

**Сузана Михајловић Бабић\***

*Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

**Марина Пантелић**

*Факултет политичких наука, Универзитет у Београду*

## **СОЦИЈАЛНЕ РЕФОРМЕ У ПОСТКОМУНИСТИЧКИМ ДРЖАВАМА – ТРИ ДЕЦЕНИЈЕ ТРАНЗИЦИЈЕ СОЦИЈАЛНОГ МОДЕЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ\*\***

**Сажетак**

Након слома комунизма у Централној и Источној Европи између 1989. и 1991. године, у бившим комунистичким државама отпочео је процес опсежне економске, социјалне и политичке транзиције. Развој слободног тржишта и демократије у овим земљама резултирао је променама које су за циљ имале модернизацију националних система социјалне сигурности.

Настојећи да укажу на основне карактеристике актуелног социјалног модела у Републици Србији, као и факторе који су допринели његовом креирању, аутори полазе од следећег истраживачког питања: који модел државе благостања је заступљен након три деценије транзиционог процеса? У раду се користе идеациона и институционална аргументација, којима се настоје објаснити постепени идеолошки заокрети

\* Електронска адреса ауторке: [suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs](mailto:suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs)

\*\* Текст је представљен на конференцији „Конституционализам и уставни дизајн у демократској рецесији“ која је одржана од 22. до 23. септембра 2018. године на Факултету политичких наука у Београду у организацији Удружења за политичке науке Србије.

у креирању програма система социјалне сигурности, док се истраживање заснива на анализи садржаја докумената. Закључна разматрања указују на то да социјални модел Републике Србије представља комбинацију свих социјалних модела, уз израженије елементе корпоративног социјалног модела услед карактеристика система социјалног осигурања, као и све присутније елементе либералног социјалног модела који се развијају под утицајем транснационалних монетарних институција.

Кључне речи: реформе, транзиција, социјални модел, Република Србија

## 1. УВОД

Транзициони процес у посткомунистичким државама, који се посматра као „промена институционалног система једне земље у политичкој, економској и социјалној сфери”,<sup>1</sup> започео је политичким променама. У области економије, почетак транзиције означио је крај субвенционисаних цена и гарантованог запослења, као и трансформацију предузећа у државном власништву.<sup>2</sup> Трговински блок који су државе Централно-источне Европе формирале са Совјетским Савезом престао је да постоји почетком деведесетих, што је узроковало велики пад производње и преоријентацију ка економској сарадњи са државама Западне Европе и Европском унијом.<sup>3</sup> Социјалне промене биле су присутне „са становишта редифинисања односа (и одговорности) између државе (друштва), тржишта и породице, у односу на претходни, социјалистички социјални модел”.<sup>4</sup> За разлику од

1) Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 75.

2) Mitchell Orenstein, “Postcommunist welfare states”, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Washington, Volume 19, Issue 4, стр. 80–94.

3) Mitchell Orenstein, Martine Haas, “Globalization and the Future of Welfare States in Post-Communist East-Central European Countries”, in: *Politics Matters: Globalisation and the future of welfare states* (eds. Miguel Glatzer, Dietrich Rueschemeyer), University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2005, стр. 130–152.

4) Наталија Перишић, „Положај и перспектива источноевропског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ”, у зборнику: *Консолидација*

евроазијских посткомунистичких држава, државе Централно-источне Европе су због европске економске интеграције предупредиле социјални дампинг, будући да је Европска унија средином деведесетих година прошлог века настојала да повеже министарства у овим државама са министарствима у државама Западне Европе, те уз помоћ пројеката размене експертизе у креирању социјалне политике ублажи разлике у јавним политикама широм Европе.<sup>5</sup> Аутори ово називају „европским ефектом”, истовремено наводећи да су се посткомунистичке државе Југоисточне Европе суочиле са „делимичном дезинтеграцијом њихових мрежа социјалне сигурности”<sup>6</sup> у односу на државе Централне Европе.

Упркос чињеници да се транзициони процес у посткомунистичким државама није одвијао истим интензитетом и у истом обиму, одређени теоретичари су заговарали постојање посебног социјалног модела држава у транзицији, тзв. источно-европског социјалног модела, који представља допуну основним моделима режима благостања. У односу на традиционалну Еспинг-Андерсенову класификацију социјалних модела (Табела 1), источно-европски модел одликује мешавина компоненти осталих режима благостања, нарочито комбинација: социјалног осигурања бизмарковског типа, универзалистичког и егалитаристичког приступа у остваривању права, као и свеобухватних реформи система социјалне сигурности.<sup>7</sup> Боб Дикон (*Bob Deacon*) такође аргументује да постоје заједничке карактеристике својствене свим транзиционим државама,<sup>8</sup> док са друге стране сматра да ће се источно-европски социјални модел постепено развити у три правца: либерални модел (Хрватска, Словенија, Мађарска); конзервативно-корпоративни (Источна Немачка); посткомунистички конзервативно-корпоративни (СССР,

---

демократије: 20 година након пада Берлинског зида (приредили: Илија Вујачић, Чедомир Чупић, Бојан Вранић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009, стр. 174.

5) Mitchell Orenstein, Martine Haas, “Globalization and the Future of Welfare States in Post-Communist East-Central European Countries”, нав. дело.

6) Исто, стр. 80.

7) Наталија Перишић, „Положај и перспектива источноевропског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ”, нав. дело.

8) Bob Deacon, *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*, Sage Publications, London, 1991.

Бугарска, Румунија и Србија).<sup>9</sup> Друга група аутора је сматрала да је група посткомунистичких држава врло дивергентна и да ће исход транзиције зависити од три фактора: почетних услова на почетку транзиционог периода, мера политике које се предузимају у току транзиције и фактора окружења.<sup>10</sup>

Табела 1. Карактеристике основних режима благостања

| Карактеристике                               | Режими благостања                       |                        |  |
|--|---|------------------------|--|
|  | Либерални                               | Континентални          | Социјално-демократски                      |
| Основ за остваривање права                   | потреба (а не право) / рад              | рад                    | држављанство                               |
| Принцип расподеле                            | усмеравање / намена                     | занимање / статус      | универзализам                              |
| Принцип организације                         | социјална помоћ / социјално осигурање   | социјално осигурање    | гаранције за грађане и социјално осигурање |
| Управљање / администрирање                   | локални ниво / савезна држава и тржиште | корпоративно управљање | држава                                     |
| Улога тржишта                                | доминантна                              | ограничена             | незнатна                                   |
| Улога испитивања прихода и имовине           | доминантна                              | ограничена             | незнатна                                   |
| Обавезно (јавно) пружање услуга              | ограничено                              | ограничено             | доминантно                                 |
| Ангажованост државе у циљу пуне запослености | незнатна                                | ограничена             | доминантна                                 |
| Редистрибуција                               | ниска                                   | умерена                | висока                                     |
| Стопа угрожености социјалним ризицима        | висока                                  | умерена                | ниска                                      |

Извор: Esping-Andersen G., Micklewright J., (1990), преузето из: Наталија Перишић, *Европски социјални модели*, Магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 12.

9) Наталија Перишић, *Социјална сигурност: појмови и програми*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.

10) Пол Грегори, Роберт Стјуарт, *Глобална економија и њени економски системи*, Центар за истраживачку делатност Економског факултета, Београд, 2015, стр. 501.

Полазећи од става да су се посткомунистичке државе развиле у неки од модела, односно комбинацију модела режима благостања (Табела 1), циљеви рада усмерени су на: приказ реформи социјалних права у Републици Србији од деведесетих година 20. века до данас; приказ одлика социјалног модела; детекцију утицаја спољашњих и унутрашњих фактора на процес социјалних реформи. Будући да се неретко системи социјалне сигурности изједначавају са обавезним социјалним осигурањем, а у неким случајевима обухватају и шире програме усмерене ка заштити породица и сиромашних,<sup>11</sup> у делу који следи аутори настоје да укажу на кључне карактеристике процеса социјалних реформи у Републици Србији у периоду од почетка транзиције до данас, са посебним освртом на главне секторе система социјалне сигурности – социјално осигурање, социјална заштита и заштита породица са децом.

## **2. СОЦИЈАЛНЕ РЕФОРМЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – КАРАКТЕРИСТИКЕ И ФАКТОРИ РАЗВОЈА СОЦИЈАЛНОГ МОДЕЛА**

### **2.1. Посткомунистичка трансформација социјалног сектора деведесетих година**

Разматрајући квалитет трансформације социјалне политике у Републици Србији, Дренка Вуковић истиче постојање два периода трансформације: период тзв. „блокиране” трансформације који је обележио деведесете године прошлог века и период тзв. „деблокиране” трансформације након демократских промена двехиљадитих.<sup>12</sup> Почетак „блокиране трансформације” обележило је постојање велике подршке грађана за реформе претходног система и уједно неприхватање исхода који су управо производ предузетих реформи.<sup>13</sup> У овом периоду се истичу два важна фактора у реструктурирању социјалне политике: социјалистичка прошлост и економска ограничења, при чему су најпре „либерализоване одредбе у

11) Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, нав. дело.

12) Исто.

13) Наталија Перишић, „Положај и перспектива источноевропског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ”, нав. дело.

систему пензијског осигурања, као и што су установљене нове форме породичних накнада”.<sup>14</sup>

Као и у осталим посткомунистичким државама, спроведене су привремене мере, тзв. „хитне мере” у социјалној кризи<sup>15</sup> које су биле на снази све до средине дведесетих година када започиње темељнија реформа социјалне политике. Разлози за овај заокрет огледали су се у неуспеху предузетих мера које су за циљ имале смањење социјалних проблема, као и јачање левичарских партија на власти.<sup>16</sup>

Ерозија обезбеђивања социјалне сигурности засноване на радном статусу је започела услед нередовних и ниских плата и пензија, при чему је висок удео доприноса у зарадама био последица раста незапослености и броја пензионера. У овом периоду још увек није било тржишног регулисања зарада јер је држава одређивала њихову висину за запослене у државним предузећима, синдикати су били подељени и имали су слаб утицај на креирање политике, док су пензије третиране као социјална помоћ, а не као право проистекло из радног односа.<sup>17</sup> Транформишу се самоуправне интересне заједнице за запошљавање у Републички завод за тржиште рада са циљем да „вишак” запослених у предузећима преусмере на друге послове, али услед међународне блокаде држава усваја забрану отпуштања што проширује обим неформалне економије, одсуства са посла и додатно смањује зараде.<sup>18</sup> У области здравственог осигурања, упркос чињеници да је здравствена заштита нормативно регулисана као универзална, забележени су следећи проблеми: неједнака распоређеност здравствених установа, слаба доступност здравствене заштите, проблеми са наплатом доприноса, наплаћивање услуга од осигураника, неуједначен квалитет здравствених услуга и друго.<sup>19</sup>

14) Наталија Перишић, *Социјална сигурност: појмови и програми*, нав. дело, стр. 25.

15) Claus Offe, “The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agenda of Reform”, *Social Research*, Vol. 60, No. 4, 1993, стр. 649–684.

16) Mitchell Orenstein, “Postcommunist welfare states”, нав. дело.

17) Берислав Шефер, „Социјална сигурност и права по основу рада”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 67–82.

18) Градимир Зајић, „Положај и социјална права незапослених”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 83–114.

19) Мирјана Пражић, „Садржаји и остваривање права на здравствену заштиту”, у зборнику:

Велика кашњења у исплатама дечијег додатка и његова социјално-заштитна функција биле су одлике подршке породицама са децом, при чему су избегличке породице имале отежан приступ овим правима.<sup>20</sup> Иако је законским променама деведесетих систем материјалне подршке проширен и на радно способну популацију, линија сиромаштва је била изузетно рестриктивна и остала је доследна ставу из социјалистичког периода који је маргинализовао постојање сиромаштва, као и блиска неолибералном ставу којим држава препушта појединцима и породицама да обезбеде основни ниво социјалне сигурности самостално на тржишту.<sup>21</sup>

Постојање истоветног обима права у поређењу са социјалистичким периодом, као и нарастајући социјални проблеми, узроковали су висок степен јавне потрошње која је онемогућавала економску стабилизацију. Стога је процес усаглашавања социјалне политике са циљевима макроекономске политике имао за исход елиминисање социјалне политике из предузећа и њено свођење на државну заштиту најугроженијих.<sup>22</sup> Томе су допринели и програми међународних финансијских институција за развој држава у транзицији, са значајном усмеравајућом улогом у почетку транзиције. Ови „диригенти глобализације” постају доминантни у односу на постсоцијалистичке државе јер делују у свету који је већ структуриран тако да им омогућује бољу преговарачку позицију у односу на државе у настајању.<sup>23</sup> Заједнички ставови ових институција су смањење социјалних трошкова, креирање линије сиромаштва и смањење незапослености уз реформу пензијског система, док су инструменти деловања: „зајмови са социјалним условима – промена социјалне политике (Светска

---

*Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 167–192.

20) Лука Тодоровић, „Деца и породица и друштвена брига о деци”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 193–209.

21) Љиљана Мијановић, „Социјално раслојавање, сиромаштво и социјална заштита”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 211–251.

22) Драгослав Кочовић, *Развој социјалне политике Југославије*, Удружење стручних радника социјалне заштите Републике Србије, Београд, 2002.

23) Берислав Шефер, „Економска транзиција и социјална политика”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 371–384.

банка); зајмови са економским условима који имају социјалне импликације (ММФ)[...]”<sup>24</sup>.

## 2.2. Реформски процеси од 2000. године

Утицај бројних унутрашњих (политичка нестабилност и честе промене влада, проблеми приватизације, одсуство радикалних реформских подухвата) и спољашних фактора (ограничење и изостанак средстава из донација и кредита, утицај светске економске кризе) допринели су да се процес реформи у сфери обезбеђивања социјалне сигурности грађана од почетка периода „деблокиране трансформације” спроводи у различитим фазама и са различитим интензитетом. Пакети реформских мера су, између осталог, имали за циљ децентрализацију социјалне политике и деинституционализацију система социјалне заштите, укључивање невладиног сектора у пружање услуга, као и јачање партнерства између државе и цивилног друштва.<sup>25</sup>

До светске економске кризе 2008. године и појаве њених првих показатеља у Србији, процес социјалних реформи одвијао се у неколико етапа. Поједини аутори, у односу на конзистентност промена, условно говоре о три фазе: „прва, од 2000. до 2002. године када су социјалне реформе биле нарочито интензивне; друга, обухвата период 2003. и 2004. године када су реформе донекле биле стопиране, преиспитиване и оспораване; и трећа, од 2005. године када реформе поново добијају на замаху”<sup>26</sup>. Економска криза и мере штедње започеле су нову етапу реформских процеса у социјалној сфери, доприневши њиховом успоравању, а у појединим сегментима и одустајању од планираних реформи.

24) Берислав Шефер, „Моделу социјалне политике у условима тржишне економије и плуралистичког политичког система”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 458–459.

25) Мира Лакићевић, „Социјалне реформе и социјални развој Србије”, у зборнику: *Социјалне реформе – садржај и резултати* (приредили: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко), Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 107–127.

26) Дренка Вуковић, Наталија Перишић, „Социјална сигурност у транзицији – изазови и (не) решена питања реформи”, у зборнику: *Лавиринти транзиције* (приредио: Зоран Стојиљковић), Friedrich Ebert Stiftung и Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2012, стр. 134.



### 2.2.1. Социјално осигурање

Финансирани на основу доприноса осигураника и засновани на принципу текућег финансирања, програми обавезног социјалног осигурања у Србији обухватају систем пензијског и инвалидског осигурања, здравствену заштиту и здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености. Будући да је реформа у систему пензијског и инвалидског осигурања била на самом врху агенде социјалних реформи у посматраном периоду, анализу реформских процеса започињемо од овог сегмента система социјалне сигурности, након чега ће уследити анализа стања и ефеката реформи спроведених у систему здравствене заштите и на тржишту рада.

У области пензијског и инвалидског осигурања, реформа система пензијског осигурања започела је 2001. године. Основни правци реформе били су усмерени ка финансијској консолидацији и дугорочној одрживости пензијског система у контексту неповољних демографских трендова. Законодавне промене које су предузете на почетку реформског процеса, усвајањем *Закона о основама пензијског и инвалидског осигурања* 2001. године, односно *Закона о пензијском и инвалидском осигурању*<sup>27</sup> 2003. године, трасирале су пут тзв. параметарским променама у јавном пензијском осигурању, које су се одвијале у смеру: поштравања услова за одлазак у пензију<sup>28</sup> и другачијем начину индексације пензија усвајањем тзв. „швајцарске формуле“; смањења стопе доприноса; праведнијег и једноставнијег начина обрачуна пензија (обрачунски период сада обухвата целокупан радни век); поштравања услова за одлазак у инвалидску пензију и плаћања доприноса на сва примања. Након ових првих предузетих корака којима се настојало успоставити чвршћа веза између уплаћиваних доприноса и висине пензије, каснијим изменама законске регулативе 2005. и 2010. године настављено је са параметарским променама у покушају превазилажења

27) Овај закон, са каснијим изменама, представља основу данашњег система јавног пензијског и инвалидског осигурања у Србији.

28) Законом из 2001. године једнократно је подигнута старосна граница за одлазак у пензију и то за жене са 55 на 58 година, односно са 60 на 63 за мушкарце, док је минимална старосна граница за одлазак у пензију померена са 50 на 53 године.

кризе у систему пензијског осигурања. Наиме, долази до даљег, али овај пут постепеног, повећања старосне границе за одлазак у пензију, а постепено се мења и начин усклађивања пензија које се усклађују са растом трошкова живота два пута годишње. Такође, подиже се старосна граница за пензионисање осигураника са бенефицираним радним стажом, продужује се стаж за пензионисање жена (са 35 на 38 година), а подиже се и старосна граница за кориснике породичних пензија.

Упоређо са наведеним променама у јавном пензијском систему, реформски процес усмерен је и ка приватизацији пензијског осигурања. Иако се од увођења обавезног приватног осигурања одустало, упркос инсистирању Светске банке, држава се определила за увођење тзв. трећег стуба, односно добровољног приватног пензијског осигурања. Законски оквир за увођење овог вида осигурања успостављен је 2005. године усвајањем *Закона о добровољним пензијским фондовима и пензионим плановима*.<sup>29</sup> Пракса добровољног приватног осигурања у нашој земљи није заживела, а узроке малог броја корисника приватних пензионих фондова углавном треба тражити у недовољној информисаности грађана, ниском животном стандарду и лошој економској ситуацији.<sup>30</sup>

У јавном дискурсу се често истиче да је реформа здравственог система отпочела нешто касније у односу на остале сегменте система социјалне сигурности.<sup>31</sup> Први реформски кораци везују се за 2002. годину и доношење кључних стратешких докумената<sup>32</sup> као основе за спровођење реформи. Реформски процес имао је за циљ унапређење квалитета здравствене заштите и права корисника, приватизацију и децентрализацију система, а отпочео је са опремањем установа савременијом опремом и реконструкцијом појединих објеката,

29) Закон о добровољним пензијским фондовима и пензионим плановима, *Службени гласник РС*, бр. 85/05.

30) Наталија Перишић, „Промена актера социјалне сигурности”, *Годишњак Факултета политичких наука*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 5/2011, стр. 473–491.

31) Михаил Арандаренко, Павле Голицин, „Међународни актери и развој социјалне политике у Србији (од 2000. до 2006. године)”, у зборнику: *Социјална политика у процесу европских интеграција* (приредиле: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2006, стр. 270; Дренка Вуковић, Наталија Перишић, „Социјална сигурност у транзицији – изазови и (не)решена питања реформи”, нав. дело, стр. 138.

32) Здравствена политика Србије, Визија здравствене заштите у Србији, Боље здравље за све у трећем миленијуму.

бољом снабдевености лековима и санитетским материјалом, рационализацијом кадрова, као и подизањем квалитета рада. Према је целокупан реформски процес добио подршку кључних међународних актера (пре свега Светске банке, а у мањој мери и ЕУ), знатан део дефинисаних циљева није остварен, те се не може говорити о успеху реформи у здравству. Суштина реформи, које су се у области здравствене заштите и здравственог осигурања спроводиле од 2002. године до данас, огледа се у редуковању пакета накнада и здравствених услуга у систему јавног здравства, делимичне приватизације сектора (кроз постојање приватних пружалаца услуга и различитих облика суфинансирања услуга) и, на крају, увођењу добровољног приватног здравственог осигурања.<sup>33</sup>

У посматраном периоду бројни унутрашњи и спољашњи фактори обликовали су тржиште рада у Србији, међу којима су процес приватизације и реструктурирања привреде, са једне стране, и макроекономска нестабилност, тј. последице светске економске кризе, са друге стране. У области тржишта рада и система осигурања незапослених најзначајнији реформски процеси од 2000. године су се кретали у смеру промене и изградње институционалног (законодавног) оквира у два кључна сегмента – радно законодавство и систем осигурања за незапослене (односно реформисање пакета накнада).

Од 2000. године радно законодавство је било изложено бројним и честим променама, углавном са циљем „веће флексибилности и мање сигурности”.<sup>34</sup> Све промене законодавног оквира у области рада и радних односа (Закон о раду из 2001/2005/2014) кретале су се у смеру веће флексибилизације односа на тржишту рада и смањења ригидности прописа којима се ова област регулисала. Поред тога, поједине законске измене из 2014. године имале су негативан ефекат и на висину зарада.

Значајне институционалне реформе забележене су и у систему осигурања незапослених. Законске промене које су у овој области извршене 2003. и 2009. године, биле су рестриктивне. Наиме, поштрени су услови за остваривање

33) Нагалија Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, нав. дело, стр. 133.

34) Маја Јандрић, Дејан Молнар, *Квалитет запослености и тржиште рада у Србији – Колико је Србија далеко од ЕУ?*, ФЕС (Friedrich Ebert Stiftung), 2017, стр. 3.

права на новчану накнаду, како у погледу смањења износа, тако и у погледу дужине коришћења исте. Циљ ових мера била је дестимулација корисника новчаних накнада, односно покушај доносиоца одлука да се лица која су остала без посла „натерају” да се активно укључе у тражење новог запослења.<sup>35</sup> Мере активне политике запошљавања, које од 2003. године представљају допуну система накнада за незапослене, имају за циљ унапређење људског капитала и подстицање индивидуалне одговорности и активације. Међутим, пракса је показала суштински изостанак подршке спровођењу активних мера на тржишту рада, што се између осталог огледа и у изузетно ограниченим средствима која се издвајају у ту сврху.<sup>36</sup>

### 2.2.2. Социјална заштита и заштита породица са децом

Реформа социјалне заштите и заштите породица са децом започела је након демократских промена, с том разликом што је у систему заштите породица са децом то испраћено и усвајањем новог законодавног оквира 2002. године (*Закон о финансијској подршци породици са децом*), док је његово усвајање у систему социјалне заштите изостало све до 2011. године (*Закон о социјалној заштити*).

Реформски правац у систему социјалне заштите усмерен је ка модернизацији и децентрализацији система, обухватајући како домен новчаних трансфера, тако и домен услуга социјалне заштите. Кључна измена новчаних трансфера односила се на временско ограничење права на новчане накнаде за радноспособне кориснике. У позадини ове законске промене била је потреба за активирањем (запошљавањем) корисника, будући да је велики проценат корисника новчане социјалне помоћи био из категорије радноспособног становништва. Реформе у систему услуга биле су усмерене ка „елиминисању недостатака у стручном (подизање стандарда) и организационом (децентрализација) погледу, са тенденцијом преношења једног дела надлежности на друге институције и јавне и приватне службе”<sup>37</sup>. У светлу актуелног процеса европских интеграција,

35) Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, нав. дело, стр. 195.

36) У 2014. години, средства за активне мере на тржишту рада износила су 0,03% БДП-а (Наталија Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, нав. дело, стр. 168).

37) Наталија Перишић, „Промена актера социјалне сигурности“, нав. дело, стр. 489.

2009. године је уведен концепт социјалног укључивања са утврђеном листом индикатора за праћење друштвеног укључивања.

Кључна измена у систему заштите породица са децом учињена је 2002. године усвајањем нове законске регулативе, када је дошло до раздвајања мера социјалне и популационе политике. Том приликом, родитељски додатак, који је представљао новину у систему, одређен је као мера популационе политике, док је дечији додатак прецизно дефинисан као мера социјалне политике – таргетиран је према најсиромашнијим породицама са децом, критеријум за остваривање права јесу приходи домаћинства, износ додатка изједначен је за сву децу, а породице самих родитеља, као и породице са децом са инвалидитетом стављени су у незнатно повољнији положај. Почетак примене новог Закона о финансијској подршци породици са децом од 1. јула 2018. године изазвао је бројне контроверзе и осуду шире друштвене јавности. Доведена је у питање легитимност, праведност и хуманост појединих законских одредби, те је у јавном дискурсу све присутнија теза о одумирању социјалне улоге државе.

### 3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Почетак транзиционог процеса у социјалној сфери у Републици Србији обележила је ерозија корпоративног модела услед немогућности становништва да оствари права из радног односа и на тај начин обезбеди социјалну сигурност. Напуштена је социјална улога предузећа, док се улога државе профилише у правцу пружања краткотрајних мера за решавање социјалне кризе и ограничених рестриктивних програма за незапослену и сиромашну популацију. Економска блокада је била фактор сужавања улоге државе, док се унутрашња политика заснивала на пропагирању свеобухватног система социјалне сигурности по угледу на структурирање социјалних права у комунистичком периоду. Овај период можемо назвати „квазипатерналистичким” јер су права из социјалистичког периода остала непромењена, али се нису реализовала.<sup>38</sup>

38) Natalija Perišić, “The Serbian welfare State – A Transition Loser”, in: *Challenges to European Welfare Systems* (eds. Klaus Schubert, Palloma de Villota, Johanna Kuhlmann), Springer, London, 2016, стр. 647–669.

Упркос томе што је држава интервенисала у социјалном сектору, не може се говорити о планском креирању другачијег социјалног модела јер су предузете мере биле *ad hoc* карактера, са значајном усмеравајућом улогом међународних монетарних институција крајем деведесетих година.

Почетак двехиљадитих година доноси промену у правцу либерализације социјалног модела, увођењем тржишних елемената у систем социјалне сигурности путем приватизације услуга и плурализације пружаоца истих. Свођење улоге државе на изградњу адекватног институционалног оквира са одговарајућим законодавним механизмима<sup>39</sup> потврђено је приватизацијом у областима пензијског и здравственог осигурања, док су значајно редуковани пакети услуга у систему јавног здравства и пакети накнада у систему осигурања за незапослене. Права из система социјалне заштите редукована су и структурирана тако да обухватају само најсиромашнији део популације. Флексибилизација односа на тржишту рада у правцу смањења обавеза послодаваца и условљавање права на накнаде за незапослене активним тражењем посла су такође одлике либералног модела. Условљавајућа улога међународних монетарних институција допринела је овим променама, док су демографски и економски фактори били основни мотив прихватања реформи.

Стога је о актуелном социјалном моделу Републике Србије могуће говорити као о хибридном моделу са двојаким карактеристикама. Са једне стране, одлике социјалног модела у области система социјалног осигурања почивају на корпоративним поставкама, а њихове би темељне промене представљале вишедеценијски процес. Са друге стране, систем социјалне заштите и заштите породица са децом је релативно лако променљив, те полазећи од његових актуелних карактеристика (условљавање бенефиција, ограничен обим обухвата популације и рестриктивни услови) могуће га је сврстати у ред земаља либералног модела.

Будући да је социјални модел у Републици Србији доминантно усмерен на обезбеђивање тзв. традиционалних социјалних ризика (старост, незапосленост, болест,

---

39) Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, нав. дело, стр. 79–82.

инвалидност), даљи реформски процес је неопходно усмерити у правцу већег уважавања нових социјалних ризика и плурализма сектора социјалне сигурности. У организацији и креирању јавних програма и мера, нови социјални ризици, оличени у „деиндустријализацији и терцијаризацији запослености, масовном уласку жена на тржиште рада, повећаној нестабилности породичне структуре и дестандардизацији запошљавања”,<sup>40</sup> остају слепо поље националне социјалне политике. Поред неоспорне улоге јавног сектора (државе) у обезбеђивању како традиционалних, тако и нових социјалних ризика, еволуција социјалног модела у будућности треба да узме у обзир значај који приватни, неформални и цивилни сектор имају у „расподели благостања”, уз посебан нагласак на институционализацији улоге коју неформални (породични) сектор има у редистрибуцији дохотка и дистрибуцији сигурности у Србији.

## ЛИТЕРАТУРА

Арандаренко Михаил, Голицин Павле, „Међународни актери и развој социјалне политике у Србији (од 2000. до 2006. године)”, у зборнику: *Социјална политика у процесу европских интеграција* (приредиле: Дренка Вуковић, Ана Чекеревац), Факултет политичких наука, Београд, 2006, стр. 255–275.

Вуковић Дренка, Перишић Наталија, „Социјална сигурност у транзицији – изазови и (не)решена питања реформи”, у зборнику: *Лавиринти транзиције* (приредио: Зоран Стојиљковић), Friedrich Ebert Stiftung и Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2012, стр. 133–145.

Вуковић Дренка, *Социјална сигурност*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.

Грегори Пол, Стјуарт Роберт, *Глобална економија и њени економски системи*, Центар за истраживачку делатност Економског факултета, Београд, 2015.

40) Giuliano Bonoli, “Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies”, *Comparative Political Studies*, 40(5), 2007, стр. 498.

- Зајић Градимир, „Положај и социјална права незапослених”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 83–114.
- Закон о добровољним пензијским фондовима и пензионим плановима, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.
- Јандрић Маја, Молнар Дејан, *Квалитет запослености и тржиште рада у Србији – Колико је Србија далеко од ЕУ?*, ФЕС (Friedrich Ebert Stiftung), 2017.
- Кочовић Драгослав, *Развој социјалне политике Југославије*, Удружење стручних радника социјалне заштите Републике Србије, Београд, 2002.
- Лакићевић Мира, „Социјалне реформе и социјални развој Србије”, у зборнику: *Социјалне реформе – садржај и резултати* (приредиле: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко), Факултет политичких наука, Београд, 2011, стр. 107–127.
- Мијановић Љиљана, „Социјално раслојавање, сиромаштво и социјална заштита”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 211–251.
- Перишић Наталија, *Европски социјални модели*, Магистарска теза, Факултет политичких наука, Београд, 2007.
- Перишић Наталија, „Положај и перспектива источноевропског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ”, у зборнику: *Консолидација демократије: 20 година након пада Берлинског зида* (приредили: Илија Вујачић, Чедомир Чупић, Бојан Вранић), Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2009, стр. 162–179.
- Перишић Наталија, „Промена актера социјалне сигурности”, *Годишњак Факултета политичких наука*, Факултет политичких наука, Београд, бр. 5/2011, стр. 473–491.



- Перишић Наталија, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.
- Пражић Мирјана, „Садржаји и остваривање права на здравствену заштиту”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 167–192.
- Тодоровић Лука, „Деца и породица и друштвена брига о деци”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 193–209.
- Шефер Берислав, „Економска транзиција и социјална политика”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 371–384.
- Берислав Шефер, „Модел социјалне политике у условима тржишне економије и плуралистичког политичког система”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 427–471.
- Шефер Берислав, „Социјална сигурност и права по основу рада”, у зборнику: *Социјална политика у транзицији* (приредио: Милосав Милосављевић), Центар за проучавање алтернатива, Социјална мисао, Београд, 1998, стр. 67–82.
- Bonoli Giuliano, “Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies”, *Comparative Political Studies*, 40(5), 2007, стр. 495–520.
- Deacon Bob, *The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future*, Sage Publications, London, 1991.

- Offe Claus, “The Politics of Social Policy in East European Transitions: Antecedents, Agents, and Agenda of Reform”, *Social Research*, Vol. 60, No. 4, 1993, стр. 649–684.
- Orenstein Mitchell, Haas Martine, “Globalization and the Future of Welfare States in Post-Communist East-Central European Countries”, in: *Politics Matters: Globalisation and the future of welfare states* (eds. Miguel Glatzer, Dietrich Rueschemeyer), University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2005, стр. 130–152.
- Orenstein Mitchell, “Postcommunist welfare states”, *Journal of Democracy*, Johns Hopkins University Press, Washington, Volume 19, Issue 4, стр. 80–94.
- Perišić Natalija, “The Serbian welfare State – A Transition Loser”, in: *Challenges to European Welfare Systems* (eds. Klaus Schubert, Palloma de Villota, Johanna Kuhlmann), Springer, London, 2016, стр. 647–669.

**Suzana Mihajlovic Babic, Marina Pantelic**

**SOCIAL REFORMS IN THE POSTCOMMUNIST  
STATES – THREE DECADES OF THE SOCIAL MODEL  
TRANSITION IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

**Resume**

The process of substantial political, economic and social transition in Serbia started after the political changes in 2000, when key reforms in the social sphere were conducted. The complexity of social, economic and political circumstances at the beginning of the new millennium have made reform processes very divergent in the field of ensuring social security and social policy in general. First, the reforms have been implemented in the direction of solving urgent social problems, building a new institutional framework and abandoning the dominant paradigm in social politics. On the other hand, due to the actualization of the challenges and risks of the post-industrial society and economy, as well as the intensification of the European integration process, the additional set of reforms was implemented.

The domination of neoliberal ideas in public discourse in the early 2000s have also reflected on the social sphere, primarily on the adoption of new concepts and changing the role of key actors in social policy. The reforms undertaken in this period were aimed to ensure the efficiency and financial sustainability of the system, as well as its compliance with European policy and practice. The reform process has been conducted with the assistance and support of international actors, with crucial role of key international financial institutions, the World Bank and the IMF, while internal economic and demographic factors accelerated the process of reforms towards the liberal social model.

Keywords: reforms, transition, social model, Republic of Serbia

---

\* Овај рад је примљен 30. јануара 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 27. јуна 2019. године.