

**РЕФОРМИ НА
СОЦИЈАЛНАТА
ЗАШТИТА ВО СРБИЈА –
НЕОБЕЗБЕДЕНА ПОМОШ
ЗА РАБОТОСПОСОБНИ
КОРИСНИЦИ**

Проф. Д-р Наталија Перишиќ
Оддел за социјална политика и
социјална работа
Факултет за политички науки
Универзитет во Белград
Република Србија

АПСТРАКТ:

Во Србија, транзицијата од социјализам имаше длабоки ефекти во секторот за социјална заштита, сè до 90-тите, а особено по 2000 година. Промените во овој сектор се од легислативна и нормативна природа, но и од идеолошка и парадигматска природа. И додека неповратноста на траекторијата на промени се чини дека не доаѓа предвид, некои важни теми не се ставени во агендата, па дури и ако се ставени, решенијата за нив не биле секогаш јасни. Од една страна, целите кои општеството се обидува да ги следи со и во рамките на својот систем на социјална заштита, се оние во смисла на социјална вклученост на своите корисници, со истовремено спречување и намалување на социјалната исклученост на најранливите граѓани. Од друга страна, мерките со цел за негово извршување беа во голема мера неефективни, или поради нивниот несоодветен дизајн или поради нецелосното спроведување.

Овој труд е структуриран околу теоретската основа на потребите,

**SOCIAL WELFARE
REFORMS IN SERBIA –
UNDELIVERED WELFARE
FOR ABLE-BODIED
BENEFICIARIES**

Prof. Dr. Natalija Perišić
Department of Social Policy and
Social Work
Faculty of Political Sciences
University of Belgrade
Republic of Serbia

ABSTRACT:

In Serbia, transition from socialism has had profounding effects in the social welfare sector, all the way during the 1990s and especially after 2000. Changes in the sector have been of legislative and normative nature, but also of ideological and paradigmatic one. And while the irreversibility of the trajectory of changes seems to be out of the question, some important topics have not been put into the agenda, and even if put, solutions to them have not been always straightforward. On the one hand, objectives the society tries to pursue with and within its social welfare system, are those in terms of social inclusion of its beneficiaries, with simultaneous prevention and reduction of social exclusion of its most vulnerable citizens. On the other hand, measures with a view to its effectuating have been largely ineffective, either due to their inappropriate design or incomplete implementation.

This paper is structured around the theoretical background on needs, their interpretation and translation into social

нивното толкување и премин во социјалните права. Реформите на социјалната заштита во национален контекст се анализирани во централниот дел од овој труд. Акцентот е ставен на реформата на бенефициите од социјалната помош, поточно на социјалната помош во пари (парична социјална помош), на корисниците на таа помош и на изградените излезни стратегии. Целта е да се анализираат предностите и недостатоците на концептот за реформа на социјалната заштита и да се аргументира во корист на неговата трансформација и редицајнирање. Истражувањето е позиционирано во рамките на квалитативната аналитичка рамка.

Клучни зборови: социјална помош, реформи, активирање, корисници, бенефиции.

ВОВЕД

Од 1990 година, реформите на националната социјална држава воопшто, а особено на нејзиниот сектор за социјална заштита, се во насока на прогресивно оддалечување од социјалистичкиот период, вообичаено означен како карактеристичен за прекумерно заштитната улога на државата. Законодавниот контекст на системот на социјална помош е значително трансформиран, особено во својот дел кој ги регулира бенефициите и услугите, со цел да ги одрази идеите на мешаната економија на социјалната помош, индивидуалната одговорност, децентрализацијата и сродните вредности, што резултира со трансфер на значаен дел на обвр-

rights. Social welfare reforms in the national context are analyzed in the central part of the paper. The emphasis is on the reform of social welfare benefits, more precisely, social welfare benefit in cash (*novčana socijalna pomoć*), beneficiaries thereof and the exit strategies designed. The objective is to analyze advantages and disadvantages of the social welfare reform concept deployed, and to argue in favour of its transformation and redesign. The research is positioned within the qualitative analytical framework.

Key words: social welfare, reforms, activation, beneficiaries, benefits.

INTRODUCTION

Since 1990, reforms of the national welfare state in general, and especially of its social welfare sector, have been in the direction of progressive distantiating from the socialist period, usually denoted to be characterized by over-protective role of the state. The legislative context of the social welfare system has become substantially transformed, especially in its part regulating benefits and services, in order to reflect the ideas of mixed economy of welfare, individual responsibility, decentralization and related values, resulting in the transfer of a significant part of supporting obligations to persons and their families.

The economic crisis of 2008 revealed the persistent nature of poverty in many groups of the society in Serbia, despite progress made during 2002–2006. It now seems not only that the concerns of

ските за поддршка на луѓето и нивните семејства.

Економската криза од 2008 година ја откри упорната природа на сиромаштијата во многу групи на општеството во Србија, и покрај напредокот постигнат во текот на 2002-2006 година. Сега се чини не само дека загриженоста за долготрајните и структурирани нееднакости и социјална исклученост на некои групи на населението е реална, но и дека сиромаштијата повторно започна (како и во 1990-тите) како норма на живеење во општеството. Навистина не е изненадувачки што солидарноста во општеството е сè потешко да се најде, тргувана со вредноста на личниот интерес, додека правдата и правичноста почнаа да бидат принципи од втор ред.

Теоретската рамка поставена во овој труд е онаа на потребите, мотивирана од намерата на авторот да понуди пристап кон темата лишен од каква било идеологија. Сепак, инјектирањето на неолибералните и неоконзервативните норми во општествената благосостојба во светот е речиси универзално споменато од авторите, особено оние кои се критички ориентирани. Намерата на авторот на овој труд е да ги анализира претставите за потребите и нивните значења, без да им дадат етикета а приори. Сепак, ќе бидат присутни поимите неолиберализам и неоконзервативизам, не можеше да се прескокнат во описот на системот на социјална заштита во земја во транзиција. Поглавјето за реформите во социјалната заштита во Србија, со централна улога на бенефициите за социјална помош и

a long-lasting and structured inequalities and social exclusion in some groups of the population are realistic, but that the poverty has started again (as in the 1990s) to be the norm of living in the society. It is not really surprising then that the solidarity in the society is increasingly hard to be found, traded-off with the value of self-interest, while the justice and fairness have started to be principles of second order.

The theoretical framework deployed in the paper is that of needs, motivated by the author's intention to offer an approach to the topic deprived of ideology whatsoever. However, the injection of neo-liberal and neo-conservative norms in the social welfare worldwide is almost universally mentioned by authors, especially critically oriented ones. The intention of the author of this paper is to scrutinize the notions of needs and their meanings, without giving them any label *a priori*. Still, notions of neo-liberalism and neo-conservatism will be present, they could not have been skipped in the description of a social welfare system in the transition country. The chapter on social welfare reforms in Serbia, with the central role of social welfare benefits and activation of beneficiaries¹, will present the author's effort to explore in more detail uneasy combinations of elements creating the redesigned system.

¹ Throughout the paper, the author used the term of social welfare beneficiaries to denote only those effectuating the right to the benefit termed material provision (1990-2011) and social welfare benefit in cash (from 2011 now on). The mentioned is not the only, but it is the most important cash benefit, in the social welfare sector in Serbia.

активирање на корисниците¹, ќе ги презентира напорите на авторот да ги истражи подетално комплицираните комбинации на елементи кои создаваат редицајниран систем. И како што тоа го кажа Џек Хејворд: „социјалната држава“ не е статичен субјект: се шири и собира под притисок на околностите, поместувајќи се меѓу минималистичкиот, максималистичкиот принцип и назад, пофлексибилно ако не е интегрирана нормативно и институционално“ (Хејворд, 2012: 2). Реформите во социјалната заштита првенствено ќе бидат анализирани од аспект на нивните последици кон активирање на корисниците на социјална помош, со цел да се овозможи авторот да дојде до квалитативни заклучоци за идните влијанија на активациониот концепт што е востановен.

1. ТЕОРЕТСКА РАМКА: ПОТРЕБИ, НО ЧИИ И КАКВИ?

Концептот на потребите е еден од најфундаменталните и најчесто дебатирани концепти во социјалната политика, кои ја опкружуваат социјалната држава (и благосостојбата) до највисок степен. Во исто време, тој е меѓу најспорните концепти и литературата содржи бројни дефиниции

¹ Во трудот, авторот го употреби терминот корисници на социјална помош за да ги означат само оние кои го остварувале правото на бенефицијата што се нарекува материјално обезбедување (1990-2011) и бенефицијата за социјална помош во готово (од 2011 година натаму). Споменатата не е единствената, но таа е најважната парична бенефиција, во секторот за социјална заштита во Србија.

And as put it by Jack Hayward: „the 'welfare state' is not a static entity: it expands and contracts under the pressure of circumstances, shifting between the minimalist, maximalist and back again more flexibly if it is not integrated normatively and institutionally“ (Hayward, 2012: 2). Social welfare reforms will be primarily scrutinized from the aspect of their consequences towards activation of social welfare beneficiaries, with a view to enabling the author to come to qualitative conclusions on future impacts of the activation concept in place.

THEORETICAL FRAMEWORK: NEEDS, BUT WHOSE AND WHICH?

The concept of needs is among the most fundamental and the most frequently debated concepts in social policy, surrounding the welfare state (and also welfare) to the highest extent. At the same time, it is among the most contested concepts and the literature contains numerous definitions and classifications of needs. One of the most compelling issues about the needs, that will be taken into consideration here, is that articulated within the intrinsic and procedural approaches to needs (Lister, 2017: 180), i.e. the differentiation established between the inherent and interpreted needs (Dean, 2010: 13–29). While it is the truth that there are needs inherent to human beings, both individually and collectively, it is also the truth that needs are interpreted, mediated and constructed, by various stakeholders in societies, with a view to their translating

и класификации на потребите. Едно од најинтересните прашања за потребите, кое ќе се разгледува овде, е она што се артикулира во рамките на внатрешните и процедуралните пристапи кон потребите (Листер, 2017: 180), односно разликата воспоставена помеѓу вродените и интерпретираните потреби (Дин, 2010: 13-29). Иако е вистина дека постојат потреби својствени за човечките суштества, индивидуално и колективно, исто така е и вистина дека потребите се интерпретирани, посредувани и конструирани од различни засегнати страни во општествата, со цел нивно пренесување во политиката и политиките. Не сите потреби можат да бидат или треба да бидат задоволени преку координирана владина акција, а постојат конкурентски аргументи „пред да се донесе одлука за тоа чии потреби за што треба да се исполнат и од кои институциите“ (Листер, 2017: 181).

Вториот е во фокусот на политиката на интерпретација на потребите, најпрво разработена од Ненси Фрејзер во нејзиниот Разговор за потребите од 1989 година (Фрејзер, 1989: 1), со примарен фокус на дискурсите за потребите (т.е. разговор на јазикот на Фрејзер), но исто така и на потребите, како такви. Две прашања се од централно значење во нејзината анализа: „Едно е прашањето дали и како е можно да се направи разлика помеѓу подобрите и полошите толкувања на потребите на луѓето. Другото е прашањето за односот меѓу побарувањата и правата на потребите“ (Фрејзер, 1989: 1). Социјалната политика со својата социјална држава е совршено позиционирана да понуди

into politics and policies. Not all needs can be or should be satisfied through a coordinated Government action, and there are competing arguments „before any decision can be made as to whose needs for what should be met and by whom institutions“ (Lister, 2017: 181).

The latter is in the focus of *the politics of needs interpretation*, first elaborated by Nancy Fraser in her *Needs Talk* of 1989 (Fraser, 1989: 1), with primary focus on discourses about needs (i.e. *talk* in Fraser’s language), but also on needs, as such. Two issues are central to her analysis: “one is the question of whether and how it is possible to distinguish better from worse interpretations of people’s needs. The other is the question of the relationship between needs claims and rights” (Fraser, 1989: 1). Social policy with its welfare state is perfectly positioned to offer (or not) the satisfaction of needs for which it is to consider responsible. As a rule, its poverty reduction policy, whose one segment will be further taken into more detail when the national context is in question, is among the fields that seems to be universally connected with welfare states.

However, not only that there has not to be a direct connection between the needs and (forms of) Government’s reaction, but there are also a variety of reactions through which a need can be satisfied (Spiker, 2013: 106). In the approach of Nancy Fraser, there are three stages that can be observed in the interpretation of needs: (1) the establishment of the political status of needs, (2) their

(или не) задоволување на потребите за кои треба да се смета за одговорна. Како по правило, нејзината политика за намалување на сиромаштијата, чиј еден сегмент понатаму ќе се разработи подетално кога е во прашање националниот контекст, е меѓу областите кои се чини дека се универзално поврзани со социјалните држави.

Меѓутоа, не само што немаше директна поврзаност меѓу потребите и (формите на) реакција на Владата, туку има и различни реакции преку кои може да се задоволи потребата (Спајкер, 2013: 106). Во пристапот на Ненси Фрејзер, постојат три фази кои може да се забележат при толкувањето на потребите: (1) воспоставувањето на политичкиот статус на потребите, (2) нивното практично толкување и (3) нивното задоволство (Фрејзер, 1989: 1).

Прво, постои улога за соодветна или „правилна“ идентификација на потребите, што всушност значи поставување на приоритети, како резултат на конкуренција или борба помеѓу поголемите и помалите потреби, засновани врз „силата на барањето што потребите го претставуваат“ (Листер, 2017: 181). Ова е исто така политизација на потребите, бидејќи јавните политики имаат за цел да ги решат проблемите кои се дефинирани како јавни, што не треба да се смета на кој било начин за автоматски процес: „проблемите кои се предмет на јавни политики може да се вратат во приватна или социјална сфера и исчезнуваат од политичката агенда“ (Кноепфел, Ларуе, Вароне, Хил, 2011: 26). За таа цел има две патеки: дискурс за реприватизација и дискурс

practical interpretation and (3) their satisfaction (Fraser, 1989: 1).

First, there is a role for a proper or „proper“ identification of needs, which actually means setting of priorities, as a result of a competition or a struggle between greater and lesser needs, based on „the strength of the claim which the needs present“ (Lister, 2017: 181). This is also a politicization of needs, since public policies aim to resolve problems which are defined as public ones, which is not to be taken in any way as the automatic process: „problems that have been the object of public policies can return to the private or social sphere and disappear from the political agenda“ (Knoepfel, Larrue, Varone, Hill, 2011: 26). There are two paths to this end: reprivatization discourses and expert needs discourses. The first ones are described as tending to originate from powerful organized groups in the society which have a „monopoly“ over interpretation of needs and can thus, among other things, push some needs back into the informal sphere (Lister, 2017: 182). The meaning of the second ones seems to be obvious and these are expert needs discourses which translate needs into administrative categories, such as poverty, social welfare benefits, beneficiaries, etc. Jonathan Bradshaw’s taxonomy of needs, comprising of normative, felt, expressed and comparative needs comes to the roots of the practical interpretation of needs. Normative are needs that are defined as such by experts, decision makers and practioners – one can have any need whatsoever, but if that need does not happen to be defined as such in

за стручни потреби. Првите се опишуваат како тенденција да потекнуваат од моќни организирани групи во општеството кои имаат „монопол“ во однос на толкувањето на потребите и така, меѓу другото, може да се вратат некои потреби во неформалната сфера (Листер, 2017: 182). Значењето на вторите се чини дека е очигледно и ова се дискурси за стручни потреби кои ги пренесуваат потребите во административни категории, како што се сиромаштијата, придобивките од социјалната помош, корисниците, итн. Таксономија на потребите на Џонатан Бредшо, која се состои од нормативни, чувствувани, изразени и компаративни потреби доаѓа до корените на практичното толкување на потребите. Нормативни се потребите кои се дефинирани како такви од страна на експерти, носители на одлуки и практичари – човек може да има каква било потреба, но ако таквата потреба не се дефинира како таква во прописите, лицето не може да ги задоволи тие потреби. Почувствуваани се оние потреби што се перципираат како такви. Изразени се потребите кои се чувствуваат и се објавуваат јавно, кога тие, по правило, стануваат барања. И компаративните потреби укажуваат на постоењето на различни потреби на различни групи, а само некои од нив би можеле да бидат задоволни (Спајкер, 2013: 302). Тоа не доведува до задоволување на потребите. Дури и ако признато од државата дека треба да се задоволи потребата, постојат бројни начини за тоа: „дали потребата треба да се исполни за секого на универзална основа или треба да се исполни само за одреде-

regulations, he/she cannot satisfy them. Felt are those needs which are perceived as such. Expressed are needs which are felt and declared publicly, when they, as a rule, become demands. And comparative needs point to existence of various needs of various groups with only some of them that could be satisfied (Spiker, 2013: 302). That brings us to the satisfaction of needs. Even if acknowledged by the state that a need should be satisfied, there are numerous avenues for this: „should the need be met for everyone on a universal basis or should it be met only for particular targeted groups [...] should the need be translated into a clear right or should it be satisfied on the basis of professional or bureaucratic discretion“ (Lister, 2017: 191). Here, based on still another taxonomy of needs – circumstantial, particular, common and universal needs, Hartley Dean makes differences between four welfare state approaches. The first approach, derived from circumstantial needs, result in conditional welfare policies; the second, based on particular needs, is designed to offer targeted forms of support; the third, with its common needs, has the premise of risk sharing and the fourth starts from social citizenship rights since, due to its orientation towards universal need (Dean, 2010: 146).

As already enshrined, the needs and the discourse of needs can be put, among other things, into the contexts of rights, responsibilities and duties. Needs are not equivalent with the demand and as advocated by Nancy Fraser, „justified needs claims“ have to be translated into social rights and not „divorced

ни целни групи [...] дали треба да се пренесе во јасно право или треба да се задоволи врз основа на професионална или бирократска дискреција “ (Листер, 2017: 191). Овде, врз основа на уште една таксономија на потреби - посредни, посебни, општи и универзални потреби, Хартли Дин прави разлики помеѓу четири пристапи на социјална држава. Првиот пристап, кој произлегува од посредни потреби, резултира во условни политики за социјална заштита; вториот, врз основа на посебни потреби, е дизајниран да понуди целни форми на поддршка; третиот, со своите заеднички потреби, има премиса за споделување на ризикот, а четвртиот започнува од социјалните граѓански права, поради неговата ориентација кон универзална потреба (Дин, 2010: 146).

Како што е веќе дефинирано, потребите и дискурсот на потребите може да се стават, меѓу другото, во контекстот на правата, одговорностите и должностите. Потребите не се еднакви со побарувачката и како што се залага Ненси Фрејзер, „оправданите барања за потреби“ мора да бидат пренесени во социјални права, а не „разведени од барањата за права“ (Фрејзер, 1989: 1). Правата честопати се тврди дека се помалку поврзани со стигмата и повеќе ги зајакнуваат луѓето, а потоа потребите. Сепак, овде изјавата не звучи убедливо за сите администрации на социјалната држава, и не сите се грижат за стигмата и дисбалансот на моќта во општеството. Наместо да собираат цврсти докази, тие сè повеќе ги темелат своите социјални стратегии на претпоставките за човечката мотивација и одне-

from rights claims” (Fraser, 1989: 1). Rights are frequently claimed to be less connected with stigma and more empowering for the people, then the needs. However, the statement here made does not sound persuasive to all welfare state administrations and not all of them care about the stigma and power disbalance in society. Instead of compiling robust evidence, they have been increasingly grounding their welfare strategies on assumptions of human motivation and behavior, which are as put it by Julian le Grand “the key to the design of social policy” (le Grand, 1997: 153)². What is increasingly overlooked or left out from approaches is the link between rights, responsibilities and duties on the one hand and freedom and development on the other hand. Amartya Sen strongly took position that a person cannot be taken to be responsible for his/her actions in case he/she does not have substantial freedom and opportunities (Soupol, 2017: 101), i.e. “that freedom involves both the *processes* that allow freedom of actions and decisions, and the actual *opportunities* that people have, given their personal and social circumstance” (Sen, 1999: 17).

² Based on the mentioned, Julian le Grand formulated his influential position of knights, knaves and pawns (le Grand, 1997: 154).

сување, кои според Џулијан ле Гранд се „клучот на креирањето на социјалната политика» (Ле Гранд, 1997: 153)². Она што сè повеќе се занемарува или е изоставено од пристапите е врската меѓу правата, одговорностите и должностите од една страна и слободата и развојот, од друга страна. Амртиа Сен силно зазеде став дека некое лице не може да се смета дека е одговорно за неговите постапки во случај тоа да нема суштинска слобода и можности (Soupol, 2017: 101), односно „дека слободата ги вклучува и процесите кои дозволуваат слобода на дејства и одлуки, како и на вистинските можности што ги имаат луѓето, со оглед на нивните лични и социјални околности“ (Sen, 1999: 17).

2. РЕФОРМИ НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА ВО СРБИЈА

2.1 ПОСТ-СОЦИЈАЛИСТИЧКИ РЕФОРМИ НА СОЦИЈАЛНАТА ДРЖАВА

„Во првите години на транзицијата, постоеше форма на преголема реакција и одбивање на минатото, вклучувајќи ги и неговите вредности и институции. Ова, меѓу другото, се однесува на неговата социјална политика, која беше негов најмалку вештачки и најмалку штетен потсистем“ (Вајс, 1994: 168). Парадоксално или не, на ист начин прифаќањето на социјализ-

² Врз основа на споменатото, Џулијан ле Гранд ја формулираше својата влијателна позиција на витези, слуги и војници (Ле Гранд, 1997: 154).

2. SOCIAL WELFARE REFORMS IN SERBIA

2.1 POST-SOCIALIST REFORMS OF THE WELFARE STATE

“In the first transition years, there was a form of over-reaction to and refusal of the past, including its values and institutions. This refers, among other things, to its social policy, which was its least artificial and least harmful sub-system” (Vajs, 1994: 168). Paradoxically or not, in the same way the acceptance of socialism was dogmatized forty-five years before the transition began, its refusal was now dogmatized. Being deemed devalued and disputed, socialist values and principles which were governing the welfare state prior to 1990, did not leave any room for the survival of instruments that would disable uncritical adoption of market-led philosophy³ in the welfare policies. However, critical components for the embracing of real free-market values were missing, i.e. necessary pre-requisites in the society were not formed, with consequent creation of a voluntaristic and distorted market.

Namely, in Serbia the 1990s were characterized by extremely unfavourable trends, first of all in the political and economic spheres, leading to extremely harsh challenges in the social sphere (increased social inequality, dramatic

³ Here, the term of market-led philosophy is used as a term denoting opposite trends to the so called paternalistic philosophy, characteristic of the socialist period.

мот беше догматизирано четириесет и пет години пред почетокот на транзицијата, неговото одбивање сега беше догматизирано. Прогласени за девалвиран и спорни, социјалистички вредности и принципи кои ја регулираа социјалната држава пред 1990 година, не оставија простор за опстанок на инструментите што би го оневозможиле некритичкото усвојување на филозофијата водена од пазарот³ во рамките на социјалните политики. Меѓутоа, недостасуваа критични компоненти за прифаќање на вистински вредности на слободниот пазар, односно неопходните предуслови во општеството не беа формирани, како резултат на што се создаде волонтистички и деформиран пазар.

Имено, во Србија деведесеттите години на минатиот век се карактеризираа со исклучително неповолни трендови, првенствени во политичката и економската сфера, што доведе до крајно сурови предизвици во социјалната сфера (зголемена социјална нееднаквост, драматичен пад на животниот стандард и нагло зголемување на сиромаштијата, итн.). Заедно со состојбата надвор од националната социјална држава, социјалната држава како таква стана многу неефективна, самата стана транзициски губитник, како и армијата на оние кои требаше да ги поддржи и за кои требаше да се грижи. Затоа во овој период беше претставена комбинација на двосмислени и контроверзни јав-

drop of the living standard and sharp increase in the poverty, etc.). Along to the situation external to the national welfare state, the welfare state as such has become highly ineffective, a transition loser itself as an army of those it was supposed to support and care about. Therefore this period presented a mix of ambiguous and controversial public policies. "The socialist welfare state was disintegrated and a grotesque model was created as 'an extraordinary example of a group of different political discourses that produced during the time hybrids, paradoxes, tensions and incompatibilities' (Clarke, 2004, quoted per Arandarenko and Golicin, 2006: 255), as a consequence of random and ad hoc reforms of the system" (Perišić, 2016a: 650). In such way, the period of etatism in welfare policy (1945-1990) was followed by the period of quasi-etatism (1990-2000): there were only minor changes, if any, in the regulation of the welfare of citizens, but the rights to benefits and services in the social welfare sector could not be effectively realized. Unsurprisingly, this led into full revival of an alternative path of welfare, which became the dominant one: informal sphere, i.e. family support.

Still, market elements in the welfare state, whether in their official or unofficial form, were rooted in the 1990s. But, it is the period after 2000, that they have become institutionalized and embraced to the higher extent. Since then, the trajectory of changes in the social welfare sector has been rather harmonized with that in the welfare state in general, with the latter not to be taken

³ Овде терминот филозофија водена од пазарот се користи како термин кој означува спротивни трендови на т.н. патерналистичка филозофија, карактеристична за социјалистичкиот период.

ни политики. „Социјалистичката социјална држава беше дезинтегрирана и се создаде гротескен модел како ‘извонреден пример на група на различни политички дискурси кои во тоа време произведоа хибриди, парадокси, тензии и нееднаквости’ (Кларк, 2004, цитиран според Арандаренко и Голичин, 2006:255), како последица на случајни и ад хок реформи на системот“ (Перишиќ, 2016а:650). На тој начин, периодот на етатизам во политиката за социјална заштита (1945-1990) беше проследен со периодот на квази-етатизам (1990-2000): имаше само мали промени, доколку постоеја такви, во регулирањето на социјалната помош на граѓаните, но правата на бенефициите и услугите во секторот за социјална заштита не можеа ефективно да се реализираат. Изненадувачки, ова доведе до целосно заживување на алтернативен пат на социјална помош, кој стана доминантен: неформална сфера, односно поддршка од страна на семејството.

Сепак, пазарните елементи во социјалната државата, без разлика дали во нивната официјална или неофицијална форма, биле вкоренети во 1990-тите. Но, дури во периодот по 2000 година тие станаа институционализирани и прифатени во поголема мера. Оттогаш, траекторијата на промени во секторот за социјална заштита е прилично усогласена со онаа во социјалната држава општо, при што втората не треба да биде детално земаена предвид во овој труд. Трансформацијата на секторот за социјална заштита, како што е во моментот, беше стратешки замислена во Стратегијата за развој на социјалната заштита од

into account in this paper in detail. The transformation of the social welfare sector as it is currently, was strategically conceived in the *Strategy of the Social Welfare Development of 2005* with the following objectives: (1) to design new policies oriented towards beneficiaries, with a view to their empowering to lead independent and productive life; (2) to decentralize the social welfare sector; (3) to make the benefits more effective and (4) to offer high quality services (Perišić, 2016b: 191–192). The reforms of the sector were approached from the multi-level perspective. The sector has become strongly modernized, with team work superseded by case-work; benefits fortified with the development of previously underdeveloped services; institutions transformed and local community emphasized; dominant position of state as service provider cushioned by raising engagement of the civil and private stakeholders⁴.

⁴ Not all objectives will be scrutinized in the paper, but only those related and directly connected with the social welfare benefits and beneficiaries thereof.

2005 година, со следниве цели: (1) да се дизајнираат нови политики ориентирани кон корисниците, со цел да им се овозможи да водат независен и продуктивен живот; (2) да се децентрализира секторот за социјална заштита; (3) да се направат бенефициите поефективни и (4) да се понудат високо квалитетни услуги (Перишиќ, 2016б: 191-192). На реформите во овој сектор им се пристапуваше од перспектива на повеќе нивоа. Секторот стана силно модернизирани, со тимска работа заменета со работа на случај; бенефиции засилени со развојот на претходно недоволно развиени услуги/служби; институции што се трансформирани и нагласена локална заедница; доминантна позиција на државата како давател на услуги ублажена со зголемување на ангажманот на граѓанските и приватните засегнати страни⁴.

2.2 РАБОТОСПОСОБНИ КОРИСНИЦИ НА СОЦИЈАЛНИ БЕНЕФИЦИИ ВО ТУРБУЛЕНЦИЈАТА НА РЕФОРМИТЕ

Предвидувајќи ги претстојните сеопфатни општествени реформи, кои беа сфатени во смисла на „структурно приспособување и транзиција кон пазарна економија“ (Лакиќевиќ, 1991: 382), Владата ја прифати Програмата за социјална политика на почетокот на 1990 година, декларирајќи ја во неа компонентата на активна со-

⁴ Не сите цели ќе бидат анализирани во овој труд, туку само оние кои се сродни и директно поврзани со бенефициите за социјална помош и нивните корисници.

2.2 ABLE-BODIED SOCIAL WELFARE BENEFICIARIES IN REFORM TURMOIL

Anticipating the coming overall societal reforms, which were perceived in terms of „structural adjustment and transition into the market economy“ (Lakićević, 1991: 382), the Government endorsed the *Social Policy Programme* at the beginning of year 1990, declaring in it the component of an active social policy. The latter was taken to mean integration of social policy with economic policy and its transformation into a factor contributing to societal development. Furthermore, the development was devised in the Programme to be „the only way for the realization of an active social policy“ (Program socijalne politike, 1990: 92), whose essence per the Programme was to „regulate the material and social position of employed people exclusively based on the labour and results of their labour and not on social welfare“ (Program socijalne politike, 1990: 93). Contrary to that, the position of unemployed and the-so called materially deprived population was regulated to be under the social welfare sector auspice, with the emphasis on „providing social welfare support to redundant labourers and also those out of an employment: children, students, persons with disabilities, unemployed, and non-able bodied“ (Lakićević, 1991: 384). Measures devised for the implementation of the Programme, in relation to the activation of redundant labourers, were devised to the highest extent in the nexus between companies and the national

цијална политика. Втората требаше да значи интеграција на социјалната политика со економската политика и нејзина трансформација во фактор кој придонесува за општествен развој. Понатаму, развојот беше планиран во Програмата како „единствен начин за реализација на активна социјална политика“ (Програма на социјална политика, 1990: 92), чија суштина во врска со Програмата беше „да се регулира материјалната и социјалната позиција на вработените луѓе исклучиво врз основа на трудот и резултатите од нивниот труд, а не на социјална помош“ (Програма на социјална политика, 1990: 93). Наспроти тоа, позицијата на невработеното и т.н. материјално загрошено население беше регулирана да биде под покровителство на секторот за социјална заштита, со акцент на „обезбедување поддршка за социјална помош на работници кои се технолошки вишок, како и оние кои не се вработени: деца, студенти, лицата со посебни потреби, невработените и неработоспособни лица «(Лакиќевик, 1991: 384). Мерките предвидени за спроведување на Програмата, во врска со активирањето на работниците кои се технолошки вишок, беа осмислени до највисок степен во врската помеѓу компаниите и националната агенција за вработување со своите филијали. Тие се состоеја од креирање на програми за вработување и организирање на обуки за нив со цел да се ублажат ефектите од невработеноста.

Прогласувањето на Програмата беше проследено со прогласување на Законот за социјална заштита и

employment agency with its branches. They comprised of designing employment programmes and organizing trainings for them with a view to cushioning the effects of unemployment.

The Programme proclamation was followed by the proclamation of the *Law on Social Protection and Material Provision for Families* of January 1990⁵, which stipulated the right to the so-called material provision for families (*materijalno obezbeđenje porodice – MOP*), a means-testing social welfare benefit paid out to: “(1) an unemployed person who is registered with the employment agency, in case of an able-bodied person; (2) non-able bodied person; (3) employed person, self-employed person, person working in agriculture or retired person“ (article 4, *Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja osnovnih prava iz socijalne zaštite*). An able-bodied persons were obliged to be registered with the employment agency and comply with their regulations (article 11, *Zakon o socijalnoj zaštiti i materijalnom obezbeđenju porodice*), the formulation to be reproduced in all the Laws that are to be followed. However, apart from rather general article on the cooperation between social welfare institutions and organizations from other sectors (without any mentioning of an employment agency)

5 This first “transition” law on social welfare superseded the socialist law (*the Law on Social Welfare*) of 1986. In Serbia, social welfare activities and legislation date back to the period prior to Second World War, with intensive development during socialism. For a detailed overview, see e.g. Lakićević, 1991.

материјално обезбедување за семејствата од јануари 1990 година⁵, со кој се утврди правото на т.н. материјално обезбедување за семејствата (*materijalno obezbeđenje porodice – MOP*), средство за испитување на социјалната помош исплатена на: „(1) невработено лице кое е регистрирано во агенцијата за вработување, во случај на работоспособно лице; (2) неработоспособно лице; (3) вработено лице, самовработено лице, лице кое работи во земјоделство или пензионирано лице “(член 4, *Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja osnovnih prava iz socijalne zaštite*). Работоспособните лица биле обврзани да се регистрираат во Агенцијата за вработување и да ги исполнуваат наведените прописи (член 11, *Zakon o socijalnoj zaštiti i materijalnom obezbeđenju porodice*), формулацијата која треба да се репродуцира во сите закони кои треба да се следат. Меѓутоа, покрај прилично општиот член за соработката помеѓу институциите за социјална заштита и организациите од други сектори (без споменување на агенцијата за вработување), немаше прописи кои би биле насочени кон активирање на работоспособните лица корисници на социјална помош.

Веќе во следната година, односно 1991 година, беше усвоен Законот за социјална заштита и обезбедување

⁵ Овој прв „транзициски“ закон за социјална помош го замени социјалистичкиот закон (Законот за социјална заштита) од 1986 година. Во Србија, активностите за социјална заштита и законодавството датираат од периодот пред Втората светска војна, со интензивен развој за време на социјализмот. За детален преглед, видете на пр. Лакиќевиќ, 1991 година.

there were no regulations that would be directed towards activation of able-bodied social welfare beneficiaries.

Already in the following year, i.e. 1991, the *Law on Social Welfare and Provision of Social Security to Citizens* was endorsed, to be in force for the following twenty years, with frequent changes, in extreme cases with a couple of changes per year.

One of substantial changes was in the domain of the activation of able-bodied social welfare beneficiaries. However, there were no normative and any other changes with a view to the mentioned, until the reform of 2004⁶, when one of the objectives of the social welfare system was designed to be „the activation of those in the condition of social need pursuant to their capacities“ (article 4, *Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana*). The previously established term of the benefit (material provision for families) was not surpassed during the whole period of the Law implementation, neither by decision makers nor practitioners.

⁶ Interestingly, the reforms of the sectors of the welfare state commenced from 2001. It may look then that the social welfare sector reforms came late. However, amendments to the law that was regulating social welfare were prepared already in 2002, but enacted as late as in 2004 (Vuković, 2017: 227). The reasons could be, for one, that the Government first wanted to pay out benefits owing to beneficiaries: there was a two-year delay in their disbursement, in order to make the programme credible again. For two, the changes were of large-scale: they meant transition from decentralized to centralized system regarding the payment of the social welfare benefit, and thus required a diligent planning.

социјална сигурност за граѓаните, кој ќе биде во сила во следните дваесет години, со чести промени, во екстремни случаи со неколку промени годишно.

Една од суштинските промени беше во доменот на активирање на работоспособните корисници на социјална помош. Сепак, немаше нормативни и други промени во поглед на споменатите, до реформата од 2004 година⁶, кога една од целите на системот за социјална заштита беше дизајнирана да биде „активирање на оние во состојба на социјална потреба според нивните капацитети“ (член 4, Закон о социјалној заштити i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana). Претходно утврдениот рок на бенефицијата (материјално обезбедување за семејствата) не беше надминат во текот на целиот период на спроведување на Законот, ниту од носителите на одлуките, ниту од оние кои го спроведуваа во праксата. Сепак, критериумите за соодветност за користење бенефиција биле подложени на постепени промени со текот

⁶ Интересно е тоа што реформите во секторите на социјалната држава започнаа од 2001 година. Можеби се чини дека реформите во секторот за социјална заштита задоцнија. Сепак, измените на законот што ја регулираше социјалната заштита беа подготвени веќе во 2002 година, но беа донесени дури во 2004 година (Вуковиќ, 2017: 227). Причините би можеле да бидат, прво, дека Владата прво сакаше да ги исплати бенефициите што ги должеше на корисниците: имаше двегодишно задоцнување во нивното распределување, со цел повторно да се направи програмата веродостојна. Второ, промените беа од големи размери: тие значаеа премин од децентрализиран во централизиран систем во врска со исплатата на социјалната помош, и поради тоа налагаа внимателно планирање.

However, the eligibility criteria for the benefit have been subjected to gradual changes during time to finally result in 2004 with partial exclusion of able-bodied beneficiaries. More precisely, the means-testing character of the benefit was kept, but the following wording was put into the Law: “a person capable of work, i.e. a family having able-bodied members [...] can effectuate the right to a material provision for the period of 9 months during a year” (article 10, *ibid*). Such person was obliged to participate in the schooling process, to be registered with the employment agency and comply with their regulations⁷ (article 12, paragraph 2, *ibid*). With a view to establishing whether a beneficiary is in compliance with the rules, the cooperation between the social welfare sector (i.e. the Centres for Social Work, which disburse the payment to beneficiaries) and employment agency was envisaged (article 64, *ibid*)⁸.

The provision effectively reduced the number of able-bodied beneficiaries, “even for thousands, since they could be able to find seasonal jobs, during summer months” (Brkić, Vidojević, 2012: 69), i.e. for about 25% (Vuković, 2017: 228). However, apart from one-sen-

⁷ This refers to the obligation of a social welfare beneficiary to accept an offered employment, to work at temporary and seasonal jobs, to accept training courses, as well as to attend primary school (article 12, paragraph 2, *ibid*).

⁸ Those whose employment ceased due to their free will, are not entitled to the benefit, except in cases in which two years elapsed after such a termination of the employment or in case they become incapable of work (article 12, paragraph 3, *ibid*).

на времето, за конечно да резултираат во 2004 година со делумно исклучување на работоспособните лица. Попрецизно, карактерот на средство за тестирање на бенефицијата беше задржан, но во законот беше ставено следново: „лицето способно за работа, односно семејството со работоспособни членови [...] може да го оствари правото на материјално обезбедување за период од 9 месеци во текот на една година “(член 10, *ibid*). Таквото лице е должно да учествува во процесот на школување, да биде регистрирано во агенцијата за вработување и да ги почитува нивните прописи⁷ (член 12, став 2, *ibid*). Со цел да се утврди дали корисникот ги исполнува правилата, беше предвидена соработка помеѓу секторот за социјална помош (т.е. центрите за социјална работа, кои ја вршат исплатата на корисници) и Агенцијата за вработување (член 64, *ibid*)⁸.

Одредбата ефективно го намали бројот на работоспособни корисници „дури и за илјадници, бидејќи во летните месеци можеа да најдат сезонски работи““ (Бркиќ, Видојевиќ, 2012: 69), односно за околу 25% (Вуковиќ, 2017 : 228). Меѓутоа, покрај прописот од една реченица за обврската на работоспособното лице да учествува

⁷ Ова се однесува на обврската на корисник на социјална помош да прифати понудено вработување, да работи на привремени и сезонски работи, да прифаќа курсеви за обука, како и да посетува основно училиште (член 12, став 2, *ibid*).

⁸ Оние чиешто вработување престанало поради нивната слободна волја немаат право на надоместок, освен во случаи кога поминале две години по престанокот на вработувањето или во случај тие да станат неспособни за работа (член 12, став 3, *ibid*).

tence regulation on the obligation of an able-bodied person to participate in the training offered by employment agency, which was not in any way obliged to offer it to such person, there was no activation strategy in the then law on social welfare. Still, it would be unfair to say that nothing was under way in the parallel system: the *Law on Employment and Insurance in case of Unemployment* passed a year before, in 2003, stipulated for the first time in Serbia active labour market measures, orientated either directly (such as public works) or indirectly towards social welfare beneficiaries. When the Law was changed in 2009, the active labour market measures were changed too, however, without any significant changes and improvement for the social welfare beneficiaries. The new Law recognizes the category of vulnerable people, the so-called “unemployed persons harder to be employed” (*teže zapošljiva nezaposlena lica*), and one of the governing principles of the Law is their positive discrimination. While the definition does not include directly social welfare beneficiaries, some branches of the employment agency in the country have devoted funds for their participation on the labour market (Perišić, 2016b: 156–157).

Finally, the currently valid *Law on Social Welfare* of 2011 did not introduce reversible changes regarding the activation of able-bodied social welfare beneficiaries. The benefit became renamed into the social welfare benefit in cash, but the means-testing character and time limitation for able-bodied beneficiaries are still the norm. Eligibility criteria re-

ва во обуката понудена од страна на Агенцијата за вработување, која на ниту еден начин не била обврзана да му ја понуди на таквото лице, во тогашниот закон за социјална помош не постоела стратегија за активација. Сепак, би било нефер да се каже дека во паралелниот систем ништо не се презело: Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност усвоен една година претходно, во 2003 година, за прв пат во Србија предвидел активни мерки за пазарот на трудот, ориентирани или директно (како што се јавни работи) или индиректно кон корисниците на социјална помош. Кога Законот беше изменет во 2009 година, активните мерки за пазарот на трудот се променија, но без значителни промени и подобрувања во однос на корисниците на социјалната помош. Новиот Закон ја препознава категоријата на ранливи лица, таканаречените „невработени лица кои потешко можат да најдат вработување“ (*teže zapošljiva nezaposlena lica*), а еден од водечките принципи на Законот е нивна позитивна дискриминација. Иако дефиницијата не ги вклучува директно корисниците на социјална помош, некои филијали на агенцијата за вработување во земјата посветија средства за нивно учество на пазарот на трудот (Перишиќ, 2016б: 156-157).

На крај, во моментот важечкиот Закон за социјална заштита од 2011 година не воведо реверзибилни промени во врска со активирањето на работоспособните корисници на социјална помош. Бенефицијата беше преименувана во социјална помош во готово, но карактерот за тестирање

relating to able-bodied beneficiaries are those denoted as the so-called special criteria, with all of them being reproduced from the previously valid Law⁹ and a new one added¹⁰.

The Law of 2011 made one step further: under the title *Responsibility for the Satisfaction of Own Life Needs*, it introduced the following statement: “every person is obliged to satisfy their own needs and the needs of their families” (article 80, *Zakon o socijalnoj zaštiti*) and especially able-bodied persons (article 80, *ibid*). Centres for Social Work (CSWs) have become authorized to conclude an agreement with an able-bodied social welfare beneficiary, in terms of an “individual activation plan” which is to detail activities and duties of the beneficiary, with the potential of disbursing a reduced amount of the benefit and its further discontinuing “in case of an unjustified non-compliance with obligations from the agreement” (article 80, *ibid*).

The *Regulation of the Measures of Social Inclusion of Beneficiaries of Social Welfare Benefit in Cash*, a text of about 1,300 words, followed in 2014 with a list of activation measures to be: formal education, informal education, employment, medical treatment and volunteering, i.e. work in the lo-

⁹ The rules mentioned in footnote 6 were not modified at all, while the rules mentioned in footnote 7 have become modified in the part regulating that one year should elapse after a termination of the employment, with a view to becoming eligible (article 83, paragraph 3, *ibid*).

¹⁰ This refers to lone parents, prevented from work, due to taking care of their disabled child (article 83, paragraph 4, *ibid*).

на средствата и ограничувањето на времето за лицата кои се способни да работат сè уште претставуваат норма. Критериумите за подобност кои се однесуваат на работоспособните корисници се оние кои се означени како т.н. посебни критериуми, при што сите се репродуцирани од претходно важечкиот закон⁹ и додаден е нов критериум¹⁰.

Законот од 2011 година направи еден чекор понатаму: под насловот „Одговорност за задоволувањето на сопствените животни потреби“, се вовеле следнава изјава: „секое лице е должно да ги задоволи сопствените потреби и потребите на своето семејство“ (член 80, *Zakon o socijalnoj zaštiti*), а особено работоспособните лица (член 80, *ibid*). Центрите за социјална работа (ЦСР) станале овластени да склучуваат договор со работоспособен корисник на социјална помош, во смисла на „индивидуален план за активација“, кој треба да ги деталзира активностите и должностите на корисникот, со можност за исплата на намалена висината на надоместокот и негово понатамошно прекинување „во случај на неоправдано непочитување на обврските од договорот“ (член 80, *ibid*).

Регулирањето на мерките за социјална вклученост на корисници-

⁹ Правилата наведени во фуснотата 6 воопшто не беа менувани, додека правилата наведени во фуснотата 7 беа изменети во делот со кој се регулира дека една година треба да истече по престанокот на вработувањето, со цел лицето да стане соодветно (член 83 став 3, *ibid*).

¹⁰ Ова се однесува на самохрани родители, спречени од работа, заради грижа за нивното дете со посебни потреби (член 83, став 4, *ibid*).

cal community. The stakeholders have been defined to be numerous, with the CSW as the primary one and services / institutions from the fields of education, employment, health care and local communities as their counterparts. The list of counterparts is claimed not to be exclusive, and to potentially include all organizations that could be evaluated as contributors to social inclusion of beneficiaries. Cooperation protocols between the stakeholders have been introduced as instruments of implementation. Sectoral organizations are designed to perform activities which are rather common for all of them (such as recording of a beneficiary based on a referral from the CSW, reporting to the CSW on the beneficiary, communicating with the CSW, etc) or specific, depending on the activation measure in question. For example, employment agency is in charge of including a social welfare beneficiary into active labour market measures, and local community is in charge of organizing “volunteer work, public works, employment, and acts with a view to permanently or temporarily solve their housing problems”. On the other hand, the CSW concludes an agreement with a beneficiary, refers him/her to an organization, communicates with him/her and monitors the planned activities (articles 2–10, *Uredba*).

The Regulation has been strongly opposed by the civil sector organizations, which have been continuously disturbing the Government from putting into full force its strategy of activation, with the argumentation in favour of respecting rights of social welfare bene-

те на социјална помош во готово, текст од околу 1.300 збора, следеше во 2014 година со листа на мерки за активирање кои треба да бидат: формално образование, неформално образование, вработување, лекување и волонтирање, т.е. работа во локалната заедница. Засегнатите страни се дефинирани како бројни, со ЦСР како примарни и услугите/институциите од областа на образованието, вработувањето, здравствената заштита и локалните заедници како нивни соодветни партнери. Се тврди дека листата на партнери не е исклучувачка и потенцијално ги вклучува сите организации кои може да се оценат како придонесувачи за социјално вклучување на корисниците. Протоколите за соработка помеѓу засегнатите страни се воведени како инструменти за спроведување. Секторските организации е определено да вршат активности кои се прилично вообичаени за сите нив (како што се евидентирање на корисник врз основа на упат од ЦСР, известување до ЦСР за корисникот, комуницирање со ЦСР итн.) или специфични, во зависност од активационата мерка за која станува збор. На пример, Агенцијата за вработување е одговорна за вклучување на корисник на социјална помош во активни мерки на пазарот на трудот, а локалната заедница е задолжена за организирање на „волонтерска работа, јавни работи, вработување и дејства со цел трајно или привремено решавање на нивните станбени проблеми“. Од друга страна, ЦСР склучува договор со корисник, го упатува во некоја организација, комуницира со него и ги следи планираните активности (членови 2-10, Уредба).

ficiaries. Their primary, but not exclusive argument against the Regulation, is the sanctioning of those beneficiaries who would not accept to work. One of the national Union leaders blamed the Government for their alleged intention to record the social welfare beneficiaries as employed persons, with a view to artificially boosting the country's economic activities. Serious allegations came from an organization claiming that the labour conceived in the Regulation can be described actually as the forced one, which would bring Serbia in breach with international norms it signed¹¹. Concerned by high potential for discrimination of social welfare beneficiaries, a group of 57 civil sector organizations commenced a procedure for the evaluation of the legality of the Regulation in front of the Constitution Court of Serbia¹². Actually, the main point of disagreement between the civil sector and the Government was the allegation of the so-called forced labour and „volunteer work, i.e. work in the local community“ (article 2, Uredba) respectively. While the first ones claimed that the beneficiaries cannot be forced to any work in exchange for the benefit, the latter ones claimed that there is a legal background for that, due to the fact „that every person has the right and obligation to participate in such activities that enable them to overcome their

¹¹ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

¹² <https://www.womenngo.org.rs/vesti/368-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-uredbe-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-socijalne-pomoci>

Овој пропис беше силно оспорван од организациите на граѓанскиот сектор, кои континуирано ја попречуваа Владата од целосното ставање во сила на својата стратегија за активирање, со аргументација во корист на почитувањето на правата на корисниците на социјална помош. Нивниот примарен, но не и единствен аргумент против овој пропис, е санкционирање на оние корисници кои не би прифатиле да работат. Еден од националните лидери на синдикатот ја обвини Владата за нивната наводна намера да ги евидентира корисниците на социјална помош како вработени лица, со цел вештачко зголемување на економските активности на земјата. Сериозни наводи потекнуваат од организација која тврдеше дека трудот замислен во овој пропис може да се опише всушност како принуден, што ќе ја доведе Србија до прекршување на меѓународните норми што ги потпишала¹¹. Загрижена од големата можност за дискриминација на корисниците на социјална помош, група од 57 граѓански организации започна постапка за оценување на законитоста на прописот пред Уставниот суд на Србија¹². Всушност, главната точка на несогласување меѓу граѓанскиот сектор и Владата беа наводите за таканаречената принудна работа и „волонтерска работа, односно работа во локалната заедница“ (член 2, Uredba), соодветно. Додека првите тврдеа дека корисниците не можат да

¹¹ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

¹² <https://www.womenngo.org.rs/vesti/368-inicijativa-za-ocenu-ustavnosti-uredbe-omerama-socijalne-ukljucenosti-korisnikanovcane-socijalne-pomoci>

unfavourable social situation, i.e. to in measures providing their social inclusion“ (Uredba, 2014: 7).

However, it neither urged the Government to make a debate in the society nor prevented it from putting the Regulation into force. Evidence gathered seems to be extremely modest. On the one hand, centralized official data are not possible to be obtained. It would be important to know the number of the social welfare beneficiaries in Serbia with whom CSWs concluded agreements; the sectors to which they were referred to; the activities they were performing; and most importantly, the outcomes of the measures. Currently, no data can be found in yearly publications on the work of CSWs released by the Republic Office for Social Welfare and the author of the paper is not aware of any official reports on the topic after 2014. An indirect confirmation for the mentioned could be found in the statement of the Minister in charge of social welfare, who announced at the end of 2016 the endorsement of a new Law¹³ which is to “introduce work activation for people in the condition of social need for the sake of changing their position on the basis of their work”¹⁴. On the other hand, the Regulation seems to be actually selectively implemented – some CSWs in the country did conclude and some did not conclude activation agreements. The Belgrade CSW, being the one with the leading position in the country, concluded only 21 agreements with beneficiar-

¹³ Still, a new Law has not been introduced.

¹⁴ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

бидат принудени на каква било работа во замена за бенефицијата, вторите тврдеа дека постои правна основа за тоа, поради фактот дека „секое лице има право и обврска да учествува во такви активностите кои му овозможуваат да ја надмине својата неповолна социјална состојба, односно да ги преземе мерките за негово социјално вклучување“ (Uredba, 2014: 7).

Меѓутоа, таа ниту ја присили Владата да спроведе дебата во општеството, ниту ја спречи да го стави прописот во сила. Добиените докази се чини дека се крајно скромни. Од една страна, не може да се добијат централизирано официјални податоци. Би било важно да се знае бројот на корисници на социјална помош во Србија со кои ЦСР склучиле договори; секторите до кои тие биле упатени; активностите што ги вршеле; и што е најважно, резултатите од мерките. Во моментот, не може да се најдат податоци во годишните публикации за работата на ЦСР објавени од страна на Републичкиот завод за социјални работи и авторот на трудот не е запознаен со каков било официјален извештај на таа тема по 2014 година. Индиректна потврда за наведеното може да се дефинира во изјавата на министерот задолжен за социјална заштита, кој на крајот од 2016 година го објави одобрувањето на новиот закон¹³ што треба да „веде работна активација на луѓе во состојба на социјална потреба заради промена на нивната позиција врз основа на нивната работа“¹⁴. Од друга страна, се

ies (with a view to their volunteering) during the first two years of the implementation of the Regulation. Out of that number, one person obtained permanent employment and others were volunteering in the activities of collecting garbage and performing administrative support, all with the public company in charge of garbage collecting¹⁵.

Finally, for the illustrative purposes, data on the numbers of the poor and social welfare beneficiaries, as well as benefit amounts will be presented, for the period after the Regulation enactment. According to last available data, at risk of poverty rate stands at 24.5%, which means that app. 1.8 million of Serbia's population is affected by it (Republički zavod za statistiku, World Bank Group, 2016: 6). In 2015 and 2016 the number of social welfare beneficiaries accounted for 252,035 and 255,101, respectively. Out of the numbers, the shares of able-bodied and non-able bodied were almost identical (Zavod za socijalnu zaštitu, 2016: 19, 2017: 16). The Minister in charge reported that 43,249 social welfare beneficiaries claimed to be willing to be included in the activation measures¹⁶. The amount of the social welfare benefit is low, even below the poverty line. It accounted for app. EUR 70¹⁷, amounting thus to 37% and

¹⁵ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

¹⁶ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

Still, there was no mentioning of the approach deployed to calculate the number.

¹⁷ It accounted for RSD 7,898, 7,946 and 8,168 in November 2015, December 2016 and September 2017, respectively <https://www.minrzs.>

¹³ Сè уште не е воведен нов Закон.

¹⁴ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

чини дека прописот всушност селективно се спроведува - некои ЦСР во земјата склучија, а некои не склучија договори за активација. Белградскиот ЦСР, како центар со водечка позиција во земјата, во текот на првите две години од спроведувањето на овој пропис склучи само 21 договор со корисници (со цел нивно волонтирање). Од тој број едно лице доби постојано вработување, а други волонтираат во активностите за собирање отпад и вршење административна поддршка, сите во јавното претпријатие задолжено за собирање на ѓубрето¹⁵.

Конечно, за илустративни цели, ќе бидат презентирани податоци за бројот на сиромашните и корисниците на социјална помош, како и износите на бенефиции, за периодот по донесувањето на прописот. Според последните достапни податоци, стапката на ризикот од сиромаштија изнесува 24,5%, што значи дека приближно 1,8 милиони од српското население се загрозени (Republički zavod za statistiku, Групација на Светска банка, 2016: 6). Во 2015 и 2016 година бројот на корисници на социјална помош изнесуваше 252.035 и 255.101, соодветно. Од броевите, уделите на работоспособните и неработоспособните лица беа речиси идентични (Zavod za socijalnu zaštitu, 2016: 19, 2017: 16). Одговорниот министер тврдеше дека 43.249 корисници на социјална помош тврдат дека се подготвени да бидат вклучени во мерките за активирање¹⁶. Висината

17% of the minimal and average salary, respectively.

2.3. MEANINGS AND REPERCUSSIONS OF THE ACTIVATION CONCEPT

Some concerns around the activation concept in place can be summarized to be such as follows.

(1) As already enshrined, definitions of the social welfare system have been changed from one national law to another. However, apart from the changes, there have been a lot of rephrasing and preformulating as well as introducing modernized and acceptable terms (among other things, due to the harmonization of the national legislation with the *acquis communautaire*). This can show the intention of Governments not only to keep the social welfare system the last resort but as minor as possible from the point of view of funds devoted to it. Still, it does not mean that the funds in use cannot be deployed in different ways and thus create different outcomes for the beneficiaries, for the system and the communities. To get back to the point, that said for the definitions of the social welfare sector, can also be said for its objectives – it is enabling beneficiaries to live independent lives as conceived in the Law of 1991, compared to enabling their social inclusion as conceived in the Law of 2011. However, the decisive change was made from the point of view of mechanisms for the realization of objectives of the social welfare system.

¹⁵ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html>

¹⁶ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110417/110417-vest10.html> Сепак,

gov.rs/lat/visine-socijalnih-davanja-8007.html

на социјалната помош е ниска, дури и под линијата на сиромаштија. Таа изнесуваше приближно 70 евра¹⁷, што значи дека изнесува 37% и 17% од минималната и просечната плата, соодветно.

2.3. ЗНАЧЕЊА И РЕПЕРКУСИИ НА КОНЦЕПТОТ ЗА АКТИВИРАЊЕ

Одредени проблеми околу концептот за активирање може да се сумираат како што следува.

(1) Како веќе зацврстени, дефинициите на системот на социјална заштита преминаа од еден национален закон во друг. Меѓутоа, покрај промените, имаше и многу парафразирање и преформулирање, како и воведување на модернизирани и прифатливи услови (меѓу другото, поради усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ- *acquis communautaire*). Ова може да ја покаже намерата на владите не само да го задржат системот за социјална заштита како крајна опција, туку и да биде колку што е можно помал од аспект на средствата посветени на него. Сепак, тоа не значи дека средствата што се користат не можат да бидат распоредени на различни начини и со тоа да создадат различни резултати за корисниците, за системот и за заедниците. За да се вратиме немаше споменување на пристапот користен за пресметување на бројот.

¹⁷ Изнесуваше 7.898, 7.946 и 8.168 динари, во ноември 2015 година, декември 2016 година и септември 2017 година, соодветно <https://www.minrz.gov.rs/lat/visine-socijalnih-davanja-8007.html>

(2) There seems that the mechanism of activation has had a continuum, from the point of view of legal rules – its continuity was in terms of its presence in the laws regulating social welfare. Furthermore, as demonstrated by eligibility criteria of 1991 and further, this mechanism was stagnant, and not gradually developed. Its stagnation was in connection with the absence of implementation rules.

(3) The implementation was ruled as late as in October 2014, only four years ago. It means that the activation (concept) did not actually previously exist, despite either direct or indirect referencing to it in the laws. However, from 2004, able-bodied social welfare beneficiaries were taken-off from benefits for 3 months per year, regardless they can or cannot find an employment. The ten-year vacuum had to be fulfilled somehow, and it could be reasonably concluded from the living experiences of beneficiaries that the activation was substantially the one that was forced upon them, a kind of self-activation, without any kind of support from the social welfare system. This cannot call anything else but the notions of voluntaristic and ad-hoc practices towards those who are among the most vulnerable in the society.

(4) The main challenge seems to be the one regarding the incomplete and even unsuitable concept of the activation. The opportunities for employment in Serbia have been generally scarce and there are no basic economic pre-requisites based on which one could expect the employment of people with low qualifi-

на поентата, кажаното за дефинициите зна секторот за социјална заштита, може да се каже и за неговите цели - тој им овозможува на корисниците да живеат независни животи, како што е замислено во Законот од 1991 година, во споредба со овозможувањето на нивната социјална вклученост, како што е замислено во Законот од 2011 година. Меѓутоа, од гледна точка на механизмите за реализација на целите на системот на социјална заштита беше направена решителна промена.

(2) Се чини дека механизмот на активација има континуум од гледна точка на законските правила - неговиот континуитет беше во однос на неговото присуство во законите кои ја регулираат социјалната заштита. Понатаму, како што покажаа критериумите за подобност од 1991 година и понатаму, овој механизам беше стагнантен и не се развиваше постепено. Неговата стагнација беше во врска со отсуството на правила за спроведување.

(3) Спроведувањето беше оставено дури за октомври 2014 година, пред само четири години. Тоа значи дека активирањето (концептот) всушност не постоело претходно, и покрај тоа што директно или индиректно се повикувало на него во законите. Сепак, од 2004 година, на работоспособните корисници на социјална помош им беа одземени бенефициите 3 месеци годишно, без оглед дали можат или не можат да најдат вработување. Десетгодишниот вакуум мораше да се исполни некако и од животните искуства на корисниците можеше разумно да се заклучи дека активирањето е значително она што им беше намет-

cations, among them, able-bodied social welfare beneficiaries who are extremely vulnerable "category" on the labour market. Their chances of getting a productive employment in the private sector are very thin. They seem to be thin in the public sector as well – within the package of austerity measures, there has been a prohibition by the Government to new employments in the public sector for the last four years. Not only that the funds devoted to active labour market measures are as low as 0.15% of the GDP, but the comparative studies evidence of extremely low impact of public works to employment of social welfare beneficiaries (Perišić, 2016b: 154). This is to say that the supporting institutions and instruments for the activation have been clearly missing from the social welfare sector and the system(s) that are supposed to be related with it.

(5) The expansion of the activation concept of 2014 coincided with progressively widening austerity measures and the Government's claims on the necessity to cut all costs. This is surprising, regarding the fact that the expenditures for social welfare sector in Serbia are rather low in comparative perspective. Furthermore, the World Bank urged the Government to expand its coverage, however there were no activities in that direction, quite the opposite. Two things seem important: the social welfare sector, with already modest funding, would be subjected to a structured policy of austerity and it is not acceptable to design and redesign the activation concept having in mind primarily (and possibly even only) costs saving.

нато, еден вид на самоактивирање, без каква било поддршка од системот на социјална заштита. Ова не може да се нарече ништо друго освен поими за волонтерски и ад-хок практики кон оние кои се меѓу најранливите во општеството.

(4) Главниот предизвик се чини дека е оној што се однесува на нецелосниот, па дури и несоодветен концепт на активацијата. Можностите за вработување во Србија генерално се ретки и нема основни економски предуслови врз основа на кои може да се очекува вработување на лица со ниски квалификации, меѓу кои и работоспособни корисници на социјална помош кои се исклучително ранливи „категории“ на пазарот на трудот. Нивните шанси за продуктивно вработување во приватниот сектор се многу мали. Се чини дека тие се малку и во јавниот сектор - во рамките на пакетот мерки на штедење, Владата има забрана за нови вработувања во јавниот сектор во последните четири години. Не само што средствата посветени на активните мерки на пазарот на трудот се ниски - 0,15% од БДП, но компаративните студии покажуваат доказ за исклучително ниско влијание на јавните работи врз вработувањето на корисниците на социјална помош (Перишиќ, 2016b: 154). Ова значи дека институциите за поддршка и инструментите за активација е јасно дека недостигаат во секторот за социјална заштита и системот/-ите кои треба да бидат поврзани со него.

(5) Проширувањето на активациониот концепт од 2014 година се совпадна со постепено проширување

(6) The activation should not be interpreted in a narrow way, as it was the case in Serbia in its Regulation of 2014. The Regulation follows the line which „views benefit recipients as inherently deficient and in need of intervention to become ‘active’“ (Wright, 2018: 236). Its disadvantages seem to be numerous. Along with those of its features, already mentioned to be contested by the civil sector organizations, there are also a couple of additional ones. On the one hand, the able-bodied social welfare beneficiaries have been effectively translated into clients on the market, among other things, by contracting with them and by giving them thus false opportunities of choice. However, due to vulnerability and extreme power shortage, they are factually deprived of freedom of making choices. On the other hand, the absence of user-perspective in the Regulation is a striking development. Contrary to the intention of activation, the concept deployed is quite the opposite: beneficiaries are made passive – the notions of work and of activation are such as seen by the Government, and not the beneficiaries.

(7) Practitioners in the social welfare sector (i.e. the street-level bureaucracy), overburden with workload but underpaid, with their case-work approach (*vođenje slučaja*), deployed as of the 2000s, seem to be infused with individualistic interpretation of risks and challenges beneficiaries of social welfare benefits have been confronting with. It could be that the case-work approach make professionals insufficiently aware of societal roots of the poverty, power

на мерките за штедење и тврдењата на Владата за потребата од намалување на сите трошоци. Ова е изненадувачки, во врска со фактот дека расходите за социјален сектор во Србија се прилично ниски во компаративна перспектива. Исто така, Светската банка побара од Владата да го прошири нејзиното покривање, меѓутоа немаше активности во таа насока, туку сосема спротивно на тоа. Две работи изгледаат важни: секторот за социјална заштита, веќе со скромно финансирање, ќе биде подложен на структурирана политика на штедење и не е прифатливо да се дизајнира и редизајнира концептот за активирање, имајќи го предвид првенствено (а можеби дури и само) штедењето на трошоците.

(6) Активацијата не треба да се толкува на тесен начин, како што беше случајот со Србија во нејзиниот пропис од 2014 година. Овој пропис ја следи линијата која „гледа на примателите на бенефиции како инхерентно дефицитарни и кои имаат потреба од интервенција за да станат ‘активни‘“ (Рајт, 2018: 236). Недостаците се чини дека се бројни. Заедно со оние на неговите карактеристики, кои веќе се спомена дека беа оспорувани од страна на организациите на граѓанскиот сектор, исто така има и неколку дополнителни. Од една страна, работоспособните корисници на социјална помош се ефикасно пренесени во клиенти на пазарот, меѓу другото, преку склучување договори со нив и давајќи им на тој начин лажни можности за избор. Сепак, заради ранливоста и екстремниот недостиг на моќ, тие фактички се лишени од

disbalances, etc., at the general level. Their technocratic focus on eligibility criteria, caused by the pressure from the Government to decrease the funds for the social welfare benefits, has been disabling them from taking an advocacy role on behalf of the beneficiaries. Not only that, but practitioners have been claiming that there are a lot of abuses on the part of beneficiaries, while the Government reports that about 50% of all social transfers (and not only of social welfare benefits) are granted to those who are not officially poor (Vlada Republike Srbije, 2011: 96).

(8) The discourse of social rights seems to be vanishing from the national welfare sector in general to be superseded by the discourse of duties, responsibilities and obligations. This is not surprising – the Regulation detaches social rights from the citizens, so that the Government cannot be held responsible for the creation of opportunities for their implementation. The observations of similar developments in the comparative perspective could be found in the following passage: „the welfare recipients are being activated but the institutions that actually give rise to exclusion are left untouched [...] in many areas where the authorities are keen to activate citizens, citizens would rather see the authorities activated“ (Geldof, 1999: 20).

(9) A preferable concept of activation to be deployed in Serbia is clearly lacking and it cannot be scrutinized without taking into account overall political, economic and social situation. Here, however, only a couple of concerns

слобода на избор. Од друга страна, отсуството на корисничка перспектива во овој пропис е зачудувачки развој. Спротивно на намерата за активација, концептот кој се користи е сосема спротивен: корисниците се прават пасивни - поимите за работа и активирање се такви какви што ги гледа Владата, а не корисниците.

(7) Практичарите во секторот за социјална заштита (т.е. бирократијата на ниво на улица), преоптоварени со обемот на работа, но недоволно платени, со нивниот пристап на работа на случај (*vođenje slučaja*), вработени од 2000-тите, се чини дека се полни со индивидуалистичко толкување на ризиците и предизвици со кои се соочуваат корисниците на социјалните бенефиции. Можеби пристапот на работа на случај ги прави професионалците недоволно свесни за општествените корени на сиромаштијата, нееднаквостите на моќта и слично, на општо ниво. Нивниот технократски фокус на критериумите за подобност, предизвикан од притисокот од Владата за намалување на средствата за социјална помош, ги оневозможува да преземат застапничка улога во полза на корисниците на социјални бенефиции. Не само тоа, туку практичарите тврдат дека има многу злоупотреби од страна на корисниците, додека Владата известува дека околу 50% од сите социјални трансфери (а не само на социјална помош) им се доделуваат на оние кои не се официјално сиромашни (Vlada Republike Srbije, 2011: 96).

(8) Се чини дека дискурсот на социјалните права исчезнува од националниот сектор на социјална за-

will be shared. During the transition years notions of solidarity have become changed, disconnected from the belonging to the community, and transferred into the sphere of individual morale and individual responsibility. Individuals value and score the needs of others, according to their individual morale, influenced by their personal situation. It has become rather hard to call for solidarity between those who pay contributions and taxes with those who are able-bodied, but does not work, and thus do not contribute. In such context, it seems that only non-able bodied are ruled out of public judgments, which brings us back to stigmatizing differentiation between those who are justifiably and those who are unjustifiably poor. It seems useful therefore to advocate in the public that the social welfare benefits are not someone's choice, but the necessity. It could be that the activation concept was passed since it did not affect any of influential social groups. For the reason of the lack of any of the powers on the side of social welfare beneficiaries, the Government was in the position to be the „genuine“ interpreter of their needs.

штита воопшто, за да биде заменет со дискурсот на должностите, одговорностите и обврските. Ова не е изненадувачки - прописот ги одвојува социјалните права од граѓаните, така што Владата не може да биде одговорна за создавањето на можности за нивно спроведување. Набљудувањата за слични настани во компаративната перспектива може да се најдат во следниов пасус: „примателите на социјална помош се активираат, но институциите кои всушност предизвикуваат исклучување остануваат недопрени [...] во многу области каде властите сакаат да ги активираат граѓаните, граѓаните повеќе би сакале да ги активираат властите“ (Гелдоф, 1999: 20).

(9) Јасно е дека недостасува подобар концепт за активација што треба да се примени во Србија и тој не може да се проучи без да се земе предвид целокупната политичка, економска и социјална ситуација. Меѓутоа, тука ќе се споделат само неколку проблеми. Во текот на транзицијата, идеите за солидарност беа променети, исклучени од припадноста кон заедницата и пренесени во сферата на индивидуалниот морал и индивидуалната одговорност. Поединците ги вреднуваат и ги проценуваат потребите на другите, според нивниот индивидуален морал, под влијание на нивната лична ситуација. Тешко е да се повика на солидарност меѓу оние кои плаќаат придонеси и даноци и оние кои се работоспособни, но не работат, а со тоа и не придонесуваат. Во ваков контекст, се чини дека само неработоспособните се исклучуваат од јавните одлуки, што нè враќа кон

стигматизирање на правењето разлика помеѓу оние кои се оправдано сиромашни и оние кои се неоправдано сиромашни. Затоа се чини корисно да се застапува во јавноста дека придобивките од социјалната помош не се избор на неког, туку се неопходност. Би можело да се претпостави дека концептот за активација бил донесен бидејќи не влијаел на некоја од влијателните општествени групи. Поради недостатокот на некое од овластувањата на корисниците на социјална помош, Владата беше во позиција да биде „вистински“ толкувач на нивните потреби.

ЗАКЛУЧОК

Теоретската припадност, а особено политиката на интерпретација на потребите на Фрејзер, се корисни за да се укаже на значењето на одредени случувања во реформите за социјалната заштита во Србија, во врска со разгледуваната тема: гласовите на сиромашните не беа слушнати за време на реформите и на потребите на корисниците на социјална помош не им беше даде каков било приоритет; Владата имаше доминантна улога во нивното толкување; корисниците на социјална помош прво беа вратени во неформалната сфера, по што следеше санкционирање откако беа донесени прописите. Како што се тврди во овој труд, се чини дека сегашниот концепт не ги зема предвид потребите на работоспособните лица за активирање. Наместо тоа, ги зема предвид потребите на Владата за штедењето. Ова изгледа како логична последица од приодот од врвот надолу кон дизајнот на овој концепт.

CONCLUSION

The theoretical background and especially Fraser's politics of needs interpretation are useful to point to meanings of certain developments in social welfare reforms in Serbia, regarding the topic scrutinized: voices of the poor were not heard during reforms and the needs of social welfare beneficiaries were not given any priority; the Government has had the dominant role in their interpretation; the social welfare beneficiaries were first pushed back into the informal sphere, followed by the sanctioning once the regulations were enacted. As it is argued in the paper, the current concept does not seem to take into account the needs of able-bodied beneficiaries for the activation. It rather takes into account the needs of the Government for the savings. This seems like a logical consequence of a top-down approach to this concept design.

The most striking development seems to be increasingly weaker translation of needs into rights and vanishing of the human rights perspective. „The range of human needs that are given the status of a social right is a central definitional issue with regard to the identification of welfare-state regimes“ (Esping Andersen, 1998: 80). Without elaborating the issue of regimes into more detail, the changes in the social welfare legislation, especially in its part regarding social welfare benefits for able-bodied, seems to create formal insecurity to its recipients.

Изгледа дека највпечатливиот развој е сè послаб премин на потребите во права и исчезнување на перспективата на човековите права. „Опсегот на човековите потреби на кои им се дава статусот на социјално право е централно дефинициско прашање во врска со идентификацијата на режимите на социјална држава“ (Еспинг Андерсен, 1998: 80). Без подетално разработување на прашањето за режимите, измените во законодавството за социјална заштита, особено во делот во однос на бенефициите од социјалната помош за работоспособните лица, се чини дека создаваат формална несигурност за своите корисници.

Активацијата како таква треба силно да се поддржи поради бројни причини. Сепак, сегашниот концепт треба да биде целосно редизајниран. Едно од најважните прашања што треба да се земе предвид е неговата зависност од националниот контекст. Дилемите кои го опкружуваат концептот за активирање се многубројни, но парадоксално е што овој концепт што се применува е земен како неоспорен и ретко за него се дискутира во Србија.

Како што рековме, прописите за активирање на работоспособните корисници се преточени во обврската на корисниците да најдат вработување, во комбинација со неизбежно прекинување на социјалните бенефиции во одреден временски период. Сепак, придружните институционални промени сè уште се во тек, односно некои основни предуслови не се применуваат. Друг фактор кој ја поткопува управувачката доктрина во

The activation as such should be strongly advocated, for numerous reasons. However, the current concept should be thoroughly redesigned. One of the most important issues to be taken into account is its dependency on the national context. Dilemmas surrounding the activation concept are numerous but paradoxically the one in place is taken as uncontested and rarely discussed in Serbia.

As mentioned, the regulations on the activation of able-bodied beneficiaries have been translated into the obligation of beneficiaries to find an employment, in combination with unavoidable cutting them off of the social welfare benefits during certain period of time. However, the supporting institutional changes have been still under way, i.e. some of the basic prerequisites have not been put into place. Another factor undermining the governing doctrine at large in the social welfare sector is the mismatch between the designed activation approach and the capacities of the national economy of „absorb“ those to be activated.

The suggested trajectory of changes in the future would be to make the empowering of social welfare beneficiaries the governing norm. The reciprocity should be seen as beneficial, but that between equal parties. Social welfare beneficiaries cannot be held as such prior to implementing solid empowering strategies. With a view to that, the conditionality is already present in the Law and should not be further expanded. Instead of sanctions, incentives could be deployed, with increased funds devoted to

секторот за социјална заштита е несогласувањето помеѓу дизајнираниот пристап за активирање и капацитетите на националната економија за „апсорбирање“ на оние што треба да се активираат.

Предложената траекторија на промени во иднина би била да се направи зајакнувањето на корисниците на социјална помош да биде норма на Владата. Реципроцитетот треба да се смета за корисен, но тој меѓу еднакви страни. Корисниците на социјална помош не може да се сметаат како такви пред да се спроведат солидните стратегии за зајакнување. Со оглед на тоа, условеноста веќе е присутна во Законот и не треба понатаму да се проширува. Наместо санкции, може да се користат иницијативи, со зголемени средства посветени на активирање. Она што изгледа дека е исклучително важно е да се развијат докази со цел да се направат поздрави насоки за политиката.

activation. What seems to be extremely important is to develop evidence for the purpose of having more sound policy directions.

Белешка:

Текстот се заснова на трудот на авторката со наслов "Активација на корисниците на социјална заштита во системот на социјална заштита", изложен во 2017 година на Годишната конференција на Српската асоцијација за политички науки.

Endnote:

* The paper is based on the author's work "Activation of Social Welfare Beneficiaries in the Social Welfare System" presented at 2017 Annual Conference of the Serbian Political Science Association.

РЕФЕРЕНЦИИ

- Brkić, M., Vidojević, J. (2012). Siromaštvo u Srbiji – karakteristike i programi zaštite. *Politeia* 12(2).
- Dean, H. (2010). *Understanding Human Needs*. Bristol: The Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1998). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fraser, N. (1989). *Needs Talk*. пристапено на 20 јули 2018 година од <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/us/fraser-needs.htm>
- Geldof, D. (1999). New Activation Policies: Promises and Risks. Пристапено на 24 јули 2018 година од https://www.siis.net/documentos/.../81541_Linking%20welfare%20and%20work.pdf
- Hayward, J. (2012). From Citizen Solidarity to Self-Serving Inequality: Social Solidarity, Market Economy and Welfare Statecraft. In. Connelly, J., Hayward, J. (Eds.). *The Withering of the Welfare State*. London: Palgrave MacMillan. 1–18.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Lakićević, D. (1991). *Socijalna politika*. Beograd: Savremena administracija.
- le Grand, J. (1997). Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy. *Journal of Social Policy* 26(2).
- Lister, R. (2017). *Understanding Theories and Concepts in Social Policy*. Bristol: The Policy Press.
- Perišić, N. (2016a). The Serbian Welfare State – A Transition Loser. In. Schubert, K., de Villota, P., Kuhlmann, J. (Eds.). *Challenges to European Welfare Systems*. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer. 647–669.
- Perišić, N. (2016b). *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja osnovnih prava iz socijalne zaštite. Пристапено на 22 јули 2018 година од http://www.podaci.net/_zakon/propis/Pravilnik_o_blizim/P-buknoo03v9055.html

- Program aktivne socijalne politike („Sl. Glasnik SRS”, br. 4/90).
- Republički zavod za statistiku, World Bank Group (2016). *Mapa siromaštva u Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Soupol, V. (2017). Intervencija zajednice i društveni aktivizam. In. Barnard, A., Horner, N., Vajld, Dž. (Eds.). *Vrednosna osnova socijalnog rada i socijalne zaštite*. Niš: Univerzitet u Nišu. 95–112.
- Spiker, P. (2013). *Socijalna politika – teorija i praksa*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći. Пристапено на 22 јули 2018 година од <http://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/uredba-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-pomoci.html>
- Vajs, E. (1994). Tranzicija socijalne politike u zemljama Istočne Evrope. In. Vidanović, I. (Ed.). *Socijalni rad i socijalna politika — dvadeset godina univerzitetskog obrazovanja socijalnih radnika*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Socijalna misao. 167–186.
- Vlada Republike Srbije. (2011). *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. Пристапено на 19 април 2016 година од <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>
- Vuković, D. (2017). *Preoblikovanje neoliberalizma – socijalna politika u Srbiji*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Wright, S. (2018). Conceptualising the active welfare subject: welfare reform in discourse, policy and lived experience. *Policy and Politics* 44(2).
- Zakon o socijalnoj zaštiti i materijalnom obezbeđenju porodice („Sl. Glasnik SRS”, br. 4/90).

Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana („Sl. glasnik RS”, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 - dr. zakon i 115/2005).

Zakon o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS”, br. 24/2011).

Zavod za socijalnu zaštitu (2016). *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad za 2015. godinu*. Beograd: Zavod za socijalnu zaštitu.

Zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad za 2016. godinu*. Beograd: Zavod za socijalnu zaštitu.

REFERENCES

- Brkić, M., Vidojević, J. (2012). Siromaštvo u Srbiji – karakteristike i programi zaštite. *Politeia* 12(2).
- Dean, H. (2010). *Understanding Human Needs*. Bristol: The Policy Press.
- Esping-Andersen, G. (1998). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fraser, N. (1989). *Needs Talk*. Retrieved July 20, 2018 from <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/us/fraser-needs.htm>
- Geldof, D. (1999). New Activation Policies: Promises and Risks. Retrieved July 24, 2018 from https://www.siis.net/documentos/.../81541_Linking%20welfare%20and%20work.pdf
- Hayward, J. (2012). From Citizen Solidarity to Self-Serving Inequality: Social Solidarity, Market Economy and Welfare Statecraft. In: Connelly, J., Hayward, J. (Eds.). *The Withering of the Welfare State*. London: Palgrave MacMillan. 1–18.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Hill, M. (2011). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Lakićević, D. (1991). *Socijalna politika*. Beograd: Savremena administracija.
- le Grand, J. (1997). Knights, Knaves or Pawns? Human Behaviour and Social Policy. *Journal of Social Policy* 26(2).
- Lister, R. (2017). *Understanding Theories and Concepts in Social Policy*. Bristol: The Policy Press.
- Perišić, N. (2016a). The Serbian Welfare State – A Transition Loser. In: Schubert, K., de Villota, P., Kuhlmann, J. (Eds.). *Challenges to European Welfare Systems*. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer. 647–669.
- Perišić, N. (2016b). *Socijalna sigurnost – pojmovi i programi*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Pravilnik o bližim uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja osnovnih prava iz socijalne zaštite. Retrieved July 22, 2018 from http://www.podaci.net/_zakon/propis/Pravilnik_o_blizim/P-buknoo03v9055.html

- Program aktivne socijalne politike („Sl. Glasnik SRS”, br. 4/90).
- Republički zavod za statistiku, World Bank Group (2016). *Mapa siromaštva u Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Soupol, V. (2017). Intervencija zajednice i društveni aktivizam. In. Barnard, A., Horner, N., Vajld, Dž. (Eds.). *Vrednosna osnova socijalnog rada i socijalne zaštite*. Niš: Univerzitet u Nišu. 95–112.
- Spiker, P. (2013). *Socijalna politika – teorija i praksa*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći. Retrieved July 22, 2018 from <http://www.minrzs.gov.rs/aktuelno/uredba-o-merama-socijalne-ukljucenosti-korisnika-novcane-pomoci.html>
- Vajs, E. (1994). Tranzicija socijalne politike u zemljama Istočne Evrope. In. Vidanović, I. (Ed.). *Socijalni rad i socijalna politika — dvadeset godina univerzitetskog obrazovanja socijalnih radnika*. Beograd: Fakultet političkih nauka, Socijalna misao. 167–186.
- Vlada Republike Srbije. (2011). *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*. Retrieved April 19, 2016 from <http://www.inkluzija.gov.rs/wp-content/uploads/2011/03/Prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva1.pdf>
- Vuković, D. (2017). *Preoblikovanje neoliberalizma – socijalna politika u Srbiji*. Novi Sad: Mediterran Publishing.
- Wright, S. (2018). Conceptualising the active welfare subject: welfare reform in discourse, policy and lived experience. *Policy and Politics* 44(2).
- Zakon o socijalnoj zaštiti i materijalnom obezbeđenju porodice („Sl. Glasnik SRS”, br. 4/90).
- Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana („Sl. glasnik RS”, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 - dr. zakon i 115/2005).

Zakon o socijalnoj zaštiti („Sl. glasnik RS”, br. 24/2011).

Zavod za socijalnu zaštitu (2016). *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad za 2015. godinu*. Beograd: Zavod za socijalnu zaštitu.

Zavod za socijalnu zaštitu (2017). *Izveštaj o radu Centara za socijalni rad za 2016. godinu*. Beograd: Zavod za socijalnu zaštitu.