

Сузана Михајловић Бабић

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ПОЛИТИКЕ АКТИВАЦИЈЕ У ФУНКЦИЈИ НЕОЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ СОЦИЈАЛНИХ ПРАВА У ЕВРОПИ НАКОН ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ

Сажетак

Економска криза која је захватила простор Европе 2008. године довела је, између осталог, и до пораста стопе незапослености и стопе сиромаштва у европским државама. С обзиром на утврђену међуповезаност незапослености са појавом сиромаштва, препорука Европске уније односила се на повећање запослености у државама чланицама. Предмет овог рада су програми активације на тржишту рада у европским државама од почетка економске кризе, док су циљеви одређени као дескрипција садржине националних програма активације на тржишту рада и класификација програма активације у односу на карактеристике програма и повезаност ових програма са програмима подршке минималном приходу. Рад је заснован на идеационом и институционалном приступу у истраживању, уз примену компаративне методе, студије случаја и анализе садржаја докумената. Резултати указују на постепено усклађивање политика активације на тржишту рада у државама Европе у правцу неолибералног модела активације, као и јачање условљености учешћем у овим активационим мерама за приступ програмима подршке сиромашној популацији.

Кључне речи: политике активације, економска криза, програми подршке минималном приходу

1. УВОД

Постоје различита становишта у којој мери и на који начин државе одговарају на кризу, узимајући у обзир факторе као што

су економске и социјалне размере економске кризе, начин разрешавања претходних криза и њихов утицај на социјалну државу. Упркос схватању да је рестриктивна политика превладала након последње велике економске кризе 2008. године,¹ истраживања указују и на то да су се социјални трошкови повећали,² док сасвим треће становиште говори о балансу између експанзије и сужавања социјалне државе у обезбеђивању социјалних ризика након кризе.³ Дискусија о приступима у решавању економске кризе из 2008. године водила се о две полазне стратегије на којима су засновани потенцијални одговори држава на кризу. Са једне стране, аутори су наглашавали стратегију повратка на обрасце решавања кризе из претходних периода, уз инсистирање на правним, институционалним и другим околностима у којима се одређене државе налазе, узимајући у обзир ефективност раније предузетих стратегија.⁴ Са друге стране, малобројни аутори су заговарали идеју нових стратегија одговора на кризу, полазећи од претпоставки да се значајнија реформа догодила у одређеним сегментима социјалне државе као што је област тржишта рада⁵ или као назнака примене новог концепта социјалног улагања у постојеће политике.

Предмет овог рада су програми активације на тржишту рада које су предузеле европске државе у циљу одговора на економску кризу од 2008. године, док је основно истраживачко питање у раду: какве су карактеристике ових програма активације и какав утицај имају на програме подршке сиромашној популацији? Циљеви рада су: дескрипција садржаја и одређивање карактера политика активације у Европи након економске кризе; анализа усклађивања политика активације на европском простору у правцу неолибералног *workfare* модела; анализа утицаја постојећих политика активације на редизајнирање програма подршке минималном приходу у Европи. Политике активације, као и њихов однос са програмима подрш-

- 1) Bent Grieve, "Editorial overview: Introduction and conclusion", *Social policy & Administration*, 45 (4), стр. 333–337.
- 2) Klaus Armingeon, "The politics of fiscal responses to the economic crisis of 2008–2009", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25 (4), стр. 543–565.
- 3) Nikola Borosch *et al.*, "Trends of recent welfare state reforms across Europe" in: *Challenges to European welfare systems*, (eds. Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann), Springer International Publishing, Cham, 2016, стр. 769–792; Kevin Farnsworth, Zoe Irving, *Social policy in challenging times – Economic crisis and welfare system*, Policy Press, Bristol, 2011.
- 4) Heejung Chung, Stefan Thewissen, "Falling back on all habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden", *Social policy & Administration*, 45 (4), стр. 354–370; Kevin Farnsworth, Zoe Irving, *Social policy in challenging times – Economic crisis and welfare system*, нав. дело.
- 5) Philippe Pochet, Christophe Degryse, "The Programmed Dismantling of the European Social Model", *Intereconomics*, 47 (4), стр. 212–217.

ке минималном приходу, обрађују се анализом садржаја докумената, уз примену компаративне методе и студије случаја. Након уводног дела, у раду су приказане основне поставке различитих модела политика активације, потом су компаративно анализиране политике активације у државама у Европи које припадају различитим моделима државе благостања, са посебним фокусом на Уједињено Краљевство, Немачку и Данску.

2. ТЕОРИЈСКЕ ПОСТАВКЕ ОСНОВНИХ ТРАДИЦИЈА ПОЛИТИКА АКТИВАЦИЈЕ

Након велике нафтне кризе седамдесетих година 20. века државе у Европи предузимају различите стратегије како би унапредиле економске перформансе. Правац реформи од краја 20. века био је такав да се социјална права више не стичу по основу држављанства и статуса, већ их је појединац могао остварити учешћем на тржишту рада уз преузимање више одговорности за сопствени положај, при чему се држава јавља само као посредник и иницијатор на тржишту рада.⁶

Табела 1. Промена циљева и узора државе благостања у сфери политике тржишта рада

	Заштитничка држава благостања	Активна држава благостања
Циљеви	- пуна запосленост (издржавалаца хранитеља) - нормални радни однос и сигурност запослења	- погодност запошљавања „за све“ - флексибилно прилагођавање запослених тржишту рада
Спровођење	- управљање потражњом - пасивна политика тржишта рада са циљем компензације престанка зарада - активна политика тржишта рада како би се изједначило структурно непоклапање	- управљање понудом - смањење трансферних давања (подстицај на рад) - квалификација и услуге активирања појединаца
Имплицитне премисе за политику породице	- модел мушкарца хранитеља - фамилијаризација (брак са домаћицом)	- модел у коме двоје зарађују - дефамилијаризација (јавне услуге збрињавања и неге)

Извор: Irene Dingeldey, 2003, стр. 97–101
према: Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*,
Факултет политичких наука, Београд, 2009, стр. 61.

Државе су започеле развој политике тржишта рада која се у мањој мери ослања на трансферна давања искљученима са тржишта

6) Irene Dingeldey, *Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung*, Das Parlament, Berlin, 2006.

рада, а више на програме и мере за активно тражење посла. Опредељеност ка већем ангажману државе за регулисање овог подсистема државе благостања имала је за резултат различите иницијативе у пракси од „с једне стране, строго дисциплинаторних, санкционишућих и чак присилних мера са јаким фокусом на рад (*Workfare* у строгом смислу), до, са друге стране, покушаја социјалне инклузије, нпр. путем мера квалификације и уз помоћ подстицаја (*Empowerment*)“.⁷

Традиција активирања на тржиште рада у Уједињеном Краљевству везује се за *workfare* стратегију активирања. Овај начин активирања који се приписује државама које припадају либералном моделу држава благостања подразумева кључну улогу тржишта у обезбеђивању благостања, те је улога државе само „унапређење иницијатива појединаца да се запосле, пружањем информација о слободним радним местима, али и краткорочним улагањем у програме преквалификација, доквалификација и обуке уопштено“.⁸ У Уједињеном Краљевству се ова идеја операционализовала кроз увођење програма за разноврсне категорије незапослених лица почевши од 1996. године. У средишту ове традиције активирања налази се став да се „социјална права учине зависним, између осталог, од спремности за сарадњу“,⁹ док је најзначајнија одлика ових програма претпоставка *work first* (прво рад), што значи да (субвенционисана) запосленост има приоритет над свим другим мерама активирања“.¹⁰ С обзиром на то да активне мере на тржишту рада обухватају разноврсне мере за подршку запошљавању у пракси (Табела 2), аутори сматрају да су у пракси активирања у Уједињеном Краљевству заступљене претежно оне мере које су везане за смањивање износа и трајања накнада за незапослене. Аутори класификују активне политике на тржишту рада на „либералну активацију“ којој приписују постојање санкција и условљавање накнада, док као њену супротност истичу „универзалистичку активацију“ коју карактерише улагање у људски капитал.¹¹ У идеалтипском значењу за либерални модел, санкције и условљавање накнада подразумевају определеност за подстицајне мере које имају јаку оријентацију ка укључивању у тржиште рада, док немају утицаја на инвестирање у људски капитал.¹²

7) Michael Sauer, „Теоријски увод у политику тржишта рада“, у зборнику: *Тржиште рада и политика запослености* (приредили: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко), Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 42.

8) Дренка Вуковић, *Социјална сигурност*, нав. дело, стр. 68.

9) Irene Dingeldey, *Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung*, нав. дело, стр. 2.

10) Michael Sauer, „Теоријски увод у политику тржишта рада“, нав. дело, стр. 42.

11) Jean-Claude Barbier, Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, „Introduction: The Many Worlds of Activation“, *European Societies*, 6 (4), стр. 423–436.

12) Bonoli Giuliano, „The Political Economy of Active Labor-Market Policy“, *Politics&Society*,

Табела 2. Четири идеална типа активних мера на тржишту рада

Тип	Циљ	Инструмент
Подстицајне мере	Ојачавање позитивних и негативних подстицаја за запошљавање корисника социјалних давања	- пореске олакшице - временско ограничење накнада - редуковање накнада - условљавање накнада - санкције
Помоћ приликом запошљавања	Отклањање препрека за запошљавање и помоћ у поновном укључивању на тржиште рада	- услуге запошљавања - субвенционисање запошљавања - саветовање - програми тражења посла
Упошљавање	Одржавање упослености незапослених: ограничити губитак људског капитала током периода незапослености	- запошљавање у јавном сектору - програми обуке
Улагање у људски капитал	Унапређење вештина незапослених како би се унапредиле шансе за проналазак запослења	- основно образовање - програми професионалне обуке

Извор: Giuliano Bonoli, *The political economy of active labor-market policy*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2010, стр. 11.

Као представник „универзалистичког концепта активације“ традиција активирања у Скандинавији везана је за већи ангажман државе у политикама тржишта рада, при чему „држава има одлучујућу улогу у стратегији активирања као агент који генерише запослење“. ¹³ У пракси, спровођење ове стратегије активирања започело је деведесетих година прошлог века у Данској у форми концепта „флексигурности“. Основни чинилац ове стратегије је повећање социјалних издатака за отварање радних места која ће одговарати квалификацијама оних који су у потрази за послом и која ће обезбедити оптималан ниво социјалне сигурности учешћем на тржишту рада. Социјалним издацима се финансирају програми професионалне обуке са циљем унапређења вештина за особе ван тржишта рада које нису могле да се запосле са постојећим вештинама и знањима. Овај систем унапређења квалификација заступљен је у Нордијским државама и, за разлику од традиције активирања у либералним државама, комбинује снажну оријентисаност ка укључивању у тржиште рада са снажном оријентацијом улагања у људски капитал. ¹⁴

38 (4), стр. 441–442.

13) Begona Eransus Perez, *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, Navarra, 2003, стр. 5.

14) Bonoli Giuliano, “The Political Economy of Active Labor-Market Policy”, нав. дело, стр:

3. ПОЛИТИКЕ АКТИВАЦИЈЕ У ЕВРОПИ НАКОН ЕКОНОМСКЕ КРИЗЕ

3.1. Реформски правци у политичкој, економској и социјалној сфери након економске кризе

Последице економске кризе су се, између осталог, испољиле и у расту сиромаштва и незапослености широм Европе, чиме је повећан притисак на државе да реагују на ове социјалне ризике, као иницијални одговор на кризу. Обезбеђивање исплате гарантованих социјалних права за случај поменутих социјалних ризика значајно је подигло удео издвајања за социјалну сигурност у БДП-у свих држава, док је пракса реструктурирања социјалних права варирала у зависности од социјалног модела коме су државе припадале.¹⁵ „Осим што тржишни механизми у периодима кризе и стагнације не гарантују запослење, они још мање пружају заштиту током периода незапослености“,¹⁶ стога су државе предузеле реформе за смањивање стопе незапослености и трошкова проистеклих из њеног пораста (Табела 3).

У државама које припадају либералном моделу држава благостања, Ирској и Уједињеном Краљевству, у посткризном периоду постоји наставак традиције либералног конзервативизма у политици. Водеће партије у Ирској, *Fine Gael* и *Fianna Fáil* су партије десног центра, при чему је прва на власти од 2010. године настављајући политику друге партије која је била заступљена од 1997. до 2011. године. У Уједињеном Краљевству од 2010. године долази до преоријентације од Лабуристичке партије која припада левом центру на политичком идеолошком спектру на партије десног центра, те су од тада на власти Конзервативна партија и Либералне демократе. Стога, предузете мере у економској и социјалној сфери имале су за циљ задржавање трошкова и штедњу. Почевши од 2010. године у Уједињеном Краљевству предузете су мере у правцу смањења износа пореза на потрошњу, уз реформу система пензионог осигурања. У социјалној сфери забележена је редукација износа накнада из програма подршке породици, као и поопштравање услова за остваривање новчаних накнада из система социјалне сигурности уопште. Аутори наглашавају да су реак-

441–442.

15) Сузана Михајловић Бабић, „Трендови редистрибуције благостања у европским државама благостања“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2017, стр. 141–156.

16) Наталија Перишић, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 85.

тивне мере биле усмерене ка охрабривању активације на тржишту рада и да се заправо мере нису измениле од класичне *laissez-faire* стратегије.¹⁷ У области тржишта рада, упркос томе што је стопа незапослености континуирано испод просека европских држава, смањују се издвајања за накнаде и услуге које су повезане са незапосленошћу.

Табела 3. Незапосленост и издвајања за социјалне бенефиције за незапосленост

Држава / индикатор	Незапосленост (% активне популације)			Издавање за накнаде и услуге повезане са незапосленошћу (евра по становнику)		
	2008.	2011.	2014.	2008.	2011.	2014.
Уједињено Краљевство	5,6	8,1	6,1	170,50	197,14	137,96
Ирска	6,4	14,7	11,3	692,29	1.296,87	1.066,72
Немачка	7,4	5,8	5	443,30	418,47	369,12
Аустрија	4,1	4,6	5,6	479,09	522,55	575,31
Шведска	6,2	7,8	7,9	328,32	435,86	444,20
Данска	3,4	7,6	6,6	457,02	831,13	736,40
Европска унија	7	9,7	10,2	326,20	399,55	365,38

Извор: Eurostat, *Database*, Internet, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, (online data codes: une_rt_a; spr_exp_fun; lfsa_organ; cps_pslm), 12/10/2017. (модификовано)

На подручју Централне Европе такође долази до преоријентације на странке десног центра у периоду економске кризе, те водећа парламентарна странка у Аустрији од 2013. године постаје Аустријска народна странка уместо раније Социјалдемократске партије Аустрије. Заговорници либералног конзервативизма чине коалицију у власти у Немачкој посредством Хришћанско-демократске уније и Конзервативних либерала од 2009. до 2013. године. Од 2013. године уз Хришћанско-демократску унију у власти су Хришћанско-социјална унија Баварске и Социјалдемократска партија до парламентарних избора 2017. године. У социјалној сфери Немачка од 2010. године смањује износе новчаних накнада намењених породицама са децом, субвенције за обавезно здравствено осигурање и бенефиције за ста-

17) Daniel Clegg, "Labour market policy in the crisis: the UK in comparative perspective", *Journal of Poverty and Social Justice*, 18 (1), стр. 5–17; Heejung Chung, Stefan Thewissen, "Falling back on all habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden", нав. дело, стр. 354–370; Peter Taylor-Gooby, *The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2013.

новање, док се повећавају издвајања за отварање нових радних места и иницијативе за активацију незапослених, као и привлачење висококвалификованих иностраних радника.¹⁸ Од почетка кризе Немачка спроводи стратегије које су преvasходно усмерене ка очувању постојећих радних места и запошљавању нових кадрова, те се наводе две најзначајније: трипартитни споразум о краткотрајној незапослености и очувању позиције квалификованих радника, као и постепена транзиција у превремену пензију за запослене изнад 55 година.¹⁹

Данска је под владом десног центра до 2011. године у току кризе донела иницијативе за запошљавање нарочито рањивих категорија на тржишту рада, смањила трајање накнаде за незапослене и одржала државна трошења на истом нивоу, да би након 2011. године и доласком партија левице на власт повећала порезе за она домаћинства са вишим приходима, али и донела низ реформских пакета који су се односили на измену система социјалног осигурања и социјалне заштите у правцу што веће активације на тржиште рада.²⁰ Од 2015. године реформе се спровode под владом десног центра коју чине Народна партија Данске, Конзервативна народна партија и Либерални савез. Са друге стране, ублажавање привремене незапослености у доба кризе је био један од стратешких приоритета²¹ центристичке владе у Шведској све до победе Социјалдемократске партије 2014. године, уз смањење пореза и доприноса за послодавце и запослене са релаксирањем услова за остварење бенефиција за незапослене.²²

3.2. Садржина и реформа политика активације и њихов утицај на програме помоћи сиромашнима

У оквиру горенаведених ширих реформи у европским државама, значајне промене су забележене у реформи и спровођењу политика активације у Европи од 2008. године. Од деведесетих

18) Kees Van Kersbergen *et al.*, "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?", *Social policy & Administration*, John Wiley & Sons, New York, 48 (7), стр. 898.

19) Heejung Chung, Stefan Thewissen, "Falling back on all habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden", нав. дело, стр. 361.

20) Исто, стр. 900.

21) Swedish Prime Minister's Office, *The Swedish Programme for Growth and Employment 2008-2010*, Prime Minister's Office, Stockholm, 2008, стр. I.

22) Heejung Chung, Stefan Thewissen, "Falling back on all habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden", нав. дело, стр. 363-365.

година 20. века до почетка економске кризе 2008. године забележени су трендови пораста мера подршке за запошљавање у Данској, Немачкој и Уједињеном Краљевству, док заступљеност мера тренинга и обуке незапослених међу поменутиим државама бележи велике разлике, али не бележи значајне варијације у току посматраног периода.²³

У Уједињеном Краљевству су накнаде и услуге из система социјалне сигурности подељене у односу на то да ли је особа радно ангажована на тржишту рада и у ком обиму. За популацију испод одређеног нивоа радног ангажовања и за оне који су потпуно искључени са тржишта рада активација на тржиште рада спроводи се посредством коришћења две врсте накнада: накнаде за тражиоце посла (*Job seeker's allowance – JSA*) и накнаде за запошљавање и подршку (*Employment and support allowance – ESA*). У Уједињеном Краљевству начињене су значајне измене од 2008. године у овим програмима: промена индексације новчаних бенефиција за незапослене и активирање самохраних родитеља као услов за бенефиције од 2010. године; новчана бенефиција из програма *ESA* је умањена, уз ограничење да млади не могу да обнове захтев након истека годину дана од 2012. године; повећање услова и санкција за програм *JSA* и мере за спречавање злоупотребе права на бенефиције од 2012. године.²⁴ Условљеност за остваривање накнада и услуга из *JSA* и *ESA* програма огледа се у учешћу у активационим састанцима при служби за запошљавање (ниска условљеност) преко активног тражења посла (средња условљеност) до прихватања понуђеног запослења (висока условљеност). Уколико се процени да корисник програма не испуњава ове захтеве из споразума са агенцијом за запошљавање (*Jobcentre Plus*), санкције зависе од нивоа непридржавања и варирају од губитка права на бенефиције из *ESA* програма од једне до четири недеље, док права на бенефиције из *JSA* програма корисницима могу бити ускраћена од четири недеље до три године.²⁵ Ове реформе су оцењене као приморавање незапослених да се ангажују у несигурним пословима који су слабо плаћени.²⁶

23) Bonoli Giuliano, "The Political Economy of Active Labor-Market Policy", нав. дело, стр. 442.

24) Kees Van Kersbergen *et al.*, "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?", нав. дело, стр. 883–904.

25) Jonathan Bradshaw, Fran Bennett, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – United Kingdom*, European Commission, Brussels, 2016, стр. 11–12.

26) Hartley Dean, "The ethical deficit of the United Kingdom's proposed universal credit: pimping the precariat?", *The Political Quarterly*, 83 (2), стр. 353–359; Loic Wacquant, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham, 2009.

Табела 4. Међуповезаност програма активације са програмима подршке минималном приходу

Држава/ карактеристике програма	Назив програма активације на тр- жиште рада	Учешће у акти- вационим мера- ма као услов за новчане накнаде из програма акти- вације	Учешће у активационим ме- рама као услов за приступ програмима помоћи сиро- машнима
Уједињено Краљевство	Накнада за тра- жиоце посла (<i>Job seeker's allowance</i>) Накнада за запо- шљавање и подршку (<i>Employment and support allowance</i>)	Да, условље- ност на више нивоа са разли- читим степеном санкције	Да, програм <i>ISA</i> управо чини саставни део шеме програма подршке мини- малном приходу
Немачка	Подршка основном приходу за тражи- оце посла (<i>Basic income support for job seekers</i>)	Да, условље- ност бројем прекршаја са различитим сте- пеном санкције	Да, програм управо чини једну од категоријалних шема из програма подршке минималном приходу
Данска	Социјална помоћ	Да, условље- ност бројем прекршаја са различитом вр- стом санкције	Да, програм социјалне по- моћи садржи активационе мере

Извор: Jonathan Bradshaw, Fran Bennett, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – United Kingdom*, нав. дело; Walter Hanesch, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Germany*, European Commission, Brussels, 2016; Jon Kvist, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Denmark*, European Commission, Brussels, 2016.
(модификовано)

Шема подршке минималном приходу у Немачкој заснована је на категоријалним шемама усмереним према различитим категоријама популације, од којих је „подршка основном приходу за тражиоце посла“ основни програм за незапослене који су способни за рад. Овај програм садржи новчану накнаду, активационе мере, накнаду за трошкове становања и грејања за чије је финансирање задужена савезна влада, док део трошкова за становање и грејање обезбеђују и општине уз надлежност за спровођење мера социјалне интеграције.²⁷ Изменама из *Hartz IV* реформи из 2005. године постављен је нови систем којим се реформише право на социјалну помоћ и оно припада лицима неспособним за рад и изнад старосне границе од 65 година, док се подршка незапосленима способним за рад мења у правцу недоприносних програма са јаким фокусом на активацију. Овај пакет накнада и услуга има за циљеве да обез-

27) Walter Hanesch, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Germany*, European Commission, нав. дело.

беди примаоцу минималан ниво социјалне сигурности и подршку у налажењу запослења.²⁸ Веза између ова два циља потврђена је, слично као у Уједињеном Краљевству, „интеграционим уговором“ који се потписује између корисника програма и локалног завода за запошљавање и који представља основ за санкцију уколико корисник не испуни обавезе из уговора. Санкције се разликују у односу на постојање рецидива у прекршају обавеза и уколико је корисник млађи од 25 година, те санкције могу да варирају од умањења износа бенефиције од 30% до 60% за први и други прекршај обавеза до укидања бенефиције уколико се прекршај понови у наредних годину дана, док за млађе кориснике први прекршај подразумева преоријентацију на бенефиције у природи.²⁹ Резултати истраживања о активним мерама на тржишту рада указују да праксе не унапређују шансе за налажење регуларног запослења, да је умањење буџета између 2010. и 2013. године за активационе мере довело до смањења броја стручњака при заводима за запошљавање који су се бавили специфичним категоријама на тржишту рада и последично до примарног потенцирања на активацији оних са најмањим баријерама на тржишту рада.³⁰

Реформе осигурања за незапослене и програма подршке сиромашнима које је предузела Немачка још пре отпочињања кризе актуелне су и у Данској, поготово након 2015. године. Незапослени који нису претходно уплаћивали доприносе за осигурање за случај останка без посла имају приступ програму социјалне помоћи који је у директној вези са активационим мерама. Одмах по пријему захтева за остваривање права на социјалну помоћ локални завод за запошљавање врши процену спремности корисника за запошљавање. На основу ове процене корисници се упућују на активно тромесечно тражење посла или на програме који унапређују њихову запошљивост. Уколико корисник не пронађе посао у року од три месеца у обавези је да учествује у активностима у локалној заједници.³¹ Ова пракса ангажовања у неплаћеном раду ради остваривања права на бенефицију представља новину у скандинавским државама јер законодавство у Шведској управо прописује супротно – општинама је забрањено да захтевају од корисника ангажовање у локалној заједници за које не добијају накнаду.³² Санкције у

28) Werner Eichhorst *et al.*, *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2006.

29) Исто, стр. 25–26.

30) Walter Hanesch, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Germany*, нав. дело, стр. 18–19.

31) Jon Kvist, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Denmark*, нав. дело, стр. 13.

32) Kenneth Nelson, Johan Fritzell, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes –*

данском систему подразумевају укидање социјалне помоћи од три дана до три месеца, у зависности од тога да ли корисник први или други пут одбије да учествује у активационим активностима или одбије понуђено запослење. Најновије измене из 2016. године тичу се захтева да се корисници ангажују минимално 225 сати годишње, док је санкција за особе у браку губитак права на социјалну помоћ једног од партнера, а за самачка домаћинства ће износ помоћи бити умањен.³³

4. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У државама Европе након економске кризе долази до ширења конзервативних и либералних становишта у формулисању мера у економској и социјалној сфери. Политички консензус о штедњи и стимулацији запошљавања довео је до редукције износа накнада, одлагања индексације или укидања одређених накнада за незапослене, као и накнада и услуга из области социјалне заштите.

Уједињено Краљевство као представник либералног модела политика активације заснива остваривање права на принципу „услуга и санкција“, док ову политику преузимају и друге државе. У Немачкој је највећи изазов био како помирити накнаде које се заснивају на претходној уплати доприноса, што је основна карактеристика система социјалне сигурности у тој држави, са новим принципима условљености и санкција које се везују за највећи део мера у оквиру активне политике на тржишту рада.³⁴ Сукоб између институционалних претпоставки система социјалне сигурности у Немачкој и потребе за активацијом разрешен је реформом програма за незапослене. Ови програми се сада заснивају на финансирању из пореза и повезани су са програмима подршке минималном приходу, као и програми у Данској.

Ове реформе су учврстиле став да се социјална сигурност може остварити искључиво на тржишту, док држава има улогу да омогући оптимално функционисање тржишта рада. Упркос томе што је економска криза управо довела до појаве незапослености и сиромаштва, незапослени су принуђени да кроз установљен систем активације прихвате обавезе које из њега проистичу. Исходи активирања често нису укључивање на тржиште рада услед одсуства потражње за радном снагом и недовољног улагања у уна-

Sweden, European Commission, Brussels, 2016.

33) Jon Kvist, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Denmark*, нав. дело, стр. 11–13.

34) Jochen Clasen, “Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s”, *West European Politics*, 23 (2), стр. 89–112.

пређење људског капитала, док се за оне који се ипак укључе у тржиште рада не гарантује квалитет запослења што може довести до искључивања из свих осталих сфера друштва. Једнострана примена концепта социјалног укључивања искључиво на тржиште рада кроз условљавајуће активне политике запошљавања може довести до исхода до којих је довела примена политика активације након претходне економске кризе седамдесетих година прошлог века – настанка, односно пораста социјалног искључивања.

ЛИТЕРАТУРА

- Вуковић Дренка, *Системи социјалне сигурности*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.
- Михајловић Бабић Сузана, „Трендови редистрибуције благостања у европским државама благостања“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 1/2017, стр. 141–156.
- Перишић Наталија, *Социјална сигурност – појмови и програми*, Факултет политичких наука, Београд, 2016.
- Armingeon Klaus, “The politics of fiscal responses to the economic crisis of 2008–2009”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25 (4), стр. 543–565.
- Barbier Jean-Claude, Ludwig-Mayerhofer Wolfgang, “Introduction: The Many Worlds of Activation”, *European Societies*, 6 (4), стр. 423–436.
- Bonoli Giuliano, “The Political Economy of Active Labor-Market Policy”, *Politics & Society*, 38 (4), стр. 435–457.
- Bonoli Giuliano, *The political economy of active labor-market policy*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2010.
- Borosch Nikola *et al.*, “Trends of recent welfare state reforms across Europe” in: *Challenges to European welfare systems* (eds. Klaus Schubert, Paloma de Villota, Johanna Kuhlmann), Springer International Publishing, Cham, 2016, стр. 769–792.
- Bradshaw Jonathan, Bennett Fran, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – United Kingdom*, European Commission, Brussels, 2016.
- Chung Heejung, Thewissen Stefan, “Falling back on all habits? A comparison of the social and unemployment crisis reactive policy strategies in Germany, the UK and Sweden”, *Social policy & Administration*, 45 (4), стр. 354–370.
- Clasen Jochen, “Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990s”, *West European Politics*, 23 (2), 2000, стр. 89–112.
- Clegg Daniel, “Labour market policy in the crisis: the UK in comparative perspective”, *Journal of Poverty and Social Justice*, 18 (1), стр. 5–17.

- Dean Hartley, "The ethical deficit of the United Kingdom's proposed universal credit: pimping the precariat?", *The Political Quarterly*, 83 (2), стр. 353–359.
- Dingeldey Irene, *Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung*, Das Parlament, Berlin, 2006.
- Eichhorst Werner *et al.*, *Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*, Institute for the Study of Labor, Bonn, 2006.
- Eransus Perez Begona, *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, Navarra, 2003.
- Eurostat, *Database*, Internet, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, 12/10/2017.
- Farnsworth Kevin, Irving Zoe, *Social policy in challenging times – Economic crisis and welfare system*, Policy Press, Bristol, 2011.
- Grieve Bent, "Editorial overview: Introduction and conclusion", *Social policy & Administration*, 45 (4), стр. 333–337.
- Hanesch Walter, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Germany*, European Commission, Brussels, 2016.
- Kvist Jon, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Denmark*, European Commission, Brussels, 2016.
- Nelson Kenneth, Fritzell Johan, *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Sweden*, European Commission, Brussels, 2016.
- Pochet Philippe, Degryse Christophe, "The Programmed Dismantling of the European Social Model", *Intereconomics*, 47 (4), стр. 212–217.
- Sauer Michael, „Теоријски увод у политику тржишта рада“, у зборнику: *Тржиште рада и политика запослености* (приредили: Дренка Вуковић, Михаил Арандаренко), Факултет политичких наука, Београд, 2008, стр. 33–57.
- Swedish Prime Minister's Office, *The Swedish Programme for Growth and Employment 2008–2010*, Prime Minister's Office, Stockholm, 2008.
- Taylor-Gooby Peter, *The Double Crisis of the Welfare State and What to Do About It*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2013.
- Van Kersbergen Kees *et al.*, "The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?", *Social policy & Administration*, John Wiley & Sons, New York, 48 (7), стр. 883–904.
- Wacquant Loïc, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Duke University Press, Durham, 2009.

Suzana Mihajlovic Babic

**ACTIVATION POLICIES IN FUNCTION OF
NEOLIBERALISATION OF SOCIAL RIGHTS IN
EUROPE AFTER THE ECONOMIC CRISIS**

Resume

Since the 1990s there has been an increase in the share of active labour market policies comparing to passive social security benefits in the case of unemployment. This trend has been recorded across all European states that have restructured social rights in various ways, but this restructuring have had in common linkage between the right to unemployment benefits with minimum income support programs in the recent years.

The tradition of activation policy from the United Kingdom implied strong focus on inclusion effectiveness in the labour market, using activation measures such as reducing of unemployment benefits and increase of benefits conditionality, as well as job counseling. After the economic crisis in 2008, the same political response was observed, with program reforms conducted in order to link unemployment benefits to compulsory participation in activation measures and to make them part of the minimum income support scheme. In Germany, employment subsidies, job creation and practices were recorded, along with the abovementioned active measures. The beginning of the economic crisis in 2008 brings unclear differentiation between contributory and non-contributory social rights in Germany, therefore these programs for unemployed are now non-contributory programs financed from taxes, while classical social assistance is granted only to people who are incapable of work. Benefits from programs are conditioned by participation in activation measures and contain various sanctions in case of violation. The same is recorded in Denmark, whose system was reformed towards division of rights for unemployed who have paid their contributions and those who did not. Those who are not insured have access to social assistance that is directly related to activation measures, with a different sanction for non-compliance - reduction or cancellation of monetary compensation.

States responded to the crisis in accordance with institutional assumptions that ensured continuity in their policies, while on the other side, incoherences included change from traditional to neoliberal response patterns in labour market policies in all observed countries.

Keywords: activation policies, economic crisis, minimum income support programs

* Овај рад је примљен 29. јануара 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 26. фебруара 2018. године.