандардима ЕУ један је од услова за придруживање Унији. Прво истраживање сиромаштва усклађено са методологијом која се користи у ЕУ, у Србији је спроведено 2013. године. Реч је о Анкети о приходима и условима живота (*Survey on Income and Living Conditions – SILC*). Циљ овог истраживања је да се прикупе подаци ради израчунавања индикатора о сиромаштву, социјалној укључености и условима живота, а методологија по којој се спроводи стандардна је за све земље чланице ЕУ (РЗС, 2013). Према SILC методологији, приходи су дефинисани као основни агрегат у мерењу сиромаштва, а сама методологија истраживања усклађена са методологијом ЕУ и упоредива је у континенталним оквирима.

#### **4.2. Кретање сиромаштва у Србији у периоду 2001-2011. године**

Анализу кретања основних показатеља сиромаштва у периоду од 2001, односно 2002. године до 2011. године поделићемо на два периода. Први период обухвата израду и спровођење „Стратегије за смањење сиромаштва“, односно од

2002. до 2007. године. Други период, од 2008. до 2011. године обележен је преливањем међународне финансијске кризе на Србију.

Два су основна разлога за издвајање два ужа временска раздобља унутар периода који покрива истраживање. Први разлог је могућност сагледавања и вредновања резултата „Стратегије за смањење сиромаштва“, као најважнијег стратешког документа у вези са смањењем сиромаштва и социјалног искључивања. Наиме, након спровођења „Стратегије за смањење сиромаштва“ из 2003. године, није донета посебна стратегија која се односила на ову област. Други разлог тиче се различите макроекономске ситуације у ова два периода. Период до 2008. године обележен је високим стопама привредног раста, док је период до 2009. до 2011. обележило успоравање привредне активности као последица проблема у економијама у зони евра, које су додатно појачале већ присутне слабости привредног и финансијског система Србије (висока зависност од увоза, прецењена вредност домаће валуте која је поговорила расту увоза на рачун извоза, деиндустријализација, висок удео јавне потрошње у БДП и др). Док је у првом периоду економски раст допринео остварењу (бржем од планираног) једног од основних циљева ССС (да се преполови стопа сиромаштва до 2010. године), у другом периоду је могуће пратити кретање сиромаштва и реаговање система социјалне заштите у околностима економске кризе, успоравања привредног раста и пада запослености.

Према подацима АЖС, “у 2002. години испод линије сиромаштва налази се око 10,6% становника Србије или око 800.000 становника Србије” (Влада РС, 2003: 8). Такође, “око 1,6 милиона је било материјално недовољно обезбеђено”, односно реч је о појединцима и домаћинствима који су у већем ризику да падну испод линије сиромаштва у случају промене спољних околности (пад зарада, раст незапослености и др) (Влада РС, 2003: 9).

Највише су изложени ризику од сиромаштва у 2002. години били: “необразовано становништво, незапослена и издржавана лица, старија лица (65+) и деца, домаћинства са пет и више чланова, старачка једночлана и двочлана домаћинства, посебно у руралним подручјима, земљораднички пензионери, нарочито

у руралним срединама, становници руралних подручја југоисточне Србије“; такође [...] “Роми, интерно расељена лица и избеглице, особе са инвалидитетом спадају у категорије становништва који су са највећим ризиком сиромаштва” (Влада РС, 2003: 14). Штавише, у „Стратегији за смањење сиромаштва“ констатује се да је број сиромашних у Србији вероватно и већи, јер АЖС-ом нису обухваћене избеглице, интерно расељена лица, Роми, особе смештене у колективним центрима, које спадају у групу најугроженијих. Полазећи од тога, изнета је груба процена да “око милион људи у Србији живи испод линије сиромаштва, а више од два милиона су угрожени“ (Влада РС, 2003: 10).<sup>77</sup>

За разлику од 1990-их година, кад је било више сиромашних у градовима, због опадања дохотка у формалном сектору и веће могућности за компензовање потрошње производњом за сопствене потребе у селима, у првој деценији 21. века сиромаштво поново постаје претежно рурални феномен услед бржег смањења сиромаштва у градовима, где су концентрисани позитивни ефекти повећања економске активности и прилива иностраних средстава. У 2002. години, стопа сиромаштва у руралним срединама износила је 14,2%, готово два пута више него у урбаним подручјима. Становништво југоисточне Србије је, заједно са становништвом западне Србије, у 2002. години било натпросечно изложено ризику од сиромаштва (16,6% односно 13,5%), док је најмањи ризик био у Београду (7,9%). Сиромаштвом су приближно подједнако били угрожени мушкарци и жене (стопа сиромаштва од 10,6%), уз нешто веће учешће жена у структури сиромашних (51,3%). Посматрано према старости, сиромаштвом су највише били угрожени старији од 65 година и деца. Старији од 65 су чинили скоро четвртину сиромашних, а ризик сиромаштва за ову старосну категорију био је око 40% виши од просека популације (17,7%). У 2002. години 12,7% деце између 7 и 14 година живело је испод линије сиромаштва, а њихов ризик је био за 20% већи од просека популације. Према типу

---

<sup>77</sup> У „Стратегији за смањење сиромаштва“ наводи се податак да је “према подацима UNHCR и Комесаријата за избеглице Републике Србије на територији Србије и Црне Горе регистровано око 280.000 избеглица и око 200.000 интерно расељених” (Влада РС, 2003: 6).

домаћинстава, сиромаштво је било више распрострањено међу домаћинствима без деце него домаћинствима са децом, с тим да су домаћинства са пет и више чланова била најугроженија (26% већи ризик). У оквиру домаћинстава са децом, самохране мајке са децом имају двоструко мањи ризик сиромаштва од просека популације (Крстић, 2003).

Резултати АЖС потврдили су јасну везу између сиромаштва и нивоа образовања, јер је код лица са незавршеном основном школом ризик сиромаштва био два пута већи од просека популације, а за трећину већи код лица са основном школом. Према статусу на тржишту рада, најугроженији сиромаштвом су били незапослени, код којих је релативни ризик сиромаштва био 59,4% већи од просека популације (16,9%), док су у најповољнијем положају били запослени, посебно у урбаним подручјима. Сиромаштво међу пензионерима је било више од просека популације (10,9%), највише због неповољног положаја земљорадничких пензионера, чије су иначе ниске пензије исплаћиване са временским заостатком (Крстић, 2003).

Економски раст од 2000. године, уз реалан раст плата (који је био виши од стопе раста БДП), пензија и социјалних давања, као и раст дознака из иностранства, утицали су на значајан пад сиромаштва, које је према АЖС у 2007. смањено на 6,6% са 14% у 2002. години (смањење за више од 500.000). Захваљујући томе, у овом периоду остварен је, раније него што је било планирано, главни циљ „Стратегије за смањење сиромаштва“, а то је да се стопа сиромаштва до 2010. преполови. Утицај економског раста могао је бити и већи, да је раст БДП-а остварен уз повећање запослености и смањење незапослености (Крстић, 2008). Просечан раст БДП-а у периоду 2001-2007. био је 6%, али привредни раст није био праћен повећањем запослености. Виша стопа раста бруто домаћег производа у односу на раст запослености на почетку транзиције, уз касније постепено усклађивање раста оба агрегата није неуобичајена појава за транзиционе земље. Србија је, међутим, изузетак од правила по дивергентном кретању ове две стопе у дужем временском периоду. Како наводи М. Арандаренко, у периоду 2001-2010, док је БДП растао у девет од 10 година (изузетак је 2009. година), запосленост је порасла само у две године (2001. и

2007.), и то занемарљиво (Арандаренко, 2011). Поред опште стопе сиромаштва, до 2007. године смањене су и дубина и оштрина сиромаштва, који су износили 1,3%, односно 0,4%. Оштрина сиромаштва - индикатор који показује удаљеност од линије сиромаштва - у 2007. години износила је 0,4% што је више него двоструко мање у односу на 2002. годину (1%) (Крстић, 2008). “Дубина (јаз) сиромаштва у 2007. години износила је 1,3%, што указује на то да би сиромаштво, уколико би држава мобилисала новчана средства у износу од 1,3% линије сиромаштва за свако лице (сиромашно и оно које није сиромашно) и усмерила сиромашнима (поред средстава које држава већ усмерава најугроженијим категоријама), теоријски било елиминисано, под претпоставком перфектне таргетираности помоћи сиромашнима” (Крстић, 2008: 10).

**Табела бр. 8: Основни индикатори сиромаштва у Србији 2002-2007. према АЖС<sup>78</sup>**

Година	2002.	2007.
Апсолутна линија сиромаштва по потрошачкој јединици, у динарима	5.234	8.883
Процент сиромашних	14	6,6
Дубина сиромаштва, у %	3	1,3
Оштрина сиромаштва, у %	1	0,4

Извор: Крстић, 2008: 10

Упркос у просеку нижем ризику од сиромаштва, профил сиромашних у Србији у 2007. остао је углавном непромењен у односу на резултате АЖС из 2003. године. Сиромаштво је, као и пет година раније, више распрострањено у руралним подручјима, уз нешто брже ублажавање сиромаштва у односу на урбана подручја (8 процентних поена у сеоским у односу на 6,8 у градским срединама). Посматрано по

<sup>78</sup> Овде треба напоменути да АПД показује спорији тренд пада сиромаштва од АЖС у 2007. Док је АЖС приказала стопу сиромаштва од 6,6% у 2007. години, према АПД је сиромашних било 8,3%, да би у наредној години био смањен на 6,1%. (Влада РС, 2010: 23).

регионима, југоисточна Србија је и даље најугроженији регион, док је у западној Србији стопа сиромаштва преполовљена у односу на 2002. и изједначена је са централном Србијом (8,4%). Стопа сиромаштва најмања је у Београду (3,1%) и Шумадији (3,7%). Међутим, иако је сиромаштво смањено у свим регионима, у појединим студијама констатује се да су “разлике унутар региона између сиромаштва у урбаним и руралним подручјима остале високе” (Крстић, 2008: 18). Неки аутори, чак, упозоравају на места у Србији које су позитивни ефекти привредног раста готово у потпуности заобишли: “упркос значајном привредном расту, постоје докази о 'замкама' сиромаштва у зависности од локације, у којима је значајна концентрација сиромашних у неким регионима Србије који су осетили веома малу корист од привредног раста. Таква су рурална подручја Војводине и централне Србије [...] у сиромашним подручјима углавном живе они са нижим степеном образовања, вишим степеном зависности и другим карактеристикама које их чине склонима сиромаштву [...] Између осталог, то наводи на закључак да се особе из сиромашних подручја суочавају са неизвесношћу уколико се одлуче да мигрирају у центре који се брже развијају. Према томе неопходан је регионални нагласак на смањење сиромаштва [...] који би допринео одрживом расту у корист сиромашних” (Крстић, Sulla, 2007: 19).

Посматрано по узрасту, и у 2007. години старији од 65 година и деца били су међу најугроженијима сиромаштвом. Процент старих лица која живе у сиромаштву је преполовљен (са 19,9% у 2002. на 9,6% у 2007. години), али је и даље ризик сиромаштва више од 40% већи у односу на просек популације, а стари су чинили четвртину свих сиромашних (Крстић, 2008). Сиромаштво је смањено, али у значајно мањем проценту, код деце до 14 година у 2007. години је износило 8,7% за децу до пет година старости (12,5% у 2002. години) и 9,5% за узраст од шест до 14 година (14,3% у 2002. години) (Матковић, Мијатовић, 2009).

Кад је реч о ефективности два главна инструмента помоћи сиромашнима, МОП-а и дечјих додатака, у оба случаја је у односу на 2002. повећана је покривеност међу најсиромашнијима. Наиме, иако је повећана покривеност сиромашних домаћинстава са децом, дечији додатак као инструмент остао је у великој мери



неефикасан, јер од укупног броја корисника које примају ову накнаду, 16% чине сиромашни, којима одлази 19% новца. Грешка у таргетирању код МОП-а је нешто мања (учешће сиромашних корисника је 40%, а учешће у новцу 36%), али је покривеност ниска (8,6% у 2007. години). (Матковић, Мијатовић, 2009).

Као и у 2002. години, и пет година касније постојала је снажна корелација између нивоа образовања, статуса на тржишту рада и броја чланова у домаћинству, и угрожености од сиромаштва: стопа сиромаштва код домаћинстава чији носилац је без завршене основне је 18,7%, а сиромаштво је натпросечно распрострањено и међу домаћинствима чији је носилац незапослен, као и домаћинствима са шест и више чланова (Крстић, 2008).

Период између 2003. и 2007. године, како указује М. Бабовић, обележиле су и промене у економским стратегијама домаћинстава. Генерално су побољшане шансе на тржишту рада, али пре свега за стручњаке и домаћинства са високим културним капиталом и високо образованим члановима, који имају веће изгледе за формалну запосленост, док су квалификовани и неквалификовани радници пре свега упућени на неформално тржиште рада. Повећано је учешће домаћинстава са практичним економским стратегијама, уз смањење учешћа стратегија заснованих на пољопривредној производњи, која је међутим задржала значај као додатна активност. Порасла је формална запосленост, а смањен број незапослених, иако је ово остао значајан проблем на тржишту рада Србије (Бабовић, 2010: 120-121).

Анализе утицаја државне помоћи на сиромашне показале су да, упркос повећању обухвата МОП-а, услови за доделу помоћи остали доста оштри. То је за последицу имало сужавање круга оних који примају помоћ од укупног броја људи који се према АЖС могу сматрати сиромашнима, тј. усмеравајући ово давање на “оне који из разних разлога (инвалидности, неквалификованости, социјалне неинтегрисаности) немају озбиљније шансе да се укључе у регуларно тржиште радне снаге” (Матковић, Мијатовић, 2009: 38). С обзиром да буџетска средства не представљају непремостиву препреку за већа издвајања, вероватније објашњење

скромности МОП-а по висини накнада и обухвату је у бојазни да би већа давања дестимулисала радно способне примаоце да се укључе на тржиште рада. Додатно, са повећањем реалних доходака смањује се атрактивност МОП-а који остаје исти у реалном изразу (јер се само усклађује са стопом инфлације), па се тиме смањује разлика између дохотка сиромашних и цензуса за остваривање права, које могу да остваре само они који “нису нимало захваћени позитивним ефектима привредног раста Србије и повећања свих доходака” (Матковић, Мијатовић, 2009: 39).

Крајем 2008. године, са глобалним ширењем ефеката финансијске кризе, долази до успоравања привредног раста и у Србији. Први знаци кризе појавили су се већ крајем 2008, са падом извоза и индустријске производње, да би уласком у рецесију у 2009. години био окончан период континуираног привредног раста. Смањење БДП-а узроковано је пре свега смањењем извозне тражње, као и смањеним приливом страног капитала, који је смањено домаћу тражњу (Матковић, Мијатовић, Петровић, 2010).

Након негативне стопе привредног раста забележене у 2009. години (3,1%), у 2010. и 2011. уследио је благи опоравак (раст БДП по стопама од 0,6%, односно 1,4%)<sup>79</sup>. Ове осцилације одразиле су се и на сиромаштво. Након осетног смањења у 2008, која је последња година која је била обележена високим стопама привредног раста, наредне две године сиромаштво поново расте, да би се у 2011. поново вратило на ниво приближан оном из 2009. године (табела бр. 9)<sup>80</sup>. Дубина и оштрина сиромаштва измерени у 2011. су на нешто нижем нивоу у односу на 2007. годину и износили су 1,1%, односно 0,3% (Мијатовић, 2014).

---

<sup>79</sup> <http://mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13155> Страница посећена 25.7.2019.

<sup>80</sup> У 2012. стопа раста БДП поново је била негативна, пре свега услед слабог рода у пољопривреди, а стопа сиромаштва повећана је на 8,8% (Мијатовић, 2014).

**Табела бр. 9: Сиромаштво у Србији 2008-2011.**

Година	2008.	2009.	2010.	2011.
Линија сиромаштва (у динарима, месечно, по еквивалентном одраслом)	7.401	8.022	8.544	9.483
Стопа сиромаштва (процент сиромашних)	6,1	6,9	9,2	6,8
Број сиромашних	470.000	525.000	686.000	499.000

Извор: Мијатовић, 2014: 38

Једна од карактеристика сиромаштва у Србији је и висока осетљивост стопе сиромаштва на промену линије сиромаштва, што указује на потенцијално значајне ефекте економских шокова на стандард становништва. “Око одабране линије се у просеку за једнопроцентно повишење линије сиромаштва добија повећање стопе сиромаштва за око 0,3 процентна поена [...] (док) [...] повишење линије сиромаштва за 20% доводи до удвостручења стопе сиромаштва (са 6,8% на 13,5%)” (Мијатовић, 2014). Последица ове високе осетљивости је да „и умерена позитивна економска кретања, заједно са привредним растом, могу брзо извући из сиромаштва знатан број људи, као што негативна (погоршање економске кризе) могу приличан број људи одвести у сиромаштво” (Мијатовић, 2014: 9).

Профил сиромаштва није претрпео значајне промене у односу на резултате претходних истраживања током прве деценије 21. века. Сиромаштвом су у 2011. години највише била погођена домаћинства чији је носилац незапослен или без квалификација, становници источне и југоисточне Србије и ванградских подручја, домаћинства са пет и више чланова, а посебно су сиромаштвом била угрожена деца (табела бр. 10) (Мијатовић, 2014).

Упркос порасту сиромаштва и погоршању животног стандарда као резултат кризе, највеће последице осетиле су се на тржишту рада. Тржиште рада и пре кризе имало је неповољне карактеристике, које се изражавају у ниској стопи запослености (испод 50% радне снаге) и високој стопи незапослености (13,6% у 2008. години), високој незапослености младих, малом учешћу жена на тржишту рада, као и другим неповољним структурним карактеристикама (бржем расту учешћа квалитетних и привремених послова). Криза је додатно погоршала стање на тржишту рада, па је за само годину дана од априла 2008. број запослених смањен за око 200.000, и у априлу 2009. износио је 2,64 милиона (смањење за 6,9%). Већи терет смањења незапослености поднео је флексибилнији, неформални сектор привреде, али запосленост је смањена и у формалном сектору, пре свега у индустрији (Матковић, Мијатовић, Петровић, 2010). Успоравање токова на тржишту рада посебно негативно утиче на могућност запошљавања младих и особа које се први пут укључују на тржиште рада, као и на незапослене припаднике угрожених група (Arandarenko, Jorgoni, Stubbs, 2009).

**Табела бр. 10: Стопе сиромаштва најризичнијих група 2008-2011 (у %)**

Година	2008.	2009.	2010.	2011.
Ванградско подручје	7,5	9,6	13,6	<b>9,4</b>
Источна/Југоисточна Србија	-	-	-	<b>11,7</b>
Незапослен, носилац	-	-	-	<b>17,1</b>
Незавршена основна школа, носилац	9	14,8	14,2	<b>16,5</b>
Основна школа, носилац	10,5	9,2	12,7	<b>11,1</b>

Петочлана породица	5,2	5,7	11,7	<b>8,8</b>
Шесточлана и већа	10	14,2	16,4	<b>13,5</b>
Деца (0-18 година)	7,1	9,3	12,2	<b>9,8</b>

Извор: Мијатовић, 2014: 39

Пад БДП-а имао је већи утицај на пад запослености у Србији него у другим земљама региона, будући да еластичитет запослености (кретање запослености у односу на БПД) током кризе вишеструко премашује упоредива тржишта рада. Укупан пад српског БДП-а између првог квартала 2008. и првог квартала 2010. износио је 4,7%, уз пад запослености од 12,5%, док је поређења ради, у Хрватској регистрован пад запослености од само 2% упркос двоструко већем паду БДП (9,7%) (Арандаренко, 2011).

### 4.3. Неједнакост

У припремама за спровођење „Стратегије за смањење сиромаштва“, и дуго година касније, у периоду њеног спровођења, преовладало је мишљење да се у Србији, као земљи на почетку транзиције, животни стандард и неједнакост објективније могу сагледати посматрањем потрошње домаћинства, а не прихода. Неједнакост дохотка у Србији у 2002. години, исказана *Gini* коефицијентом заснована на потрошњи *per capita*, имала је вредност од 30. Неједнакост потрошње нешто је мања од неједнакости дохотка, које је исте године имала вредност 33,3, при чему је потрошња најсиромашнијег лица у последњем децилу била је 6,7 пута мања од потрошње најбогатијег у првом децилу (тзв. децил однос). Неједнакост дохотка у Србији пре почетка спровођења Стратегије је у равни са просечним вредностима *Gini* коефицијента земљама у транзицију које су у ССС коришћене за поређење (Влада РС, 2003: 15).

Пет година касније, у 2007, неједнакост потрошње остала је готово непромењена и износила је 29,7 поена. Та вредност коефицијента виша је него у

земљама бивше СФРЈ, једнака као у Бугарској, а нешто нижа него у Румунији (*Gini* коефицијент 31). У односу на 2002. годину промењена је, међутим, дистрибуција потрошње, па је неједнакост повећана у горњој половини дистрибуције, будући да је благо повећана неједнакост у урбаним срединама, а благо смањена у руралним (Крстић, 2008).

Поједина каснија истраживања и анализе показују да је крајем прве деценије 21. века смањена неједнакост у потрошњи (Влада РС, 2010; Мијатовић, 2014). У периоду 2006-2009. године АПД бележи и смањење неједнакости прихода, где је *Gini* коефицијент смањен са 32,9 на 29,5, док је квинтилни однос<sup>81</sup> смањен са 5,8 на 4,7 у истом периоду (Влада РС, 2010).

Ипак, подаци добијени у Анкети о приходима и условима живота (SILC), показују значајну разлику између неједнакости потрошње и дохотка. Неједнакост у расподели дохотка мерена *Gini* коефицијентом износила је 38 у 2012. години, што је значајно више и од просека ЕУ (30,6) и у поређењу са њеним чланицама у којима је неједнакост дохотка најизраженија (Летонија 35,7, Шпанија, 35, Португалија, 34,5, Грчка, 34,3). Неједнакост је већа и кад се посматра расподела дохотка, јер је петина најсиромашнијих располагала 8,8 пута мањим еквивалентним дохотком у односу на петину најбогатијих, што је значајно више у односу на просек ЕУ-28 (5,1) (Влада РС, 2014: 64). У “Другом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва”, констатује се да, уколико се упореде вредности оба показатеља (*Gini* коефицијент и квинтилни однос) са вредностима из претходног периода на основу података АПД, “иако подаци нису у потпуности упоредиви због различитог извора података [...] можемо закључити да се она значајно повећала од почетка економске кризе“ (Влада РС, 2014: 65).

Поређење података о неједнакости показује да се у зависности од избора методологије (неједнакост према потрошњи и према дохотку) могу добити битно другачији резултати, и сходно томе, давати различите оцене неједнакости у Србији.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> Квинтилни однос приказује однос дохотка 20% најбогатијих и 20% најсиромашнијих (Влада РС, 2010).

<sup>82</sup> Опширније о предностима мерења неједнакости кроз потрошњу и доходак у Србији у расправи М. Арандаренка и Б. Мијатовића на сајту МОНС-а: <http://mons.rs/ekonomska-nejednakost-u-srbiji-izmedju->

С једне стране, мерење неједнакости према потрошњи кореспондира са концептом апсолутног сиромаштва, мереног потрошњом, који тежи да боље обухвати нерегистроване приходе и приходе из сиве економије. С друге стране, инсистирање на неједнакости дохотка кореспондира са напорима Србије да методологију мерења сиромаштва у потпуности усклади са методологијом која се примењује у Европској унији и која кореспондира са концептом релативног сиромаштва. Поједини аутори аргументују потребу преласка на мерење неједнакости према доходу опадањем учешћа натуралне потрошње у укупној потрошњи, као и чињеницом да је доходак најважнији (иако не једини) извор ресурса и могућности у земљама које су се издигле изнад нивоа сиромаштва: “Потрошња је заиста реалистичнији показатељ животног стандарда (веома) сиромашних људи у (веома) сиромашним земљама. Када се са сиромашних земаља пређе на земље средњег дохотка и богате земље, и са анализе апсолутног сиромаштва пређе на анализу релативног сиромаштва и неједнакости, доходак постаје боља мера” (Арандаренко, 2017).

#### **4.4. Обухват становништва мерама подршке сиромашнима и издвајања за социјалну заштиту**

Систем државне подршке сиромашнима у Србији обухвата готовинске накнаде и социјалне услуге, а у овом делу рада усмерићемо се пре свега на систем готовинских накнада. Крајем деведесетих и на почетку 2000-их, пре доношења првих реформских закона у области социјалне заштите, ниво социјалне сигурности који квалификује грађане за остваривање права на финансијску помоћ државе представљао је релативну линију сиромаштва, јер је био везан за просечну зараду по запосленом у општини или граду у којем живе. Последица оваквих правила је да су критеријуми за остваривање права били рестриктивнији у неразвијеним општинама и градовима него у развијеним, што је доводило до тзв. хоризонталне неједнакости

међу грађанима истог нивоа прихода, на основу места становања. Проблем различитих накнада за грађане истог имовног стања у различитим крајевима земље системски је решен доношењем „Закона о изменама и допуна Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“ (2003), али је и пре тога у пракси, од средине 2001. и већим делом 2002. ниво социјалне сигурности био изједначен за све грађане премошћен захваљујући помоћи донатора (Светска банка и Велика Британија) (Богићевић, 2003).

Због нередовности исплате (као и због промене статуса Косова и Метохије), број корисника МОП и дечијег додатка у периоду до 1996. до 2000. године се из године у годину смањивао и почео је поново да се повећава тек од 2001. године, са враћањем редовности у исплати давања и исплатом заосталих обавеза из претходног периода (табела бр. 11 и табела бр. 12). У 2001. години просечно је око 11% становника Србије (без КиМ) користило неки облик државне подршке сиромашнима, с тим да је стваран број корисника помоћи био већи кад се урачуна финансирање из донаторских средстава (Богићевић, 2003).

У периоду 1998-2002 укупни трошкови МОП-а кретали су се између 0,2% и 0,5% републичког буџета, а у укупним трошковима социјалне сигурности између минималних 8,1% и максималних 30,4%. У истом периоду, учешће дечијег додатка у буџету износило је између 3,9% и 10,1%, односно између једне четвртине и једне половине укупних трошкова инструмената друштвене бриге о деци. У 2002. години, око 11 милиона евра месечно је издвајано за исплату дечијег додатка, што је око милион евра мање него пре доношења „Закона о финансијској подршци породици са децом“ (Богићевић, 2003).

Редовност исплата, већи износ накнада, увођење јединствене републичке линије сиромаштва и став државе која више није дестимулисала пријављивање за МОП, резултирали су да у периоду после 2000. број корисника континуирано расте. “Број домаћинстава која су користила МОП 2007. године износио је 50,8 хиљада, а број појединаца 131,5 хиљада. Од укупног броја домаћинстава у Србији свега 2% користи помоћ” (Матковић, Мијатовић, 2009: 24). С друге стране, уједначавање линије сиромаштва утицало је да се повећа удео корисника из општина у којима су



зараде испод републичког просека: “у општинама испод републичког нивоа општинских зарада по запосленом, живело је 57,4%, док је 2007. удео корисника у овим општинама порастао на 74,9%” (Матковић, Мијатовић, 2009: 29).

**Табела бр. 11: Број корисника МОП-а који се финансирају из буџета 1996-2002. (просечан годишњи број)**

Година	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Број породица	39.978	34.937	32.258	31.409	30.736	37.714	39.430
Број корисника	85.742	75.292	70.417	67.532	66.560	85.121	90.336

Извор: Богићевић, 2003:87, Влада РС, 2007: 68 (за податке за 2002. годину).

**Табела бр. 12: Кретање броја корисника дечијег додатка 1996-2002**

Година	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Број породица	409.508	391.041	329.913	305.175	247.592	345.238	324.650
Број деце	710.820	677.213	613.537	541.657	486.138	589.584	573.187

Извор: Богићевић, 2003: 96

Годишњи расходи за МОП у периоду 2003-2007. повећани су два и по пута у апсолутном износу (са 1,27 милијарди динара на 3 милијарде динара), али је удео трошкова у буџету увећан тек за једну четвртину (са 0,4 на 0,52%), док је учешће у БДП-у повећано са 0,11% на 0,12%. Из ових података, Г. Матковић и Б. Мијатовић закључују да је „сума која се издваја за МОП тако скромна [...] да ни далеко великодушнија подршка најсиромашнијима не би била непремостива препрека за Владу и Народну скупштину Републике Србије“ (Матковић, Мијатовић, 2009: 37).

У истој анализи наводи се да у 2007. покривеност МОП-ом била два пута боља него у 2002. години (8,6% у односу на 4,7 %), али уз значајну грешку таргетираности. Наиме, међу корисницима МОП-а само 40% спада у категорију сиромашних и ка њима је усмерено 36% новца. Због овакве структуре корисника, приход од МОП-а покрива само 16% од потрошње оних који га примају, јер део корисника остварује

значајније приходе из других извора. Кад је реч о дечијем додатку, као последица укидања универзалне и про-наталитетне компоненте додатка и увођења имовинског цензуса, смањен је број деце корисника са око 682.000 у 2002. на просечних 436.778 у 2007. години. Смањење броја корисника и усклађивање износа са реалним трошковима живота допринели су да упркос повећању расхода у апсолутном износу (са 6,4 милијарде динара у 2001. на 7,6 милијарди у 2007. години), удео трошкова дечијег додатка у буџету у истом периоду буде смањен три пута (са 4,98% на 1,32%), а удео у БДП више него преполовљен (са 0,82% на 0,31%). Покривеност сиромашних домаћинстава са децом дечијим додатком у 2007. износила је 58%, с тим да је грешка у таргетирању значајно већа него код МОП-а. Међу домаћинствима која примају дечији додаток само 16% су сиромашна домаћинства, којима одлази 19% укупног новца, док приход од ове накнаде покрива у просеку 5,3% потрошње свих корисника (Матковић, Мијатовић, 2014).

И поред повећања броја корисника МОП-а, није решен проблем ниског обухвата сиромашних и недовољне информисаности потенцијалних корисника социјалних права. У „Студији о животном стандарду“ процењује се да је учешће домаћинстава која примају неку врсту социјалне помоћи било ниже у 2007. него у 2002. години (смањење са 18% на 14,7%), као последица мањег броја домаћинстава која су примала дечији додаток, једнократну новчану помоћ и хуманитарну помоћ, као и да “око 50% сиромашних домаћинстава није информисано о могућностима остваривања права на одређене облике помоћи” (Динкић, 2008: 78).

Број корисника МОП-а је наредних година наставио да расте, па је 2010. године, просечно месечно ову накнаду користило више од 65.000 породица са више од 167.000 чланова (табела бр. 13). Број корисника дечијег додатка је и након 2007. наставио да се смањује све до 2010, кад под утицајем кризе почиње да расте број корисника, који достиже 435.000 у 2010. години, што је око 45.000 више него у 2008. години (Влада РС, 2011).

Са усвајањем новог „Закон о социјалној заштити“ 2011. расте и број корисника, али и расходи за новчану социјалну помоћ (НСП, раније МОП). У 2011, НСП прима просечно 186.228 појединаца, односно 73.629 домаћинстава, што је скоро

20.000 појединаца више и око 8.000 домаћинстава више него годину раније. У истом периоду, годишњи расходи овог трансфера повећани су са 5,1 милијарду динара на 8 милијарди, а удео у БДП са 0,18% на 0,25%, што је и даље ниже од просечног удела у БДП у Европској унији (0,3%). Износ накнада такође је међу најнижима у Европи и неадекватан је са становишта задовољења основних потреба, будући да је износ НСП (7.490 динара за основно право и 8.988 динара за увећано у 2011. години) нижи од прага апсолутног сиромаштва у Србији (11.020 динара). Кад је реч о дечијем додатку, у 2011. години број корисника се смањује и приближава се нивоу на којем је био пре почетка кризе (380.000 у 2008), а укупни годишњи расходи износе 10,4 милијарде динара, односно 0,32% БДП (Влада РС, 2014).

**Табела бр. 13: Просечан број корисника, износ и трошкови материјалног обезбеђења породице**

Година	Просечан број корисника	Просечан број лица	Просечан износ по породици у динарима	Укупан износ у милијардама динара
2008.	54.533	140.289	5.712	3,7
2009.	59.624	168.347	6.216	4,5
2010.	65.816	167.914	6.518	5,1

Извор: Влада РС, 2011: 153

**Табела бр. 14: Просечан месечни број корисника и износ дечијег додатка**

Година	Просечан број деце	Просечан број породица	Просечни месечни износи у милионима динара
2008.	390.412	208.958	677,2
2009.	390.533	203.400	751,1
2010.	435.679	227.160	877,7

Извор: Влада РС, 2011: 155

#### **4.5. Закључци у вези са кретањем сиромаштва у периоду 2001-2011**

На основу овог кратког приказа методологије мерења сиромаштва у Србији у периоду 2001-2011. године, кретања главних показатеља као и ефикасности главних

инструмената финансијске подршке државе сиромашнима (МОП и дечији додатак), може се извести неколико основних закључака:

- Током десет година спровођења реформи у области социјалне заштите, за мерење сиромаштва коришћена су два различита концепта, апсолутног и релативног сиромаштва, односно мерењу сиромаштва на основу потрошње и на основу дохотка. Спровођење реформи започело је преласком са дохотка на потрошњу као основни агрегат за мерење сиромаштва, под утицајем Светске банке, да би се деценију касније, услед обавеза према ЕУ, поново прешло сиромаштво на мерење сиромаштва према дохотку. Иако је на почетку реформе доминирао концепт апсолутног сиромаштва (мереног потрошњом), РЗС је после 2010. године престао да објављује податке о сиромаштву према овом концепту, и прешао на мерење релативног сиромаштва, исказаног дохотком, док је праћење апсолутног сиромаштва настављено захваљујући подршци донатора.

- Постојао је снажан утицај транснационалних актера на избор методологије мерења сиромаштва. „Стратегија за смањење сиромаштва“ (ССС), реализована је према концепту Светске банке PRSP. Светска банка је финансијски и стручно подржала израду Стратегије, од фазе припреме (између осталог, и кроз подршку спровођењу АЖС), до евалуације стратегије. Стратегија истовремено садржи и план активности за остваривање „Миленијумских циљева развоја“ Уједињених нација (Влада РС, 2003), али је и комплементарна са напорима Србије за придруживање Европској унији (Влада РС, 2005б).

- Висок степен зависности од донаторских средстава у спровођењу истраживања и унапређењу система праћења статистике о сиромаштву и социјалној искључености. АЖС, реализована је у три наврата, захваљујући подршци Светске банке и других међународних и билатералних донатора. Повратак на мерење сиромаштва коришћењем АПД Републичког завода за статистику, био је условљен потребом да се успостави континуитет мерења сиромаштва коришћењем домаћих финансијских, стручних и техничких ресурса. Континуитет у мерењу сиромаштва

после 2010. године, кад је РЗС престао да прати сиромаштво према концепту апсолутног сиромаштва, обезбеђен је такође захваљујући подршци донатора (Владе Швајцарске), у сарадњи Тима за смањење сиромаштва Владе Републике Србије и *think-tank* институција из приватног сектора.

- Упркос унапређењима методологије (пре свега АПД), и даље постоје озбиљне резерве у вези са квалитетом и поузданошћу података који се користе за анализу и мерење сиромаштва. Чак и у самој „Стратегији за смањење сиромаштва“ констатује се да је број сиромашних у Србији већи од званичног, с обзиром да анкетним подацима нису били обухваћене избеглице, интерно расељена лица и Роми, који спадају међу најугроженије категорије (Влада РС, 2003).

У вези са примедбама на рачун поузданости методологије мерења сиромаштва, вредна пажње је констатација Б. Мијатовића:

“Оцена сиромаштва добра је колико и примењена методологија, односно пресудно зависи од квалитета Анкете о потрошњи домаћинстава (АПД), а она никад није савршена: нити је узорак анкете перфектан, нити је рад анкетара изванредан, нити су одговори испитаника увек потпуно тачни, нити је сигурно да је линија сиромаштва баш у динар тачно постављена и слично, тако да се АПД, као и сви други статистички извори, може узети као користан инструмент за оквирну оцену нивоа потрошње појединих домаћинстава, а тиме и сиромаштва у Србији, али не и за прецизан рачун да је у 2011. било сиромашно ни мање ни више него 6,9% становништва и тачно 499 хиљада грађана Србије. Другим речима, са разумним нивоом поузданости можемо веровати да се сиромаштво 2011. године налазило у зони око поменутих вредности, процентни поен горе или доле. Стога суштина мерења сиромаштва на овај начин не представља тачно мерење да ли је стопа баш 7 или можда 8 процената (што није јако битно...), већ установљавање да она *није* 3%, 15% или 25%. С друге стране, сумња у резултате оцене сиромаштва може бити неутемељена, јер на кретање потрошње најсиромашнијих грађана утиче пуно чинилаца – пензијска политика, кретање пољопривредне производње и цена

пољопривредних артикала, разне компоненте социјалне политике, буџетска, монетарна и увозна политика, кретање курса динара, итд. – без детаљних анализа ефеката тих политика и феномена на дохотке и потрошњу појединих група становника није могуће поуздано оценити положај и промену положаја сиромашних грађана. За такве анализе АПД није довољан инструмент, већ је потребно направити сложене економетријске моделе симулације дохотка и потрошње који укључују и поменуте и друге економске варијабле и инструменте економске политике” (Мијатовић, 2014: 7).

Ова примедба значајна је не само за узак круг истраживача сиромаштва, већ и за све кориснике података, будући да се управо подаци из АПД користе као аналитичка подлога за предлагање јавних политика. Ако је један од основних критеријума у креирању политика фискална ефикасност која се реализује кроз таргетирање државне помоћи најсиромашнијима, онда је веома важно да се што поузданије и што прецизније сагледају ефекти те помоћи. Одступање у тачности стопе сиромаштва за један одсто може не само да значи да се приближно 70.000 више или мање грађана Србије испод апсолутне линије сиромаштва, него и пресудно утиче на оцену испуњености стратешких циљева докумената и уопште, успешности политика за смањење сиромаштва и социјалне искључености.

- Политике за смањење сиромаштва доминантно су усмерене на смањивање апсолутног сиромаштва, и не посвећују довољну пажњу грађанима који нису егистенцијално угрожени, али су у ризику од сиромаштва и социјалне искључености. Ово за последицу има сужавање фокуса само на најугроженије и сходно томе, мобилизацију скромнијих ресурса (мање од 0,3% БДП у случају МОП-а), који одговарају уском обухвату мерама финансијске подршке сиромашнима. За деценију спровођења реформи, најзначајнији резултати постигнути су управо на смањењу апсолутног сиромаштва. Међутим, већ са уласком Србије у економску кризу показало се да кретање сиромаштва и одрживост остварених резултата зависи од великог броја фактора (раста БДП-а, политике државе према личној потрошњи кроз

буџетску, пореску и друге политике и др) чији утицај не може бити неутралисан искључиво кроз програме за смањење сиромаштва.

- Определивање за изузетно ниске износе накнада, испод званичне линије сиромаштва мотивисано је не само ефикаснијом употребом буџетских средстава, већ по свој прилици и намером доносилаца одлука да финансијска подршка државе буде лако доступна пре свега неспособнима за рад, а дестимулативна за радно способне. Њима су постављена и додатна ограничења у остваривању права како би дугорочни извор средстава за живот потражили на тржишту рада, што одликује либерални приступ решавању проблема сиромаштва. С обзиром да је ризик од сиромаштва везан пре свега за ниску образованост и незапосленост, изостајање већих улагања и ефективнијих мера у ове две области за последицу има да је део сиромашних упућен пре свега на преживљавање у сивој економији, будући да државна давања покривају тек мали део потрошње сиромашних.

- Низак ниво укупних издвајања за два главна инструмента финансијске подршке државе сиромашнима (материјално обезбеђење породице и дечији додаток) говори да су доносиоци одлука више водили рачуна о могућим финансијским ефектима претерано “великодушних” програма, него о могућности да се већим ангажовањем ресурса додатно смањи сиромаштво, макар и по цену већег “расипања” ресурса које иначе постоји (трећина корисника МОП-а и тек петина корисника дечијег додатка спадају у сиромашна домаћинства). Тек после деценије реформи, уз подршку међународних актера (Светска банка, 2009) праве се корекције у износу накнада за вишечлана домаћинства и повећава обухват корисника, што доводи до раста укупних расхода за државну помоћ сиромашнима и њиховог удела у буџету.

На основу свега реченог, може се закључити да постоји довољно основа за доказивање посебне хипотезе да је либерални приступ решању проблема сиромаштва допринео смањењу сиромаштва и социјалног укључивања у Србији, али да се остварени резултати нису показали одрживим. Под одрживошћу, у овом смислу сматрамо кретање вредности кључних индикатора на којима се заснивала оцена реформе (стопа апсолутног сиромаштва), снажан утицај избора методологије и квалитета података на процену обима и карактеристика сиромаштва у Србији, као и

неповољан утицај кретања у другим секторима, пре свега на тржишту рада. Само по основу усклађивања мерења сиромаштва са методологијом ЕУ, оцена о сиромаштву у Србији може се драматично променити, тако да наратив о умереном (апсолутном) сиромаштву са стопама мањим од 10%, уступи место подацима о високој стопи ризика од сиромаштва и социјалне искључености од готово 25%. Досадашња искуства показују да неизвесност у погледу динамике и исхода економских реформи повезаних за завршетком процеса транзиције, висока спољна задуженост земље и могућност нових економских шокова под утицајем глобалних кретања, представљају ризик за одржавање постојећих резултата на пољу борбе против сиромаштва. Такође, слаба подршка грађана курсу друштвених и економских промена у процесу транзиције, доминација експертског и технократског погледа на реформе и занемаривање ставова грађана у вези са овим процесима, дугорочно могу представљати отежавајући фактор у остваривању одрживог развоја, који претпоставља борбу против сиромаштва и социјалне укључености и активнију подршку грађана развојним процесима.



## **5. КВАЛИТАТИВНА АНАЛИЗА ДОКУМЕНАТА: ЗАКОН О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ И ОБЕЗБЕЂИВАЊУ СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ ГРАЂАНА И ЗАКОН О СОЦИЈАЛНОЈ ЗАШТИТИ**

У претходном делу рада представљени су кључни актери реформског процеса у области социјалне политике у Србији, законодавне промене и ефекти које су те промене имале на кретање сиромаштва и социјалне искључености. У овом делу рада, покушаћемо да сагледамо утицај реформског процеса на промену дискурса у области социјалне политике и социјалне заштите, применом критичке анализе дискурса. Овај приступ одабран је за анализу докумената ради сагледавања везе између односа моћи у друштву и дискурса као једног од битних чинилаца укупног реформског процеса, односно улоге дискурса на репродукцију односа моћи у друштву. Имајући у виду да су у претходном делу рада већ изложени одређени налази у вези са реформским процесом, засновани на обимној литератури, критичка анализа дискурса биће ограничена на анализу два документа која одражавају приступ проблему сиромаштва пре и након спровођења реформи: „Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“ (1991) и „Закон о социјалној заштити“ (2011).

### **5.1. Критичка анализа дискурса: теоријске и методолошке основе**

Историјски, на развој критичке анализе дискурса (КАД) утицали су марксизам и неомарксизам, Франкфуртска школа, постструктурализам и постмодернизам, феминистичке теорије и критички приступ језику и комуникацијама. Оно што КАД издваја од других приступа је “усмереност на улогу дискурса у (ре)продукцији и изазивању доминантних односа моћи (*dominance*) који се овде схватају као упражњавање друштвене моћи од стране елита, институција или група, која резултира социјалним неједнакостима, укључујући политичке, културне, класне, етничке, расне и родне” (Van Dijk, 1993: 249-250).

Карактеристично за овај приступ је да није везан за одређено теоријско полазиште, нити научну дисциплину, већ је примењују истраживачи који припадају различитим школама и дисциплинама. (Tenorio, 2011). Неке од уобичајених карактеристика критичке анализе дискурса су: оријентисаност ка проблемима, не ка парадигмама; интердисциплинарност или мултидисциплинарност и фокусирање на однос између дискурса и друштва, на односе моћи, доминације и неједнакости и начине на који се они репродукују кроз текст и разговор; особен приступ и истраживачка позиција, а не школа мишљења или поддисциплина анализе дискурса; усмереност ка проналажењу идеологија које доприносе репродуковању или супротстављању *status quo*, на истраживање стратегија манипулације, легитимације и производње консензуса којима се друштвена свест обликује у интересу моћних; имплицитно критички став и противљење моћницима и елитама, посебно кад злоупотребљавају моћ, као и покушај успостављања перспективе солидарности међу потчињеним групама у друштву (Van Dijk, 1995).

Према једном од схватања овог приступа, ако се друштвена моћ дефинише као врста контроле, која утиче на акције и уверења потчињених, док доминација или злоупотреба моћи чини да она буде у интересу доминантних група, онда то подразумева и доминацију над дискурсом. Доминација у области дискурса укључује преференцијални приступ тексту схваћеном као ресурс моћи, налик другим друштвеним ресурсима као што су богатство, приходи, запослење, статус, образовање и др (Van Dijk, 1995: 20). Поједини аутори посебно истичу потенцијал КАД за објашњавање економских и социјалних промена у друштву, које не делују као резултат људских акција, већ као “природне”, а које се у значајној мери одражавају и у дискурсу (Sheyholislami, 2011).

Према М. Фукоу, дискурси “контруишу и чине “реалним“ предмете знања које представљају“, због чега “анализа дискурса подразумева утврђивање начина на који се стварају нови предмети знања, под каквим дискурзивним и недискурзивним условима и, нарочито, какве моћи производе” (наведено према: Неш, 2006: 31). Исти аутор наглашава да Фукоова анализа знања не значи само раскид са начином на који

друштвене науке желе себе да представе, као незаинтересоване и неутралне, већ и са радикалним схватањем да знање које производи елита инхерентно прикрива стварне односе моћи, односно “не ради се о томе да дискурси у великој мери прикривају моћ, већ доприносе реализацији моћи у стварању друштвених односа заснованих на ауторитету и послушности” (Неш, 2006: 31).

Оно што критичку анализу дискурса одваја од језичке анализе су три нивоа која подразумева: 1) дескриптивни, који се задржава на формалним особинама текста, 2) интерпретативни, који објашњава односе између текста и интеракције; 3) експликативни, који објашњава односе између интеракције и друштвеног контекста. У складу с тим, циљ критичке анализе дискурса је, у првом кораку, да демистификује друштвене процесе, у другом да кроз податке и примере покушава да објасни зашто се одређени процеси уопште догађају, и у трећем практично и политичко деловање, ако је могуће, како би се негативне праксе уклониле или промениле (Podboj, 2011).

За Н. Ферклафа, одлика овог приступа је “трансдисциплинарност” која подразумева дијалог са другим приступима и теоријама које се баве савременим процесима социјалне промене, истражујући на који начин и у којој мери се социјалне промене манифестују кроз промену дискурса, односно какав је однос између промена у дискурсу и промена у другим елементима друштвеног живота. У том смислу, текст се анализира као један сегмент социјалних промена, омогућавајући продуктивну интеграцију сазнања. У методолошком смислу, овакав приступ подразумева да избор метода (којима ће се вршити селекција, прикупљање и анализа података) зависи од предмета истраживања, који се конструише из теме истраживања (Fairclough, 2001). За разлику од сродних приступа, као што су културална политичка економија (*cultural political economy* – CPA) и постструктуралистичка анализа дискурса (*poststructuralist discourse analysis* – PDA), који припадају политичкој економији, односно теорији политике, критичка анализа дискурса представља „теорију и методологију за анализу дискурса схваћеног као елемент или ‘моменат’ у политичком, политичко-економском или општијем друштвеном контексту који дијалектички повезан са другим елементима или моментима” (Fairclough, 2013: 178).

Резултати реформског процеса у области социјалне политике, приказани у претходним поглављима представљају резултат преклапања и узајамног дејства различитих утицаја: условљавања транснационалних актера и преношења њихових идеја, утицаја домаћих актера на обликовање реформског процеса, институционалног наслеђа, те материјалних (финансијских) ограничења. У овом делу рада, кроз анализу и поређење законодавних решења применом критичке анализе дискурса, циљ је да се промене у дискурсу основног законског акта који регулише помоћ сиромашнима повежу са променама у економској и социјалној политици које су условљене процесом транзиције. Тежиште анализе није на појединачним законским решењима у вези са остваривањем права, овлашћењима институција и др, будући да су она већ изложена у претходном делу рада, већ на редефинисању улоге социјалне заштите у друштву и положају корисника у односу на систем. Тежиште је стављено на елементе које Ферклаф означава као тзв. “нодалне” дискурсе који артикулишу и обухватају различите дискурсе (нпр. социјално искључивање и социјално укључивање), а као дискурси, представљају “селективне репрезентације, поједностављења и кондензацију комплексних економских, политичких и социјалних реалности, укључујући једне аспекте ових реалности и искључујући друге и наглашавајући одређене аспекте и потискујући друге” (Fairclough, 2001: 463). Да би неки дискурс био “нодалан” и делотворан у смислу промена у социјалној реалности, он мора да буде усклађен са реалностима које представља, како би омогућио ангажовање материјалних фактора који би апстракцију претворили у реалност. У том смислу, конструкти као што је нпр. “економија заснована на знању” имају “делом дискурзивни, а делом материјални карактер [...] утемељени су у материјалној реалности и материјално исказани” (Fairclough, 2001: 464).

## **5.2. Реформа политика за смањење сиромаштва: критичка анализа дискурса**

У овом раду, кроз промене у дискурсу настојаћемо да сагледамо и промене у социјално-политичким циљевима, методама и вредностима, које су наступиле са преласком са патерналистичког и квази-патерналистичког модела социјалне политике из времена социјализма и периода „блокиране трансформације“ на тржишни модел. У истраживању ове промене, пажња ће бити усмерена на (ре)дефинисање вредносних основа солидарности у друштву, увођењу нових концепата (социјално укључивање) и расподели одговорности за остваривање благостања између тржишта, државе и породице, са нагласком на индивидуализацију одговорности и наметање обавеза корисницима социјалне помоћи.

Анализу два законска текста почећемо запажањима о обиму и структури два закона. „Закон о социјалној заштити“ има 99 чланова више од „Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“, подељених у два пута више одељака (18 у односу на девет). Већи обим новог закона одражава и већи број области које овај закон уређује у односу на претходни. Оба закона садрже, поред основних одредби, део о правима у социјалној заштити и поступку за њихово остваривање, о установама социјалне заштите, о надзору, обезбеђивању средстава, казнене одредбе и прелазне и завршне одредбе. Нови закон, поред ових, уводи и нове области, па садржи и начела социјалне заштите, права корисника и раздваја услуге у социјалној заштити од материјалне подршке. Посебан део закона чине одредбе у вези са стручним радницима и сарадницима у социјалној заштити, о правима обавезама и одговорностима из радног односа, о комори социјалне заштите, а у посебним одељцима су и одредбе о Заводу за социјалну заштиту, о лиценцирању и о акредитацији програма обуке.

Око 60 чланова или близу једне четвртине закона посвећено је лиценцирању, акредитацији, заводу, правима и обавезама запослених, стручним радницима и сарадницима, док је петнаестак нових чланова посвећено начелима социјалне

заштите и правима корисника (2011). У новом закону део који се односи на обезбеђивање услуга и материјалну подршку у социјалној заштити (који се уређују одвојено) нешто је обимнији него у старом закону (двадесетак чланова више), где су оба вида заштите била уређена у одељку о правима у социјалној заштити. Нови закон не садржи накнаду штете од корисника као засебан одељак (одељак VII у „Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“), већ је он уређен једним чланом (чл. 105) у делу закона који се односи на материјалну подршку.

Гледано у целини, и у квантитавном (број измењених и нових чланова закона) и квалитативном смислу, „Закон о социјалној заштити“ донео је више промена него заједно сва претходне измене и допуне „Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“. Такође, новина је што су нека питања која су раније била више део “духа закона” (нпр. у вези с обезбеђивањем социјалне сигурности радно способних грађана), сада постала и “слово закона“, кроз дефинисање индивидуалне одговорности грађана за задовољење животних потреба. Садржајно, нови „Закон о социјалној заштити“ уводи и нове појмове (пре свега социјално укључивање), и нове принципе у уређивању ове области (дефинисање циљева и начела социјалне заштите, права корисника која нису непосредно везана за остваривање одређених давања или услуга), нове институције (Завод за социјалну заштиту), процедуре (лиценцирање, акредитација), као и нове групе којима се пружа помоћ (жртве трговине људима).

Већа комплексност новог закона исказана је већ у основним одредбама, које у новом закону обухватају 23 члана, скоро три пута више него претходни (осам чланова). За разлику од старог закона који у првом члану кратко наводи да се њиме “уређује социјална заштита и обезбеђивање социјалне сигурности грађана“, нови закон таксативно наводи појединачне области и питања које уређује (делатност, циљеве, начела, поступке за остваривање права и коришћење услуга, инспекцијски надзор, оснивање Коморе социјалне заштите и др) (1991: 47, 2011: 2).

Уводне одредбе старог закона биле су скромније и по обиму и по садржају и задржавале су се на дефинисању појма и делатности социјалне заштите, субјектима којима се обезбеђује социјална сигурност, улози добровољних организација, надзором над стручним радом и законитошћу рада и непреносивости права на друге личности. Нови закон у уводним одредбама поред одредби о дефинисању појма социјалне заштите, циљевима, обезбеђивању обављања делатности и њеном финансирању, наводи и институције које се у даљем тексту посебно разрађују, као што су центар за социјални рад, установа за васпитање деце и омладине, Завод за социјалну заштиту и др, као и питања у вези са правним утемељењем рада институција (вршење оснивачких права, статут и акт о организацији и систематизацији послова у установама).

Значајне промене између два закона изражене су не само у обиму и структури два акта, већ и у садржају, будући да се новим законом редефинишу појам, циљеви и начела у социјалној заштити, као и улога државе у обезбеђивању и пружању услуга.

Нови закон доноси другачију дефиницију социјалне заштите од оне која је дата у чл. 2 „Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“:

„Социјална заштита, у смислу овог закона, јесте организована друштвена делатност која има за циљ пружање помоћи грађанима и њиховим породицама када дођу у стање социјалне потребе и предузимање мера ради спречавања настајања и отклањања последица таквог стања.

Стањем социјалне потребе сматра се такво стање у којем је грађанину или породици неопходна друштвена помоћ у циљу савладавања социјалних и животних тешкоћа и стварању услова за задовољавање основних животних потреба, уколико се те потребе не могу на други начин задовољити, а на основама хуманизма и поштовања људског достојанства” (1991: 47).

„Законом о социјалној заштити“ (2011) социјална заштита у члану 2. одређује се као “организована друштвена делатност чији је циљ пружање помоћи и

оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености” (2011: 2).

Већ у уводним закона одредбама видљива је промена у поимању улоге социјалне заштите у друштву, као и прилагођавање и адаптација домаћег законодавства актуелном дискурсу на нивоу Европске уније. Основ за пружање подршке према закону из 1991. јесте стање социјалне потребе, које разликује грађане којима је неопходна помоћ у задовољавању животних потреба од оних којима таква помоћ није потребна. Социјална заштита позиционира се као делатност усмерена (пored осталих функција, у вези са заштитом породице и др) ка оним члановима друштва чија социјална сигурност није обезбеђена на други начин (пре свега кроз запослење и права из социјалног осигурања) и који немају прихода, имовине или сродника са обавезом издржавања који би им обезбедили средства за задовољење основних потреба (чл. 4). Као темељне вредности на којима се оваква, условљена “друштвена помоћ” заснива, наводе се “хуманизам и поштовање људског достојанства”.

Оваквим дефинисањем социјалне заштите, „Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности“ задржава, барем на декларативном нивоу, вредности карактеристичне за период социјализма, а које су истовремено и утемељене у међународним документима као што је „Универзална декларација о правима човека УН“ из 1948. године<sup>83</sup>. У преамбули декларације се истиче вера у основна права човека, достојанство и вредност човекове личности (уз подстицање друштвеног напретка и побољшање животног стандарда у слободи). У исто време, јасно истичање стања социјалне потребе и услова који претходе признавању права на “друштвену помоћ”, омогућава ефикасно располагање ограниченим ресурсима и усмеравање помоћи ка најугроженијима. Током реформе социјалне политике, принцип фискалне ефикасности задржан је и прихваћен у складу са начелима нове

---

<sup>83</sup>[http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/04serbian/SChri/SCUniversal\\_Declaration\\_of\\_Human\\_Rights.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/04serbian/SChri/SCUniversal_Declaration_of_Human_Rights.pdf) Страница посећена 25.6.2018.



социјалне политике, уз отклањање оних недостатака који су систем чинили недовољно ефикасним са становишта употребе ресурса (“грешке у таргетирању”) и слабили мотивацију корисника социјалне заштите за ангажовањем на тржишту рада.

За разлику од старог закона, који се фокусира на дефинисање стања социјалне потребе као појаве око које се организује систем социјалне заштите и уједно критеријума за стицање права, нови закон полази од јасно дефинисаних циљева (чл. 3):

- 1) „достићи, односно одржавати минималну материјалну сигурност и независност појединца и породице у задовољавању животних потреба;
- 2) обезбедити доступност услуга и остваривање права у социјалној заштити;
- 3) створити једнаке могућности за самостални живот и подстицати на социјалну укљученост;
- 4) очувати и унапредити породичне односе, као и унапредити породичну, родну и међугенерациску солидарност;
- 5) предупредити злостављање, занамеривање или експлоатацију, односно отклонити њихове последице“ (2011: 2).

Нови закон проширио је, дакле, спектар циљева социјалне заштите и увео нове групе корисника (нпр. жртве породичног насиља, жртава трговине људима), чиме је обезбеђено усклађивање регулативе с новим научним сазнањима и актуелним дискурсом, не само теоријским већ и у области практичне политике (нпр. појам социјалне укључености, као директан утицај регулативе и дискурса Европске уније).

Редослед циљева не одражава хијерархију међу њима, већ се сваки циљ односи на одређену област коју закон уређује. Ипак, нису све области дефинисане циљевима у поједнакој мери разрађене законом (циљ бр. 5), нити имају исти значај. На пример, за разлику од прва трициља којима се закон доминантно бави,

међугенерациска солидарност (као елемент четвртог циља) „Законом о социјалној заштити“ предвиђа се у пре свега у домену издржавања, али је за прерасподелу дохотка на основама међугенерациске солидарности далеко значајнији „Закон о пензијском и инвалидском осигурању“. Кад је реч о материјалној сигурности, закон предвиђа у најопштијем смислу одржање минималне материјалне сигурности, док се прецизнији услови за остваривање и остали елементи права утврђују каснијим одредбама.

Ниво минималне материјалне сигурности, у новом закону (као и у изменама дефинише се кроз износ основице социјалне помоћи (почетни износ је 6.050 динара), која се два пута годишње усклађује са инфлацијом (чл. 87), док је у ранијим законима дефинисан као проценат од просечне зараде запосленог у Републици. Упркос релаксирања услова за остваривање права на социјалну помоћ у односу на претходне законе (о чему је детаљније писано у претходним поглављима), нови закон у обезбеђивању материјалне сигурности полази од унапред дефинисаних минималних потреба живота, које се усклађују само са растом трошкова, али не и са општим повећањем животног стандарда становништва. Другим речима, није омогућено да материјални статус корисника социјалне помоћи прати развој друштва, односно да стандард најугроженијих расте упоредо са растом материјалних могућности осталих чланова друштва, већ се задржава на нивоу задовољења минималних потреба. Са становишта смањивања апсолутног сиромаштва, овакав вид дефинисања минималне материјалне сигурности је адекватан, али је питање да ли омогућава напредак и на пољу социјалне укључености, уколико се, са привредним растом и повећањем животног стандарда, повећава јаз између сиромашних и осталих чланова друштва.

Нови „Закон о социјалној заштити“ уводи први пут у закон појам социјалне искључености који, иако није истоветан са појмом сиромаштва, јесте у великој мери потиснуо и заменио овај појам у академском дискурсу и европској регулативи. Поред тога што се дефинише као један од основних елемената социјалне заштите као друштвене делатности и њених циљева (чл 2. и 3.), овај концепт заступљен је и у начелима (благовремености социјалне заштите и забране дискриминације). Ни стари

ни нови закон нигде експлицитно не помињу реч сиромаштво - иако се њиме баве - већ га обрађују преко минимума социјалне сигурности, социјалног укључивања и других сродних, али не идентичних појмова.

Иако се у Закону наводи да мере социјалне укључености прописује Влада (чл. 80), закон ипак у истом члану предвиђа једну важну активност у овој области, а то је израда индивидуалног плана активације за радно способне кориснике новчане помоћи. Такав корисник има “право и дужност да учествује у активностима које омогућавају превазилажење његове неповољне социјалне ситуације, односно у спровођењу мера којим се обезбеђује његова социјална укљученост” (2011: 25). Иако закон генерално дефинише могућност сарадње у пружању услуга социјалне заштите која се остварује првенствено у оквирима и на начин дефинисан споразумима о сарадњи (чл. 7), закон посебно предвиђа дужност центара за социјални рад и служби за запошљавање “у спровођењу мера социјалне укључености радно способних корисника права на новчану социјалну помоћ” (чл. 86) (2011: 28).

Једна од новина у „Закону о социјалној заштити“ у односу на претходни пропис је наглашенија компонента вредности и циљева, који су карактеристичне пре за стратешке документе него за законе који уређују одређену област. С обзиром да нови закон тежи да релаксира имовински цензус и повећа обухват корисника, управо се у вредносним елементима јасно види и наглашава дисконтинуитет са законима који су претходили реформи (више измена и допуна „Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“). Имајући у виду нешто дужи период припреме закона, овим законом учвршћена је преовлађујућа либерална оријентација социјалних реформи, заокружено деценијско искуство реформи и постављен оквир за будуће законодавне промене за које се може претпоставити да ће бити мањег обима и мање радикалне, те да ће се кретати у оквиру дефинисаног новог модела социјалне политике. Иако је и претходни закон, како је већ констатовано, тежио да јасно разграничи кориснике социјалне заштите од грађана чија се социјална сигурност остварује по другим основама, новим законом се либерална начела уводе као норма која није само принцип руковођења државних органа како би ефикасно трошили

ресурсе, већ тежи да постане начело понашања појединца. За разлику од појмова социјалне укључности и социјалне искључености које су блиске европској академској традицији и правним тековинама ЕУ, увођење принципа одговорности у задовољењу основних животних потреба (чл. 8), у основне одредбе „Закона о социјалној заштити“ може се сматрати утицајем идеја блиских либерализму:

“Свако је дужан да се стара о задовољавању својих основних животних потреба и основних животних потреба лица које је дужан да издржава, као и да активно учествује у процени, планирању и реализацији услуге социјалне заштите у складу са овим законом.

Свако је, у оквиру својих могућности, својим радом, приходима и имовином дужан да спречи, отклања или ублажава властиту социјалну изолованост као и социјалну изолованост чланова своје породице“ (2011: 3).

Начела изнета у овом члану комплементарне су последњој одредби у члану 3, који говори о циљевима социјалне заштите, а у којем се каже да се “циљеви социјалне заштите остварују пружањем услуга социјалне заштите и другим активностима које предупређују, умањују или отклањају зависност појединаца и породица од социјалних служби” (2011: 2).

С обзиром да се услови под којима материјално необезбеђени грађани и породице остварују права на финансијску помоћ државе (у старом закону *материјално обезбеђење породице*, а у новом *новчана социјална помоћ*), јасније дефинишу каснијим одредбама, а којима се у пракси одређује “мера” издашности државе према сиромашнима и управља фискалним притисцима повезаним с овим издацима, значај овог члана огледа се пре свега у нормирању понашања. На основу њега јасније се види намера законодавца да и на овај начин утврди модел понашања који појединце усмерава ка тржишту рада, као најважнијег услова за спречавање социјалне искључености. Истовремено, тиме се обесхрабрује стварање зависности од социјалне помоћи, а која се и практично дестимулише ограничавањем права на новчану социјалну помоћ на девет месеци годишње за радно способне кориснике.

Овакве промене одговарају карактеру “радно усмерене социјалне државе”, што је већ виђено у време неолибералног заокрета у делу постиндустријских земаља западне Европе, који карактерише, између осталог, везивање примања социјалне помоћи за рад и јачање индивидуалне одговорности. “На државу благостања више се није гледало као на 'сигурносну мрежу' за особе са ниским приходима или без прихода, већ се она реструктурисала како би подржала стицање квалификација и коришћење принуде у вези с програмима везивања социјалне помоћи за рад. У том смислу, она донекле функционише као 'трамбулина' стога што не прихвата људе као мрежа већ их одбацује на тржиште плаћеног рада” (Макливи, 2012: 157). На сличан начин као што се повезује сиромаштво са индивидуалном одговорношћу, тако и рад постаје врста моралне обавезе, која „подразумева усклађеност с друштвеним поретком у ери радно усмерене социјалне државе“ (Макливи, 2012: 167)<sup>84</sup>.

Као што је већ речено, укључивање на тржиште рада према „Закону о социјалној заштити“ прати се кроз индивидуални план активације – споразум са корисником социјалне помоћи којим се он обавезује да активно учествује у превазилажењу сопствене неповољне ситуације, уз претњу престанком помоћи у случају да не предузима одговарајуће активности, односно крши обавезе предвиђене споразумом (члан 80.). На тај начин, финансијска подршка државе, поред свог солидарног карактера помоћи члановима друштва који немају довољно средстава за издржавање, има и нормативни и дисциплинаторски карактер, јер је примање помоћи условљено прихватањем одређеног модела понашања, и представља један вид ресоцијализације и механизма дисциплиновања корисника социјалне заштите, без обзира на околности под којима је појединац дошао у стање социјалне потребе.

---

<sup>84</sup> Према истом аутору, у социјална помоћ у доба постфордистичке глобализације обавља три кључне функције: “прво, она представља осигурање за периферно тржиште рада, будући да гарантује минималан ниво прихода за оне који се [...] налазе између социјалне помоћи и запослења, она омогућава особама с ниском зарадом или без зараде да на основу потрошачке активности очувају (бар) утисак друштвене интеграције [...] и треће, она обезбеђује образовање и стицање квалификација, чиме се помаже поновно повезивање корисника социјалне помоћи с радом” (Макливи, 2012: 162-163).

У исто време, релаксирањем услова за остваривање права на социјалну помоћ и повећањем износа накнада, посебно за вишечлане породице, Закон омогућава повећање броја корисника и већу адекватност помоћи, што је била препорука и Светске банке (Светска банка, 2009).

За разлику од ранијег закона, који је тежио да у извесној мери задржи вредносна начела и циљеве система који су карактерисали период социјализма (истина, без могућности да гарантује остваривање широко дефинисаних права, што је резултирало масовним кршењем социјалних права услед кашњења накнада и др), нови „Закон о социјалној заштити“ издигао је начела нове социјалне политике на ниво законских норми, истовремено исцртавајући модел друштва којем се тежи таквом социјалном политиком. Такво друштво иде у правцу да буде засновано на начелима слободног тржишта (*капитализам*), али у којем ће држава обезбедити довољан број здраве и образоване радне снаге (*крз улагање у социјалну заштиту, образовање и здравство*), подстакнуте да буде део тржишта рада (*комодификација*). У овом сегменту може се пронаћи утицај транснационалних актера, и то пре свега оних које су имале највише утицаја на реформски процес и који су биле највећи заговорници увођења тржишних принципа у друштву (Светска банка). Тај утицај огледа се не у дестимулисању корисника за пријављивање за финансијску помоћ државе – како је на индиректан начин радио претходни закон, кроз решења која су отежавала остваривање права – већ у јачању универзалне социјалне мреже која пружа помоћ сиромашнима, али која нема за циљ декомодификацију, односно омогућавање да ван тржишта задовоље своје потребе, већ их напротив, подстиче да се врате на тржиште, било као запослени (у формалном или неформалном сектору), било као корисници услуга.

Овакав приступ усклађен је и са јавним овлашћењима центара за социјални рад, јер је између осталог, уведено да, поред одлучивања о правима о материјалним давањима и о коришћењу услуга социјалне заштите, центар ради и “процењивање потреба и снага корисника и ризика по њега и планирање пружања услуга социјалне заштите” (чл. 120) (2011: 39). Претходни закон предвиђао је поред јавних овлашћења

и широк спектар стручних послова (дефинисаних у девет ставова у чл. 78), укључујући, између осталог, да праћење социјалних потреба грађана и проблема у области социјалне заштите, организовање и координирање професионалног и добровољног хуманитарног рада у области социјалне заштите и развој и унапређивање превентивних активности које доприносе спречавању и сузбијању социјалних проблема (1991: 64). Новим законом, прве две функције више нису део послова центара, уз задржавање улоге у области превенције (чл. 121: “Центар иницира и развија превентивне и друге програме који доприносе задовољавању индивидуалних и заједничких потреба грађана у области социјалне заштите [...], иницира и развија превентивне и друге програме који доприносе спречавању и сузбијању социјалних проблема”). Обим и садржај стручних послова центара, мимо јавних овлашћења, није био предмет измена и допуна старог закона, упркос томе што су наведене функције у пракси центара за социјални рад, посебно у периоду деведесетих, биле готово потпуно занемаране.

Новим законом то се мења и истраживање социјалних појава и проблема, делатности и ефеката социјалне заштите, постаје надлежност Завода за социјалну заштиту. Ипак, већина послова Завода тиче се праћења квалитета стручног рада и пружања подршке ради његовог унапређења, развијања система квалитета у социјалној заштити, планирања и учествовања у обуци стручних радника, развијања модела супервизијске подршке у установама и код пружалаца услуга (чл. 164). С обзиром на доминантну усмереност центара, у погледу метода социјалног рада, на рад са појединцем и породицом, делатност завода усмерена је превасходно на подршку у том сегменту стручног рада. На тај начин, тежиште стручног рада помера се са социјалног рада који шире посматра и таргетира социјалне проблеме у заједници, ка раду са појединцем, односно његових снага и потреба, а у којем, кад је реч о радно активним корисницима, кључно место имају програми активације.

Законом о социјалној заштити држава се у систему социјалне заштите позиционирала као актер који организује пружање социјалних услуга и док се њена улога као пружаоца смањује отварањем простора за не-државне актере. Овде треба напоменути да је и стари закон омогућавао учешће других актера (грађана, установа

и предузећа у пружању услуга - чл. 5. и чл. 68), а посебно у области радног и професионалног оспособљавања и запошљавања особа с инвалидитетом, које обављају предузећа за радно и професионално оспособљавање ових особа (чл. 4). Учешће друштва је више начелно него оперативно било дефинисано у чл. 6: “Програмима инвалидских, социјалнохуманитарних, стручних и других организација и удружења грађана, доприноси се унапређењу социјално-економског и друштвеног положаја, рехабилитацији и социјализацији инвалида и других лица у стању социјалне потребе, као и унапређењу професионалног и добровољног хуманитарног рада“ (1991: 48).

Према новом закону, Република, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе обезбеђују обављање делатности оснивањем установа или њиховим поверавањем другим правним и физичким лицима. Важна новина у новом закону је да посвећује значајну пажњу дефинисању система који ће отворити простор за ангажовање недржавних субјеката у пружању услуга у социјалној заштити, између осталог, одредбама које се односе на процес лиценцирања и могућности за набавку услуга социјалне заштите путем јавних набавки од лиценцираних пружалаца<sup>85</sup>. Ранији прописи нису се детаљније бавили поступком набавке услуга, а услове за пружаоце прописивало је ресорно министарство. Нови закон посебно уређује процес лиценцирања установа социјалне заштите, пружалаца услуга и стручних радника, који потврђују да институција или појединац испуњавају тражене стандарде. Лиценцирању, према овом закону, подлежу организације социјалне заштите које пружају дневне услуге у заједници, као и услуге породичног и домског смештаја (чл. 176).

„Законом о социјалној заштити“ прецизно су дефинисане области које не могу бити предмет јавних набавки, где су наведени услуге процене и планирања које

---

<sup>85</sup> По мишљењу појединих аутора, на овај начин се кроз закон постепено отвара простор за маркетингизацију услуга у социјалној заштити, који је шири од самог укључивања приватног сектора у пружање услуга, јер укључује и комерцијалне стратегије јавног сектора и подуговарање услуга приватног сектора од стране јавних институција (Вуковић, 2012).



пружа центар за социјални рад, услуге неодложне интервенције, услуге установа за васпитање деце и омладине и завод за социјалну заштиту вршећи јавна овлашћења, као и породичног смештаја (чл. 64) (2011: 19). Преостала три од укупно четири члана у одељку закона посвећеном обезбеђивању социјалних услуга регулишу поступак у коме установе које обезбеђују остваривање права могу да повере пружање услуга другим актерима. То указује на намеру да се ова област отвори за шири круг недржавних актера, и стварање квазитржишта у области социјалне заштите (усклађивање начина рада јавних служби за начином рада организација из приватног сектора), што је чести део концепта неолибералних реформи у овој области. У чл. 66. наводи се да је наручилац дужан да обезбеди “најквалитетније и најекономичније пружање услуга” које се набављају посредством јавне набавке. Начело које наглашава економичност допуњен је ставом да је наручилац дужан да одабере наручиоца способног “да пружи услугу под најповољнијим условима, у складу са најбољим интересом корисника и прописаним стандардима” (2011: 20). Транспарентност и надзор над овим поступцима обезбеђује достављањем закључених уговора ресорном министарству који, између осталог, мора да укључи и процену квалитета услуге и упоредни преглед понуђених цена (чл. 67).

Развој нових услуга подржан је и изменама законских одредби које се односе на финансирање социјалне заштите. Према старом закону финансирање права од општег интереса централизовано је, те се средства за центре за социјални рад за вршење јавних овлашћења, као и за изградњу и опремање установа чији је оснивач држава, обезбеђују из републичког буџета.<sup>86</sup> Нови закон, поред већ постојећих права и услуга (право на новчану социјалну помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, смештај у установу социјалне заштите и др) у чл. 205. уводи нова права и услуге, као што су услуге саветовања и обуке хранитеља и усвојитеља, услуге смештаја за жртве трговине људима. Поред већ постојећих установа чије рад се финансирана из буџета, финансирање је обезбеђено и за новоосноване институције, Завод за социјалну

---

<sup>86</sup> Каснијим изменама закона обухваћене су такође и мере и активности за подстицај и развој услуга, подизање квалитета и стално усавршавање стручних радника.

заштиту и Комору социјалне заштите. Такође, предвиђена је подршка локалним самоуправама у виду наменских трансфера, којима се обезбеђују додатна средства за финансирање социјалних услуга у неразвијеним општинама, у општинама где се налазе установе домског смештаја у трансформацији, као и за иновативне услуге заштите од посебног значаја, чиме се пружа законски основ за финансирање реформи у области социјалних услуга из буџета, посебно у оним сегментима који су на почетку транзиције махом финансирани кроз пројекте.

Док је стари закон услуге дефинисао у оквиру услуга које пружа центар за социјални рад (непосредно пружање услуга социјалне заштите и социјалног рада, дијагностичке услуге, саветодавно-терапијске услуге и стручну помоћ) и услуге које пружају установе за домски смештај различитих категорија корисника (чл. 79-93) и услуге дневног збрињавања (чл. 97-104), нови закон групише услуге социјалне заштите у пет група: „1) услуге процене и планирања (укључујући кориснике, старатеље, хранитеље, усвојитеље, 2) дневне услуге у заједници (дневни боравак, помоћ у кући, свраштиште и друге услуге које подржавају боравак корисника у породици и непосредном окружењу, 3) услуге подршке за самосталан живот (становање уз подршку, персонална асистенција и др), 4) саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге (међу којима су интензивна подршка породицама у кризи, саветовање родитеља, хранитеља и усвојитеља, поновно спајање породице и др, али и нове услуге као што је СОС телефон, медијација, активација), 5) услуге смештаја (смештај у сродничку, хранитељску и другу породицу за одрасле и старије, домски смештај, прихватилиште)“ (2011: 11). За разлику од старог закона, у новом закону су услуге домског смештаја дате на крају, иза дневних услуга и других видова подршке која се пружа у заједници, што кореспондира и са интенцијом за развојем услуга у заједници и деинституционализацијом.

У новом Закону су остварење својих интереса, поред потенцијалних пружалаца услуга из приватног и цивилног сектора, нашли и стручни радници, који су кроз овај пропис учврстили и заштитили своју позицију увођењем процеса лиценцирања, акредитације и оснивањем коморе социјалне заштите, као

професионалне организације запослених у социјалној заштити, која издаје лиценце стручним радницима. Значај ових одредби манифестује се и у простору који заузимају у тексту закона (чак четвртина свих одредби односи се на ова питања)<sup>87</sup>. У складу с постављеним стручним стандардима, нови закон уводи и обавезу сталног стручног усавршавања, тј. непрекидног стицања знања вештина стручних радника и сарадника у социјалној заштити, као услова за стицање и обнављање лиценце, као и процес оцењивања од стране руководиоца, као критеријума за професионално напредовање.

Док се интереси потенцијалних пружалаца услуга дефинишу кроз могућност набављања услуга и поступке уговарања, а интереси стручних радника кроз оснивање професионалних заједница и процедуре лиценцирања, налик на оне који постоје у другим професијама, интереси корисника штите се пре свега дефинисањем начела социјалне заштите и права корисника, који представљају новину у односу на претходни „Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“ (укључујући и касније измене и допуне овог акта).

Начела дефинисана новим законом обухватају: „1) начело поштовања интегритета и достојанства корисника, 2) начело забране дискриминације, 3) начело најбољег интереса корисника, 4) начело најмање рестриктивног окружења, 5) начело ефикасности социјалне заштите, 6) начело благовремености социјалне заштите, 7) начело целовитости социјалне заштите, 8) начело унапређење квалитета социјалне заштите, 9) начело јавности рада, 10) начело доступност и индивидуализација социјалне заштите“ (2011: 7-9).

Дефинисана начела односе се на однос система социјалне заштите према кориснику као појединцу (прва четири начела) и на принципе који регулишу начин

---

<sup>87</sup> Слично запажање износи и Д. Вуковић: “Ако је судити по броју чланова и дужини текста, појединачно најважнији део закона је онај који се тиче статусних и радно-правних питања у социјалној заштити. Четвртина текста закона бави се статусно-професионалним питањима, а најважнија питања су радно-правни и професионални статус запослених у социјалној заштити, акредитација и лиценцирање и комора социјалне заштите“ (Вуковић, 2013: 31).

рада установа и професионалаца у социјалној заштити (начела 5-10). Солидарност која се у новом закону помиње само на два места (једном у циљевима, и једном у начелима), није дефинисана као посебно начело, већ се помиње у начелу поштовања интегритета и достојанства корисника (“корисник у складу са законом, има право на социјалну заштиту која се заснива на социјалној правди, одговорности и солидарности ...”). Ипак, солидарност се у новом закону помиње једном више него у претходном, као и социјална правда, која у ранијем закону није помињана. У новом закону, пак, не помиње се ниједном појам самопомоћи (у старом се помиње само једном, и то код клубова за старе, где и солидарност, у чл. 103). Нови закон детаљно предвиђа облике дискриминације који се забрањују, и критеријуме које треба уважавати при дефинисању најбољег интереса корисника (укључујући животни циклус, етничко и културно порекло, језик и др) (чл. 25. и 26). Тежиште ка деинституционализацији додатно је наглашено у начелу најмање рестриктивног окружења (чл. 27), док је индивидуализован приступ социјалној заштити садржан у последњем начелу (чл. 33).

Додатна заштита корисника у пружању услуга обезбеђена је дефинисањем права корисника (чл. 34-38) која нису у вези са остваривањем права на законом прописане услуге и накнаде. То су: “1) право на информације (о подацима значајним за утврђивање социјалних потреба и како оне могу бити задовољене), 2) право на учешће у доношењу одлука (о прихватању услуге на основу свих информација о предложеној услузи и алтернативним услугама), 2) право на слободан избор услуга (и пружаоца услуга), 3) право на поверљивост података (од којих се може одступати само у случајевима дефинисаним законом), 4) право на приватност (приликом пружања услуге) и 5) право на притужбу (у случају да корисник није задовољан пруженом услугом, поступком или понашањем пружаоца услуга)” (2011: 9-11). С друге стране, закон на другом месту (чл. 218) посебно предвиђа и прекршај корисника у случајевима кад да неистините податке за остваривање права на материјална давања, за је предвиђена новчана казна у износу од 5.000 динара (2011: 73).

Нови закон битно је утицао на прецизније дефинисање статуса, права, одговорности и заштиту интереса професионалаца у социјалној заштити. Он прецизније дефинише статутарна питања у вези са оснивачким актима и статутима установа социјалне заштите, као и органима управљања и руковођења. Посебан одељак посвећен је дефинисању запослених у социјалној заштити (135-146), раздвајањем стручних радника у центру за социјални рад од стручних сарадника, дефинише трајање и услове за обављање приправничког стажа, регулише обуку новозапослених и волонтера, оцењивање, награђивање и професионално напредовање у установама социјалне заштите финансираним из буџета. Закон уређује и штити права запослених прецизирајући и облике, услове и награду за ангажовање ван радног времена (чл. 148 - приправност и рад по позиву), и олакшава управљање доносећи опште одредбе у вези са радном дисциплином и правилима понашања запослених (чл. 150 и 151.).

Стручни радници и сарадници имају право и дужност да се стручно усавршавају, што је истовремено и услов за стицање, односно обнављање лиценце. Лиценцирању (чл. 176-190), поред појединаца, који кроз овај поступак потврђују да испуњавају критеријуме и стандарде за пружање услуга, подлежу и пружаоци услуга (дневних услуга у заједници, породичног и домског смештаја). Услов за обнављање лиценце, коју издаје ресорно министарство, укључује поред одговарајуће стручне спреме и радног искуства и завршавање акредитованог програма обуке. До програма акредитације долази се путем јавних позива, а квалитет програма контролише Завод за социјалну заштиту.

Заштита и додатно уређивање професије обезбеђује се радом Коморе социјалне заштите, у коју право на учлањење имају стручни радници и сарадници у социјалној заштити. Комора, која се оснива са главним циљем да заступа и штити професионалне интересе чланова, међу својим задацима има доношење Кодекса професионалне етике (који омогућава дефинисање професионалне одговорности), вођење регистра чланова, издавањем и обнављањем лиценце стручним радницима, издавањем службених легитимација и др. Кроз нови закон, професионалци у

социјалној заштити добили су регулисан професионални статус и прецизније дефинисане услове уласка у професију (чл. 185-190), као и јасније уређена права, одговорности и обавезе (чл. 147-152).

Иако се уношењем ових начела и права у текст закона, у складу са реформским дискурсом, даје већи значај јачању положаја и заштити интереса корисника, њихово остваривање у пракси зависи од операционализације ових начела кроз правилнике и друге прописе, као и од великог броја других чинилаца, као што су материјалне могућности установа, квалитет међусекторске сарадње, организације рада у установама социјалне заштите, па све до знања, стручности и сензибилисаности стручних радника.

Кад је реч о положају корисника, треба подсетити и да је сам процес израде „Закона о социјалној заштити“ био битно другачији од, на пример, процеса израде „Стратегије за смањење сиромаштва“ која је (пре свега због захтева ММФ и Светске банке) припремљена у широком партиципативном процесу, са учешћем великог броја организација цивилног друштва. Иако је са становишта доносилаца Стратегије партиципативни процес био важан због одобрења међународних институција, он је допринео њеној легитимности и већој пажњи у јавности за тему сиромаштва и социјалног искључивања, док је у случају „Закона о социјалној заштити“ тај интерес пре свега био везан за одговор државе на повећање незапослености и сиромаштва у условима економске кризе. Сиромашни су, као изразито нехомогена и политички традиционално недовољно утицајна група, у далеко слабијем положају у односу на друге групе да утичу на законодавни процес, да учествују у јавним расправама, да организовано врше притисак на доносиоце одлука, те да склапају коалиције са политичким странкама ради остварења својих интереса.

Нови „Закон о социјалној заштити“ одражава начела нове социјалне политике, засноване на јачању улоге тржишта укључивању на тржиште рада као кључне претпоставке за превазилажење социјалне искључености. Поред тога што дефинише критеријуме под којима социјално угрожени грађани имају право на финансијску

подршку државе, нови закон значајну пажњу посветио је и нормирању понашања корисника, потенцирањем индивидуалне одговорности и дефинисању механизма за активацију радно способних појединаца. У том смислу, овај закон поред напредовања научног знања и уважавања промена у пракси у протеклих двадесетак година, одражава и однос снага међу друштвеним групама које су могле да утичу на обликовање новог прописа. То пре свега укључује представнике академске заједнице, стручну јавност, међународне организације, и представнике релевантних државних институција, док сами корисници социјалне заштите, превасходно они који су стално или привремено упућени на коришћење новчане социјалне помоћи, имају мало или нимало шанси да утичу на овај процес.

## **6. ПРИДРУЖИВАЊЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНЕ ИСКЉУЧЕНОСТИ**

У овом поглављу биће анализиран утицај процеса европских интеграција на политике за смањење сиромаштва и социјалне искључености у Србији. У претходном делу рада анализирани су утицаји различитих транснационалних актера, а у овом поглављу тежиште ће бити на утицају процеса приступања Србије Европској унији на обликовање политика у вези са смањењем сиромаштва и унапређења социјалног укључивања. Циљ овог поглавља је да се испита у чему се манифестовао утицај ЕУ, као и да ли је довео до смањења утицаја концепата Светске банке у овој области. С обзиром на стратешки значај који процес приступања има на укупно (пре)обликовање политичког, економског и друштвеног амбијента у земљама које теже чланству у ЕУ, као и специфичну социјалну димензију ЕУ, кроз ову расправу биће сагледане могућности успостављања другачијег социјалног модела у Србији у односу на либерални који је преовладао у политикама за смањење сиромаштва и социјалног искључивања у Србији. У тој анализи биће узет у обзир и значај који се придаје социјалној политици у процесу европских интеграција држава кандидата, с обзиром да економски критеријуми за чланство дају приоритет стварању услова за укључивање у јединствено тржиште, које по правилу подразумева либералну реформску агенду.

### **6.1. Социјална димензија Европске уније - развој институција**

Развој социјалне димензије ЕУ, као скупа регулатива, циљева и вредности обликованих и прихваћених на наднационалном нивоу, утемељен је на традицијама социјалних режима европских држава чија историја сеже до друге половине 19. века. Различитост историјског наслеђа (идеологија, институција и социјално-политичких пракси) у областима социјалног осигурања, социјалне заштите, безбедности и здравља радника и др, као и различит обим и садржај права у државама чланицама,



утицали су на то да се комунитарна социјална политика развија спорије од политика које су везане за растућу економску интеграцију чланица. С тим у вези, управо је постојање држава благостања у националним оквирима, којима је обезбеђена заштита основних економских и социјалних права, био један од аргумената да се ова област остави у надлежности држава чланица, које су ратификовале најважније конвенције МОР-а (Перишић, 2008а). Каснији развој и ширење области социјалних права регулисаних на нивоу Уније, утицали су на ублажавање оцена о доминацији економских циљева и политика над социјалним, чији је утицај, уз све препреке и дисконтинуитете, ипак значајно порастао у протеклих више од 60 година.

Европска заједница за угљ и челик, коју је 1951. године формирало шест земаља западне Европе (Француска, СР Немачка, Италија, Луксембург, Белгија, Холандија), поред општих циљева подстицања напретка, запослености и подизања животних стандарда у земљама чланицама, обухватала је и одређене социјалне проблеме (висина надница, незапосленост, слободно кретање радника) (Чекеревац, 2005). Тиме су практично постављени темељи за будуће ширење економских интеграција, које су започете преношењем дела суверенитета у две индустријске гране значајне за стабилност у послератној Европи. Ипак, зачетком комунитарне социјалне политике најчешће се сматра Римски уговор из 1957, којим је основана Европска економска заједница (ЕЕЗ). Главни циљ Римског уговора било је ширење и продубљивање постојећег нивоа економске интеграције. У складу с тим овај уговор додељивао је релативно мале надлежности социјалној политици, превасходно оне које су биле неопходне за стварање заједничког тржишта.

Римским уговорима, ЕЕЗ је у надлежност заједнице сврстала питања слободе кретања радника, равноправног третмана жена и мушкараца и оснивања Европског социјалног фонда, који је укључивао и програме социјално-политичког карактера. Уговори су омогућили усвајање низа аката који су обезбедили уклањање баријера за слободно кретање радне снаге, и хармонизацију система социјалне сигурности ради остваривања њихових права, као и деловање Суда правде Европских заједница, који је судском праксом допринео стварању заједничког европског тржишта рада и

остваривању равноправног третмана жена и мушкараца. Упркос томе, Римски уговори нису пренели на ЕЕЗ експлицитне надлежности за друге сегменте социјалне политике, као што су социјална сигурност или радно право, с обзиром на процедуру доношења регулативе у овим областима која је захтевала консензус свих чланица (Треиб, 2006).

Римским уговором, којим је успостављена слобода кретања рада, капитала, робе и услуга на унутрашњем тржишту, надлежности у области социјалне политике подељене су између Заједнице и држава чланица на начин да су чланице сачувале кључне надлежности у овој области. Ипак, развој социјалне димензије ЕУ омогућен је пре свега захваљујући деловању Европске комисије, као и Европског суда правде, чије пресуде су утицале на тумачења одредби европских регулатива у државама чланица. Уговором дефинисан задатак Заједнице да унапређује “равномеран развој привредних делатности, сталан и уравнотежен привредни развој, већу стабилност и бржи пораст животног стандарда” (Кнежевић-Предић, 1997: 201), није међутим дефинисао и механизме за остварење ових циљева. Због тога су, поред обавезујуће регулативе, велики значај у развоју социјалне димензије ЕУ од самог почетка имали и “меки” инструменти европске социјалне политике, као “индиректан начин постизања конвергенције циљева између националних социјалних политика [...] када се од земаља чланица не тражи директна хармонизација, него веће усаглашавање циљева у социјалној политици, уз њихово постизање властитим инструментима и на бази властитог искуства. Њихова пенетрација у законску регулативу пристиже у виду експертске и финансијске помоћи, да би затим постали нераскидиви, саставни део националног инструментаријума социјалне политике. Тако, -мека- легислатива постиже -чврсте- ефекте, на начин који је одржив” (Геровска-Митев, 2006: 53). Недостатак овлашћења за доношење обавезујућих норми у области социјалне политике упућивао је чланице на остваривање ближе међусобне сарадње, у чему је важну улогу имала Европска комисија (Hantrais, 2000).

Фаза развоја комунитарног радног и социјалног права након потписивања Римског уговора па до раних седамдесетих означава се и као рани неолиберални

период (1958-1972) (Ковачевић, 2006: 74), у којем је социјална политика политика Заједнице представљала “додатак политици економског либерализма” (Перишић, 2008а: 12). За овај период карактеристично је уверење да функционисање заједничког тржишта само по себи може довести до побољшања и усклађивања услова живота и рада у оквиру Заједнице, те је подручје заједничке социјалне политике било ограничено на меру у којој она доприноси економској интеграцији (пре свега функционисању заједничког тржишта) (Ковачевић, 2006).

Наредни период, фаза социјалне акције (1972-1980) карактерише залагање за развој социјалне димензије ЕУ (што је уврштено и у закључке Париског самита 1972), а затим и усвајање првог Социјалног акционог програма, који је иницирао усвајање првих директива комунитарног радног и социјалног права (Ковачевић, 2006). Ипак, у преовлађујућој политичкој клими, а у условима обновљене рецесије и јачања тржишних сила, мали број националних држава био је спреман да прихвати активну социјалну агенду какву је предлагала Европска комисија (Диман, 2009). Уследила је фаза стагнације (1980-1986), у којој није било искорака у развоју комунитарног права (усвојено је свега неколико директива, пре свега у области безбедности и здравља радника на раду), уследио је период који је био знатно повољнији за развој социјалне димензије ЕУ и који се означава периодом заокруживања унутрашњег тржишта (1986-1993) (Ковачевић, 2006).

Овај период започиње доношењем Јединственог европског акта којим је успостављено јединствено тржиште. Према појединим мишљењима, успостављање јединственог тржишта прекретницу у развоју комунитарне социјалне политике представља доношење, којим је окончан период у којем су планови за развој социјалне политике остајали у сфери пројекција, и започело њихово спровођење у већем обиму, што представља почетак друге фазе у развоју социјалне политике ЕУ (Прокопијевић, 2009). Јединствени европски акт означио је фундаменталну промену у начину одлучивања о социјалним питањима у ЕУ, омогућивши да се одлуке у социјалној области, уместо дотадашње праксе једногласног одлучивања, доносе квалификованом већином на предлог Комисије и у сарадњи са Европским

парламентом. Ова промена је процес одлучивања у ЕУ у области социјалне политике учинила ефикаснијим. Поред тога, важне новине које је акт донео су и подстицање дијалога између послодаваца и радника на нивоу ЕЕЗ (Перишић, 2008а). Други значајан документ усвојен у овом периоду је Повеља о основним правима радника (1989), којом су по први пут постављени минимални стандарди на нивоу Заједнице, дефинишући 12 основних социјалних права. С обзиром да је реч о правно необавезујућем документу (који су потписале све чланице изузев Велике Британије) овај документ имао је пре свега политички значај. Њиме су дефинисани принципи који је требало да усмеравају националне социјалне политике у земљама чланицама. С друге стране, немогућност проналажења сагласности у вези са нивоом стандарда који се жели промовисати и проблеми са уграђивањем садржаја Повеље у правне системе земаља чланица показали су да не постоји јединствен став Заједнице о овом питању (Перишић, 2008а).

Период након 1993. године означава се и као фаза правне интеграције (Ковачевић, 2006; Вуковић, 2011а; Ђурић, 2013). Уговором из Мастрихта (потписан 1992, ступио на снагу 1993), Европска економска заједница постаје Европска унија, заснована на три стуба – европским заједницама (ЕЕЗ, ЕЗУЧ и ЕУРАТОМ), заједничкој спољној и безбедносној политици и правосуђу и унутрашњим пословима. Уговор из Мастрихта истакао је у преамбули посвећеност основним социјалним правима, а принципи из Повеље преточени су у посебан Споразум о социјалној политици (Социјални протокол) који је постао Анекс уговора (Ђурић, 2013). Уговор из Мастрихта понудио је јаснију визију социјалне политике ЕУ, дефинишући заједничке социјално-политичке циљеве ЕУ, али није омогућио стварање заједничке социјалне политике ЕУ, јер је остварење циљева остало смештено у различите националне контексте (Перишић, 2008а). Споразумом о социјалној политици (који је представљао Анекс Уговора о ЕУ), јасно су утврђене области у којима се одлуке доносе квалификованом већином, једногласно и у којима је комунитарна надлежност искључена:

“1) доношење одлука квалификованом већином примењује се на области побољшања услова рада; информисања, консултовања и партиципације радника; равноправности жена и мушкараца; интеграције привремено незапослених; као и професионалног оспособљавања.

2) једногласност се захтева у питањима социјалне сигурности; заштите радника у случају раскида уговора о раду; представљања и заступања колективних интереса радника и послодаваца; економске и социјалне кохезије уопште.

3) комунитарне надлежности изостављене су у питањима накнада, тј. зарада радника, права на удруживање, штрајк и *lock-out*“ (Перишић, 2008а: 17).

Последица овакве поделе надлежности и начина одлучивања је, међутим, да је могућност долажења до консензуса у великој мери обликовало европску социјалну агенду, те да су “развијана она социјална права која су била “прихватљивија” по тада преовлађујући јавни и политички дискурс” (Перишић, 2008а: 17). Како примећују поједини аутори, прихватањем принципа супсидијарности, “изгледало је да државе чланице потврђују своју континуирану одбојност према развијању опсежније социјалне политике која би могла ограничити националне интересе” (Hantrais, 2000: 13). У Белој књизи Европске комисије из 1993. године констатује се да „имајући у виду солидну основу европске социјалне регулативе, Комисија сматра да нема потребе за широким програмом нових законодавних предлога... (и да) предлози и усвојена регулатива треба да наставе да промовишу оквир који ће дозволити националним системима да одреде детаљне начине имплементације” (Commission of the European Communities, 1994: 5-6). Специфичност овог Уговора је и напуштање британског *opt-out-a*, односно одлука Велике Британије да се сагласи са делом нових прописа, који су преточени у Споразум о социјалној политици који је та земља потписала тек 1997, кад је Споразум и унет у Уговор из Амстердама.

Све до ступања на снагу овог уговора, европске мере на тржишту рада смештане су у шири, либерални оквир подстицања економског раста и представљале су сегмент различитих секторских политика (регионалне, кохезионе и др), без

јединствене или заједничке политике у овој области. Уговором из Амстердама, запошљавање је постављено као један од приоритета ЕУ, уведено је посебно поглавље које регулише проблематику запослености, али Унији није додељена класична законодавна надлежност, већ је предвиђен поступак координације националних политика (Перишић, 2008б). Уговором из Нице (2001) принцип доношења одлука квалификованом већином проширен је и на област недискриминације, а област размене информација и сарадње чланица поред социјалног укључивања, постала је и модернизација социјалне заштите (Перишић, 2008а).

Лисабонском стратегијом (2000) учињен је значајан искорак у признавању важности социјалних циљева у деловању ЕУ у односу на претходно јединствено европско тржиште (табела бр. 15). По неким мишљењима, он представља чак и прекретницу у развоју европског социјалног процеса, тиме што је социјална кохезија увршћена међу три стратешка циља (Петровић, 2010). Циљ који је ЕУ поставила Лисабонском стратегијом је да постане “најконкурентнија и најдинамичнија економија заснована на знању у свету, способна за одрживи економски развој са више и квалитетнијим радним местима и већом социјалном кохезијом”<sup>88</sup>. Лисабонска стратегија почива на три стуба: економском, социјалном и еколошком. Економски сегмент обухвата транзицију усмерену ка стварању конкурентне економије засноване на знању, са нагласком на промене у правцу информатичког друштва, чији се раст заснива на истраживању и иновацијама, док се под социјалним “стубом” подразумева модернизација европског социјалног модела, инвестиције у људске ресурсе и борбу против социјалне искључености и сиромаштва. У оквиру овог сегмента, предвиђени су и улагање у образовање и обуку као и активне политике запошљавања. Еколошки “стуб”, који је додат касније, предвидео је усклађивање економског раста са стандардима очувања животне средине (Петровић, 2010). Стратегија је предвидела и квантитативне циљева у области економског раста, запошљавања и улагања у

---

<sup>88</sup> Lisbon European Council, 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) Страница посећена 16.10.2018.

истраживање и развој<sup>89</sup>. Лисабонска стратегија афирмисала је и Отворени метод координације (ОМК) као “меки” инструмент координације и хармонизације националних социјалних политика, чија примена је почела неколико година раније у области запошљавања. Поред социјалног укључивања, након Самита у Лисабону, ОМК је обухватио и координацију у области пензијског система (адекватне и одрживе пензије) и здравства (приступачна и квалитетна здравствена заштита и дуготрајна нега).

ОМК је дефинисао три кровна циља за све компоненте социјалног процеса: 1) социјална кохезија, родна једнакост и једнаке шансе за све кроз адекватан, доступан, финансијски одржив, адаптиван и ефикасан систем социјалне заштите и политике социјалне укључености; 2) ефективна и узајамна интеракција између Лисабонских циљева (економски раст, запосленост и социјална кохезија) са стратегијом одрживог развоја; 3) добро управљање, транспарентност и укључивање релевантних актера у обликовање, примену и праћење спровођења социјалне политике (Петровић, 2010: 64). Уз то су дефинисани и посебни циљеви за све три области (социјално укључивање, пензијски и здравствени систем), при чему су као заједнички циљеви у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања означени: “1) обезбеђивање приступа свих грађана ресурсима, правима и услугама неопходним за партиципацију у друштву, уз смањење постојеће и спречавање нове социјалне искључености, као и свих форми дискриминације који воде ка искључености; 2) успостављање активне укључености за све, како кроз унапређење учешћа на тржишту рада, тако и борбом против сиромаштва и искључености; 3) добро координисање политике социјалне укључености, уз учешће свих нивоа управљања и релевантних актера (укључујући и саме рањиве групе), као и обезбеђивање ефикасности и ефективности политика, њихово укључивање у све релевантне области јавне политике укључујући економску, фискалну, политику образовања, као и програме структурних фондова” (Петровић, 2010: 64-65).

---

<sup>89</sup> Lisbon European Council, 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm) Страница посећена 16.10.2018.

Отворени метод координације омогућио је то да усвајање политика остане у надлежности националних држава, уз договор о заједничким циљевима и индикаторима на нивоу Уније. Као метод усаглашавања националних политика, ОМК се остварује кроз успостављање сагласности о заједничким циљевима, дефинисање заједничких индикатора на основу којих се прати њихова реализација, припрему националних извештаја којима државе чланице дефинишу политике којима настоје да остваре заједничке циљеве и заједничку евалуацију стратегија коју спроводе Европска комисија и државе чланице (Петровић, 2010). Овако дефинисаним механизмом координације, земљама чланицама дата је могућност да реформишу своје системе, у складу са добрим праксама других држава, уз уважавање националних специфичности, укључујући институционалне системе, идеологије и карактеристике социјалних проблема. Важна карактеристика ОМК је и ширење круга актера комунитарне социјалне политике, будући да су осим влада у његову примену укључени и социјални партнери и други актери на локалном и регионалном нивоу (Перишић, 2008а). У табели 15. приказане су основне разлике у циљевима и средствима усаглашавања политика на европском нивоу предвиђене Јединственим европским актом и Лисабонском стратегијом.

Већ после четири године имплементације, уочено је да постоје крупни проблеми у остваривању постављених циљева, укључујући, између осталог, заостајање у економској активности за САД и азијским државама и очигледан ризик да се до 2010. остваре циљеви у области запошљавања, као и да се достигне циљ од 3% улагања у истраживање и развој, као циљ који је такође дефинисан стратегијом (ЕС, 2004). Полазећи од слабости уочених у Лисабонска стратегија је 2005. године ревидирана, са нагласком на раст и запосленост (*Strategy for growth and jobs*) и донета је Социјална агенда (*Social Agenda*), која је такође ревидирана и 2008. године замењена Обновљеном социјалном агендом (*Renewed Social Agenda*).



Табела бр. 15: Поређење два приступа: јединствено тржиште и Лисабонска стратегија

	Јединствено европско тржиште	Лисабонска стратегија
Крајњи циљ	Економски раст и интеграција	Економски раст, социјална кохезија и запошљавање
	Снижавање цена прекограничних трансакција за производе и услуге	Напредак у образовању и иновацијама Повећање улагања у истраживање и развој Либерализација услужних делатности Повећање стопе активности и запослености
Средства	Елиминисање граничних контрола Хармонизација и апроксимација закона	Утрђивање заједничких циљева Извештавање о напретку Заједнички мониторинг
Инструменти	Директиве ЕУ Спровођење одредби путем судских пресуда	Углавном национални (потрошња, опорезивање, регулација)

Извор: Sapir, 2003: 85

Обновљена социјална агенда темељи се на три међусобно повезана циља, једнаке важности: “1) стварање шанси, које подразумева стварање више и квалитетнијих радних места и олакшавање мобилности [...]; 2) обезбеђивање приступа, да сви грађани морају имати приступ квалитетном образовању, социјалној заштити, здравству и социјалним услугама које доприносе превазилажењу почетних неједнакости и омогућавају дужи, здравији живот [...]; 3) исказивање солидарности [...] између генерација, региона, богатијих и сиромашнијих појединаца и богатијих и

мање богатих држава чланица [...] Солидарност подразумева акцију да се помогне онима који су у неповољном положају, који не могу да осете користе од отвореног друштва које се убрзано мења. То значи неговање социјалне инклузије и интеграције, партиципације и дијалога и борбу против сиромаштва. То значи давање подршке онима који су изложени привременим, транзиционим проблемима повезаним са глобализацијом и технолошким променама” (ЕС, 2008: 6).

Током спровођења Лисабонске стратегије, а након неуспелог покушаја усвајања Устава ЕУ (због неуспеха референдума у Француској и Холандији), 2007. године потписан је Уговор из Лисабона, који је коначно објединио некадашње европске заједнице и стубове Уније, чинећи ЕУ јединственим телом са сопственим законодавством. Уговором из Лисабона уведени су и нови социјални циљеви: социјална тржишна привреда, пуна запосленост (уместо ранијег високог степена запослености) и социјални развој, борба против социјалне искључености и дискриминације, међугенерациска солидарност, промовисање економске, социјалне и територијалне кохезије и солидарност између држава чланица. Додатно, овим уговором социјална политика сврстана је у области са подељеном надлежношћу између Уније и држава чланица, а ОМК је уведен у уговор као флексибилан, необавезујући инструмент за координацију националних политика (Вуковић, 2011а). Такође, Повеља о основним правима постала је саставни део Лисабонског уговора и тако постала обавезујући извор права ЕУ.

Неуспеси Лисабонске стратегије у достизању квантитавитних циљева представљали су један од основа за израду стратегије ЕУ за наредну деценију. Нова стратегија, под називом “Европа 2020: Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста”, усвојена је 2010. године. Полазећи од тога да је економска криза “избрисала године економског и социјалног прогреса и разоткрила структурне слабости европске економије”, ова стратегија замишљена је као подршка изласку из кризе, постављајући визију европске социјалне тржишне привреде за 21. век (ЕС, 2010: 3). Стратегија означава три међусобно повезана приоритета: “1) паметан раст, што подразумева развој економије засноване засноване на знању и иновацијама; 2) одржив раст, који

промовише конкурентнију привреду, која ефикасније користи ресурсе и више води рачуна о животној средини, 3) инклузивни раст, кроз обезбеђивање високе стопе запослености, омогућавајући социјалну и територијалну кохезију” (ЕС, 2010: 3). Као кључни (квантитативни) циљеви до 2020. године предвиђени су: “1) достизање 75% стопе запослености код популације старости 20-64 године; 2) улагање 3% БДП-а држава чланица у истраживање и развој; 3) достизање циљева 20/20/20<sup>90</sup> у области климатских промена и обновљивих извора енергије (уз могуће повећање циља на 30% за смањење емисије под одговарајућим условима); 4) смањење броја особа које рано напуштају школовање на мање од 10% и најмање 40% млађе генерације са терцијарним образовањем; 5) смањење броја људи у ризику од сиромаштва за 20 милиона” (ЕС, 2010: 3).

Као механизам за остваривање ових циљева, Стратегија је предвидела да се приоритети и основни циљеви утврђују на нивоу ЕУ у виду интегрисаних смерница у области економске политике и запошљавања, док земље чланице раде на имплементацији стратегије посредством националних извештаја. Извештаји се потом подносе Европској комисији која оцењује програме и извештава о напретку, доноси индивидуалне препоруке за деловање државама чланицама, на основу којих земље чланице утврђују мере за њихово спровођење (Вуковић, 2011а). Поред тога, остваривање стратегије почива и на тематском приступу, коришћењем водећих иницијатива (*flagship initiatives*) повезаних са кључним циљевима дефинисаним стратегијом, укључујући иницијативу “Млади у покрету”, са тежиштем на ефикасности образовања и приступу тржишту рада, “Агенду за нове вештине и послове”, усмерена ка модернизацији тржишта рада и оспособљавању кроз доживотно образовање и “Европску платформу за борбу против сиромаштва” (Ђурић, 2013). Од Европске платформе за борбу против сиромаштва, у којој је нагласак стављен на младе, мигранте, екстремно сиромаштво и сиромаштво деце,

---

<sup>90</sup> Циљ 20/20/20 односи се на “смањење емисије угљен-диоксида за 20% у поређењу са 1990. годином [...], достизање учешћа електричне енергије произведене из обновљивих извора у укупној потрошњи енергије од 20% и повећање енергетске ефикасности за 20%” (ЕС, 2010: 9).

очекује се и да омогући ефикасније интегрисање социјалних циљева у друге јавне политике, да предвиди испитивање утицаја ових политика на стање у погледу социјалне укључености, као и да настоји да обезбеди механизме за ширу мобилизацију фондова, нарочито ради подстицања социјалних иновација и експериментисања са социјалним програмима (Вуковић, 2011б: 90).

## **6.2. Европски социјални модел**

Приказ досадашњег развоја социјалне димензије европске уније и институција ЕУ указује на специфичан и по много чему противречан положај социјалне политике у досадашњем току европских интеграција. Та противречност произилази не само из различитог наслеђа идеологија и институција држава чланица, које је отежавало преношење већих овлашћења на комунитарни ниво, већ и из низа нових изазова који се постављају пред социјалне режиме ЕУ и Унију у целини, као што су глобализација, старење становништва, миграције, технолошка модернизација и др, услед којих је тешко формулисати јединствен одговор ЕУ на актуелне и будуће изазове економског и социјалног развоја. Схватања о европском социјалном моделу иду од тога да га неки сматрају за “основ европског идентитета” у односу на друге развијене земље, до схватања да се не може говорити о једном моделу, већ о “социјалним моделима” (Вуковић, 2006: 14).

Расправе о улози социјалне политике у ЕУ, правој “мери” социјалних трошкова и расподели надлежности између заједнице и држава чланица, датирају практично од Римских уговора. Још у време стварања ЕЕЗ, формиране су две главне струје мишљења о европској социјалној политици: прва, која се залагала за минималну интервенцију у деловање тржишта и другу, која стоји на становишту веће употребе спољне интервенције у тржишне токове. Друго становиште, у умеренијем облику подразумева да логика постојања заједничког тржишта упућује на одговарајући институционални ниво за доношење одлука, и други који се залаже за

успостављање аутономне европске социјалне политике, која превазилази сам одговор на заједничко тржиште (Кнежевић-Предић, 1997).

Без обзира на незадовољство заступника ставова блиским обема крајностима, социјална политика била је и остала стална преокупација Европске уније, као важна компонента не само заједничког тржишта, већ и важан елемент политичког пројекта Уније и чинилац њеног легитимитета. Како се указује у Зеленој књизи ЕУ: “високи стандарди социјалне заштите били су важан чинилац који је допринео економском успеху Европе у прошлости (...) Многи сматрају да високе социјалне стандарде не треба посматрати као додатну опцију, или као луксуз без којег се може кад времена постану тешка, већ као интегрални део конкурентног економског модела” (Commission of the European Communities, 1993: 16).

У расправама о социјалној димензији Европске уније неизбежно се поставља питање у којој мери се може говорити о постојању специфичне европске социјалне политике, односно тзв. европског социјалног модела као битног елемента идентитета ЕУ и њеног разликовања од глобалних конкурената, било да су у питању државе или други облици економских интеграција. У литератури се европском социјалном моделу приписују различита значења, од тога да он представља визију друштва заснованог на пуној запослености, квалитетним радним местима, једнаким могућностима и социјалној заштити за све, до контраста у односу на амерички модел регулисања односа на тржишту рада (Ђурић, 2013). У “Белој књизи” ЕУ из 1994. године, као вредности које чине основу европског социјалног модела наводе се демократија, колективно преговарање, тржишна привреда, једнакост шанси, социјална заштита и социдарност. Ове вредности узимају се заједно у уверењу да економски и социјални прогрес морају ићи руку под руку и да су “конкурентност и солидарност подједнако представљају основ успешне европске будућности” (Commission of the European Communities, 1994: 2).

Овако схваћен европски социјални модел, лишен теоријске операционализације и прецизирања начина на које се апострофиране вредности

спроводе у пракси, оставља многе недоумице, како међу теоретичарима, тако и у подручју практичне политике, па се ова празнина попуњава различитим садржајима, у зависности од намере оног ко се њиме користи<sup>91</sup>. У ширем смислу, европски социјални модел представља “целину заједничких вредности и принципа у области економске и социјалне политике који се континуирано дограђују на нивоу Европске уније од самог настанка првих европских заједница” (Ђурић, 2013: 13). У ужем смислу, проблематика европског социјалног модела повезује се са прописима и активностима ЕУ у области комунитарне социјалне политике (Перишић, 2008а).<sup>92</sup> У расправама о режимима благостања, европски “социјални” концепт најчешће се посматра насупрот неолибералном англо-саксонском моделу слободног тржишта (Whyman, Vaimbridge, Mullen, 2012). С обзиром да ЕУ нема јединствено институционално уређен социјални систем, под европским социјалним моделом неретко се означава све оно што је заједничко и опште у уређењу социјалних система европских држава, пре свега екстензивније социјално обезбеђење, значајнија улога државе на тржишту рада и решавање конфликта у друштву демократским средствима, што га разликује од модела САД и земаља југоисточне Азије (Перишић, 2008а).

Специфични елементи европске државе благостања који дају посебност Европи и чине европски социјални модел су: парламентарна демократија, тржишна привреда, породичне и неформалне врсте благостања, инклузија (односно, друштвено-политичке активности усмерене ка смањењу дискриминације, подстицању једнаких шанси и стварању могућности развоја за све чланове друштва), социјално благостање (тј. остваривање добробити грађана као циљ државних

---

<sup>91</sup> Н. Перишић примећује да многи аутори користе концепт европског социјалног модела, а да га уопште и не дефинишу, да би оправдали или одбацили неку форму интервенције политике, док у већини чланака о овом предмету недостаје јасна дефиниција његових саставних елемената (Перишић, 2008).

<sup>92</sup> Према неким тумачењима, у још ужем смислу, под европским социјалним моделом могу се сматрати “посебности европске државе благостања која пружа социјалну сигурност у случају болести, сиромаштва у старости, инвалидности и незапослености, као и основне сигурности у становању и образовању”, при чему се и овде придаје значај политикама ЕУ, иако се по правилу мисли на националне државе благостања (Вуковић, 2011а: 14).

активности), социјална сигурност и друге врсте заштите, и владавина права (Вуковић, 2011).

Други покушаји дефинисања, посматрају европски социјални модел као вишеслојни концепт, који обухвата елементе економске и социјалне политике и политика тржишта рада, укључујући: 1) конкурентну тржишну привреду, у којој друштвене институције посредују између државе и тржишта; 2) промовисање друштвене солидарности, пре свега кроз иницијативе усмерене ка смањењу неједнакости и заштити права радника; 3) комбиновање пожељности универзалности (посредством социјалних протокола) са остваривањем принципа супсидијарности охрабривањем социјалних партнера да делују као допуна активностима државе (Whyman, Vaimbridge, Mullen, 2012: 4).

С обзиром на бројне дилеме у вези са садржајем европског социјалног модела, а посебно у вези са достизањем наведених карактеристика у пракси социјалних режима ЕУ, овај концепт може се посматрати и као својеврсна визија и идеални модел којем теже заговорници обимније социјалне агенде Европске уније. Пре свега, без обзира на хармонизацију прописа у области слободног кретања радника, услова рада, родне равноправности и другим областима које су снажније под утицајем комунитарног права, Европа је и даље препознатљива по постојању различитих модела режима благостања -социјалдемократског, конзервативног, либералног, медитеранског, разноврсних различитих режима у новим државама чланицама - од неконгруентних режима Пољске и Мађарске, преко неолибералних режима балтичких држава и Словачке, до корпоративистичких режима Чешке и Словеније (Lendvai, 2009) - који се разликују по начину расподеле ризика између државе, тржишта и породице, висини социјалних издатака, обима социјалних права и др, а које су додатно продубљене уласком нових чланица.

Поједини аутори сматрају да постојећи облик социјалне димензије ЕУ пре представља минималистичку везију потпуно развијеног система социјалне заштите какав се појављује у идеализованим дискусијама о европском социјалном моделу.

Док би инстински европска социјална тржишна привреда, према заговорницима овог модела била заснована на универзалном обухвату, декомодификацији и заштити од ризика глобализације у смислу обезбеђивања дохотка мимо тржишта, постојећа социјална димензија је ближа сигурносној мрежи, води рекомодификацији, а појединце усмерава ка унапређењу вештина и већој запошљивости, као оптималну заштиту од ризика глобализације (Whyman, Vaimbridge, Mullen, 2012).

Према извештају „Агенда за растућу Европу” (“Сапиров извештај”) Европа је успевала да помири циљеве раста, стабилност и социјалне кохезије само у периоду „златних 30 година” (1945-1975), али су се социјални режими благостања показали тешко одрживим у условима успореног и макроекономске нестабилности и повећаној изложености новим ризицима – глобализацији, технолошким променама и демографском старењу. До средине осамдесетих, Европа се налазила у “негативној спирали” повећања јавних расхода, који су захтевали већа средства из јавних прихода, за које су биле потребне веће стопе социјалних доприноса и виши порези, а што је као последицу имало смањење подстицаја за рад и инвестирање, тиме умањујући даље изгледе за раст производње и запослености. Додатни проблем је био што, у условима економских шокова и јачања поменутих нових ризика и повећања тражње за социјалном заштитом, систем није био политички способан да се реформише. Био је потребан нови социјални уговор усмерен ка повећању раста и очувању социјалне добробити јер је, с једне стране, за очување скупог европског социјалног модела потребан раст БДП, док с друге стране, повећање економског раста захтева прилагођавање социјалног модела измењеном социо-економском окружењу (Sapir, 2003).

Демографски трендови, укључујући старење становништва и промене у породичној структури представљају извор додатних притисака за режиме благостања, како у погледу повећања трошкова, тако и потребе за развојем нових сервиса прилагођених потребама како старе, тако и радно активне популације, као



предуслов повећања запослености жена.<sup>93</sup> С друге стране, прилагођавање технолошким променама и развој економије знања представљају важан извор економског раста, али су и покретач промена на тржишту рада, уз негативне последице по понуду радних места и/или ниво зарада за неквалификоване раднике.<sup>94</sup> Трећи важан покретач промена у државама благостања је глобализација. Послератна држава благостања развијала се педесетих, шездесетих и седамдесетих година у околностима стабилног и континуираног економског раста заснованог пре свега на индустријској производњи која је обезбеђивала високу запосленост, стабилне породичне структуре која је гарантовала бригу о деци и старима, снажне улоге државе у привреди и “коалиције” радника и средњих слојева који су вршили политички притисак на усвајање политика које су обезбеђивале одговарајуће накнаде и услуге за њихове потребе. Међутим, осамдесетих година наступа период који карактерише стагнација економског раста и технолошке промене које смањују број запослених у индустријским секторима, уз истовремено јачање притискана флексибилност тржишта рада и повећање учешћа жена рада, које захтева другачије начине обезбеђивања социјалних услуга. Промене које наступају у вези са преласком у пост-индустријско друштво, доприносе развијању нових потреба, посебно у вези са променама: 1) у породичним и родним улогама (проналажење равнотеже између плаћеног рада и породичних одговорности, посебно у погледу бриге о деци и бриге о старијим сродницима); 2) на тржишту рада (недостатак вештина за стицање адекватно плаћеног и сигурног запослења или немогућност да се застареле вештине унапреде кроз доживотно учење); 3) трансформацијом државе благостања (потреба

---

<sup>93</sup> У периоду 1960-2000. године, индекс зависности (*average dependancy ratio*), који исказује однос популације старије од 60 година и особа старости 15-59 година у ЕУ-15 повећан је са 26 на 35, док је у истом периоду у САД остао скоро непромењен на 25. Процењује се да би овај индекс до 2050. године могао да достигне и вредност 70. Очекивано повећање трошкова за пензијске и здравствене системе, као директна последица демографских промена, процењено је на око 8% БДП између 2000. и 2050. године (Sapir, 2003).

<sup>94</sup> С тим у вези, Ј. Магнусон поставља питање: “Да ли заиста знамо да економија заснована на знању производи више или мање неједнакости. Можемо ли бити сигурни односно да ли ће сама по себи допринети отварању бољих радних места или већој социјалној кохезији и смањењу неједнакости од претходне?” (Magnusson, 2010: 18).

да се користе приватне средства као допуна несигурним и неадекватним пензијама или услугама ниског квалитета) (Taylor-Gooby, 2004).

Инсистирање на флексибилности на тржишту рада, индивидуалној одговорности и либерализацији услова запошљавања у одређеној мери конвергира и са препорукама Светске банке, с тим да ЕУ нешто више инсистира на социјалној кохезији, а Светска банка на усмеравању оскудних јавних ресурса на подршку најугроженијима појединцима и породицама (препорукe Светске банке детаљније су објашњене у претходном поглављу).

Сталне реформе у социјалном систему истраживачи различито тумаче: за једне оне представљају доказ отпорности и прилагодљивости државе благостања, за друге су доказ да се она из основа променила и да је претворила у државу подршке за индивидуалну одговорност (*enabling state*) или у рестриктивну државу која захтева рад у замену за помоћ (*workfare state*) (Матковић, 2017: 16). Детаљнији упоредни преглед карактеристика традиционалне, послератне државе благостања и савремене, активне државне благостања, дат је у табели бр. 16.

**Табела бр. 16: Промена циљева и узора држава благостања**

Социјално-политички циљеви и узор	Заштитничка држава благостања	Активна држава благостања
Социјална политика уопште	збрињавање (заштита) реактивно (компензаторно)	активирање, лична одговорност превентивно, оспособљавајуће
Слобода	од материјалне нужде од принуде на рад демокодификација	од бирократије државе благостања према личном управљању минимална сигурност (ре)комодификација
Једнакост	материјалних услова живота прерасподела прихода	могућност учешћа на тржишту рада и стицања образовања

Социјална права	универзална законска права на стандардизована материјална давања на основу статуса	право учешћа условљена и индивидуализована давања давања на основу уговора
Концепција државе и управљања	држава која планира одговорност да се испуни задатак директивно хијерархијски	кооперативна држава посредник и иницијатор одговорности пружања заштите склона дијалогу
Политика запошљавања – тржиште рада		
Циљеви	пуна запосленост (издржавалаца - хранитеља) нормални радни односи и сигурност запослења	погодност запошљавања “за све” флексибилно прилагођавање запослених тржишту рада
Спровођење	управљање потражњом, пасивна политика тржишта рада са циљем компензације престанка зарада активна политика тржишта рада како би се изједначило структурно непоклапање структуре тржишта рада	управљање понудом смањење трансферних давања (подстицај на рад) квалификација и услуге активирање појединаца
Имплицитне премисе за политику породице	модел мушкарца хранитеља фамилијаризација (брак са домаћицом)	модел у коме двоје зарађују дефамилијаризација (јавне услуге збрињавања и неге)

Извор: Dingeldey, 2003: 97-101, наведено према Вуковић, 2011а: 37

Актуелни процеси обликовања комуитарне социјалне политике одвијају се под снажним утицајима трансформације глобалне економије, континуиране технолошке модернизације, демографских промена и нових социјалних ризика. Досадашње реакције ЕУ и држава чланица на ове притиске нису довољне да се да поуздан одговор на правце будућег обликовања комуитарне социјалне политике и европског социјалног модела, који остају у великој мери отворени и условљени другим одлукама у вези са будућим функционисањем Европске уније. То се, између осталог, односи и на питање избора између стратегије „продубљења пре проширења” или “проширења пре продубљења” или евентуалног балансирања ова два приступа (“проширење и продубљење”) (Перишић, 2007). У корист заједничке европске

социјалне политике говоре чиниоци као што су слободно кретање радника, избегавање “социјалног дампинга” и “социјалног туризма” између држава чланица (као последица различитог обима и нивоа права у социјалној заштити), економске ефикасности (као резултат улагања у образовање и здравство) и остваривање веће социјалне кохезије (Cechin-Crista et al, 2013). На пример, ако је циљ флексибилнија радна снага, она захтева подршку за променом посла, трошкове релокације и преквалификације, што се може постићи само кроз солидарнији приступ јер појединачне државе неће пристати на повећање трошкова ако то не ураде и друге. Више солидарности у ЕУ у области социјалне заштите омогућило би ефикаснију преквалификацију, док ће остављање овог питања у надлежности држава чланица, због притиска њихових индустрија, довести до управо супротних ефеката (Тејлор, 2010).

### **6.3. Процес придруживања Србије Европској унији**

Непосредно после петооктобарских промена 2000. године, са обнављањем чланства у међународним организацијама (УН, Савет Европе, ММФ, Светска банка), тадашња СР Југославија започела је и нормализацију односа са Европском унијом. Србија се у „Процес стабилизације и придруживања“ (ПСП)<sup>95</sup>, као политички оквир

---

<sup>95</sup> Процес стабилизације и придруживања представља прву од две фазе процеса (друга фаза је приступање) који морају да прођу земље које претендују на чланство у ЕУ, испуњавајући постављене услове на том путу од чега зависи даљи напредак. Свака фаза подељена је у неколико мањих, тако да придруживање претпоставља одржавање састанака Консултативне радне групе, израду позитивне Студије изводљивости, преговоре и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) и спровођење ССП-а. Фаза приступања обухвата упућивање захева за пријем у Европску унију, добијање статуса кандидата, преговоре и закључивање Споразума о приступању ЕУ и на крају, чланство у ЕУ ступањем на снагу овог споразума (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008). Суштинске разлике између придруживања, које представља највиши степен сарадње између ЕУ (односно ЕЗ, као правног субјекта), и приступања, као фише фазе, огледају се у следећем: “1. придружена држава не учествује у формирању воље Заједнице, као нечланица нема права да учествује у процесу доношења одлука у оквиру органа Заједнице; 2. не постоји воља уговорних страна да се заснује однос припадности Заједници. Самим тим што није чланица Заједнице, придружена држава не ужива права и обавезе које произилазе из Оснивачких уговора ЕУ” (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008: 28).

за унапређење односа између држава Западног Балкана и Европске уније, прикључила 2000. године, учешћем на Самиту ЕУ у Загребу у новембру 2000<sup>96</sup>. Деценија ратова, санкција и кризе, онемогућили су земљу да искористи повољан статус вишедеценијских односа некадашње СФРЈ и Европске заједнице, која је прва међу социјалистичким земљама успоставила дипломатске односе са ЕЕЗ (1961), а затим и закључила Споразум о сарадњи (1980) који јој је омогућио да се профилише као извозник на тржиште ЕЗ и да користи преференцијале у тој трговини. Након што је руководство Југославије 1989. године одбило предлог да се приступи преговорима за закључивање споразума о придруживању, односи Србије и ЕУ у наредној деценији су, уместо у правцу даљег развоја сарадње, отишли у правцу санкција, блокада и прекида дипломатских односа (Мишчевић, 2009а).

Укидање санкција и промена режима у Србији омогућили су поновно успостављање односа са ЕУ, али у измењеним околностима, где се Србија као последња прикључује „Процесу стабилизације и придруживања“ (који је покренут у мају 1999. године, у време НАТО бомбардовања Србије и међународних санкција према СР Југославији). Непосредно уочи највећег проширења ЕУ (2004), кад је примљено 10 нових чланица, на Самиту у Солуну ЕУ је потврдила европску перспективу земаља Западног Балкана, на основу индивидуалног напретка сваке од њих, у складу са испуњавањем критеријума дефинисаних Процесом стабилизације и придруживања. За земље Западног Балкана документима ЕУ су, поред критеријума из Копенхагена<sup>97</sup> којима су дефинисани основни политички, економски и административни критеријуми за пријем свих нових чланица у ЕУ, дефинисана још два нивоа обавеза које земље овог региона морају да испуне. Други ниво чине

<sup>96</sup> <http://www.mei.gov.rs/src/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/> Страница посећена 30.9.2018.

<sup>97</sup> Критеријумима из Копенхагена обухваћене су три групе услова: “1) стабилне демократске институције, владавина права, поштовање људских права и права мањина; 2) функционисање тржишне привреде, довољно конкурентне да издржи притисак конкуренције и деловања тржишних сила у оквиру ЕУ; 3) способност преузимања обавеза које произилазе из чланства, укључујући подршку остваривању циљева Уније, као и способност државне администрације да усвоји и спроводи правне тековине ЕУ (acquis communautaire) у пракси” (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008: 29). Овим критеријумима су 1995. придодата још два: “1) административне способности државе кандидата да спроведе преузете обавезе и 2) право ЕУ да одлучује о даљем проширењу (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008: 29).

обавезе из „Процеса стабилизације и придруживања“, који се односе на стабилизацију региона, регионалну сарадњу, повратак избеглица и испуњавање међународних обавеза (пре свега у вези са сарадњом са Међународним судом за ратне злочине почињене на подручју бивше Југославије у Хагу). Трећи ниво су појединачне обавезе држава Западног Балкана, односно њихови краткорочни и средњерочни приоритети дефинисани за сваку државу понаособ (Мишчевић, 2009б).

Овако сложен систем услова и проблеми с којима се државе региона суочавају у њиховом испуњавању представља основни разлог за неуједначен темпо напредовања европских интеграција (Мишчевић, 2009б: 168). Приближавање Србије (рачунајући и претходне државне заједнице чији је била део) Европској унији било је током прве деценије оптерећено пре свега важним политичким проблемима (односи између Србије и Црне Горе у оквиру заједничке државе, сарадња са Међународним судом за ратне злочине у Хагу, питање Косова и Метохије) (Орлић, 2010).

Први корак на путу стабилизације и придруживања Србије Европској унији у 21. веку представљао је почетак рада заједничке Консултативне радне групе СРЈ-ЕУ у јулу 2001. године, коју су чинили стручњаци обе стране из различитих области, а на основу чијих увида су израђене Заједничке препоруке којима се даље усмеравају реформски процеси у земљи и усмерава даљи пут ка чланству у ЕУ. Ово тело заменио је 2003. године Унапређени стални дијалог као оквир за даље одвијање политичког и техничког дијалога (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008). Већ наредни корак, израда позитивне Студије изводљивости био је оптерећен односима између чланица тадашње федерације, јер је за успешне преговоре са ЕУ, била потребна најпре унутрашња хармонизација економских система. Након неуспеха у формирању јединственог тржишта Државне заједнице Србија и Црна Гора, која је уз посредовање ЕУ успостављена у фебруару 2003. година, ЕУ усваја приступ “двоструког колосека”. Овај приступ подразумевао је да Србија и Црна Гора одвојено преговарају са ЕУ о трговинском делу ССП, а да Државна заједница на јединствен начин преговара о политичким условима из Споразума. Србија и Црна Гора добиле су у априлу 2005. позитивну оцену у

“Извештају о спремности СЦГ за преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању”, односно Студију изводљивости, а у октобру исте године започети су и преговори о закључењу ССП<sup>98</sup>. У мају 2006. ЕК доноси одлуку да се зауставе преговори са Србијом, а као основни разлог наведено је непостојање сарадње са трибуналом у Хагу. Ова *de facto* суспензија преговора трајала је дуже од годину дана. У међувремену је, на основу референдума одржаног у мају 2006. Црна Гора прогласила независност, па је Србија даље наставила самостално да учествује у Процесу стабилизације и придруживања. Процеси преговора о закључивању ССП између Србије и ЕУ додатно су били успорени и одржавањем парламентарних избора, дугим преговорима о формирању владе, током којих је ЕК чак и зауставила праћење процеса реформи, јер није било новина које би се могле представити (Мишчевић, 2009б).

Споразум о стабилизацији и придруживању између Србије и Европске заједнице потписан је у априлу 2008. године, заједно са пратећим “Прелазним споразумом о трговини и трговинским питањима“, који регулише трговинске односе до ступања на снагу ССП. Потписивањем ССП-а стварају се услови за унапређивање политичких, економских и трговинских односа Србије и ЕУ и подстиче усклађивање законодавства са правним тековинама ЕУ, као и регионална сарадња (Мишчевић, 2009а). По форми, ССП представља мешовити споразум, с обзиром да су за поједине области надлежне саме земље чланице, док су друге у надлежности заједнице. Иако је ССП типски споразум за све државе учеснице „Процеса стабилизације и придруживања“, Споразум се закључује са сваком државом понаособ, па на садржину споразума утичу и “економска и политичка заинтересованост Заједнице за одређену државу” (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008: 28). У погледу садржаја, ССП предвиђа исти распоред поглавља и садржаја као и споразуми о придруживању закључени са новим чланицама из централне и источне Европе, уз одређене новине (нпр. уношење поглавља о регионалној сарадњи земаља Процеса стабилизације и придруживања). Поглавља у ССП обухватају широк опсег

<sup>98</sup> <http://www.mei.gov.rs/src/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/> Страница посећена 25.10.2018.

питања укључујући, између осталог, слободно кретање роба, радника, услуга, капитала, примену прописа о конкуренцији, правду, безбедност, политички дијалог и др. Ипак, најважнији део ССП-а је поглавље које се односи на трговину индустријским производима, који обезбеђује систем асиметричне трговинске либерализације који иде у корист придружене државе (Мишчевић, 2009б). Искуства држава централне и источне Европе (које су током деведесетих година закључиле ССП), као и земаља окружења, показује да отварање тржишта ЕУ од 500 милиона становника подстиче инвестирање, које доприноси повећању продуктивности, запослености, те расту конкурентности, представљајући снажно средство за убрзавање не само политичких, већ и економских реформи (Мишчевић, 2009а).

Након периода једностране примене Прелазног трговинског споразума између Европске уније и Србије (од 1. јануара 2009), у децембру 2009. и ЕУ доноси одлуку о почетку примене Прелазног споразума (од фебруара 2009), ступа на снагу и безвизни режим за грађане Србије за путовање у земље Шенгена, а Србија подноси захтев за чланство у ЕУ. Након прибављања одговора на упитник ЕК, у октобру 2011. године ЕК даје препоруку да се Србији додели статус кандидата за чланство, коју је у марту 2012. потврдио и Европски савет. Као услов за почетак преговора, ЕК је поставила остваривање напретка у дијалогу Београда са Приштином, који се одвија уз посредовање ЕУ. Преговори о чланству започети су у јануару 2014, одржавањем прве међувладине конференције између Србије и ЕУ.<sup>99</sup>

Искуства процеса придруживања држава централне и источне Европе које су у међувремену ступиле у чланство ЕУ, показује да усклађивању у области социјалне политике није придаван централни значај у преговарачком процесу, омогућавајући различите исходе (Lendvai, 2009). У споразумима о придруживању земаља централне и источне Европе, политичка компонента (поштовање демократских принципа, људских права, али и принципа тржишне привреде) доминирала је над осталим

---

<sup>99</sup> <http://www.mei.gov.rs/src/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/> Страница посећена 25.10.2018.



компонентама, док социјална сигурност и социјална политика (изузимајући одељак економска и социјална кохезија, коју укључује пододељак запошљавање и социјална политика) углавном третирају посредно, пре свега кад су повезани са људским правима (Перишић, 2007). Како констатује Н. Лендваи, Мастрихтским уговором и Лисабонском стратегијом, ЕУ је новим чланицама дала стратешки оквир за обликовање економске и социјалне политике, али је у том оквиру остављен значајан простор за дефинисање националних агенди, у којима је тежиште неретко стављано на остваривање фискалне дисциплине, и привлачење страних инвестиција, између осталог и кроз умањење пореза и социјалних трошкова и дерегулацију на тржишту рада. Обновљена Лисабонска агенда, после великог таласа пријема нових чланица 2004. године, такође је ставила нагласак на структурне реформе и смањење административног оптерећења за привреду оставила, док су политике благостања остављене по страни. На тај начин, у условима буџетске дисциплине, ОМК за социјалну заштиту и социјалну инклузију није могла да представља снажан катализатор за развој социјалне димензије ЕУ у новим чланицама (Lendvai, 2009).

#### **6.4. Социјална политика, сиромаштво и социјално укључивање у процесу придруживања Србије ЕУ**

Из претходног излагања произилази да је током прве деценије процеса придруживања и приступања Србије ка Европској унији социјална политика била на периферији интересовања, а да су процесом доминирала политичка питања (посебно услови који излазе из оквира копенхагенских критеријума у вези са демократијом, владавином права, људским правима и др, а тичу се преуређења заједнице са Црном Гором, сарадње са Хашким трибуналом, регулисање будућег статуса Косова и Метохије), као и економска питања у вези са подизањем нивоа економске интеграције и приступом тржишту ЕУ, као најважнијег спољнотрговинског партнера Србије. Без обзира на то, неспорно је да по уложеним средствима и ширини подручја деловања Европска унија представљала значајног транснационалног актера у Србији

који је утицао на усмеравање и обликовање социјалних процеса у процесу транзиције.

Питања из области социјалне политике била су предмет интересовања још у почетној фази придруживања, у оквиру рада Консултативне радне групе (формирана у децембру 2000. године) која је питања социјалне политике и запошљавања разматрала у оквиру секторских препорука. Тим препорукама констатовани су постојеће стање правне регулативе у бројним областима (укључујући, између осталог, социјалну политику и запошљавање), као и потребе ране хармонизације са стандардима ЕУ (Мишчевић, 2009б: 179). Најважније средство за “европеизацију” укупне регулативе у економској и социјалној сфери у првој деценији транзиције представљао је „Споразум о стабилизацији и придруживању“. Спровођење ССП-а, којом се успоставља ближа сарадња између Србије и ЕУ, међу бројним областима политика, обухвата и социјалну политику, као једну од више од 20 области обухваћених сарадњом у оквиру Споразума. Ове области сарадње значајне су и стога што су уједно предмет преговора о чланству (Мишчевић, 2009а). Основни задатак социјалне политике као једне од области у којима се захтева прилагођавање будуће чланице кроз процес придруживања и приступања ЕУ је: да умањи разлике у животним стандардима између грађана ЕУ и омогући да сви могу имати једнаке користи од јединственог, отвореног тржишта, да помогне државама чланицама да одговоре на проблеме осетљивих група, проблеме структурне незапослености и расподеле богатства и профита. У том процесу, ЕУ дефинише минималне социјалне стандарде, а држава има право да креира сопствену социјалну политику, али поштујући минимум дефинисаних стандарда (Мишчевић, 2009а: 66). По правилу, што је земља ближа чланству у ЕУ, то би требало да су строжи захтеви у вези са усаглашавањем са “чврстим” и “меким” одредбама европског законодавства, при чему је обухват “чврстих” правила релативно скроман, обухватајући пре свега области једнаких шанси жена и мушкараца, безбедности и здравља на раду, координацију у области социјалне сигурности, одредбе у вези са социјалним дијалогом и др.

Европска унија је за подршку државама Западног Балкана у процесу транзиције, обезбедила значајну економску, финансијску и техничку подршку коју пружа посредством више финансијских инструмената укључујући, између осталог, програме PHARE, OBNOVA, CARDS, PROGRESS и IPA (Инструмент претприступне помоћи). Та подршка била је намењена решавању горућих хуманитарних питања, обнови критичне инфраструктуре и подршци државама у спровођењу свеобухватних транзиционих реформи. У периоду од 1991. до 2002. године, Србија је примила од ЕУ помоћ у износу од 2,93 милијарде евра. Од тог износа, три четвртине стигле су у периоду 2000-2002. године (2,21 милијарде динара). У првом периоду, приоритет је било покривање хуманитарних потреба (460 милиона евра) и реконструкција (171 милион евра), док је у каснијем периоду највише уложено у реконструкцију посредством Европске агенције за реконструкцију (1,38 милијарди евра), макрофинансијску помоћ (560 милиона евра) и санирање хуманитарних потреба (202,1 милион евра) (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008: 61). Главни инструменти финансијске подршке државама Западног Балкана у периоду 2000-2006. године био је CARDS, са предвиђеним буџетом од 4,6 милијарди евра за инвестиције и изградњу институција, доприносећи остваривању четири основна циља: 1) реконструкција, стабилизација демократије, помирење и повратак избеглица; 2) развој институционалног и правног оквира, укључујући са нормама и стратегијама ЕУ, са нагласком на демократији и владавини права, поштовање људских права, цивилно друштво и медије и функционисање тржишне привреде; 3) одрживи економски и социјални развој, укључујући структурне реформе; 4) промовисање ближих односа и сарадње унутар региона, као и са ЕУ и другим земљама кандидатима из централне Европе<sup>100</sup>. Европска агенција за реконструкцију у Србији је у периоду 2000-2006. године уговорила пројекте вредне 1,15 милиона евра. Након приоритетног финансирања хуманитарних потреба и обнове здравствене и енергетске инфраструктуре, у наредној фази значајнија средства из програма усмерена су на подршку економском расту, подизање капацитета јавне управе и

---

<sup>100</sup> <http://europa.rs/eu-assistance-to-serbia/the-cards-programme/?lang=en> Страница посећена 25.10.2018.

јачање владавине права. До краја спровођења програма, улагања су концентрисана на подршку рањивим групама, стварање конкурентне привреде, јачање правосуђа, локалне администрације и здравства и подршку реформи јавне управе, у циљу подизања капацитета институција за подршку у процесу европских интеграција. Највише средстава уложено је у сектор енергетике (31%), за којим следе улагања у локалне самоуправе (10%), подршка економском расту, развоју привреде и управљању границама са по 8%, транспорт (7%), здравствена заштита (6%), док је за унапређење права мањина и повратак избеглих лица било намењено око 3% средстава. Између осталог, у здравство је укупно уложено 76,4 милиона евра, у унапређење права мањина и повратак избеглица око 30 милиона, а у образовање 28 милиона евра (Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia, 2009). У појединим освртима, указује се да је CARDS (који међу општим циљевима програма, између осталог, има и смањење сиромаштва) допринео остварењу напретка и у области социјалне заштите (пензијске реформа) и развоју кохерентних политика у области смањења сиромаштва („Стратегија за смањење сиромаштва“), стратегије реформи и секторских стратегија<sup>101</sup>.

Од 2007. године државе Западног Балкана и Турска финансијску подршку остварују кроз Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) који је објединио неколико до тада приступних програма (PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS и др.), са стратешким циљем да подржи активности држава кандидата и потенцијалних кандидата на путу европских интеграција. Индикативно утврђена помоћ за период 2007-2013. године била је усмерена на остваривање општих циљева као што су јачање демократских институција и владавине права, заштита људских права и права мањина, промоција равноправности полова и недискриминације, реформа државне управе, спровођење економских реформи, развој цивилног друштва и др. Индикативно утврђена помоћ за читав период за све земље утврђена је у износу од

---

<sup>101</sup> Европски покрет у Србији, презентација “Шта добијамо” Гордане Лазаревић, Европски програми за локалне заједнице – EPOS, 15. април 2005. године. [www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/e-programi/downloads/050414-04.ppt](http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/e-programi/downloads/050414-04.ppt) Страница посећена 4.5.2018.

11,468 милијарди евра, од чега за Србију близу 200 милиона евра. (Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању, 2008). Инструмент је подељен на пет компоненти (помоћ у транзицији и изградњи институција, прекогранична сарадња, регионални развој, развој људских ресурса, развој руралних области) од којих су државама кандидатима на располагању прва два, док је отварање преостале три компоненте условљено стицањем статуса државе кандидата и успостављањем децентрализованог система управљања фондовима (на чијем је увођењу Србија почела да ради средином 2008. године) (Мишчевић, 2009а). Из ИПА Програма финансирани су бројни национални пројекти који се односе на различите области социјалног укључивања, у вези са: унапређењем рада Националне службе за запошљавање, припремом институција тржишта рада за европску политику запошљавања, развојем социјалних услуга у заједници и деинституционализацијом у социјалној заштити, развојем образовања одраслих и припадника маргинализованих група, унапређењем предшколског образовања, унапређењем положаја избеглих и расељених и др.<sup>102</sup>

За период 2007-2013. године успостављен је и Програм за запошљавање и солидарност (PROGRESS) којим су повезана четири различита програма: Програм за борбу против социјалне искључености, Програм за борбу против дискриминације, Програм за борбу против родних неједнакости и Програм за подстицање запошљавања. Програм чији укупан предвиђен буџет износио 743 милиона евра намењен је пружању подршке државама чланицама, држава кандидата за чланство и држава из ЕФТА/ЕЕА у области запошљавања, социјалног укључивања и социјалне заштите, радних услова, недискриминације и родне равноправности (Вуковић, 2011б:

---

<sup>102</sup><http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%d1%81%d0%be%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%be-%d1%83%d0%ba%d1%99%d1%83%d1%87%d0%b8%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%83-%d0%b5%d1%83/%d0%b5%d1%83-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%98%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%b8/%d0%bd%d0%b0%d1%86%d0%b8-%d0%be-%d0%bd-%d0%b0-%d0%bb-%d0%bd-%d0%b8-ipa-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%98%d0%b5-%d0%ba%d1%82-%d0%b8-%d0%b7-%d0%b0-%d1%80-%d0%b5-%d0%bf-%d1%83-%d0%b1-%d0%bb-%d0%b8-%d0%ba-%d1%83-%d1%81-%d1%80-%d0%b1/> Страница посећена 25.10.2018.

88). Предност пројекта PROGRESS је у блиској повезаности између планирања подржаних активности и агенде ЕУ у обухваћеним областима. У евалуативним студијама, наводи се да је PROGRESS допринео пружању информација и упознавању са добрим праксама међу креаторима политика, експертима, истраживачима, НВО, затим подизању свести о питањима повезаним са ЕУ агендом (између осталог, мобилност младих, толеранција и недискриминација, промоција принципа једнаких зарада за рад мушкараца и жена), као и креирању различитих платформи (семинари, колегијалне процене - *peer review* и др.) за размену знања и добрих пракси о питањима и стварању експертских мрежа. Укљученост у активности зависила је од фазе у процесу европских интеграција. У 2011. години од 111 активности, 30 није било доступно за државе кандидате и потенцијалне кандидате. Учесће Србије, са становишта односа учешћа у финансирању тзв. акционих грантова и користи од програма, оцењено је као позитивно, а међу четири регионална учесника (уз Хрватску, Македонију и Турску), имала је највеће учешће у активностима преношења знања (*sharing and learning activities*), уз активну партиципацију представника јавних институција и НВО у активностима финансираних кроз PROGRESS (ЕС, 2014). Један од пројеката који је ЕК подржала у Србији у оквиру акционог програма PROGRESS је и пројекат “Промоција дебате о социјалној инклузији”, који је спровео конзорцијум државних институција и НВО у области социјалне заштите, са циљем да се сними стање на почетку процеса прилагођавања Србије европским нормама у области социјалног укључивања, започне информисање и едукација о новом оквиру социјалне политике, као и да промовише дебату о новом оквиру социјалне политике (Цвејић, Вуковић, 2010: 137-138).

#### **6.5. Утицај ЕУ на креирање институционалног и законодавног оквира за смањење сиромаштва и социјалне искључености у периоду транзиције**

Из претходног дела текста може се закључити да је помоћ Европске уније Србији била финансијски обимна и мултисекторски усмерена. У првим годинама

транзиције, кад су постављане основе будућег система, ЕУ је била оријентисана на подмиривање хуманитарних потреба и подршку обнови економске и друштвене инфраструктуре, а мање на подршку у усвајању реформских закона, који су доношени под пресудним утицајем Светске банке. Како наводи М. Арандаренко, утицај ЕУ у првим годинама транзиције у државама Западног Балкана, иако већи него утицај у региону деведесетих, остао је ограничен пре свега због доминације “меке” регулативе у области социјалне политике и запошљавања, као и због тога што социјална питања нису сматрана приоритетним у оквиру ССП. Као илустрацију, он наводи пример идентичног садржаја одељка о сарадњи у социјалној сфери у хрватском и македонском ССП-у, упркос очигледним разликама између две земље, укључујући далеко виши ниво сиромаштва и незапослености у Македонији. У Србији, у области тржишта рада, где је либерално усмерење реформи било најизраженије, учешће ЕУ у спровођењу реформи било је у најбољем случају скромно, а тадашњи статус Србије у процесу придруживања Унији није давао значајан простор за конкретнију сарадњу. Значајније учешће ЕУ забележено је кроз финансирање израде извештаја и анализа нацрта закона у области запошљавања и социјалне политике у којима је указивано на европске стандарде које ће бити потребно испунити у будућности, као и кроз билатералну помоћ појединих чланица у оквиру програма изградње институција (пре свега Шведске и Велике Британије) (Arandarenko, 2004). С обзиром да је „Процес стабилизације и придруживања“ био у великој мери ограничен на област трговине и кретања капитала, питања социјалне политике остављена су по страни, док су агенда спољне помоћи ЕУ и програми реконструкције (попут CARDS програма) садржали само успутну везу за комунитарним законодавством у области социјалне политике (Арандаренко, Голицин, 2006: 260).

На нивоу стратешких докумената, утицај агенде ЕУ био је нешто видљивији. У „Стратегији за смањење сиромаштва“, иако израђеној по моделу сличних докумената које су захтевали Светска банка и ММФ као услов за одобравање финансирања у високо задуженим земљама, задржана је програмска веза са

европским политикама у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања (у уводу ССС истиче се да је донета под окриљем „Стратегије Србије за придруживање Србије и Црне Горе ЕУ“).

Лисабонска стратегија, у којој су социјални циљеви (запосленост, кохезија) постали део основних циљева ЕУ, постала је релевантна за земље западног Балкана од 2006. године, али су по мишљењу појединих аутора, циљеви и стратешки правци из ССС већ били дефинисани на линији циљева и стратегија социјалне укључености у ЕУ, и уз то интегрисани у значајној мери у секторске политике. Социјална кохезија присутна је и као једна од најзначајнијих димензија у „Стратегији одрживог развоја“, док се „Национална стратегија запошљавања (2005-2010)“ директно позива на циљеве Лисабонске стратегије (Цвејић, Вуковић, 2010). Овде треба напоменути да подударност одређених циљева и принципа из ССС са циљевима европских стратегија само делимично говори о њеном карактеру, имајући у виду да се овај документ ослања на мерење сиромаштва према потрошњи (прихватајући методологију Светске банке, а насупрот концепту релативног сиромаштва мереног дохотком који је прихваћен у ЕУ), као и да се као кључни циљ ССС поставља смањење апсолутног сиромаштва, док је у ЕУ тежиште на смањењу стопе ризика од сиромаштва, што подразумева ниво прихода постављен значајно изнад нивоа задовољења минималних потреба.

Стање у области запошљавања и социјалне политике и економских и социјалних права у Србији пропраћено је у годишњим извештајима о напретку Европске комисије од 2006. године (до тада је био само посебан део о економским и социјалним правима, који је присутан и у каснијим извештајима), док је посебан део посвећен праћењу хармонизације прописа у области економских и социјалних права. У првом извештају, социјална политика и запошљавање заузимају само једну страну текста (од укупно 68 колико има извештај). У њему се, уз генералну оцену да су „припреме Србије у области социјалне политике, запошљавања и образовања унапредовале ка испуњењу захтева из ССП“, посебно истиче да је усвојен „Закон о раду“ (2005) који “садржи одредбе које узимају у обзир неке претпоставке из правне



тековине Заједнице, посебно у погледу информисања радника и недискриминацији“, затим „Закон о сигурности и здрављу на раду“ (2005) којим је приближено “српско законодавство захтевима из правних тековина ЕУ”, а у области социјалног укључивања „Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом“ (Комисија европских заједница, 2006: 30). У наредном извештају, за 2007. годину, констатује се ограничен напредак у области запошљавања (с обзиром на високу стопу незапослености и ограничене резултате „Националне стратегије запошљавања 2005-2010“), извештај о напретку у области социјалне политике (настављен је рад на развијању правног оквира у вези са безбедношћу и здрављем на раду), као и ограничен напредак у области социјалног укључивања, пре свега у доношењу стратегија, уз низак ниво социјалне статистике и анализе. У закључку се констатује да “Србија и даље бележи умерен напредак у усвајању законодавства и стратешког оквира за смањење незапослености, а остварује релативно солидан напредак на пољу социјалне политике” (Комисија европских заједница, 2007: 28 ).

У Извештају о напретку за 2008. годину констатује се да је учињен мали напредак у области политике запошљавања. Стратегија запошљавања јесте у складу са захтевима ЕУ, али се и даље недовољно примењује. Додатно, иако су мере и политика запошљавања побољшани, оцењује се да координација и хармонизација са другим политикама није довољна за смањивање незапослености. У области социјалне политике, констатује се да је „Стратегија за смањење сиромаштва“ допринела смањењу броја апсолутно сиромашних са 14,4% на 6,6% популације, као и да је започет процес децентрализације у области социјалне заштите, с тим да је имплементација на локалном нивоу слаба због недостатка ресурса и да финансирање у великој мери остаје централизовано (Комисија европских заједница, 2008).

У наредном извештају, за 2009. годину, Европска комисија констатује се напредак у области здравља и безбедности на раду, усвајање „Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености“ и „Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа с инвалидитетом“, али се примећује и кашњење реформи служби за запошљавање. У области социјалне инклузије, упозорава се на очекивани раст

сиромаштва услед економске кризе, те да борба против сиромаштва и социјалног искључивања и даље представља изазов, као и наставак процеса деинституционализације, кроз смањење броја деце у институцијама социјалне заштите, инвестиције у установе социјалне заштите и наставак обуке за запослене у овој области (Комисија европских заједница, 2009).

У Извештају за 2010. годину, упркос извесном напретку у политици запошљавања, упозорава се на недовољне резултате мера за одржање запослености у условима кризе, посебно кад је реч о младима који траже посао и дуготрајно незапосленима. “Србија се мора суочити са великим изазовима на тржишту рада, а реакција политике је недовољна за решавање проблема у том обиму”, наводи се у извештају (ЕК, 2010: 33). Констатује се и повећање стопе апсолутног и релативног сиромаштва и подвлачи да борба против сиромаштва и социјалног искључивања рањивих група, с посебним нагласком на ромско становништво, интерно расељена лица и одређене категорије пензионера, и даље представља главни изазов, и упозорава на продубљивање разлика између региона (ЕК, 2010).

У Мишљењу Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији (ЕК, 2011), које је 2011. заменило уобичајени годишњи извештај, запошљавање и социјална политика сврставају се у области у којима су неопходна даља прилагођавања правног и институционалног оквира, нарочито јачање административних и имплементационих капацитета (ЕК, 2011: 12). У области запошљавања, указује се да „стопа незапослености остаје велика, а социјална ситуација тешка” и да Србија мора “хитно да отклони структурну нефлексибилност тржишта рада, укључујући и несклад између потражње и понуде квалификоване радне снаге“, као и да неформална економија и даље представља значајан изазов (ЕК, 2011: 10).

Учешће Србије у процесу социјалног укључивања као део процеса приступања ЕУ, захтева даљи развој институција и усаглашавање методологије за праћење стања социјалне искључености са методологијом која се примењује у ЕУ.

Успостављање институционалног оквира за развој и спровођење политика социјалног укључивања започет је у јулу 2009. године формирањем Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва при кабинету потпредседника владе за европске интеграције (некадашњи Тим за имплементацију ССС), са задужењем да пружа подршку потпредседнику Владе за европске интеграције да координира, надзире и извештава о напорима Владе у области социјалног укључивања. Такође, почетком 2010. Влада је образовала и Радну групу за социјално укључивање, коју чине представници институција одговорних за дефинисање, спровођење и праћење политика социјалне укључености, који могу да консултују и невладине организације и појединце изван Владе који се баве овом облашћу. Задатак Радне групе је, између осталог, да даје предлоге за активно учешће Србије у процесу социјалног укључивања у оквиру европских интеграција, као и да припрема текст годишњег извештаја о социјалној укључености у РС, до израде „Заједничког меморандума о социјалном укључивању“, као и самог меморандума, након што држава постане кандидат за чланство у ЕУ (Влада РС, 2010). Израда „Заједничког меморандума о социјалној укључености“ је замишљена као процес учења за државе кандидате и за Европску комисију: учешћем у изради и праћењу овог документа ЕК “показује спремност да се циљеви и мере дефинисане на нивоу ЕУ укључе у домаће законодавство и јавне политике”, а земљама кандидатима овај процес треба да “помогне да се припреме за пуно учешће у ОМК у области социјалне заштите и социјалног укључивања кад постану чланице ЕУ” (Вуковић, 2011б: 98).<sup>103</sup>

Израда „Заједничког меморандума о социјалној укључености“ („*Joint Inclusion Memorandum*“) уједно је била и најважнија обавеза Србије као кандидата за чланство у ЕУ (од 2011) у вези са европским социјалним процесом, будући да у

---

<sup>103</sup> О тек делимичној спремности за примену концепта социјалног укључивања у пракси говоре и резултати акционог истраживања SeConsa из 2010, које је обухватило локалне самоуправе, центре за социјални рад, НВО, удружења грађана и др. Један од главних налаза овог истраживања је, између осталог, да су концептом најбоље владали експерти, да на централном нивоу власти постоји одређено искуство кроз пројектне активности, а да је на локалном нивоу потребан додатан системски рад на едукацији, како би се овај концепт боље препознавао и примењивао у пракси (SeCons, 2010).

ОМК учествују само државе чланице. Један од основа за израду овог документа било је спровођење Анкете о приходима и условима живота (SILC), коју је РЗС реализовао у 2012. Спровођење ове Анкете омогућава да се социјално укључивање и сиромаштво у Србији прате по истој методологији која се користи и у ЕУ, што је један од услова у процесу приступања Унији (Влада РС, 2010). Прелазак на праћење сиромаштва по моделу ЕУ подразумева промене не само у методологији, већ и у обликовању и повезивању одговарајућих политика. „Стратегија за смањење сиромаштва“ полазила је од сиромаштва као вишедимензионалне појаве, али је праћење сиромаштва било фокусирано на показатеље апсолутног сиромаштва, дубине и оштрине сиромаштва и неједнакости (према потрошњи). Концепт социјалне искључености уводи сложеније механизме праћења и нове индикаторе са којим се могу боље истражити облици и механизми социјалног искључивања појединаца и група (Бабовић, 2011).

Анкета о приходима и условима живота, као прво истраживање које је потпуно упоредиво са истраживањима сиромаштва и социјалне искључености у ЕУ, показала је да је стопа ризика сиромаштва у Србији износила 24,6% у 2012. години (више од свих чланица ЕУ), а у ризику од сиромаштва или социјалне искључености налазило се 42,1% или око 3.000.000 грађана (што је изнад просека ЕУ; више стопе имају само Бугарска и Румунија) (Влада РС, 2014).<sup>104</sup> Ефекти социјалних трансфера (без старосних и породичних пензија) на смањење ризика сиромаштва у Србији значајно су мањи од оних у ЕУ, доприносећи смањењу ризика сиромаштва у 2012. за 21,7%, наспрам 34,4% колико је износио ефекат трансфера у ЕУ. Највише изложени ризику сиромаштва после социјалних трансфера су, у односу на друге старосне групе, деца до 18 година старости и млади од 18 до 24 године (Влада РС, 2014). Социјална помоћ оцењује се као добро таргетирана ка најугроженијима, али са недовољним обухватом грађана под ризиком сиромаштва и неадекватна са становишта задовољења основних потреба; укупни расходи (након доношења новог

---

<sup>104</sup> Србија бележи и већу неједнакост у расподели дохотка (Гини коефицијент), са индексом 38, што је знатно већа вредност од просека 28 земаља ЕУ (30,6) и значајно више од прве следеће чланице (Летонија, 35,7) (Влада РС, 2014).

Закона о социјалној заштити) у 2013. години повећани су на 0,34% БДП, што је на нивоу просека у ЕУ (0,3% БДП) (Влада РС, 2014).<sup>105</sup>

На тржишту рада, без обзира на усклађеност Националне стратегије запошљавања за период 2005-2010. са европским стратегијама, ситуација у Србији после истека стратегије и након добијања статуса кандидата, веома је неповољна. Како се констатује у Другом националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, “разлика у кључним показатељима тржишта рада између Републике Србије и ЕУ [...] представља један од највећих суштинских изазова у процесу приступања Републике Србије ЕУ. Република Србија ће имати тежак и амбициозан да у овој деценији оствари конвергенцију према циљевима које поставља Стратегија ‘Европа 2020’” (Влада РС, 2014: 130). Стопа запослености у 2013. години износила је 47,5% у поређењу са 64,1% у ЕУ28; стопа запослености мушкараца износила је 54,9% у поређењу са 69,4% у ЕУ., док је код жена заостатак још већи (Србија 40,1%, ЕУ 58,7%) (Влада РС, 2014). Општа стопа незапослености је двоструко већа него у ЕУ (23% у поређењу са 10,8%), а слично је и са стопом незапослености код младих (49,4% у поређењу са 23,4%), (Влада РС, 2014).

Како указују поједини аутори, неповољни показатељи на тржишту рада не представљају случајан исход, већ производ низа негативних трендова и практичних политика, укључујући третирање реформе запошљавања као споредне и одвојене од суштине реформског процеса, регресивну политику опорезивања зарада, високу неформалну запосленост и недовољну запосленост у формалном приватном сектору (Арандаренко, Крстић, 2008). Томе треба додати и дугогодишња недовољна улагања у активне мере на тржишту рада<sup>106</sup>. она су смањена 0,19% БДП у 2011. години

---

<sup>105</sup> Кад је реч о децем додатку, у апсолутном износу, он је у Србији значајно нижи него у развијеним земљама, али је међу највишима у поређењу са новим чланицама ЕУ. С обзиром на усмереност ка сиромашним домаћинствима с децом, расходи на дечији додаток у Србији (0,33% БДП) нижи су него у ЕУ (1,1%) имајући у виду универзалност права у већини земаља и другачије циљеве давања (Влада РС, 2014).

<sup>106</sup> У периоду 2003-2007, улагање у активне мере на тржишту рада кретао се од 0,03% БДП у 2004. години до 0,11% у 2007. (Арандаренко, Крстић, 2008: 32).

додатно смањена на 0,1% у 2012. години, а у 2013. години на 0,03% БДП (испод предвиђеног удела утврђеног Националном стратегијом запошљавања 2011-2020. године који износи 0,4% БДП у 2013. години и мање него што издвајају друге земље у региону) (Влада РС, 2014). Недовољно улагање у активне мере констатовано је и у ранијим истраживањима, у периодима кад су фискалне околности биле повољније (Арандаренко, Крстић, 2008). Такође је приметно и слабо функционисање система активације корисника новчане социјалне помоћи, упркос томе што је овакво решење предвиђено новим Законом о социјалној заштити, као и чињеници да и националне и европске стратегије промовишу улагање у људски капитал (кроз обуке, преквалификације, доживотно образовање) у циљу укључивања на тржиште рада и спречавање социјалне искључености.

Налази појединих истраживања показују да је у пракси степен сарадње између институција социјалне заштите, запошљавања, образовања и локалних самоуправа доста ограничен, те да је број лица које службе за запошљавање упућују центру за социјални рад и обрнуто 3%, односно 0,5%, док је 4% удео лица која су центар за социјални рад, Национална служба за запошљавање и друге институције упутиле у систем формалног образовања (Петровић, 2011). Законске одредбе које налажу привремено лишавање права радно активних корисника социјалне помоћи (у трајању од три месеца), у условима непостојања довољног броја радних места или неусклађености квалификација, постизале су супротан циљ, онемогућавајући запошљавање, повећавајући искљученост корисника накнада и упућујући их на ангажовање у сивој економији (Перишић, 2011: 488).

На основу свега реченог, може се констатовати да је релативно мали значај који је социјална политика имала у досадашњем процесу придруживања Србије ЕУ (до 2011. године) и примат политичких питања и економских интереса за приступом заједничком тржишту у односу на социјалне циљеве, учинило ЕУ мање заступљеним и утицајним транснационалним актером у реформама социјалне политике у раној фази српске транзиције. То се пре свега односи на законодавне реформе и постављање темеља за нову политику у области финансијске подршке сиромашнима,

као и реформисање тржишта рада и пензијског осигурања (у време ових планирања и спровођења реформи ЕУ је била фокусирана на обнову економске и друштвене инфраструктуре). Тај недостатак у одређеној мери је надокнађен каснијом подршком појединим реформским процесима кроз европске фондове, где је био присутан снажнији фокус на усклађеност са европском законодавном и стратешком агендом. Праћење социјалне ситуације у Србији у годишњим извештајима ЕК, иако је указивало на проблеме и изазове у области запошљавања, социјалне инклузије, остваривања економских и социјалних права, и допринело дефинисању социјалних проблема са којима се српско друштво сусреће у процесу транзиције, није битније допринело обликовању нових политика које би се драстичније разликовале од оквира који су постављени у раној фази транзиције, кад је пресудан утицај на усмеравање реформи имала Светска банка.

Такође, искуства са дивергентним исходима реформисања социјалних режима у новим земаљама чланицама ЕУ из централне и источне Европе, полазећи од јединственог стратешког оквира европског законодавства и стратегија, указује на немогућност ЕУ да наметне одређени (“европски”) социјални модел, као и недостатак интересовања да се та област постави као један од приоритета у процесу пријема нових чланица. Узимајући у обзир тешкоће са којима се ЕУ последњих година суочава као последица економске кризе, те политичким дилемама у вези са карактером европске интеграције у будућности које су овом кризом актуелизоване, постоји висок степен неизвесности како ће изгледати ЕУ у моменту кад Србија буде спремна за чланство, а посебно у погледу обима и садржаја њене социјалне димензије, која се континуирано (пре)обликује под снажним утицајем економских императива фискалне одговорности, конкурентности и реформи на тржишту рада. Приметно је, међутим, да је социјална ситуација у Србији, после деценије транзиције, таква да постоји значајан заостатак у економским и социјалним показатељима који треба надокнадити како би земља била спремна за улазак у ЕУ (пре свега у области тржишта рада, али и стопе ризика од сиромаштва). Имајући у виду прокламоване циљеве социјалне политике на нивоу ЕУ да умањи разлике у животним стандардима

између грађана ЕУ (Мишчевић, 2009а), на основу изнетих основних показатеља јасно је да Србији предстоји даљи озбиљан рад на припреми за учешће у Отвореном методу координације и дуг пут у унапређивању социјалног система како би могао да ефикасније смањује ризик од сиромаштва и социјалне укључености, што би под претпоставком даљег приближавања чланству ЕУ, требало да постане и обавеза Србије.



## ЗАКЉУЧАК

У овом раду истраживали смо начине на које су транснационални актери утицали на креирање политика у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања у Србији у периоду од 2001. до 2011. године. У претходним поглављима анализирани су механизми којима је тај утицај остварен, као и значај преношења идеја, норми и јавних политика у односу на институционалне факторе. Приказани су и ефекти примене либералног концепта политика за смањење сиромаштва и социјалног искључивања на показатеље сиромаштва и социјалне укључености. Такође, учињен је покушај да се сагледају могућности за промену постојећег концепта борбе против сиромаштва кроз јачање утицаја других транснационалних актера, пре свега Европске уније.

У закључку ће бити разматрано колико су постављене хипотезе потврђене, односно оповргнуте резултатима истраживања, на који начин су транснационални актери утицали да у Србији превлада либерални приступ у политикама смањења сиромаштва и социјалног искључивања, који су фактори у домаћем окружењу томе допринели и који су услови за промену политика донетих под утицајем ових актера.

Прва посебна хипотеза је да је либерални приступ политикама смањења сиромаштва и социјалне искључености превладао јер су реформске политике креиране у условима доминације дискурса Светске банке у јавним политикама у области сиромаштва у земљама постсоцијалистичке транзиције, значајних финансијских ограничења на страни Србије и одсуства утицајних домаћих и међународних актера који би заговарали концепте који би били алтернатива либералном приступу. Како је објашњено у трећем поглављу, међународни актери били су укључени у реформски процес од најраније фазе и учествовали су у креирању реформског програма прве постпетоктобарске владе. Међу њима, најзначајнију улогу имала је Светска банка, која је, с једне стране, заједно са Европском комисијом, била задужена да координира донаторску помоћ међународне

заједнице Србији, а с друге стране, била доминантна у пружању саветодавне и техничке помоћи у спровођењу економских и социјалних реформи, нарочито у раној фази транзиције, кад се доносе одлуке које пресудно утичу на даљи ток овог процеса. Србија је у реформе ушла након деценије међународне изолације, која је оставила последице и на научну и стручну заједницу. Након укидања санкција, међународне организације постале су главни канал за промоцију нових знања и могућности за умрежавање са стручњацима из других земаља. У тренутку кад су реформе у Србији у области социјалне заштите започете, значајан број земаља централне и источне Европе већ је завршио процес транзиције, ослањајући се у великој мери (посебно у области државне помоћи сиромашнима) на савете и упутства Светске банке. Време кад су почеле (или одблокиране) реформе у Србији временски се поклапа са периодом на преласку из 20. у 21. век, кад је сиромаштво постало водећа тема за најугицајније међународне актере (Светска банка, ММФ), а концепт смањења сиромаштва Светске банке био јасно уобличен и опробан у низу других европских земаља, и представљао извор пасивног утицаја на касније реформаторе.

Иако Светска банка није била једини транснационални актер укључен у обликовање политика смањења сиромаштва и социјалне искључености у Србији, имала је највећи утицај, а учешће других актера имало је више комплементарну, него конкуретску улогу у овој области. Додатни разлог снажног утицаја био је везан и за изузетно неповољну финансијску позицију Србије, која је у реформе ушла исцрпљена санкцијама, ратовима и са уништеном привредом и у великој мери је економски зависила од међународне помоћи. Донаторска помоћ омогућила је влади да надокнади наслеђене дугове према корисницима социјалних накнада и уведе редовност у плаћању, док су с друге стране, уз саветодавну и техничку подршку Светске банке и других међународних партнера, постављени темељи нове социјалне политике, која ће имати снажан либерални предзнак (помоћ условљена имовинским цензусом, „таргетирање“ средстава ка најсиромашнијима, фискална дисциплина, укидање субвенција које утичу на животни стандард најшире популације, јачање индивидуалне одговорности за личну и породичну социјалну сигурност). Генерално, реформе у области социјалне заштите пратиле су доминантан регионални образац,

рачунајући и земље бивше СФРЈ, што укључује наглашавање схема сигурносних социјалних мрежа, подршку процесу деинституционализације, пружање социјалних услуга у локалној средини, померање фокуса са традиционалних секторских политика на специфичне циљне групе и њихове проблеме и “пројектизацију” социјалне политике, фокусирањем на посебне теме као што су људска права, права и положај мањина, социјална искљученост и др.

Главни стратешки документ била је “Стратегија за смањење сиромаштва” (2003), чије доношење је уједно било и услов који је Србија морала да задовољи за добијање повољнијих услова међународног финансирања. Полазиште стратегије је да је најзначајнији фактор за смањење сиромаштва економски раст, који ће довести до подизања општег животног стандарда, а тиме и до смањења сиромаштва. Стратегија, међутим, не тежи потпуном искорењивању сиромаштва, већ његовом ублажавању (смањивању) док се друштвене и економске неједнакости разматрају у контексту “социјалног укључивања”, односно обезбеђивања сета основних услуга у здравству, образовању, социјалној заштити, која су важна пре свега за укључивање појединаца на тржиште рада. Доношењем “Закон о социјалној заштити” лична одговорност за обезбеђивање егзистенције и сопствене социјалне укључености издигнута је на ниво правне норме, доносећи снажније условљавање примања социјалне помоћи укључивањем на тржиште рада, али без довољно ефикасних механизма сарадње међу институцијама на подршци социјално угроженим корисницима да пронађу своје место у свету рада. С друге стране, уз унапређења које закон доноси по питању проширења обухвата корисника, поступка укључивања нових пружалаца услуга, дефинисања права корисника и циљева и начела социјалне заштите, приметно је да се чак четвртина одредби новог закона односи на регулисање питања важних за заштиту професионалног статуса запослених у социјалној заштити, и увођења нових институција и процедура са задатком заштите уређивања професије и заштите струковних интереса (Комора социјалне заштите, Завод за социјалну заштиту, лиценцирање, акредитација и др). Имајући у виду ову чињеницу, као и мали политички утицај сиромашних, слабу заинтересованост шире јавности за ову област, кооптирање дела домаћих стручњака у припрему и спровођење реформи, те

непостојање друштвених актера који би заступали интересе сиромашних са позиција опште друштвене солидарности, либерални концепт борбе против сиромаштва и социјалне искључености усвојен је без снажнијих унутрашњих отпора. Стога закључујемо да је аргументима изнетим у раду потврђена прва посебна хипотеза.

Друга посебна хипотеза, да је либерални приступ решавању проблема сиромаштва допринео делимично смањењу сиромаштва и социјалног искључивања у Србији, али да се остварени резултати нису показали одрживим, потврђена је емпиријским подацима приказаним у оквиру четвртог поглавља. Изменама Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана и Закона о финансијској подршци породици са децом, уведена је нова линија сиромаштва, јединствена за целу територију Србије, а уз помоћ донатора извршена је финансијска стабилизација која је омогућила да се социјална давања поново редовно исплаћују. Стратегијом за смањење сиромаштва постављен је циљ да се стопа сиромаштва у Србији до 2010, преполови, што је остварено већ 2007. године (смањење са 14% у 2002. на 6,6% у 2007. години). Томе је погодовао период снажног економског раста у периоду до 2008, који је прекинут глобалном финансијском кризом која се прелила и на Србију, доводећи између осталог и до поновног пораста сиромаштва, после неколико година смањивања броја сиромашних. Иако је раст сиромаштва директно изазван последицама економске кризе (рецесија, повећање броја незапослених), њена појава истовремено је разоткрила и структурне слабости српске економије. Економски раст Србије до 2008. заснивао се на неодрживим основама раста домаће потрошње, увоза, повећања спољнотрговинског дефицита и усмеравања прихода од приватизације у потрошњу. У оквиру Стратегије за смањење сиромаштва, проблем сиромаштва и социјалног искључивања смештен је у шири оквир економске и фискалне политике и не може се посматрати издвојено од њих. Таква економска политика привремено је дала економски резултат који је омогућио привредни раст, повећање животног стандарда и смањење сиромаштва, али не на одрживим основама, те је до краја 2010, стопа сиромаштва поново била изнад циљних вредности за тај период. Економски раст, иако један од предуслова успешне борбе против

сиромаштва, сам по себи није се показао довољним за одрживо смањење сиромаштва.

Обухват сиромашних програмима подршке значајно је увећан у периоду који истраживање посматра, са око 85.000 (око 37.000 породица) на око 168.000 у 2001. (око 65.000 домаћинстава), што се може директно приписати законским променама усвојеним у првим годинама после 2000. и касније у 2011. години. Профил сиромашних у Србији у 2011. у односу на 2002. годину, међутим остао је углавном непромењен: највише су погођена домаћинства чији је носилац незапослен или без квалификација, становници источне и југоисточне Србије и ванградских подручја, домаћинства са пет и више чланова, као и деца. Стопа сиромаштва за најугроженије категорије смањена је у односу на почетак реформе, што се такође може приписати изменама прописа и побољшаном таргетирању сиромашних. Такође, са повећањем и стабилном исплатом пензија, старији од 65 више не спадају у најугроженије категорије. Ипак, значајан број оних који уобичајено спадају у социјално угрожене (интерно расељена лица, избеглице, Роми), остао је необухваћен званичним проценама, што чини да је број сиромашних у извесној мери вероватно потцењен.

С друге стране, укупна издвајања за социјалну помоћ готово све време била су испод потребног нивоа, а просек ЕУ достигла су тек после доношења Закона о социјалној заштити у 2011. години. Износ појединачне накнаде такође је међу најнижима и неадекватан је са становишта задовољења основних потреба (вредност НСП за појединца у 2011. била је нижа од прага апсолутног сиромаштва за око 30%).

Кад се проблем сиромаштва у Србији сагледава на средњи и дужи рок, и у контексту њених амбиција ка чланству у ЕУ, додатно је спорно да се као циљ поставља само смањење броја апсолутно сиромашних. Иако је број апсолутно сиромашних смањен у односу на 2000. годину, кад се број сиромашних пореди коришћењем званичне европске методологије (стопа ризика од сиромаштва), која се заснива на концепту релативног сиромаштва. Стопа ризика сиромаштва у Србији од 24% у 2012. више је него у свим чланицама ЕУ, као и стопа неједнакости (*Gini* коефицијент 38), док је стопа ризика сиромаштва и социјалне искључености (42,3%)

већа само у Бугарској и Румунији. На тај начин се резултати Србије у борби против сиромаштва показују као знатно лошији него кад се базирају на методологији Светске банке. На основу анализе квантитативних показатеља приказаних у четвртом поглављу, закључујемо да је друга посебна хипотеза потврђена.

Трећом посебном хипотезом тврдило се да су експертски ауторитет транснационалних актера заснован на идејама, нормама, политикама, фонду експертског знања и пружање техничке и политичке подршке локалним доносиоцима одлука, утицали да либерални концепт сиромаштва остане доминантан, независно од остварених резултата и могућих алтернативних концепата.

На почетку треба напоменути да је искуство Србије с реформама социјалног сектора потврдило је да се утицај транснационалних актера не може посматрати као једносмеран и линеаран, већ искључиво кроз интеракцију са домаћим актерима, што објашњава неуједначене резултате реформи не само у поређењу с другим земљама, већ и између различитих сектора (нпр. пензијски систем и тржиште рада). Исход реформи зависи од конкретне конфигурације односа и интереса међународних и домаћих актера, различитих интереса и капацитета домаћих актера.

Једно од централних питања које се у овом раду разматра јесте да ли су пресудни за утицај транснационалних актера на реформски процес били материјални интереси, односно финансијско условљавање, које одговара рационалистичкој школи теорије међународних односа или посредством креирања, норми и стандарда и ширење идеја о томе како треба решавати значајне социјално-политичке проблеме, што одговара конструктивистичкој школи мишљења. На примеру Србије могу се наћи примери оба утицаја. С једне стране, економске и социјалне реформе, нарочито у раној фази транзиције спровођене су у условима високе зависности СР Југославије од међународне помоћи, што је укључивало и претњу обустављањем финансијске помоћи у случају одступања од договорених циљева. С друге стране, међународни развојни партнери активно су учествовали у припреми програма реформи, што је значило и могућност директног пласирања сопствених концепата и норми у реформском процесу. Такође, имајући у виду каснији почетак реформи у области социјалне заштите у односу на друге земље централне и источне Европе, ти примери,

који такође носе „печат“ помоћи истих међународних партнера, представљали су извор пасивног утицаја на касније реформаторе.

У прилог утицају материјалних подстицаја говори формално право вета које су међународни актери имали захваљујући финансијској зависности Србије од међународне помоћи (идеациони утицај превладава кад се трансфер идеја и норми одвија и без формалног права “вета“ међународних партнера). У прилог другом приступу говори утицај међународних организација и домаћих приватних *think tank* институција, чија је подршка (у спровођењу истраживања и формулисању политика) надлежним државним институцијама била веома значајна у припреми и спровођењу реформи. Аргументација у прилог реформама имала је и своје неприкривено идеолошко утемељење, које је блиско концептима које је у другим земљама заговарала и Светска банка. Коначно, међународни развојни партнери представљали су главни канал за улазак нових идеја у стручну заједницу, али и за умрежавање домаћих стручњака из државне администрације, НВО сектора и са универзитета, који су у процесу одлучивања учествовали углавном радећи на пројектима међународних партнера.

С обзиром на ограничења оба схватања, понуђено је објашњење на основу тзв. коалиционог приступа, које комбинује материјалне подстицаје и утицај идеја, и допушта да транснационални актери могу имати различите нивое и врсте утицаја у зависности од интереса, идеја и капацитета домаћих актера. Централни елемент у овом приступу представља постојање тзв. мањинске традиције која омогућава да се промене одвијају лакше него кад би их „гурали“ искључиво међународни партнери, већ у некој форми неформалне коалиције домаћих и међународних партнера. Уколико се политика према сиромашнима у Србији посматра у дужем периоду, укључујући и период социјализма (период патернализма) и деведесете (квази-патернализам), либерални приступ у којем држава настоји да ефикасно пружа помоћ сиромашнима, јасно разликујући оне испод и изнад нивоа сиромаштва (одређеног могућношћу задовољења минималних животних потреба), насупрот мерама намењеним најширој популацији, представља одступање од вишедеценијске традиције, која је у Србији добила шансу тек после 2000. године. Нова политика

уобличена је на почетку реформе у кругу домаћих стручњака и доносилаца одлука, а реализована уз техничку и финансијску помоћ међународних партнера, у првом реду Светске банке. Одлучујући утицај на реформски процес у области социјалне заштите у периоду 2001-2011. године имао је узак и релативно затворен круг чланова стручне заједнице, као неформалне мреже експерата који су у исто време тесно сарађујући са међународним партнерима и домаћим доносиоцима, осигурали континуитет у главним идејама и правцима јавних политика. На тај начин, умањени су изгледи за преиспитивање владајуће парадигме и уплив алтернативних идеја и концепата. На основу изложених аргумената може се оценити да је трећа посебна хипотеза делимично потврђена, с обзиром да је поред експертског ауторитета транснационалних актера (с обзиром да није било преиспитивања концепта који су они заговарали), веома важну улогу у одржању реформског курса имала финансијска зависност земље од иностранства и интереси домаћих актера који је ограничавао круг актера и уплив алтернативних концепата у јавне политике у области социјалне заштите.

Досадашњи степен формираности заједничке социјалне политике на нивоу Европске уније и искуство Србије у досадашњем току процеса европских интеграција, као предмет четвртог поглавља, потврдили су четврту посебну хипотезу. Показано је, наиме, да напредовање Србије у процесу притупања Европској унији не доприноси већем утицају ЕУ у односу на друге транснационалне актере у процесу креирања политика у области смањења сиромаштва и унапређења социјалног укључивања.

Европска унија у првим годинама транзиције, кад су спроведене кључне реформе у области социјалне заштите није имала запажену улогу. Њена финансијска помоћ била је усмерена, пре свега, на задовољавање хуманитарних потреба и подршку обнови економске и друштвене инфраструктуре, док су реформски закони доношени под одлучујућим утицајем Светске банке. Исто се може рећи и за Стратегију за смањење сиромаштва, у којој је као главни циљ постављено смањење апсолутног сиромаштва, као мере задовољења минималних животних потреба (на супрот релативном, које користи ЕУ и који прати раст просечног дохода у



друштву). Ипак, стратешки правци из ССС били су дефинисани на линији циљева и стратегија социјалне укључености у ЕУ и интегрисани у значајној мери у секторске политике, што је донекле приближавало концепте Светске банке и ЕУ у овој области. Крајем деценије, процес социјалног укључивања добија на значају, са чиме расте и утицај Европске уније као транснационалног актера. Кључни корак у овој области била је израда Заједничког меморандума о социјалној укључености, који треба да припреми државу кандидата за пуно учешће у Отвореном методу координације у области социјалне заштите и социјалне инклузије. Израдом Меморандума, као и спровођењем Анкете о приходима и условима живота (SILC), која је омогућила да се социјално укључивање и сиромаштво у Србији прате по методологији ЕУ, Србија је задовољила формалне захтеве ЕУ, али је истовремено боље сагледан суштински раскорак у овој области који би Србија до чланства требало да премости. Прво истраживање сиромаштва спроведено према методологији Еуростата показало је да Србија има вишу стопу сиромаштва од свих чланица ЕУ, као и висок ризик сиромаштва и социјалне искључености, знатно изнад просека ЕУ. Кад је реч о државној подршци сиромашнима, социјална помоћ у Србији сматра се добро таргетираном ка најугроженијима, са недовољним обухватом и неадакватна по износу, док су укупни расходи тек на почетку друге деценије 20. века, достигли ниво просека ЕУ.

У извештајима Европске комисије из 2010. и 2011. упозорава се да борба против сиромаштва и социјалног искључивања и даље представља изазов за Србију и указује на озбиљне проблеме на тржишту рада, и несклад између понуде и потражње за радом које Србија морати да отклони на путу ка чланству у ЕУ. Упркос усвајању смерница ЕУ у области запошљавања у Националној стратегији запошљавања (2005-2010), разлика у кључним показатељима на тржишту рада између Републике Србије и ЕУ остаје велика, а приближавање просечним показатељима ЕУ остаје један од суштинских изазова у процесу приступања Унији. Србија је у 2013. имала значајно нижу стопу запослености (47,5%), стопу незапослености у односу на ЕУ28, а посебно велики проблем представља незапосленост младих. Неповољни показатељи на тржишту рада последица су и вишегодишњег недовољног улагања у активне мере

тржишта рада, слабог функционисања система активације корисника новчане социјалне помоћи, али и дугогодишње примене решења са негативним утицајем на тржиште рада у другим областима, пре свега у домену пореске и привредне политике.

С друге стране, непостојање заједничке социјалне политике ЕУ и одређеног социјалног модела као циља, које оставља државама чланицама и државама кандидатима значајан маневарски простор, онемогућиле су значајнији утицај ЕУ као транснационалног актера. Додатно, сама структура процеса придруживања ЕУ допринела је да се њен утицај у области социјалне политике јави касније у односу на друге транснационалне актере, кад су кључне реформе већ биле спроведене. Тешкоће и неизвесности с којима се суочава ЕУ у погледу будућег институционалног развоја ове политичке и економске интеграције, додатно смањују могућност да се социјални критеријуми добију већу тежину у процесу приступања. На основу изнетих аргумената, може се оценити да је четврта посебна хипотеза потврђена, односно да даље напредовање Србије у процесу европских интеграција, иако намеће обавезу да више раде на конвергенцији са ЕУ у социјалној сфери (усклађеност методологије праћења сиромаштва и социјалне искључености, већи значај активних политика на тржишту рада и др.), не гарантује већи утицај у односу на друге, добро етаблиране транснационалне актере у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања, а пре свих Светску банку.

Након провере потврђености четири посебне хипотезе, може се закључити да је потврђена и општа хипотеза овог рада – да су транснационални актери, нудећи оквир идеја, норми и јавних политика, политичку и техничку подршку домаћим доносиоцима одлука, уз утицај финансијских ограничења на страни Србије, допринели да у креирању политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања превлада либерални концепт.

## ЛИТЕРАТУРА

Adhikary, R. W. (2012). The World Bank's Shift away from Neoliberal Ideology: real or rethoric?. *Policy Futures in Education*, 10 (2), pp. 191-200.

Антонић, С. (2009). *Елита, грађанство и слаба држава: Србија после 2000*. Београд: Службени гласник.

Антонић, С. (2012). *Лоша бесконачност: прилози социологији српског друштва*. Београд: Службени гласник.

Arandarenko, M. (2004). International Advice and Labour Market in South-East Europe. *Global Social Policy*, 4 (1), pp. 27-53.

Арандаренко, М., Голицин, П. (2006). Међународни актери и развој социјалне политике у Србији (од 2000. до 2006. године), у: Д. Вуковић, А. Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 255-275.

Арандаренко, М., Крстић, Г. (2008). *Анализа утицаја политике запошљавања и активних мера тржишта рада у Републици Србији 2003-2007*. Београд: Влада Србије, Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва.

Арандаренко и др. (2008). *Реформе у Србији: достигнућа и изазови*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Arandarenko, M., Jorgoni, E., Stubbs, P. (2009). Socijalni uticaji globalne ekonomske krize na zapadni Balkan. u: D. Vuković, M. Arandarenko (ur.), *Socijalna politika i kriza*, Beograd: Fakultet političkih nauka, str. 17-51.

Арандаренко, М., Авлијаш, С., Ранђеловић, С. Владисављевић, М., Жарковић-Ракић, Ј, (2010). Анализа ефеката Предлога закона о социјалној заштити на расподелу дохотка и сиромаштво у Србији. *Квартални монитор економских трендова и политика у Србији*, 23, стр. 56-63.

Арандаренко, М. (2011). *Тржиште рада у Србији: Трендови, институције, политике*. Београд: Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду.

Arandarenko, M., Uvalic, M. (2014). International Advice and Institutional (Mis)configuration: The Case of Serbia. *Southeastern Europe*, 38 (2-3), pp. 232-249.

Арандаренко, М. (2017). *Неједнаки дохоци, неједнака потрошња*. <http://mons.rs/nejednaki-dohoci-nejednaka-potrosnja> Посећено 31.7.2018.

Archer, C. (1992). *International Organizations*. London: Routledge.

Арсвић, М. (2016). Дугорочне последице економског слома привреде Србије током 90-тих година: динамика потенцијалног БДП у периоду 1989-2015. година. *Квартални монитор економских трендова и политика у Србији*, 44, стр. 46-56.

Бабовић, М. (2010). Економске стратегије домаћинства у Србији 2003-2007, у: С. Цвејић (ур.), *Суживот са реформама: грађани Србије пред изазовима транзицијског наслеђа*. Београд: Чигоја штампа, Филозофски факултет, Институт за социолошка истраживања, стр. 91-124.

Бабовић, М. (2011). Сиромаштво и социјална искљученост – појмови, концепти и примена, у: М. Бабовић (ур.), *Социјално укључивање: концепти, стање, политике*. Београд: SeCons – Група за развојну иницијативу, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета, стр. 13-43.

Barr, N. (1994). Income Transfers: Social Insurance, in: N. Barr. (ed.), *Labor Market and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. New York: Oxford University Press, pp. 192-225.

Barr, N. (2002). Welfare states in Central and Eastern Europe, in: E. B. Kapstein, B. Milanovic (Eds.), *When Markets Fail: Social Policy and Economic Reform*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 27-57.

Бар, Н. (2013). *Економија државе благостања*. Београд: Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум.

Begović, B., Matković, G., Mijatović, B., Popović, D. (2007). *From Poverty to Prosperity: Free Market Based Solutions*. Belgrade: CLDS.

Béland, D., Orenstein, M. (2013), International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach. *Global Social Policy*, 13 (2), pp. 125-143.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.913.8614&rep=rep1&type=pdf>

Посећено: 9.5.2019.

Беговић, Б. (2001а). Југославија и међународне финансијске институције. *Призма: месечне политичке анализе*, април 2001, стр. 24-31.

<http://www.clds.rs/pdf-s/s-prizma-april2001.pdf> Посећено 29.9.2017.

Беговић, Б. (2001б). Донаторска конференција: шаргарепа без штапа? *Призма: месечне политичке анализе*, јун 2001, стр. 15-20.

<http://www.clds.rs/pdf-s/s-prizma-juni2001.pdf> Посећено 29.9.2017.

Беговић, Б., Живковић, Б., Мијатовић, Б. (2000). *Нови модел приватизације у Србији*. Београд, Смедеревска Паланка: Центар за либерално-демократске студије.

Берковић, Е. (1986). *Социјалне неједнакости у Југославији*. Београд: Економика.

Богићевић, Б. (2002). Анализа система државне подршке сиромашнима, у: Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић (ур.), *Сиромаштво и реформа државне помоћи сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 39-70.

Богићевић, Б., Крстић, Г. Мијатовић, Б. (2002). *Сиромаштво и реформа државне помоћи сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Богићевић, Б. (2003). Систем државне подршке сиромашнима у Србији, у: Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић, Б. Милановић (ур.), *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 73-104.

Богићевић, Б., Крстић, Г. Мијатовић, Б., Милановић, Б. (2003). *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Болчић, С. (2013). *Разарање и реконституција друштва: Србија на прелазу у XXI век*. Београд: Службени гласник.

Boughton, J. (2004). *The IMF and the Force of History: Ten Events and Ten Ideas That Have Shaped the Institution*. IMF Working Paper, WP/04/75.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0475.pdf> Посећено 29.7.2018.

Бурдије, П. (1999). *Сигнална светла*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Burne, D. (2005). *Social exclusion*. London: Open University Press.

Ван Вејенберге, Е. (2012). Затегање мреже – Светска банка и наметнута реформа политике, у: В. Михњенко, К. Берч (ур), *Успон и пад неолиберализма: крај једног економског поретка?* Београд: Завод за уџбенике, стр. 113-131.

Van Dijk, T. A. (1993). Principles of critical discourse analysis. *Discourse and Society*, 4 (2), pp. 249-283.

Van Dijk, T. A. (1995) Aims of Critical Discourse Analysis. *Japanese Discourse*, I, pp. 17-27.

Вацић, З., Мијатовић, Б. (ур.) (2003). *Стратегија реформи*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Vetterlein, A. (2013). The Role of the World Bank and the International Monetary Fund in poverty reduction: limits of policy change, in: R. Surrender, R. Walker (ed.), *Social Policy in a Developing World*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 37-57.

Видановић, В. (2013). *Социјалне последице транзиције у Србији*. Београд: Задужбина Андрејевић.

Влада Републике Србије (2003). *Стратегија за смањење сиромаштва*. Београд: Влада Републике Србије. [http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji\\_cyr.pdf](http://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/211704/strategija-za-smanjenje-siromastva-u-srbiji_cyr.pdf) Посећено 19.05.2017.

Влада Републике Србије (2005а). *Стратегија развоја социјалне заштите*. Београд: Влада Републике Србије.

<https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php> Посећено 10.03.2019.

Влада Републике Србије (2005б). *Први извештај о имплементацији Стратегије за смањење сиромаштва у Србији*. <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/06/Prvi-izvestaj-o-implementaciji-SSS.pdf> Посећено 20.05.2017.

Влада Републике Србије (2007). *Други извештај о имплементацији Стратегије за смањење сиромаштва*. <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/06/Drugi-izvestaj-o-implementaciji-SSS-2-8-2007.pdf> Посећено 20.05.2017.

Влада Републике Србије (2010). *Праћење социјалне укључености у Србији: преглед и тренутно стање социјалне укључености у Србији на основу праћења европских и националних индикатора*. <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/04/Pregled-stanja-socijalne-ukljucenosti-u-Srbiji-jul-2010.pdf> Посећено 23.05.2017.

Влада Републике Србије (2011). *Први Национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије. <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf> Посећено 20.05.2017.

Влада Републике Србије (2014). *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији: Преглед и стање социјалне искључености и сиромаштва за период 2011-2014. године са приоритетима за наредни период*. Београд: Влада Републике Србије.

<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva-final.pdf> Посећено 22.7.2017.

*Водич кроз Споразум о стабилизацији и придруживању* (друго допуњено издање) (2008). Београд: ISAC фонд.

Вратуша, В. (2008). Раскорак између жеља и стварности у процесу и пројекту приватизације и партиципације у Србији почетком XXI века у упоредној и лонгитудиналној перспективи, у С. Вујовић (ур.), *Друштво ризика: промене, неједнакости и социјални проблеми у данашњој Србији*. Београд: Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду, стр. 135-180.

Вуковић, Д. (2005). *Социјална сигурност и социјална права*. Београд: Факултет политичких наука.

Вуковић, Д. (2006). Европски социјални модел - континуитет и промене, у: Д. Вуковић, А. Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 13-29.

Вуковић, Д. (2009). *Социјална сигурност*. Београд: Факултет политичких наука.

Вуковић, Д. (2011а). *Социјална политика Европске уније*. Београд: Факултет политичких наука.



Вуковић, О. (2011б). Политике социјалног укључивања у ЕУ и Србији у: М. Бабовић (ур.), *Социјално укључивање: концепти, стање, политике*. Београд: SeCons – Група за развојну иницијативу, Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета, стр. 81-112.

Вуковић, Д. (2013). Интереси, мреже и институције – социолошко-правна анализа новог социјалног законодавства Србије. *Социологија*, LV (1), стр. 25-46.

Вуковић, Д. (2017). *Преобликовање неолиберализма: Социјална политика у Србији: социолошко-правна анализа*. Нови Сад: Mediterran.

Вукотић-Цотич, Г. (1992). Доходна неједнакост: учинци економске и социјалне политике, у: А. Пошарац, М. Ратковић, Г. Вукотић-Цотич (ур.), *Социјални проблеми Србије: сиромаштво, незапосленост, социјални трансфери*. Београд: Институт економских наука, стр. 145-162.

Вулетић, В. (2006). *Глобализација*. Зрењанин: Градска народна библиотека “Жарко Зрењанин”.

George, V., Wilding, P. (1976). *Ideology and Social Welfare*. London: Routledge & Keagan Paul.

Геровска-Митев, М. (2006). Дисеминација европске социјалне политике – инструменти и ефекти, у: Д. Вуковић, А. Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 52-66.

Гиденс, Е. (2003), *Социологија*. Београд: Економски факултет.

Голубовић, З. (2007). *Демократија и глобализација; Свођење рачуна*. Београд: Службени гласник.

Granzow, S. (2000). *Our dream: a world free of poverty*. New York: Oxford University Press.

Група 484 (2003). *Допринос процесу израде Стратегије за смањење сиромаштва*. Београд: Група 484.

<https://grupa484.org.rs/wp-content/uploads/2013/05/Doprinos-procesu-izrade-strategije-za-smanjenje-siromastva-2003.pdf> Посећено 11.12.2017.

Deacon, B. (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: SAGE Publications.

Deacon, B., Lendvai, N., Stubbs, P. (2007). Social policy and international interventions in South East Europe: conclusions, in: B. Deacon, P. Stubbs (Eds.), *Social Policy and International Interventions in South East Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 221-242.

Диман, Д. (2009). Све ближа Унија: увод у европску интеграцију. Београд: Службени гласник.

Динкић, М. (2008). Социјална заштита, у: Д. Вукмировић, Р. Smith Govoni (ур.): *Студија о животном стандарду: Србија 2002-2007*. Београд: Републички завод за статистику.

Ђурић, Д. (2013). *Европски социјални модел*. Београд: Удружење за политичке науке Србије, Подгорица: Факултет политичких наука.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Capitalism of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Европска комисија (2010). *Извештај о напретку Србије за 2010. годину*. SEC (2010), 1330.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf) Посећено 7.5.2018.

Европска комисија (2011). *Саопштење Европске комисије Европском парламенту и Савету: Мишљење комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији*. COM (2011), 668.

[http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/misljenje\\_ek\\_cyr.pdf](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/misljenje_ek_cyr.pdf) Посећено 7.5.2018.

Европска комисија (2012). *Извештај о напретку Србије за 2012. годину*. SEC (2012), 333.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_napretku\\_2012.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_napretku_2012.pdf) Посећено 7.5.2018.

Енциклопедија “Британика“, <https://www.britannica.com>

European Commission (2008) *Renewed Social Agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st Century Europe*, Communication from the Commission, COM (2008), 412 final, Brussels.

<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/07/Renewed-Social-Agenda.pdf>

Посећено 30.4.2018.

European Commission (2010) *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels.

<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> Посећено 30.4.2018.

European Commission (2014). Ex-post evaluation of the Programme for employment and social solidarity – PROGRESS 2007-2013 and recommendations for the successor programmes to PROGRESS 2014-2020.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en> Посећено 4.5.2018.

Жарковић, З. (2009). *Јован Протић, Међународна организација рада: Заједно до решења*. Бизнис и финансије, бр. 52, 2009.

<http://bif.rs/2009/03/jovan-protic-medjunarodna-organizacija-rada-zajedno-do-resenja/>

Посећено 11. маја 2019.

*Закон о финансијској подршци породици са децом*. Службени гласник РС, бр. 16/2002, 115/ 2005, 107/2009.

*Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана.* Службени гласник РС, бр. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 - др. закон и 115/2005.

<https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Zakon%20o%20socijalnoj%20zastiti.pdf>

Посећено 21.3.2019.

*Закон о социјалној заштити,* Службени гласник РС, бр. 24/2011. Преузето са:  
<https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Zakon%20o%20socijalnoj%20zastiti.pdf>

Посећено: 10.3.2019.

ILO (2002) *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): An assessment of the ILO's experience*, Committee on Employment and Social Policy, Geneva: ILO.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms\\_078852.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_078852.pdf)

ILO (2011). Serbia - Decent Work Country Programme 2008-2011.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/policy/wcms\\_167662.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/policy/wcms_167662.pdf)

Посећено 9.1.2018.

*IMF Approves Membership of Federal Republic of Yugoslavia and US\$151 Million in Emergency Post-Conflict Assistance*, Press Release, December 2000.  
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr0075> Посећено 11.3.2019.

IMF (2004). *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*. Washington, D.C.

<https://www.imf.org/external/np/ieo/2004/prspgrgf/eng/report.pdf>

IMF (2005). Serbia and Montenegro: 2005 Article IV Consultation—Staff Report. IMF Country Report No. 05/233

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Serbia-and-Montenegro-Staff-Report-for-the-2005-Article-IV-Consultation-18407> Посећено 29.7.2018.

IMF (2006). Republic of Serbia: 2006 Article IV Consultation and Post-Program Monitoring

Discussions. IMF Country Report No. 06/384

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Serbia-Staff-Report-for-the-2006-Article-IV-Consultation-and-PostProgram-20047> Посећено 29.7.2018.

IMF (2008). Republic of Serbia: 2007 Article IV Consultation—Staff Report. IMF Country Report No. 08/54

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0854.pdf> Посећено 29.7.2018.

IMF (2010). Republic of Serbia: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, Third Review Under the Stand-By Arrangement, and Financing Assurances Review. IMF Country Report No. 10/93

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Serbia-Staff-Report-for-the-2010-Article-IV-Consultation-Third-Review-Under-the-23790> Посећено 29.7.2018.

Јакоби, Т. (2010). Животни стандард - Неодређено незадовољни и дезоријентисани, у: С. Михаиловић (ур.), *Како грађани Србије виде транзицију: истраживање јавног мњења транзиције*. Београд: Friedrich Ebert Stiftung, стр. 47-57.

Jacoby, W. (2006). Inspiration, Coalition, and Substitution: External Influences on Postcommunist Transformations. *World Politics*, 58 (4), pp. 623-651. Jacoby, W. (2008).

Jacoby, W. (2008). Minority Traditions and Postcommunist Politics: How Do IGOs Matter?, in: M. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (Eds.), *Transnational Actors in Central and European Transitions*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, pp. 56-76.

Јововић, Д. (1997). *Међународне финансијске институције: положај и интереси СР Југославије*. Београд: Међународна политика, Службени лист СРЈ, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Институт за међународну политику и привреду.

Kapstein, E. Milanovic, M. (2003). *Income and Influence: Social Policy in Emerging Market Economies*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Klugman, J. (ed.) (2002). *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 1. Washington: World Bank.

Кнежевић-Предић, В. (1997). Социјална политика Европске уније, у: *Социјални рад и социјална политика: зборник радова 3*, стр. 201-217.

Ковачевић, Љ. (2006). Извори комунитарног и социјалног права, у: Д. Вуковић, А. Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 67-93.

Комисија европских заједница (2006). *Извештај о напретку Републике Србије у 2006. год.* SEC (2006), 1389.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2006\\_sr.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_ek_srbija_2006_sr.pdf) Посећено 7.5.2018.

Комисија европских заједница (2007). *Извештај о напретку Републике Србије у 2007. год.* SEC (2007), 11435.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_ek\\_2007\\_sr.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_ek_2007_sr.pdf) Посећено 7.5.2018.

Комисија европских заједница (2008). *Извештај о напретку Републике Србије у 2008. год.* SEC (2008), 2698 final.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_ek\\_srbija\\_2008\\_sr.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_ek_srbija_2008_sr.pdf) Посећено 7.5.2018.

Комисија европских заједница (2009). Извештај о напретку Србије за 2009. СЕК (2009) 1339.

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_sa\\_statistickim\\_aneksom\\_2009\\_cir.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_sa_statistickim_aneksom_2009_cir.pdf) Посећено 7.5.2018.

Крстић, Г. (1998). Узроци и последице сиве економије у Југославији, у: М. Николић (ур.), *Социјална политика у транзицији*. Београд: Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, стр. 387-406.

Крстић, Г. (2002). Сиромаштво и неједнакост дохотка, у: Б. Богићевић, Г. Крстић и Б. Мијатовић (ур.), *Сиромаштво и реформа државне помоћи сиромашнима*. Београд: ЦЛДС, стр. 9-38.

Крстић, Г. (2003). Профил сиромаштва у Србији у 2002., у: Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић, Б. Милановић (ур.), *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*. Београд: ЦЛДС, Министарство за социјална питања, стр. 9-44.

Крстић, Г. (2008). Профил сиромаштва у Србији у периоду 2002-2007, у: Д. Вукмировић, R. Smith Govoni (ур.): *Студија о животном стандарду: Србија 2002-2007*. Београд: Републички завод за статистику.

Крстић, Г., Стојановић, Б. (2001). *Основе реформе тржишта рада у Србији*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, Економски институт.

Крстић, Г., Sulla, V. (2007). Основни документ о трендовима и профили сиромаштва у Србији: 2004-2006.

<http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/TrendsProfileofPovertySerbia0406SRPF.pdf>

Посећено 29.7.2018.

Лађевац, И., Ђукановић, Д. (2011). Република Србија и Међународна организација рада, у: у: Међународна научна конференција “Улога и место Србије у међународним организацијама, *Србија и међународне организације*. Београд: Институт за међународну политику и привреду, стр. 284-295.

Лазих, Д. (2000). *Југославија и међународна заједница*. Београд: Центар за антиратну акцију – Политички тим 2000.

Лазих, М. (2011). *Чекајући капитализам: настанак нових класних односа у Србији*. Београд: Службени гласник.

Лакићевић, Д. (1982). Увод у социјалну политику. Београд: Савремена администрација.

Лакићевић, М. (1997). Појам сиромаштва и теорије о сиромаштву, у *Социјални рад и социјална политика: зборник радова*, стр. 119-135.

Лакићевић, М. (2013). *Социјална политика*. Београд: Универзитет у Београду – Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију.

Lendvai, N. (2009). *Variety of Post-communist welfare: Europeanisation and emerging welfare regimes in the New EU Member States*. Paper for the RC-19, Montreal.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.581.8457&rep=rep1&type=pdf>

Посећено 6.5.2018.

Lendvai, N., Stubbs, P. (2007). Policies as Translation: situating trans-national social policies, in: S. Hodgson, Z. Irving (Eds.), *Policy Reconsidered: meanings, politics and practices*. Bristol: Policy Press, pp. 173-189.

Lisbon European Council, 23-24 March 2000, Presidency Conclusions, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm)

Лончар, Ј., Спасојевић, Д. (2010). Институционални механизми сарадње државе и цивилног друштва, у: В. Павловић, З. Стојиљковић (ур.), *Савремена држава:*



структура и социјалне функције. Београд: Konrad Adenauer Stiftung, Факултет политичких наука, Центар за демократију, стр. 173-193.

Лошонц, А. (2013). “Неолиберализам”: дискурс или идеологија?, у: Подунавац, М., Пауновић, Ж. (ур.), *Политика - наука и професија*. Београд: Факултет политичких наука и Удружење за политичке науке Србије, стр. 87-110.

Magnusson, L. (2010). *After Lisbon – Social Europe at the crossroads?* Working Paper 2010.01. Brussels: European Trade Union Institute.

<https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/After-Lisbon-Social-Europe-at-the-crossroads> Посећено 2.5.2018.

Макливи, Џ. (2012). Поновно стварање државе благостања – од сигурносне мреже до трамбулине, у: В. Михњенко, К. Берч, *Успон и пад неолиберализма: крај једног економског поретка?* Београд: Завод за уџбенике, стр. 155-173.

Максић, М. (2000). Нова спољна политика: полазне основе, стратешки правци, у: Б. Алендар (ур.), *Југославија и свет после 2000: прилози за алтернативну спољну политику*. Београд: Европски покрет у Србији, стр. 17-26.

Marsh, D., Stoker, G. (2005). *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Матковић, Г. (2003). Реформе социјалног сектора, у Д. Хибер: *Стратегија реформи: говори и текстови са конференције Стратегија реформи одржане 15. септембра 2001. године*, Београд, ЦЛДС, стр. 23-26.

Матковић, Г., Симић, С. (2005). Реформа друштвене инфраструктуре, у: Б. Беговић и Б. Мијатовић (ур.), *Четири године транзиције у Србији*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 345-362.

Матковић, Г., Мијатовић, Б. (2009). *Анализа утицаја државне финансијске подршке сиромашнима*. Београд: Влада Републике Србије – Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва.

Матковић, Г., Мијатовић, Б., Петровић, М. (2010). Утицај кризе на тржиште радне снаге и животни стандард у Србији. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Матковић, Г. (2014). *Мерење сиромаштва – теоријски концепти, стање и препоруке за Републику Србију*. Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва.

Матковић, Г. (2017). Држава благостања у земљама Западног Балкана – изазови и опције. Београд: Центар за социјалну политику.

Мијатовић, Б. (2002а). Људска права против слободе, у Б. Мијатовић и други: *Полемика о либерализму, Радни документи бр. 3*. Београд: Центар за либерално демократске студије.

<http://www.clds.rs/dokumenti/R-Mijatovic1.pdf> Посећено 22.4. 2019.

Мијатовић, Б. (2002б). Краткорочна реформа система државне подршке сиромашнима, у: Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић (ур.), *Сиромаштво и реформа државне помоћи сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 71-111.

Мијатовић, Б. (2003а). Предлог реформи финансијске помоћи сиромашнима, у: Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић, Б. Милановић (ур.), *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 105-142.

Мијатовић, Б. (2003б). Начела нове социјалне политике, у Д. Хибер: *Стратегија реформи: говори и текстови са конференције Стратегија реформи одржане 15. септембра 2001. године*, Београд, ЦЛДС, стр. 43-51.

Мијатовић, Б. (2003в). Сиромаштво и социјална заштита, у З. Вацић, Б. Мијатовић (ур.), *Стратегија реформи*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 350-361.

Мијатовић, Б. (2005). *Општи преглед транзиције у Србији*, у: Б. Беговић и Б. Мијатовић (ур.), *Четири године транзиције у Србији*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 9-34.

Мијатовић, Б. (2014). *Сиромаштво у Србији 2011, 2012. и 2013. године*. Београд: Влада Републике Србије - Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва. <http://www.clds.rs/newsite/Siromastvo-u-Srbiji-2011-2012-2013.pdf> Посећено 23.3.2019.

Мијатовић, Б. (2015). *Сиромаштво у Србији у 2014. години*. Београд: Центар за либерално демократске студије. <http://www.clds.rs/newsite/Siromastvo%20u%20Srbiji%202014%20a.pdf> Посећено 11. маја 2019.

Милосављевић, М. (1984). *Социјална сигурност у самоуправном друштву*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Милосављевић, М. (1998). Основне карактеристике социјалне ситуације и социјалне политике југословенског друштва крајем деведесетих, у: М. Николић (ур.), *Социјална политика у транзицији*. Београд: Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, стр. 1-38.

Милосављевић, М. (2002). *Социјални рад на међи векова*. Београд: Драганић.

Милосављевић, М. (2003). *Девијације и друштво*. Београд: Драганић.

Милосављевић, М. (2013). *Социјална истраживања*. Београд: Службени гласник, Фондација „Солидарност Србије“.

Mishra, R. (1981). *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare*. London: The MacMillan Press.

Мишчевић, Т. (2009а). *Процес европске интеграције Србије*. Београд: Мисија ОЕБС у Србији.

Мишчевић, Т. (2009б). *Придруживање Европској унији*. Београд: Службени гласник.

Накарада, Р. (2004). Глобализација и транзиција, у: Л. Секел и Ј. Теокаревић (ур.), *Транзиција деценију после: поуке и перспективе*. Београд: Институт за европске студије, стр. 192-216.

Недовић, С. (2005). *Држава благостања: идеје и политика*. Београд: Центар за унапређивање правних студија и Центар за слободне изборе и демократију.

Ненадовић, А. (2000). СР Југославија и свет: трагичан раскорак, у: Б. Алендер, *Југославија и свет после 2000: прилози за алтернативну спољну политику*. Београд: Европски покрет у Србији, стр. 9-13.

Неш, К. (2006). *Савремена политичка социологија: глобализација, политика и моћ*. Београд: Службени гласник.

O'Brien (2014). Global Labour Policy, in: N. Yeates (Ed.), *Understanding Global Social Policy*. Bristol: Policy Press, pp. 131-158.

Orenstein, M., Bloom, S., Lindstrom, N. (2008). A Fourth Dimension of Transition, in: M. A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (Eds.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 1-18.

Orenstein, M., Deacon, B. (2014). Global pensions and social protection policy, in: N. Yeates (Ed.), *Understanding Global Social Policy*. Bristol: Policy Press, pp. 187-208.

Orenstein, M. (2008a). *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton: Princeton University Press.

Orenstein, M. (2008b). Postcommunist Welfare States. *Journal of Democracy*, 19 (4), pp. 80-94.

Orenstein, M., Haas, M. R. (2005) Globalization and the Future of Welfare States in the Post-Communist East-Central European Countries, in: M. Glatzer, D. Rueschemeyer (Eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 130-152.

Орлић, Д. (2010). Србија и европске интеграције – дуг процес стабилизације и прилагођавања. *Социолошки преглед*, XLIV (4), стр. 639-656.

- Офе, К. (1999). *Модерност и држава*. Београд: Филип Вишњић.
- Parsons, C. (2007). *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Перишић, Н. (2007). Европске социјалне вредности (“Трошак” и границе проширења Европске уније). *Социјална мисао*, 3/2007, стр. 23-37.
- Перишић, Н. (2008а). *Социјална политика – изазови и перспективе европеизације*, Београд: Задужбина Андрејевић.
- Перишић, Н. (2008б). Европска политика запослености, у: Д. Вуковић, М. Арандаренко (ур.). *Тржиште рада и политика запослености*. Београд: Факултет политичких наука.
- Перишић, Н. (2011). Промена актера социјалне сигурности. *Годишњак ФПН (5)*, стр. 473-491.
- Perišić, N., Vidojević, J. (2015). Responses of the Serbian Welfare State to the Global Economic Crisis. *Revija za socijalnu politiku*, 2, str. 177-194.
- Перишић, Н. (2016а). *Социјална сигурност: појмови и програми*. Београд: Факултет политичких наука.
- Перишић, Н. (2016б). Нови односи јавног и цивилног сектора – партнерства и уговарање у обезбеђивању социјалне сигурности у Србији. *Социолошки преглед*, L (3), стр. 347-370.
- Петровић, М. (2010). Савремена политика социјалне укључености и развој социјалне димензије ЕУ, у: М. Бабовић (ур.), *Изазови нове социјалне политике: социјална укљученост у ЕУ и Србији*. Београд: SeCons – Група за развојну иницијативу. стр. 50-74.
- Петровић, М. (2011). *Социјална помоћ и активација у Србији: у потрази за инклузивним решењима*. Београд: ЦЛДС.

Podboj, M. (2011). Manipulacija u političkom diskursu – kritički pristup. *Hrvatistika: studentski jezikoslovni časopis*, 5 (5), стр. 123-133.

<https://hrcak.srce.hr/81700> Посећено 12.8.2018.

Полањи, К. (2003). *Велика трансформација: политичка и економска исходишта нашег времена*. Београд: Филип Вишњић.

Пошарац, А. (1992). Сиромаштво у Србији без покрајина 1978-1990, у: А. Пошарац, М. Ратковић, Г. Вукотић-Цотич (ур.), *Социјални проблеми Србије: сиромаштво, незапосленост, социјални трансфери*. Београд: Институт економских наука, стр. 9-81.

Пошарац, А. (1995). Пауперизација становништва у Србији – један од основних узрока потиснутости цивилног друштва, у В. Павловић (ур.), *Потиснуто цивилно друштво*. Београд: Еко центар, стр. 329-368.

Прокопијевић, М. (2009). *Европска унија: Увод*. Београд: Службени гласник.

Радовановић, М. (1983). *Социологија беде и пауперизације*. Горњи Милановац: Дечје новине.

Ратковић, М. (1992). Незапосленост и политика тржишта рада у Србији, у: А. Пошарац, М. Ратковић, Г. Вукотић-Цотич (ур.), *Социјални проблеми Србије: сиромаштво, незапосленост, социјални трансфери*. Београд: Институт економских наука, стр. 85-141.

Републички завод за статистику (2013). *Сиромаштво и социјална неједнакост у Републици Србији*. Саопштење бр. 366. Београд: Републички завод за статистику Србије.

Retrospective evaluation of CARDS programmes in Serbia: Final Evaluation Report, September 2009.

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial\\_assistance/cards/evaluation-reports/04-fr\\_cards\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/cards/evaluation-reports/04-fr_cards_serbia.pdf) Посећено 4.5.2018.

Ружица М. (2010). Држава и/или тржиште – неолиберализам и/или социјалдемократија, у: С. Михаиловић (ур.), *Како грађани Србије виде транзицију: истраживање јавног мњења транзиције*. Београд: Friedrich Ebert Stiftung, стр. 29-46.

Sapir, A. et al. (2003). *An agenda for a growing Europe: Making the EU Economic System Delive*. Brussels. [http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/agenda\\_en.pdf](http://edz.bib.uni-mannheim.de/daten/edz-mr/pbs/agenda_en.pdf)  
Посећено 2.5.2018.

Sauer, M. (2006). Типологије држава благостања – могућа класификација Србије, у: Д. Вуковић, А. Чекеревац (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 189-207.

Сен. А. (2002). *Развој као слобода*. Београд: Филип Вишњић.

Светска банка (2009). Србија: Како са мање урадити више. Извештај Бр. 48620-YF.

[http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia\\_PER\\_srb\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia_PER_srb_web.pdf)

Посећено 25.6.2018.

SeCons (2010). *Актери у процесу социјалног искључивања: Извештај из акционог истраживања (2010)*. Београд: SeCons група за развојну иницијативу.

<https://www.secons.net/files/publications/44-Actors%20in%20the%20Social%20Inclusion%20Process.%20Action%20Research%20Report.pdf> Посећено 20.8.2018.

Sørensen, G. (2004). *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*, Palgrave New York: MacMillan.

Спикер, П. (2013). *Социјална политика: Теорија и пракса*. Београд: Факултет политичких наука.

Spicker, P. (2012). Poverty, democratic governance and poverty reduction strategies.

<http://www.spicker.uk/open-access/2012%20Poverty%20and%20democratic%20governance.pdf> Посећено 7.4.2019.

Стојановић, Б. (2003). Нацрт Закона о раду – корак ка тржишној привреди, у: З. Вацић, Б. Мијатовић (ур.), *Стратегија реформи*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 71-82.

Стојиљковић, З. (ур.) (2011). *Србија у лавиринтима транзиције: огледи из политичке социологије савременог друштва*. Београд: Службени гласник.

Sheyholislami, J. (2001) Critical Discourse Analysis, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.644.2884&rep=rep1&type=pdf> Посећено 19.6.2018.

Stubbs, P., Lendvai, N. (2008) International Actors and the Making of Social Policy in South Eastern Europe: Framing New Approaches, in: S. Dehnert (Ed.), *Reframing Social Policy: Actors, Dimensions and Reforms*. Skopje: Faculty of Philosophy, Institute of Social Work and Social Policy, pp. 44-63.

Ступар, М. (1963). *Социјална политика*. Београд: Рад.

Taylor-Gooby (2004). New Risks and Social Change, in: P. Taylor-Gooby (Ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-28.

Тејлор, П. (2010). *Крај европске интеграције: разматрање антиевропеизма*. Београд: Албатрос плус, Службени гласник.

Tenorio, E. H. (2011). Critical Discourse Analysis, An overview. *Nordic Journal of English Studies*, 10 (1), pp. 183-210.

Titmuss, R. (1974). *Social policy: an introduction*. London: George Allen & Unwin.



Трејб, О. (2006.) Уставни уговор ЕУ и будућност државе благостања у Европи, у: Д. Вуковић, А. Чекеревач (ур.), *Социјална политика у процесу европских интеграција*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 13-29.

UNDP (2006). *Assessment of Development Results: Serbia*.  
[http://web.undp.org/evaluation/documents/ADR/ADR\\_Reports/ADR\\_Serbia\\_Web.pdf](http://web.undp.org/evaluation/documents/ADR/ADR_Reports/ADR_Serbia_Web.pdf)

Посећено 14.1.2018.

UNDP (2010). *Terminal Outcome Evaluation of the UNDP Serbia Country Programme Document (CPD) 2005-2009*.

[http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2011\\_12/UNDP\\_CPD\\_Evaluation\\_Report.pdf](http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2011_12/UNDP_CPD_Evaluation_Report.pdf) Посећено 1.5.2019.

Увалић, М. (2012). *Транзиција у Србији: ка бољој будућности*. Београд: Завод за уџбенике.

Uvalic, M. (2013). Why has Serbia not been a frontrunner?, in: P. Here, G. Turley (Eds.), *Handbook of the Economics and Political Economy of Transition*. London and New York: Routledge, pp. 365-375.

Fairclough, N. (2001). *Critical Discourse Analysis*. International Advances in Engineering and Technology, 7. pp. 452-487.  
[https://www.researchgate.net/publication/281506450\\_Critical\\_Discourse\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/281506450_Critical_Discourse_Analysis)

Посећено 23.6.2018.

Fairclough (2013). Critical discourse analysis and critical policy studies, *Critical Policy Studies*, 7 (2), pp. 177-197.

Fenger, H. J. M. (2007). Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology. *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*.

[http://www.learneurope.eu/files/9913/7483/4204/Welfare\\_regimes\\_in\\_Central\\_and\\_Eastern\\_Europe.pdf](http://www.learneurope.eu/files/9913/7483/4204/Welfare_regimes_in_Central_and_Eastern_Europe.pdf) Посећено 26.08.2017.

Forder, A., Caslin, T., Ponton, G., Walklate, S. (1984). *Theories of Welfare*. London: Routledge and Kegan Paul.

Хајек, Ф. А. (2002). *Студије из филозофије, политике и економије*. PAIDEIA: Београд.

Hantrais, L. (2000). *Social Policy in the European Union*. London: MacMillan Press.

Харви, Д. (2012). Кратка историја неолиберализма. Нови Сад: Mediterran.

Хелд, Д. (2003). Дебате о глобализацији, у: В. Вулетић (ур.), *Глобализација – мит или стварност: социолошка хрестоматија*. Београд: Завод за издавање уџбеника, стр. 48-60.

Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J. (2003). Rethinking Globalization: An Analytical Framework, in: D. Held i A. McGrew (Eds.), *The Global Transformations reader: an Introduction to the globalization debate*. Cambridge: Polity Press, pp. 67-74.

Хибер, Д. (2005). Ново економско законодавство, у: Б. Беговић и Б. Мијатовић (ур.), *Четири године транзиције у Србији*. Београд: Центар за либерално-демократске студије, стр. 241-262.

Хрустић, Х. (2011). Улога Светске банке у развојној стратегији Србије, у: Међународна научна конференција “Улога и место Србије у међународним организацијама, *Србија и међународне организације*. Београд: Институт за међународну политику и привреду, стр. 30-43.

Cammack, P. (2004). What the World Bank Means by Poverty Reduction, and Why It Matters, *New Political Economy*, 9 (2): pp. 189-211.

Cashin, P., Mauro, P., Pattillo, C., Sahay, R. (2001). *Macroeconomic Policies and Poverty Reduction: Stylized Facts and an Overview of Research*. IMF Working Paper, WP/01/135.

<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=285088095002025117080074074072099091001020039072045089028046004126122016050013034037083095006115031110101001010048095093089126001105093027104085090088010123109030016094023120089078069003000022110&EXT=pdf>

Посећено: 1.5.2019.

Cechin-Christa, P., Mihut, A., Dobrin, G. I., Blaj, S. (2013). The Social Policy of the European Union. *International Journal of Business and Social Science*, 4 (10), <https://pdfs.semanticscholar.org/6c25/832eb2a9787523adb6b3b801875ad620334e.pdf>

Посећено 1.5.2018.

Цвејић, С. (2010). Пост-транзициона Србија: Избор или нужност?, у: С. Цвејић (ур.), *Суживот са реформама: грађани Србије пред изазовима транзицијског наслеђа*. Београд: Чигоја штампа, Филозофски факултет, Институт за социолошка истраживања, стр. 11-36.

Цвејић, С., Вуковић, О. (2010). Социјална укљученост у Србији, у: М. Бабовић (ур.), *Изазови нове социјалне политике: социјална укљученост у ЕУ и Србији*. Београд: SeCons – Група за развојну иницијативу.

Commission of the European Communities (1993). *Green Paper – European Social Policy: Options for the Union*, COM (93), 551 final. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/434c867b-615c-45bc-950b-2512022c2e8b/language-en> Посећено 1.5.2018.

Commission of the European Communities (1994). *European Social Policy – A way forward for the Union: A White Paper*. COM (94), 333 final. Brussels.

[http://aei.pitt.edu/1118/1/social\\_policy\\_white\\_paper\\_COM\\_94\\_333\\_A.pdf](http://aei.pitt.edu/1118/1/social_policy_white_paper_COM_94_333_A.pdf) Посећено 1.5.2018.

Council of the European Union (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Brussels.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf) Посећено 20.5.2018.

Cousins, M. (2005). *European Welfare States: Comparative Perspectives*. London: SAGE Publications.

Чекеревац, А. (1997а). Сиромаштво у развијеним земљама тржишне привреде. *Социјални рад и социјална политика*, 1997/3, стр. 147-160.

Чекеревац, А. (1997б). Социјална политика савременог света, у: С. Сокић (ур.), *Ка савременом друштву: процеси транзиције*. Београд: Факултет политичких наука, Центар за друштвено-економске студије.

Чекеревац, А. (2005). *Међународна социјална политика*. Београд: Леком.

Чекеревац, А. (2007а). Глобализација и реформа социјалне политике. *Годишњак ФПН*, 1 (1), стр. 367-385.

Чекеревац, А. (2007б). Реформа образовања у Србији, у: Д. Вуковић, А. Чекеревац (ур.), *Социјална политика и социјалне реформе*. Београд: Факултет политичких наука, стр. 148-165.

Čekerevac, A, Perišić, N. (2015). Emerging of the Socialist Welfare State in Serbia and Montenegro. *Serbian Political Thought*, VII/11, pp. 149-171.

Чосудовски, М. (2010). *Глобализација сиромаштва и нови светски поредак*. Београд: Артист.

Шефер, Б. (1998). Економска транзиција и социјална политика, у: М. Николић (ур.), *Социјална политика у транзицији*. Београд: Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, стр. 371-386.

Шолте, Ј. А. (2009). *Глобализација: критички увод*. Подгорица: ЦИД.

Walters, M. (2001). *Globalization*. London and New York: Routledge.

Whyman, P. B., Baimbridge, M., Mullen, A. (2012). *The Political Economy of the European Social Model*. London and New York: Routledge.

Woods, N. (2006). *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.

Woodward, S. (1995). *Socialist Unemployment: the political economy of Yugoslavia: 1945-1990*. Princeton: Princeton University Press.

World Bank (1990). *World Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.

World Bank (1997). *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2000a). *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank (2000b). *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe: A Regional Strategy Paper*. Washington DC: World Bank. Report No. 20264.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/879101468770385528/pdf/multi-page.pdf>

Посећено 25.09.2017.

World Bank (2001a). *Breaking with the past: The Path to Stability and Growth: Volume 1: The Economic, Social and Institutional Reform Agenda*, Report No. 27034, <http://documents.worldbank.org/curated/en/462771468777607107/pdf/270340Breaking1blic10see0also022267.pdf>

World Bank (2001b). *Federal Republic of Yugoslavia Transitional Support Strategy*. Report No. 22090-YU. <http://documents.worldbank.org/curated/en/929731468777900118/pdf/multi0page.pdf>

Посећено 12.09.2017.

World Bank (2003). *Serbia and Montenegro Poverty Assessment, Vol. 1: Executive Summary*. Report No. 26011-YU.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14660/260110YU0v.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Посећено 23.4.2019.

World Bank (2004). *Country Assistance Strategy for Serbia and Montenegro*. Report No. 30426-YU.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/902811468759563002/pdf/30426.pdf>

Посећено 5.1.2018.

World Bank (2005a). *Serbia and Montenegro – Social Assistance Special Financing*. Report No. ICCR 11981

<http://documents.worldbank.org/curated/en/885331474481908360/pdf/000020051-20140613030131.pdf> Посећено 4.1.2018.

Посећено 3.1.2018.

World Bank (2005b). *Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of SDR 60.4 Million to Serbia and Montenegro for a Social Sector Adjustment Credit (Serbia)*. Report No. 32320.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/481391468102534289/pdf/323200rev.pdf>

Посећено 4.1.2018.

World Bank (2005c). *Implementation Completion Report on a Credit in the Amount of US\$45 Million to Serbia and Montenegro (Republic of Serbia) for Second Structural Adjustment Credit*. Report No. 34756.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/382471468304270386/pdf/34756.pdf>

Посећено 4.1 2018.

World Bank and IMF (2005). *Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*.

[http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/2005\\_Review\\_Final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/2005_Review_Final.pdf)

World Bank (2007). *Country Assistance Strategy completion Report (CASCR) for the Period FY2005-FY2007: IEG Review*. Report No. 88915.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/558921468100765341/pdf/889150CASCR0R20R0Box385259B00OUO090.pdf>

Посећено 5.1.2018.

World Bank (2007b). *Country Partnership Strategy for the Republic of Serbia for the Period FY08-FY11*. Report No. 41310-YF.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/429451468304224530/pdf/41310optmzd.pdf>

Посећено 5.1.2018.

Yeates, N (2014), The idea of global social policy, in: N. Yeates (Ed.), *Understanding Global Social Policy*. Bristol: Policy Press, pp. 1-18.

### **Интернет странице:**

Делегација Европске уније у Србији: europa.rs

Министарство за европске интеграције: <http://www.mei.gov.rs/>

Министарство финансија: [www.mfin.gov.rs](http://www.mfin.gov.rs)

Међународна организација рада (МОП): ilo.org

Међународни монетарни фонд (ММФ): [imf.org](http://imf.org)

Народна банка Србије: [www.nbs.rs](http://www.nbs.rs)

Програм Уједињених нација за развој (УНДП): [undp.org](http://undp.org)

Светска банка: [worldbank.org](http://worldbank.org)

Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва:  
<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/>

Центар за либерално-демократске студије: [www.clds.rs](http://www.clds.rs)

### **Извори из медија:**

*Влада Србије и МОР потписали Меморандум о промоцији пристојног рада*, 4.12.2008.  
<https://www.ekapija.com/news/207876/vlada-srbije-i-mor-potpisali-memorandum-o-promociji-pristojnog-rada>

### **Остали извори:**

Европски покрет у Србији, презентација “Шта добијамо” Гордане Лазаревић, Европски програми за локалне заједнице – EPOS, 15. април 2005. године.  
[www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/e-programi/downloads/050414-04.ppt](http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/e-programi/downloads/050414-04.ppt) Посећено 4.5.2018.



## БИОГРАФИЈА

Рођен у Београду 26.4.1984. По завршетку основне школе и гимназије у Београду, 2003. године уписао факултет Факултет политичких наука, смер за социјалну политику и социјали рад, на којем је дипломирао 2007. године и стекао звање дипломирани социјални радник. Мастер студије је завршио на истом факултету 2012. години, на смеру за социјалну политику. Професионалну каријеру почео је 2008. године у “Економист медија групи”, где је био новинар “Економист магазина” и месеченика “Предузеће” и “Банкар”, а у једном периоду и помоћник главног и одговорног уредника “Економист магазина”. Од маја 2012. године ради у компанији “Рингиер Аксел Шпрингер”, као новинар дневних листова “Блиц” и “24 сата”. Од јула 2013. године ради у Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, као саветник у кабинету министра, у Прес служби. У априлу 2014. године прелази у Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, где и данас ради, и обавља дужност саветника потпредседнице Владе Србије и министарке грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.