

Prof. dr Drenka Vuković

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

mr Natalija Perišić

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka

KONCEPTUALNI OKVIR AKTIVNE SOCIJALNE POLITIKE

Sažetak

Koncepti aktiviranja u socijalnoj politici često se interpretiraju u kontekstu reforme socijalne pomoći, sprovedene tokom 1990-ih godina u Sjedinjenim Američkim Državama, a nezaobilazno se pronalaze u programima aktivnih politika na tržištu rada (*New Deal*), uvedenim krajem prethodne decenije u Velikoj Britaniji. Njihove postavke, međutim, datiraju iz perioda prvih zakona o pružanju pomoći siromašnima, kada je ostvarivanje socijalnih prava uslovljavano zapošljavanjem siromašnog stanovništva.

Na početku XXI veka, brojne socijalne države Evrope, suočene sa preobražajima u svetu rada, porodice i obrascima starenja, identifikovale su potrebu za promenom svojih socijalnih politika i njihovim adaptiranjem u skladu sa drugačijim ekonomskim, političkim i socijalnim okolnostima. Ove promene odvijaju se, u najvećoj meri, u pravcu uvođenja (ili potenciranja) aktivnih mera u politike zapošljavanja, kao i uslovljavanja prava na socijalnu pomoć, bar do izvesnog stepena, obavljanjem radnih aktivnosti, odnosno učešćem u različitim programima obuke, prekvalifikacije i dokvalifikacije. One obuhvataju i naknade za zapošljavanje, usmerene ka osobama sa invaliditetom i porodicama sa decom. Uporedo sa tim, princip aktiviranja proširuje se na politike obezbeđivanja starosti, pre svega, sa stanovišta uvođenja novih mehanizama finansiranja i različitih programa penzionisanja i aktivne starosti uopšte. Prevažilaženje pasivnog položaja korisnika naknada, pružanjem izbora i inicijativa, u onim situacijama u kojima to predstavlja realnu opciju, omogućuje uspostavljanje direktnije sprege između rada, kao (ekonomski) najpouzdanijeg načina predupređivanja socijalnih rizika (naročito socijalne isključenosti) i prava u sistemu socijalne sigurnosti.

U zavisnosti od brojnih socijalnih determinanti i faktora, sadržaji i mere programa aktivne socijalne politike, kao i njihova zastupljenost u državama, pokazuju izvesne nacionalne specifičnosti. Shodno tome, razlikuju se i njihovi stvarni dometi i efikasnost.

Ključne reči: aktivna socijalna politika, aktiviranje, strategija aktiviranja, zapošljavanje.

UVOD

Karakteristike i zahtevi društveno-ekonomskog razvoja, uporedo sa brojnošću i težinom socijalnih problema sa kojima se on može dovesti u (in)direktnu vezu, značajno su izmenili sadržaj socijalnih funkcija savremenih država.

U odnosu na period svog nastanka, država sa socijalnim odgovornostima prema svim građanima suštinski je evoluirala. Istovremeno, sami „temelji ‚zrelih‘ država blagostanja u ‚razvijenim‘ kapitalističkim državama se menjaju“ (Dean, 2006: 1), ali i u ostatku sveta takođe.

Do 1970-ih godina, nacionalne socijalne države razvijale su se u uslovima ekonomskog rasta, relativno niskih stopa nezaposlenosti i relativno visokih najamnina, kao i stabilne nuklearne porodice. Tipični socijalni rizici u ovom periodu predupređivani su unutar sistema socijalne sigurnosti, posredstvom penzijskog, invalidskog, zdravstvenog i osiguranja za nezaposlene, kao i socijalne zaštite i/ili pomoći.

Počev od 1980-ih, a naročito tokom 1990-ih godina, preobražaji na tržištu rada, u strukturi porodice i stanovništva uopšte, doveli su do pojave socijalnih potreba, čija je skala postala izuzetno razučena. Istovremeno, postalo je očigledno da se ove „nove“ socijalne potrebe⁴⁴⁶ ne mogu u potpunosti zadovoljiti unutar tradicionalno koncipiranih sistema socijalne sigurnosti, odnosno posredstvom naknada kao pasivnih mera, preovlađujućih u postojećim politikama institucionalnog prevazilaženja socijalnih problema“.⁴⁴⁷

446 U pitanju su socijalne potrebe koje, u najširem smislu, generiše transformacija i „prelazak“ u tzv. post-industrijsko društvo, i u vezi sa kojima nastaju određeni „novi“ socijalni rizici. U njih se ubrajaju: nizak nivo kvalifikacija ili zastarele kvalifikacije; zaposlenost u neprofitabilnim sektorima ekonomije; fleksibilne forme zapošljavanja (sa stanovišta problema ostvarivanja prava na socijalne naknade u slučaju nepunog radnog vremena); posao sa neodgovarajućim ili nestalnim dohotkom; nemogućnost usklađivanja radnih i porodičnih obaveza; samohrano roditeljstvo; staranje o srodnicima; neadekvatan obuhvat sistemom socijalne sigurnosti; pogrešni izbori kada je u pitanju privatno socijalno osiguranje; novo siromaštvo i socijalna isključenost.

447 „Generacijama unazad, socijalna politika ograničavana je na obezbeđivanje socijalne pomoći i osiguranja protiv nekoliko dobro definisanih socijalnih rizika, poput kratkotrajne nezaposlenosti, nespособnosti za rad i nedovoljnih sredstava u detinjstvu i u penziji. Ovaj pristup zasnivao se na nizu pretpostavki da su različiti stupnjevi u životu individua, kao što su: detinjstvo, škola, posao i penzija, jasno markirani i razdvojeni; da su uloge polova u porodici dobro definisane, pri čemu su žene domaćice, a muškarci zaposleni; da postoje jake veze unutar nuklearne porodice; i da oni koji rade, uopšteno imaju neprekinuto zaposlenje, i to sa punim radnim vremenom.

Ove pretpostavke ne važe više za većinu zemalja OECD-a. Životni tok više varira i ljudi menjaju ili kombinuju različite aktivnosti u različitim uzrastima. Model muškarca–radnika sve je prevaziđeniji. Deca sve manje žive tokom čitavog detinjstva sa oba biološka roditelja. Ljudi se razdvajaju, kao i što je učestalo re-formiranje domaćinstava. Zaposlenja se često prekidaju, usled nezaposlenosti, invalidnosti, vraćanja obrazovanju, gajenja dece ili obezbeđivanja nege za stare“ (OECD, 2005: 1).

Uporedo sa tim, započelo je i izvesno povlačenje države ili ostavljanje većeg prostora privatnoj inicijativi u svim područjima socijalnih sistema. Ono je motivisano promenama stava o kolektivnoj odgovornosti i vrednosnog koncepta tzv. *kolektivnog ugovora* između države i pojedinca. Na opštem nivou, ova promena ogleda se u dobijanju na značaju paradigmi političke ekonomije, prema kojima se ciljevi države blagostanja najbolje postižu obezbeđivanjem efikasnosti tržišta i prema kojima socijalno-političke intervencije države značajno ugrožavaju budžet. U tom kontekstu, one su komplementarne, između ostalog, sa etikom lične odgovornosti, odnosno oslanjanjem na sopstvene kapacitete i resurse.

Delimično pod uticajem globalizacije i neo-liberalizma u ekonomiji, suočene sa objektivnom nemogućnošću ili poteškoćama prilikom suverenog upravljanja faktorima ekonomskog rasta, brojne države inicirale su reforme socijalnih funkcija u pravcu afirmisanja individualističkih principa. Argumentacija za to sadrži se u potrebi za „[...] stavljanjem novog naglaska na lične odgovornosti individua, njihovih porodica i zajednica, radi njihovog sopstvenog budućeg blagostanja, a u vezi sa njihovom obavezom preduzimanja aktivnih koraka u pravcu obezbeđivanja istog“ (Rose, 1996: 327-328; navedeno prema Larsen, 2005: 82).

Uvažavanje značaja i potrebe za ličnom aktivnošću i odgovornošću, kao i niz drugih socijalno-političkih ciljeva, komplementarnih sa ovim postulatom⁴⁴⁸ (npr. snižavanje nivoa socijalnih transfera, podsticanje socijalne uključenosti, i dr.) učinili su strategiju aktivne socijalne politike prihvatljivom za socijalne sisteme različitih nacionalnih država. Na taj način, iako u različitoj meri i formi, koncept aktivne socijalne politike postao je sastavni deo reformskih agendi savremenih sistema socijalne sigurnosti.⁴⁴⁹ One se „mogu shvatiti kao nova politička paradigma u tri smisla. Prvo, prava su uslovljena i stoga zavise od ponašanja pojedinaca; drugo, u pitanju je pristup koji se bazira na individualizmu, iznad svega, na podsticanju voljnosti individua da se zaposle; konačno, ima za cilj ekonomsku participaciju i autonomiju“ (Jorgensen, Pascual, 2006: 1). U idealnom slučaju, prožimanje perspektive individue i sistema ogleda se u tome što mere aktivne socijalne politike (teoretski) pružaju prilike za sužavanje situacija socijalnih rizika.

POJAM AKTIVIRANJA U SOCIJALNOJ POLITICI

Na višedimenzionalnost pojma aktivne socijalne politike upućuje brojnost faktora društveno-političke, normativne, ali i teorijske prirode, koji utiču na njene praktične funkcije, ciljeve i mere.

Za aktivnu socijalnu politiku vezuje se pojam „aktivnog društva“, koji se, takođe, višeznačno definiše. On se, u prvom redu, odnosi na oslanjanje individua na sopstvene snage, što je istovremeno „dominantan element preoblikovanja socijalne politike“ (Larsen, 2005: 82). Mada je prisutno na različitim nivoima, redefinisane prava i odgovornosti, kao i promena uloga pojedinaca, njihovih porodica, različitih društvenih

448 Oni su međutim, ponekad, međusobno protivurečni.

449 Svakako, princip aktiviranja ne predstavlja jedinu dimenziju promene u savremenoj socijalnoj politici.

grupa i društva u celini, odvija se u pravcu jasnog profilisanja novog kvaliteta ovog odnosa. Nasuprot zavisnosti od socijalnih naknada i pomoći socijalnih službi uopšteno, aktivno društvo počiva na podsticanju aktiviranja (tj. aktivnosti ili delatnosti) različitih socijalnih aktera, a naročito pojedinaca.

Sam pojam „aktiviranja“ tumači se različito, i to: „[...] kao opšti proces i tendencija restrukturiranja sistema socijalne sigurnosti [...] kao skup novih diskursa i događaja u sistemima socijalne sigurnosti i na tržištu rada [...] kao akcioni program u okviru političke ideologije [...] kao koncept nove građanske etike [...] i kao novi način upravljanja društvom [...]“ (Barbier, 2006: 14-15, 17, 27-28).

U suštini, mere aktiviranja u savremenim uslovima, ali i istorijski, najvećim delom vezuju se za politike na tržištu rada i za nezaposlenost najuopštenije,⁴⁵⁰ i to sa stanovišta promovisanja etičnosti rada. U pitanju je imperativ prihvatanja zaposlenja i obezbeđivanja egzistencije sopstvenim (profitabilnim) radom,⁴⁵¹ zbog čega „rad, zapravo, predstavlja uslov autonomije individue“ (Jorgensen, Pascual, 2006: 1). S tim u vezi, u ekonomskim uslovima u kojima se ne otvaraju nova radna mesta i u kojima je potražnja za (nisko kvalifikovanom) radnom snagom nedovoljna, emancipatorni karakter aktiviranja može da se preobrati u svoju suprotnost.

Tome u prilog govori i to što se tradicionalne mere aktiviranja, u izvesnim aspektima, razlikuju u odnosu na nove, iako ne u potpunosti. Pre svega, aktivne mere su i ranije postojale. Međutim, značajna dimenzija razlikovanja ogleđa se u njihovoj „većoj usmerenosti na stranu ponude, nego na stranu potražnje. Drugo, usled usmerenosti na ponudu, pojedinačna individua nalazi se u centru inicijativa politike“ (Larsen, 2005: 83). Reč je o tome, pre svega, da su mere aktivne politike u savremenim uslovima usmerene i ka onima koji su prethodno bili zaposleni, ali su, iz određenih (ponekad objektivnih) razloga (poput: ekonomske recesije), ostali bez posla. Nova vrednosna orijentacija u socijalnoj politici, međutim, vrši „pritisak“ na nezaposlenog pojedinca da se zaposli, a ne na društvo, da otvori nova radna mesta, kao što je to prethodno bio slučaj tokom tzv. „zlatnog“ perioda države blagostanja. „Ideja aktivnog društva na bazi inicijativa za zapošljavanje nadograđuje se na asimetriju odnosa prava i obaveza, pošto je fokus preovlađujuće na obavezama pojedinačnih individua da budu aktivne i da se oslanjaju na sebe, a mnogo manje na obavezama države da se bori protiv diskriminacije i strukturnih barijera protiv uključenosti na tržište rada pod pristojnim uslovima“ (Larsen, 2005: 83).⁴⁵²

450 Aktivne mere na tržištu rada su raznovrsne. One se sastoje, između ostalog, i od:

1. različitih delatnosti koje obavljaju službe za posredovanje pri zapošljavanju;
2. obuke nezaposlenih za rad;
3. mera usmerenih ka mladima (programi obuke i zapošljavanja, obavljanje pripravničkog staža);
4. subvencioniranog zapošljavanja (davanje povlastica poslodavcima u privatnom sektoru; pružanje pomoći nezaposlenima prilikom samozapošljavanja; otvaranje radnih mesta u državnom ili neprofitnom sektoru);
5. mera usmerenih ka licima sa invaliditetom (programi obuke, u svrhu poboljšanja kapaciteta za zapošljavanje i otvaranje „zaštićenih“ radnih mesta) (OECD, navedeno prema Barbier, 2006).

451 Iz ekonomske samostalnosti, proizilazi i mogućnost samoodređenja i individualizacije.

452 Ne odnosi se podjednako na sve zemlje, odnosno, u nekima je manje, a u nekima više izraženo.

Iz oblasti politika na tržištu rada i osiguranja za nezaposlene, principi i mere aktivne socijalne politike uočljivo su se proširili i na ostala područja sistema socijalne sigurnosti. U prvom redu, oni se uvode u politike penzija i aktivne, „radne“ starosti „uključujući mehanizme finansiranja socijalne sigurnosti i kompleksnu i diversifikovanu interakciju između poreskih politika, socijalnog osiguranja i ostalih naknada i socijalnih usluga“ (Barbier, 2004: 5). Ne manje značajno u uslovima savremenog razvoja, je i inkorporiranje principa aktiviranja u politike obrazovanja i obuke, čiji su ciljevi komplementarni sa ciljevima socijalne politike.

Stanovište o difuziji aktivnih mera u različite politike društva sačinjava osnov tu-maćenja da mere aktiviranja predstavljaju novu strategiju sveukupne socijalne reforme i promena u sistemima socijalne sigurnosti.

KONCEPTUALNE KARAKTERISTIKE PROGRAMA AKTIVNIH MERA

Odsustvo opšteprihvaćene definicije pojma *aktivnih politika*⁴⁵³ vodi ka različito-stima u njihovom interpretiranju. Na praktičnom planu, to se odražava kroz uočavanje niza problema, pri pokušaju operacionalizovanja ovog pojma, a u nekim slučajevima - i razlikovanja aktivnih i pasivnih mera.⁴⁵⁴ Uprkos tome, upravo povezanost i uslovljenost prava koja se ostvaruju u sistemu socijalne sigurnosti sa učešćem na tržištu rada, koja u najširem smislu sačinjava osnov aktivne socijalne politike, ima svoj istorijat i obrazloženje u evoluciji socijalno-političkih mera.

„Siromaško“ zakonodavstvo - Karakterističan primer iz prošlosti predstavljaju tzv. siromaški zakoni, čijim je usvajanjem u nizu zemalja Evrope u XIX veku izmenjena filozofija dotadašnje politike staranja o siromašnima. *Elizabetanski Akt o siromašnima*, koji je stupio na snagu 1834. godine u Engleskoj, ustanovio je razliku između mera usmerenih prema nesposobnima za rad (stari, bolesni, hendikepirani - „opravdano“ siromaštvo) i prema siromašnima koji su sposobni za rad („neopravdano“ siromaštvo). Prema ovom zakonu, prva kategorija siromašnih ostvarivala je prava na određene oblike zaštite. Nasuprot tome, sposobni za rad smeštani su u „ubožnice“ – kuće stigmatizujućeg karaktera, kao i što su bili prinuđeni da sami zarađuju za život.

U periodu koji je prethodio donošenju ovog zakona, ustanovljena je i Komisija koja je donela niz preporuka u vezi sa reformom zakona o siromašnima. Jedna od najvažnijih bilo je ustanovljavanje principa pružanja manjih prava siromašnima u odnosu na prava radnika, tzv. princip *less eligibility* ili „manje prikladnosti“ (Pinker, 1974: 46), koji je

453 Ovo stanovište može se potkrepiti naročito za zemlje EU, u kojima, za sada, nije ustanovljena zajednička definicija aktiviranja.

454 „Pažljivo ispitivanje pojedinosti o potrošnji otkriva postojanje brojnih specifičnih mera, koje je teško klasifikovati pod kategoriju potrošnje isključivo za aktivnu ili isključivo za pasivnu politiku. Na primer, nadoknade za obavljanje kratkotrajnih poslova ubrajaju se u pasivni izdatak, stoga što zaposleni i dalje rade smanjeni broj sati, kao i što nije verovatno da će tražiti drugi posao. Dodaci za izgradnju zimi, opredeljeni za sektor građevinarstva, smatraju se aktivnim izdatkom, dok se nadoknade za loše vremenske uslove definišu kao pasivna potrošnja“ (Barbier, 2006: 18).

imao za svrhu da dobijanje pomoći od države donosi manje koristi od najboljeg zaposlenja. Argumentacija za njegovo uvođenje sadržana je u sprečavanju potrebe za oslanjanjem na naknade koje isplaćuje država.

Aktivne politike u Skandinaviji - Savremena „preteča“ koncepta aktivne socijalne politike ponikla je u Švedskoj i Danskoj 1970-ih godina. U tom periodu, uporedo sa pojavom nezaposlenosti, sindikati su definisali tzv. *aktivne politike na tržištu rada* u cilju otvaranja novih radnih mesta u javnom sektoru, podsticanja mobilnosti radne snage i vođenja politika profesionalne obuke.

Međutim, primer programa aktivnih mera u Danskoj, započetih krajem 1980-ih godina, poslužio je kao dobra praksa, kao i što je od tada „slogan ‚aktiviranja‘ postao moderan u međunarodnom političkom diskursu“ (Barbier, 2004: 4). U prvoj polovini 1990-ih inicirane su reforme na tržištu rada, kao i što je promovisana nova socijalna vizija koja je podstakla aktivne politike zapošljavanja. Prve mere su bile usmerene ka korisnicima socijalne pomoći uzrasta 18-19 godina.

Promene u anglo-saksonskom svetu, sprovedene u istom periodu i prevashodno motivisane smanjenjem budžetskih sredstava za socijalne transfere, takođe su išle u prilog prihvatanju aktivnih inicijativa u socijalnoj politici.

Reforma socijalne pomoći u SAD - Zakonom o usaglašavanju lične odgovornosti i radnih mogućnosti (PRWORA),⁴⁵⁵ usvojenim 1996. godine u Sjedinjenim Američkim Državama, suštinski se „kreira trend transformisanja politike socijalne pomoći u politiku rada i zapošljavanja“ (Avramović, 2004: 127). Uopštena karakteristika ovog zakona sadržana je u snažnom zahtevu za zapošljavanjem korisnika socijalne pomoći. Tako je jednu od njegovih novina predstavljalo vremensko ograničavanje prava na novčanu socijalnu pomoć, nakon čega je korisnik socijalne pomoći u obavezi da se zaposli. Istovremeno, predviđene su i mere uključivanja maloletnih roditelja u programe obučavanja za posao, a naročito podsticanje zapošljavanja većeg broja samohranih roditelja.

Iako se efekti primene ovog zakona ne mogu posmatrati izvan šireg, društveno-ekonomskog konteksta, s obzirom na to da je privredni rast obezbedio, između ostalog, otvaranje velikog broja novih radnih mesta za lica sa niskim kvalifikacijama, „popularizacija ‚welfare to work strategija‘ u SAD i široka upotreba engleskog jezika pomogli su širenju uticaja ovog koncepta“ (Eransus, 2003: 1).

New Deal u Velikoj Britaniji - Uporedo sa tim, u Velikoj Britaniji su 1997. godine, u *New Dealu* predviđene tzv. *obavezne šeme* usmerene ka mladima i dugotrajno nezaposlenima, kao i tzv. *dobrovoljne šeme* za samohrane roditelje, lica sa invaliditetom, nezaposlene preko 50 godina starosti i partnere nezaposlenih. Ovim šemama obuhvaćene su različite mogućnosti, poput usluga ličnog savetovanja, podrške u traženju zaposlenja, programa sticanja radnog iskustva i dodatnih kvalifikacija. Kao i u SAD, pravo na naknade za nezaposlene uslovljavano je učesćem u nekim od predviđenih programa. O uspehu *New Dealu* u Ujedinjenom Kraljevstvu postoje ambivalentna shvatanja. Jedan od ilustrativnih stavova je: „Specifični uspeh *New Dealu*, sa stanovišta uticaja na zapošljavanje i stope nezaposlenosti se, u najgorem slučaju može dovesti u pitanje, a u najboljem je umeren“ (Dean, 2006: 13).

Međutim, njegovi postulati poslužili su kao osnov za sprovođenje daljih reformi tokom 2001. i 2002. godine, takođe, motivisanih strategijom zapošljavanja. Konačno, dalje zakonodavne reforme predložene su *Zelenom Knjigom*, pod nazivom *A New Deal for Welfare: Empowering People to Work* iz 2006. godine. „Reforme su konstituisane oko jezika odgovornosti [...] Pristup *welfare to work* je karakteristično hibridni. On obuhvata, s jedne strane, snažan naglasak na osnaživanju korisnika; na njihovoj pripremljenosti i vlasništvu nad akcionim planovima; korišćenju sposobnosti [...] S druge strane, naglasak je i na prinudi, učešću i kaznama ili sankcijama za neusklađenost“ (Dean, 2006: 14).

Agenda aktivne socijalne politike OECD – Nastojanja OECD-a u pravcu uvođenja aktivnih socijalnih politika datiraju iz 1964. godine i vezuju se za preporuku o promovisanju aktivnih politika na tržištu rada. „U tom periodu, OECD je procenjivao kombinaciju politika implementiranih u Švedskoj pozitivno. Tek nakon neoliberalnog zaokreta, [...] u kontekstu razdvajanja makro-ekonomske i socijalne politike, pojam 'aktivnih politika na tržištu rada' zadobio je sadašnji sadržaj OECD-a, tj. fokusiranje na strukturnu stranu reformi na tržištu rada i na stranu ponude radne snage“ (Barbier, 2003: 5). Istovremeno, OECD je počeo da se zalaže za danski model reformi sistema socijalne sigurnosti u kontekstu politika aktiviranja, i, pre svega, aktivnih mera na tržištu rada.

Danas, najznačajnije elemente agende aktivne socijalne politike OECD-a, sačinjavaju:

1. „Investiranje u porodice i decu [...]
2. Aktivne socijalne politike u borbi protiv siromaštva [...] i
3. Mobilisanje svih grupa u društvu za obezbeđivanje socijalne sigurnosti“ (OECD, 2005: 2).

Oснаživanje porodica i dece predstavlja primarnu opredeljenost OECD-a. Značaj različitih mera zaštite porodica sa decom, proizilazi, između ostalog, iz negativnih posledica generacijskog reprodukovanja siromaštva i prisutnog rizika od socijalne isključenosti. Istovremeno, aktivne mere socijalne politike, sa stanovišta smanjenja siromaštva, nalaze se u najdirektnijoj vezi sa integrisanjem na tržište rada. „Aktivne socijalne politike imaju za cilj da ljudi prestanu da budu korisnici socijalnih naknada i da se zaposle umesto obnavljanja stanja zavisnosti. Aktivne socijalne politike koje funkcionišu su: dobra socijalna i radna podrška, učiniti da se rad isplati, zahtevanje od korisnika naknada da se zaposle ili uključe u programe obuke i primoravanje različitih javnih servisa da rade bolje“ (OECD, 2005: 2). Konačno, za realizovanje ovih elemenata neophodno je redefinisavanje i podela odgovornosti između države i drugih aktera. U pitanju je raspodela obaveza između države, pojedinaca, njihovih porodica, različitih grupa u zajednici i zajednice, itd, u kontekstu podsticanja odgovornosti svih za socijalnu sigurnost (i/ili blagostanje).

Aktivna socijalna uključenost na nivou Evropske unije – Aktiviranje i sa njim srodni pojmovi, odnosno ciljevi, počeli su da figuriraju kao vrlo značajni u političkoj (i socijalnoj) agendi EU, nakon Samita u Esenu, koji je održan 1994. godine. Prethodno su u *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment* iz 1993. godine, donete preporuke u pravcu podsticanja aktivnih socijalnih politika na evropskim tržištima rada.

Promovišući ciljeve u vezi sa smanjenjem broja siromašnih i socijalno isključenih, koncept aktiviranja Evropske unije odnosi se kako na aktivne mere na tržištu rada i politike zapošljavanja, tako i na tzv. *socijalno aktiviranje*. U tom kontekstu, Komisija se zalaže za aktivno uključivanje svih pripadnika društva, čije su komponente sledeće:

- podsticanje širenja delatnosti službi za zapošljavanje,
- obezbeđivanje socijalne pomoći i minimalne materijalne podrške svima, kao i
- pristup zdravstvenim, obrazovnim, socijalnim i drugim službama u društvu, programima obuke, kapacitetima za zbrinjavanje dece, itd, fleksibilnom radnom vremenu, savetovanju i podršci (*European Social Network*, 2006).

Osnovnim „posrednikom“ Unija smatra socijalne službe, budući da „kao pružaoci usluga korisnicima naknada ili kao provodnici državne podrške – predstavljaju ključnu lokalnu, javnu agenciju, koja će ‚aktivirati‘ svoje klijente“ (*European Social Network*, 2006: 3).

“MODELI” AKTIVIRANJA

Pristupi aktivnih socijalnih politika u realnosti izuzetno su diversifikovani.⁴⁵⁶ Jedan od razloga za to proizilazi i iz toga što su mere aktiviranja uvedene sa različitim (političkim i praktičnim) motivacijama u različite nacionalne sisteme socijalne sigurnosti. Faktori koji opredeljuju stepen prisutnosti aktivnih mera, kao i naglasak na određenom segmentu su brojni. Neki od najznačajnijih su:

- priroda i odlike ekonomskog sistema i tržišta rada;
- teorijske, institucionalne, normativne i vrednosne postavke socijalne politike i sistema socijalne sigurnosti; i
- demografske karakteristike države.⁴⁵⁷

Iako u teoriji nije postignuta saglasnost povodom stanovišta o divergenciji (nasuprot konvergenciji) aktivnih socijalnih politika, u osnovi se njihova pripadnost može posmatrati u kontekstu klasifikacije socijalnih režima.⁴⁵⁸

S tim u vezi, Jacob Torfing razlikovao je defanzivne i ofanzivne strategije aktiviranja.

456 Jedno od gledišta je čak da „empirijski dokazi pokazuju da se pod ovom zajedničkom tendencijom [politika aktiviranja] mogu otkriti toliko različite strategije da se dovodi u pitanje pogodnost korišćenja zajedničkog termina“ (Eransus, 2003: 1). Međutim, prisutna su i suprotna stanovišta.

457 Svaki od ovih faktora je multidimenzionalan.

458 Teorija režima je jedan od savremenih pristupa proučavanja sličnosti i različitosti među nacionalnim sistemima socijalne sigurnosti. Njenom širokom prihvatanju doprinela je najviše studija *The Three Worlds of Welfare Capitalism* Gøste Esping-Andersena, koji je klasifikovao „svetove blagostanja“ u tri socijalna režima: liberalni, korporativni i socijal-demokratski. Ova teorija postala je osnov istraživanja za brojne kasnije analitičare, kao i što je osporavana. Dodavani su joj i drugi socijalni modeli, i to: južno-evropski i istočno-evropski.

	<i>Workfare</i> aktiviranje	<i>Welfare</i> aktiviranje
Politički cilj	Smanjenje državnih rashoda. Obustavljanje zavisnosti. Pristup zapošljavanju zavisi od individue.	Promovisanje otvaranja poslova. Poboljšan pristup tržištu rada za isključene sektore populacije. Uvećanje socijalne participacije.
Koncept siromaštva	Individualna odgovornost. Pristup pod-klase (kao rastuća i strukturna pojava).	Društvena odgovornost. Pristup isključenosti (multidimenzionalna i redukovana pojava).
Tržište rada	Moraju postojati inicijative za pristup poslu, a ostvarivanje prava na socijalnu pomoć „obeshrabljeno“. Podsticanje brzog povratka radu kod korisnika socijalne pomoći: <ul style="list-style-type: none"> • Negativni porezi • Agencije za zapošljavanje i savetovanje za prekvalifikaciju 	Unapređenje sposobnosti isključenih sektora populacije. Nemogućnost integrisanja svih. Ima za cilj unapređenje ljudskog kapitala: <ul style="list-style-type: none"> • Prilike za zapošljavanje u javnom sektoru i za resurse za obuku • Mehanizmi savetovanja
Cilj strategije aktiviranja	Usmereno samo ka onima koji su najisključeniji (porodice sa izdržavanom decom).	Usmereno ka sveukupnoj aktivnoj populaciji ili glavnim prioritetnim grupama (mladi, dugotrajno nezaposleni).
Sadržaj strategije	„Prvo posao“. Kratkoročne strategije na bazi <i>carrots and sticks</i> programa.	„Poboljšanje mogućnosti za zapošljavanje“. Obuka. Iskustvo na poslu. Otvaranje radnih mesta u javnom sektoru.

Izvor: Eransus, 2003 (modifikovano)

Defanzivne strategije aktiviranja motivisane su potrebom za ograničavanjem budžetskih sredstava, odnosno smanjenjem državnih rashoda, shodno čemu se i socijalna prava „sužavaju“. Stoga se one prvenstveno odlikuju usmeravanjem prava na materijalnu (novčanu) socijalnu pomoć ka onima koji su apsolutno siromašni i koji nisu u mogućnosti da obezbede osnovna sredstva potrebna za održavanje sopstvene egzistencije (i to na osnovu zvanično utvrđene linije siromaštva – tzv. *pauperizam*). Svrha aktivnih mera je integrisanje korisnika socijalne pomoći na tržište rada. Ovu strategiju Leademel & Trickey označili su kao *work first* („prvo posao“), s obzirom da prioritet ima dobijanje posla (bez obzira na njegovu trajnost i/ili činjenicu da nivo dohotka koji generiše ne pruža „izlazak“ iz zone siromaštva, itd). S tim u skladu, prioritet aktivne politike je „okončavanje zavisnosti od socijalnih naknada i borba protiv pronevera (identifikovanje onih koji primaju naknade, a sposobni su za rad)“ (Eransus, 2003: 4) i ona je u skladu sa tzv. *workfare* modelom.

Workfare strategija aktiviranja karakteristična je za liberalni socijalni režim. U njemu se ističu individualizam i slobode pojedinaca, koje ne mogu biti ograničeni delatnostima države. Osnovni regulatorni mehanizam pozicioniranja pojedinaca u društvenoj hijerarhiji je tržište. Shodno tome, stanovništvo se uopšteno stimuliše da učestvuje na tržištu rada, kao i što se smatra da tržište omogućuje socijalnu pravdu i jednakost. Socijalno-političke mere prevashodno su u funkciji podsticanja na zapošljavanje, i to unapređenja inicijativa pojedinaca da se zaposle, pružanjem informacija o slobodnim radnim mestima, mada i kratkoročnim ulaganjem u programe prekvalifikacije, dokvalifikacije i obuke uopšteno. Izvan socijalno-političkog konteksta, individue su stimulisane na rad, između ostalog i poreskom politikom. Karakterističan trend razvoja, koji nije bez posledica na socijalnu politiku, jeste to što „vrlo često, za individuu, konvencionalni posao na tržištu predstavlja uobičajeni način ostvarivanja prava na zaštitu (privatnu i društvenu) od rizika, a rad sistematski zamenjuje pomoć“ (Barbier, 2004: 7). Naime, zaposlenje kao osnov za ostvarivanje prava na socijalno osiguranje, proširuje se za lica koja su sposobna za rad i na sistem socijalne pomoći. Istovremeno, principi aktivne socijalne politike, na sličnim, defanzivnim osnovama, proširili su se i na lica sa invaliditetom, ali i na penzionere.

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

Welfare strategija aktiviranja karakteristična je za zemlje socijal-demokratskog režima. Socijalno-politički i opšti društveni cilj ovog režima je promovisanje jednakosti svih, i to „na najvišem nivou“ (Soede et al., 2004: 23), iz čega proizilazi i podsticanje univerzalne participacije u društvu. Socijalne naknade su u ovom režimu, komparativno posmatrano, najviše, tako da se i korisnicima socijalne pomoći obezbeđuje relativno pristojan životni standard. Uporedo sa tim, države socijal-demokratskog režima odlikuju se dugom tradicijom programa stručnog osposobljavanja, kao i usmeravanja većeg segmenta sredstava unutar socijalnih transfera na aktivne mere zapošljavanja. Razlog za to predstavlja i integrisanje cilja pune zaposlenosti u socijalnu i ekonomsku politiku. Tržište nema bezuslovnu ulogu, odnosno tržišni mehanizmi modifikovani su određenim državnim merama. „Aktiviranje se odnosi na sve građane, na relativno egalitaran način, a ‚pregovaranje‘ između zahteva individua i društva izgleda mnogo uravnoteženije“ (Barbier, 2004: 7). U ovom modelu dobija na značaju istinski aktivno društvo budući da uvažava različitost kapaciteta i sposobnosti individua, kao i da ne oslobađa društvo/državu obaveze generisanja pretpostavki za socijalnu sigurnost. Za socijalnu sigurnost pojedinca od ne manjeg značaja je i to što se ne podrazumeva samo nuđenje zaposlenja, nego i odgovarajući kvalitet zaposlenja. Laedmal & Trickey su ovu strategiju stoga označili kao strategiju *enhancing human resources* („unapređenja ljudskih resursa“).

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

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

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

Najznačajniji segment reforme bilo je uvođenje negativnog poreza na dohodak 2001. godine,⁴⁵⁹ što je propraćeno obezbeđivanjem prava na personalnu evaluaciju i podršku (PAP) licima koja traže posao. Iako je sugerisano da se i ovaj program uslovi prihvatanjem zaposlenja, nakon intervencije države 2000. godine utvrđeno je da se naknada za nezaposlene ne može suspendovati kada korisnik odbije posao koji je ispod njegovih kvalifikacija, niti kada odbije da učestvuje u PAP. Istovremeno, program personalne evaluacije i podrške sprovodi Javna Agencija za zapošljavanje.

Neke karakteristike politike aktiviranja u Francuskoj, kao i u ostalim zemljama korporativnog režima, idu u prilog ofanzivnim, a neke defanzivnim strategijama. Na primer, uvođenje naknade za socijalnu integraciju slično je postojećim pravima u Danskoj i Švedskoj, „iako je u Francuskoj sprovedeno manje uspešno“ (Barbier, 2003: 11). Nasuprot tome, reforme su se kretale u pravcu toga da država postane poslednje, a ne prvo utočište za zaposlenje. Međutim, za razliku od aktiviranja individua u liberalnom režimu, ono se pre svega odnosi na aktiviranje potražnje za radnom snagom. Neke mere

459 Naime, postalo je očigledno da izvesna lica, koja su zaposlena na nisko plaćenim poslovima, ne ostvaruju pravo na RMI, te da u suštini, nisu motivisana da se zaposle. „U stvari, lice koje je 2000. godine zarađivalo 442 EUR, tj. 0.5 SMIC, gubi svoje pravo na RMI (350 EUR nakon odbijanja naknade za smeštaj). Budući da RMI omogućuje dobijanje naknada u robu, naročito za decu, prednost zapošljavanja je u stvari vrlo niska, ako uopšte i postoji“ (Mandin C, Palier B., 2003: 47). Stoga je predloženo da država subvencionira izvesnu naknadu (PPE) licima koja ostvaruju nizak dohodak, kako ne bi bila u suštini deprivirana u odnosu na korisnike RMI.

imale su i protivurečne efekte. Obezbeđivanje socijalne sigurnosti korisnicima socijalne pomoći (mada i siromašnih uopšteno) bilo je „ugroženo, ako ne i suprotno, istovremenom potrebom da se zaštite prava koja uživaju oni koji su sada zaposleni, ali primarni cilj je stvaranje mogućnosti za zapošljavanje; da se prikaže, ali ne i nužno da se garantuje *pravo na rad*“ (Dean, 2004: 191).

Stoga, ne postoji saglasnost o tome da li se korporativni režim odlikuje zasebnim, autonomnim aktivnim pristupom ili on predstavlja kombinaciju već postojećih.

ZAKLJUČAK

Anglosaksonske zemlje, u kojima su, komparativno posmatrano, socijalni transferi niži, karakterišu se i nižim izdacima za aktivne socijalne politike. Njihove defanzivne strategije aktiviranja imaju parcijalni karakter, budući da su dominantno usmerene ka korisnicima socijalne pomoći. Razlog za to proizilazi iz potrebe za daljim smanjenjem troškova za socijalne naknade i opštih budžetskih izdataka za socijalnu sigurnost, odnosno prenošenjem odgovornosti za socijalne rizike na individualni nivo.

Socijal-demokratske zemlje, uporedo sa razvijenom pasivnom socijalnom politikom (komparativno najviši nivo socijalnih naknada), odlikuju se i najvišim izdacima za aktivne mere, kao i univerzalnom politikom aktiviranja. U njima su, principi politike aktiviranja, osim na radno sposobnu populaciju (bez obzira na to da li je zaposlena ili ne), usmereni i ka mladima, dugotrajno nezaposlenima i starim licima. Kada su u pitanju korisnici socijalne pomoći (ili šire: socijalno isključeni), oni, osim participacije u posebno projektovanim programima socijalnog uključivanja, participiraju i u programima targetiranim ka opštoj populaciji.

Korporativne zemlje pozicionirane su između anglosaksonskih i socijal-demokratskih kada su u pitanju izdaci za aktivne socijalne mere. U njima lica koja su prethodno bila zaposlena (i nakon toga ostala bez zaposlenja) imaju suštinski drugačija prava u odnosu na lica koja nisu bila zaposlena. Mere aktiviranja u njima ne slede jedinstven, koherentan obrazac.

Vrlo značajna koorelacija (rizika od) siromaštva (najviše stope u anglosaksonskom svetu, zatim u kontinentalnom, pa u socijal-demokratskom) i socijalnih mera upućuje na nužnost obezbeđivanja određenog minimalnog materijalnog dohotka (bezbednosne mreže) za lica koja su siromašna i/ili koja su izložena riziku od siromaštva. Osim dohodnog aspekta, koncept siromaštva obuhvata, između ostalog, dimenzije rada, obrazovanja, zdravstva, stanovanja, kao i dostupnosti određenih prava i socijalnih servisa. Stoga, pasivne mere moraju biti praćene određenim dodatnim merama, odnosno aktivnim socijalnim politikama. Značaj nove paradigme aktiviranja naročito je u sprezi sa redukcijom socijalne isključenosti, koja se dovodi u vezu sa potiskivanjem individua na društvenu marginu i njihovu društvenu izolaciju. To proizilazi iz toga što se različitim aktivnim merama unapređuju mogućnosti i kapaciteti za zapošljavanje i celovito učestvovanje u životu društva. Iako najčešće do socijalne isključenosti dovodi ekstremno siromaštvo, isključeni ne moraju biti samo oni koji su materijalno ugroženi, nego i stranci, migranti, rasne, verske i etničke manjine.

LITERATURA

- Avramović, N. (2004) *Reforme socijalne pomoći u SAD i njihovi efekti*, ur. A. Čekerevac (ur.), *Socijalni rad i socijalna politika – Zbornik radova VI* (str. 125-144). Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Barbier, J. C. (2006), *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Rapport de recherche pour la DARES, Ministère du travail. Paris: Centre d'Etudes de l'Emploi.
- Barbier, J. C. (2004), *Activating Social Protection and the Employment Insurance*. Berlin Meeting, WZB, May 24-25, 2004.
- [www.pes.org/downloads/Activating%20 social protection and employment insurance_JC Barbier.pdf](http://www.pes.org/downloads/Activating%20social%20protection%20and%20employment%20insurance_JC_Barbier.pdf), mart 2007. godine.
- Barbier, J. C. (2003), *The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?* In: L. Magnusson, P. Pochet and J. Zeitlin (eds.), *Opening the Method of Coordination; the case of the EES*. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Summer03Conf/barbier.pdf>, maj 2007. godine.
- Dean, H. (2004), *The Implications of Third Way Social Policy for Inequality, Social Cohesion, and Citizenship*. In: J. Lewis and R. Surender (eds.) *Welfare State Change – Towards a Third Way?* (p. 182-206). Oxford: Oxford University Press.
- Dean, H. (2006), *Activation Policies and the Changing Ethical Foundations of Welfare*. A draft for a plenary paper to be presented at a conference „Activation Policies in the EU“, organized by ASPEN/EUIT, Brussels, 20-21 October 2006.
- Eransus, B. P. (2003), *Activation Policies and Basic Income Schemes. From welfare to Workfare? or Work for Welfare? The Experience of Southern European Countries*. Universidad Publica de Navarra: Department of Social Work.
- www.socsci.aau.dk/ccws/conference-2004/papers/Begona-Perez.pdf, mart 2007. godine.
- European Social Network (2006), *Social and Employment Activation*. A briefing paper by the European Social Network.
- <http://www.socialeurope.com/inclusion/alldownloads/activation/ESN.S&E%20Activation2%5BENG%5Dsm.pdf> mart 2007. godine.
- Jorgensen, H. Pascual, A. S. (2006), *Supranational Regulation and the Politics of Identity: the Case of Activation Policies*. A conference „Activation Policies in the EU“, organized by ASPEN/EUIT, Brussels, 20-21 October 2006.
- <http://aspn.fss.uu.nl/conference/conferencePapers.php>, mart 2007. godine.
- Larsen, J. E. (2005), *The Active Society and Activation Policy*.
- www2.ihis.aau.dk/gep/publicationer/nr4.pdf, maj 2007. godine.
- Mandin, C. Palier, B. (2003) *Policy Maps – France*.
- <http://www.kent.ac.uk/wramsoc/workingpapers/secondyearreports/policymaps/francepolicymaps.pdf>, septembar 2006. godine.
- OECD (2005) *The Active Social Policy Agenda*.
- www.oecd.org/socialmin2005, mart 2007. godine.
- Pinker, R. (1974), *Socijalna teorija i socijalna politika*. Zagreb: Savez društava socijalnih radnika Socijalističke Republike Hrvatske.
- Soede, A. J. Vrooman, J. C. Ferraresi, P. M. Segre, G. (2004) *Unequal Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Vuković, D. (2005), *Socijalna sigurnost i socijalna prava*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

Drenka Vukovic
Natalija Perisic

CONCEPTUAL FRAMEWORK OF ACTIVE SOCIAL POLICY

Abstract

The activation concepts in social policy are frequently interpreted within the context of the social welfare reform, performed in the United States of America, during the 1990s as well as the programs of active policies on the labor market (the New Deals) introduced in Great Britain at the end of the last decade. Their assumptions, however, date back in the period of the first laws for the poor, when effectuating of their social rights was conditional upon accepting an employment.

At the beginning of the XXI century, numerous European social states, facing transformations in the world of work, family and ageing patterns, identified the need to change their social policies and adapt them pursuant to different economic, political and social circumstances. These changes mostly occur in terms of introduction (or highlighting) of active measures into employment policies, as well as limiting the rights to social help, at least to a certain degree, by performing some work, i. e. participating in various training or pre-qualification programs. They also include benefits for employment, directed towards people with disabilities and families with children. Along with that, the activation principle has been expanded, so as to include the ageing policies and various programs of early retirement and active ageing in general.

Overcoming the passive position of social help recipients, by giving them choices and initiatives in those situations in which it is a realistic option, enables establishing of more direct connection between work, as (economically) the most reliable way of preventing social risks (especially social exclusion) and rights in the social security system.

Depending on various social determinants and factors, the contents and measures of the active social policy programs, as well as their presence in different countries, show certain national specifics. Pursuant to that, their reach and efficiency also differ.

Key words: active social policy, activation, activation strategy, employment.