

УДК:  
304:352(4-672ЕУ)  
Примљено:  
**14. маја 2009.**  
Прихваћено:  
**18. јуна 2009.**  
Оригинални  
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА  
POLITICAL REVIEW  
Година (XXI) VIII, vol=20  
Бр. 2 / 2009.  
стр. 235-252.

*Игор Јанев\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## СОЦИЈАЛНА ДРЖАВА И ПОЛИТИКА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ У ЕУ<sup>1)</sup>

### Сажетак

*Рад који је овде представљен садржи класификацију основних усмерења у профилисању социјалне политике у Европској Унији. Овде је покушано да се деривирају опитији модели социјалне политике које налазимо у оквиру чланства Европске Уније. Већи број усмерења везаних за практичне политике сведени су на једноставнију класификацију основних модела социјалне политике. С овим моделима у вези донети су и опити закључци у вези потребних реконструкција усмерених ка јединственој социјалној политици Европске Уније. Нужност централизоване социјалне политике у Унији произлази из кретања ка вишем степену економске интеграције и профилисању обједињеније задничке економске политике која има дејство на (социјалну сферу) популацију Европске Уније.*

*Кључне речи: социјална политика, држава, Европска Унија, локална управа, економија.*

### УВОД

**У** раду који следи приказујемо посебне карактеристике социјалне политике у Европској Унији, односно у њеним државама чланицама, с посебним освртом на улогу и функционисање модела социјалне заштите. Детаљанији приказ неких социјалних функци-

\* Виши научни сарадник ИПС у Београду.

1) Рад је настао у оквиру научног пројекта «Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији» (149057Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

ја на локалном нивоу у свим земљама чланицама је учињен једино у контексту приказа општих модела социјалне политике. Овде је у раду учињен приказ основних тенденција и модела, са примерима неких решења из појединих земаља чланица Уније.

## *I*

### *ЕУ И ЧЛАНИЦЕ И ОСНОВНИ ПРАВЦИ*

Европска Унија је током готово пола века постојања готово перманентно ширила своје надлежности на рачун компетенција држава чланица у економској области. Одређене компетенције Унија је ширила и у политичкој сфери, мада спорије и у мањем обиму, док је подручје социјалне политике у потпуности остало у надлежности чланица.

На нивоу ЕУ постоји регулација само из домена радних односа, и то ограничена (заштита на радном месту, забрана дискриминације и слично), док је социјална заштита у потпуности остала подручје на коме одлучују чланице. На нивоу ЕУ усвојена је Социјална повеља, одн. Повеља о основним социјалним правима, и истовремено постављена чврста граница ширењу компетенција Уније установљавањем принципа супсидијарности у погледу социјалне политике у Мастрихтском уговору. У случају социјалне политике то практично аутоматски значи национални ниво, а не ниво Уније.

Оно што постоји на нивоу ЕУ по питању социјалне политике је отворени метод координације. Политичка тела ЕУ постављају глобалне, уопштено формулисане циљеве, као што су они из Лисабонске агенде (2000): повећање стопе запослености и смањење сиромаштва и социјалне искључености. Тада ЕУ формулише индикаторе за праћење остварења ових и сличних циљева, а затим се двогодишње врше прегледи перформанси свих земаља чланица, уз анализу разлога евентуалних одступања. Једноставно, идеја је да се оваквим политичким притиском утиче на уједначавање политика земаља чланица, а кроз угледање на најбоље и најуспешније примере.

У унији влада велико шаренило решења код социјалне политике и социјалне заштите. Ипак, могуће је постојеће системе класификовати у пет група, а по основној филозофији и преовлађујућим елементима. Укратко ови су правци следећи:

1. *либерална група*, која обухвата Велику Британију и Ирску; ове земље нуде ограничено колективно обезбеђење социјалне сигурности, а циљне групе социјалне заштите су они који нису у стању да на други начин задовоље своје потребе. Остали, боље стојећи грађани су дужни да покрију сопствене економске и социјалне ризике кроз приватне аранжмане или кроз радни однос са фирмом. Владе ових земаља обично подстичу приватне аранжмане пореским средствима. Оријентација ка тржишту обухвата приличну дерегулацију радних односа, флексибилност надница и контролу раста социјалних расхода,
2. *социјалдемократска група*, која обухвата скандинавске земље (Шведска, Финска и Данска). Основни циљ политике ових земаља је смањење разлика у дохотку, а социјални системи су углавном универзалистички, у смислу да сви становници имају права на обезбеђење од последица већег броја економских и социјалних ризика. Услови за остваривање права и трансфери су углавном великодушни, а нагласак је на услугама, а не на новчаним трансферима,
3. *корпоративистичка група*, где су главни примери Немачка, Француска, Аустрија и Белгија. Ове земље превасходно карактеришу програми који су усмерени према појединим групама занимања и њиховом радном месту; тако су јавни службеници посебно привилеговани због блиских веза са владом. Синдикати и удружења послодаваца играју важну улогу. Због различитих програма, различите шеме се често финансирају кроз премије, које запослени обично плаћају колективно. Веза између доприноса и бенефиције овде је већа него код либералних и социјалдемократских земаља.
4. *медитеранска група*, коју чине Италија, Шпанија, Португалија и Грчка. Основна карактеристика ових земаља је непостојање класичне мреже социјалне заштите у смислу обезбеђења социјалног минимума прихода за појединца, већ се подстиче ослонац на породицу као основну јединицу солидарности. Пензије су релативно високе, јер представљају важну тему предизборне политике.
5. *источноевропска група*, коју чине пост-транзиционе земље недавно примљене у Европску Унију. И поред приличних разлика међу њима, постоје знатне сличности: прекомун-

стички бизмаркијански модел социјалног осигурања, социјалистички универзализам, корпоративизам и егалитаризам и посткомунистичке протржишне схеме, све то комбиновано са наглашеном редистрибутивном оријентацијом.

Једна од најважнијих линија по којима се разликују социјални системи земаља чланица јесте вертикална расподела надлежности између централног, средњег и локалног нивоа. Тако је у скандинавским земљама социјална политика у великој мери децентрализована и већи део социјалних инпута обезбеђују регионалне и локалне власти. Слично томе, у земљама са федералном структуром (Немачка, Аустрија, Белгија) и у земљама са наглашеном регионализацијом (Шпанија, Италија, Велика Британија) федералне, односно регионалне власти играју битну улогу у формулисању и спровођењу социјалне политике.

## II

### *НАЧЕЛА ПОДЕЛЕ ОВЛАШЋЕЊА И НАДЛЕЖНОСТИ*

При подели надлежности између вертикалних нивоа државне организације постоје нека начела чије би респектовање вероватно унапредило ефикасност социјалног сектора. Ова се правила негде више, а негде мање поштују, јер је законодавни процес увек политички обојен и на његов исход не утичу само логика ствари и начела ефикасности, већ и политичка логика и компромиси. Поред тога, системи развијених земаља нису и не могу бити резултат кохерентног плана друштвеног дизајнера, већ су обично исход дуготрајних процеса институционалних промена. Стога се начела о којима ће бити реч у овом раду понекад тешко могу недвосмислено профилисати, али их треба имати на уму приликом анализе, па и приликом изградње установа.<sup>2)</sup>

Децентрализација означава такво стање ствари код кога локални ниво доноси важне одлуке које се тичу обима права, организације и начина финансирања, а све од стране локалних институција. Са друге стране, деволуција означава систем који је централизован и униформан по правима, организацији и финансирању, али који се у оперативном смислу више ослања на локалне огранке централних институција. Разлика између ова два приступа је велика и

2) Види: *Social Europe, European Outlook, SCP and CPB, The Hague, September 2003*; *G. Esping-Andersen – Social foundations of postindustrial economics*, Oxford University Press, 1999

очигледна: док у једном локална самоуправа нема никаквих надлежности, у првом их у потпуности има.

У корист децентрализације говоре нека од начела. Прво, кроз локално одлучивање о социјалним питањима боље се респектују преференције људи, односно локалне средине. Када одлучује централна власт, онда се добија униформан систем који понекада никоме стварно ефективно не одговара. Друго, када је одлучивање ближе народу, тада је и политичка контрола политичара и државних послова боља. Стога је, каже ово начело, утицај народа на доношење одлука непосреднији. Треће, слично претходном, када се финансирање одвија из локалних извора, тада је контрола трошења боља пошто грађани јасније виде (не) ефикасност употребе сопственог ресурса.

Постоје и начела која говоре у корист централних решења. Прво, када се социјална питања организују на државном нивоу онда сви грађани имају једнака права, односно обавезе пред законом. Са овог становишта знатне разлике у правима појединаца између локалних заједница, било да се последица различите развијености општина, било различитих политичких преференција у локалним срединама, могу се доживети као инфериорне и неправедне, као кршење права грађана на једнакост. Друго, финансирање социјалних функција са централног нивоа обезбеђује потребну солидарност између неједнако развијених локалних заједница, а тиме и једнакост финансирања социјалних потреба на територији државе. У супротном, социјалне потребе могу да буду неједнако задовољене у разним срединама, посебно уколико се не нађу ефикасни механизми преливања новца. Треће, локалном нивоу може недостајати довољно стручности за ефикасно вођење послова и ризик непотизма и корупције може бити реално израженији на локалном нивоу.

Како видимо, поменута начела организације социјалног сектора, делују у супротним правцима – једна говоре у прилог децентрализације, а друга централизације. Стога је и одлучивање о конфигурацији надлежности углавном сложено, а и шаренило влада у вертикалној подели функција у Европској Унији.

Постоје компоненте социјалне политике за које се може веровати да их је боље организовати на једном или другом нивоу. Тако је финансијска давања становништву (дечји и породични додаци,

социјалне помоћи сиромашнима итд.) боље организовати на државном нивоу, јер се тако свим грађанима обезбеђују једнака права, а и решава се проблем неједнаке развијености свих општина. Са друге стране, социјалне услуге је вероватно најбоље препустити локалним властима, јер овде до највећег изражаја долази њихова информисаност и испољавање локалних преференција. Оваква подела надлежности уобичајена је у земљама Европске Уније, где централна власт уређује финансијске трансфере, а локална социјалне услуге. Мишљења око трећег елемента социјалне заштите – смештајних установа – нису искристалисана и пракса је мешовита, па се негде оне налазе у надлежности централне, а негде локалне власти.

Још једна тенденција појачава сложеност ситуације – приватни сектор се све више укључује у снабдевање грађана социјалним услугама, што, поред дилеме о вертикалној подели, додаје нову дилему, ону о подели функција у социјалној заштити између државе и приватног сектора. Приватни сектор се обично појављује као пружалац свакодневних услуга које регулише, наручује и финансира део јавног сектора.

### *III*

#### *СОЦИЈАЛНЕ УСЛУГЕ У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЕУ*

##### *а. Француска политика*

Начела социјалне политике у Француској су: а. утемељеност у закону, што значи да право на помоћ не проистиче из великодушности и милосрђа, већ да представља људско право засновано на закону и одлуци парламента; б. солидарност међу различитим актерима, зависно од подручја: међу генерацијама код пензија, национална код рањивих група, комшијска за социјалну помоћ на локалном нивоу и између породица код породичне политике; в. супсидијарност код социјалне подршке породици, што значи концепт у коме се одлуке доносе на најнижем могућем нивоу на коме се ефикасно могу донети, тј. најближе грађанину.

Дуго времена током своје историје Француска је имала високо централизован административни систем. Тек у последњих двадесетак година, тачније од Закона о децентрализацији из 1982. године, промењено је административно устројство државе, укључујући и надлежности код социјалне политике. Највеће

промене доживели су окрузи, јер су њихове владе постале одговорне за планирање и финансирање социјалне подршке, укључујући и касније измене којима су им ојачане надлежности у борби против сиромаштва и социјалне искључености. Невладине организације су раније биле партнери централних власти за испоруку социјалних услуга, а затим су, са децентрализацијом, постали партнери окружних власти.<sup>3)</sup> Тај тренд децентрализације социјалних услуга наставља се и даље. На локалном нивоу се одвија више важних националних програма из социјалне области, као што су Општа социјална подршка, Социјална подршка, Социјална подршка породици и Социјална подршка деци.

Социјалне услуге у оквиру програма *Опште социјалне подршке* усмерене су на рањиве групе и оне појединце који се суочавају са озбиљним економским и животним тешкоћама. Корисници овог програма могу бити угрожени зато што су болесни стари људи са физичким или менталним хендикепом, бескућници без дохотка или социјалне сигурности, незапослени, они без одговарајућих квалификација, алкохоличари, наркомани, жртве насиља, деликвенти итд. Социјалне услуге које им се пружају укључују социјални рад, кућну помоћ, смештај, институције, рехабилитационе центре, реновирање домова и слично. Основни циљ овог програма је хитна акција којом се задовољавају основне критичне потребе угроженог појединца, а не превенција развоја услова који воде угрожености.

Код програма *Социјалне подршке* таргетирају се критичне потребе најрањивијих група, као што су стари, хендикепирани, бескућници, као и деца у оквиру потпрограма *Социјална подршка деци*. Општа политика програма Социјалне подршке регулише се на државном нивоу, законом и декретима, али је законска одговорност за спровођење и финансирање овог програма децентрализована и припада окружним властима. Даља децентрализација се може постићи кроз партнерство округа са појединим општинским властима и невладиним сектором. Поред тога, окружна власт мора да сарађује са локалним филијалама Социјалног осигурања и Службе за породичну помоћ.

*Социјална подршка деци* је програм обезбеђује права и услуге деци којој је потребна помоћ и угроженим породицама. Права укључују давања у новцу и натури, превенцију насиља, деликвент-

3) Види: J. Ancelin – France: *Social Services, in Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

ности и социјалне искључености, превенцију и третман злоупотребе и занемаривања детета, хитан смештај за дете и мајку, едукацију родитеља итд. Услуге варирају у зависности од специфичности појединих округа и у складу са уговорним односом за приватном организацијом која обезбеђује услуге.

У области *породичне политике* Француска има јаку традицију широких програма, која је одувек првенствено била окренута популационој идеји. Мере породичне политике се испољавају у широком систему породичних накнада и социјалних услуга. Постојање овог скупа мера не значи да је породица у критичној социјалној потреби, већ да друштво жели да олакша њено функционисање и делује превентивно на појаву потенцијалних проблема. Овај програм укључује јавне услуге као што су дневна брига (неговатељице, дневне мајке, *halte-garderies* итд), игралишта, клубови за после школе, социјални центри, брачно и родитељско саветовалиште, служба усвајања, кућна помоћ, социјални рад, дечја одмаралишта и слично. За разлику од услуга обухваћених програмима Опште социјалне подршке и Социјалне подршке деци, програм Породичне политике је окренут превенцији, а не третману/лечењу. Многе од тих услуга се обезбеђују из јавних извора пошто сличне тржишно-комерцијалне услуге или не постоје или би биле прескупе за многе породице. У оним приликама када се наплаћује услуга од корисника, тарифа је заснована на дохотку домаћинства.

Породична политика дефинише се на државном нивоу, укључујући све накнаде. Годишњи буџет породичне гране француског социјалног осигурања, укључујући и породично, одређено је од стране парламента. Ипак, одговорност за извршење социјалних услуга за породице и децу је код локалних агенција за подршку продици, које постоје у сваком округу (понекад из историјских разлога) и које сарађују са општинским властима и невладиним сектором. Социјална подршка породици се фокусира на опште потребе породице и деце, за шта не постоје закони већ само смернице. Тих локалних агенција (CAF) је 124, у националној, централној (CNAF). Систем је под Министарством за социјална питања и националну солидарност. CAF агенције одувек имају велику аутономију у одређивању њиховог програма социјалних услуга, а према локалној ситуацији код породица и деце. CAF агенције више снабдевају потребите сопственим услугама, изузев пар специјалних програма (социјални радници, саветовалишта, центри локалних



заједница). Текућа политика је да се помогне, технички и финансијски и кроз локална партнерства, стварању и менаџменту услуга од стране њихових партнера, као што су окрузи, општине и приватне непрофитне организације.

Међу овим програмима, а и вертикално посматрано, постоји извесно преклапање, пошто им је циљ исти – превенција и санација тешкоћа у породици. Други проблем који се све више уочава су знатне разлике по окрузима у нивоу накнада и квалитету услуга, као и њиховом финансирању, што се донекле може прихватити као последица различитих преференција становништва по окрузима, али, када разлике постану веома велике тада се поставља питање квалитета система који обезбеђује тако неједнаке услове по територијалном принципу.<sup>4)</sup>

#### *б. Енглеска политика*

Код снабдевања социјалним услугама у Великој Британији извршена је потпуна деволюција и децентрализација. Прво, постоје засебни социјални системи у Енглеској, Шкотској, Северној Ирској и Велсу, па тако постоји и посебно законодавство за ова четири подручја. Концепцијска сличност међу њима је знатна, мада постоје приличне разлике у детаљима. Сврха услуга социјалне заштите је јачање социјалне укључености кроз обезбеђивање што самосталнијег живота појединца и породице унутар заједнице. У том циљу се обезбеђује широка скала услуга заштите деце, социјалног рада итд. Ове су услуге дефинисане локално, како би се што више изашло у сусрет локалним потребама и обезбедила диверзификованост и креативност унутар државног оквира и стандарда прописаних од стране централне власти. Друго, обезбеђење социјалних услуга представља одговорност локалних власти, тј. стотину педесет локалних савета (локалне владе), као надлежних органа.

Битни закони који регулишу област услуга социјалне заштите су закони о деци (1989), о здравственој заштити и комуналној заштити (1990), о стандардним заштити (2000) и о хендикепираној деци (2000). Детаљнија регулација налази се у подзаконским актима, али је енглески систем специфичан по важној улози коју имају ванзаконске смернице, стандарди, ревизорски извештаји и слично.

4) Види: D. Bouget and G. Brovelli - *Citizenship, social welfare system and social policies in France*, European Societies, 4(2)/2002.

Министарство здравља је на државном нивоу одговорно за политику, законе и стандарде. Али, оно само не производи услуге већ утиче на развој политике кроз партиципативни процес широких консултација између различитих агенција и представничких тела.

Сваки савет, у циљу обезбеђења социјалних услуга, обавља четири функције: а. идентификује потребе локалне заједнице и структурира услуге на начин који ће задовољити те потребе; б. купује услуге од понуђача услуга, који може бити неваљина организација, или приватна фирма, или други савет; в. сам обезбеђује неке услуге; г. максимално рационално користи финансијске ресурсе.

Тренд приликом обезбеђивања социјалних услуга је напуштање непосредне производње услуга у државној режији и обезбеђење услуга из других извора. Тако је у 2002. години независни сектор обезбедио 85% услуга институционалне заштите и 64% кућне неге, а у организацији локалних савета. Широк спектар провајдера услуга обезбеђује могућност да се конципира пакет услуга који одговара потребама корисника и који обезбеђује могућност избора од стране корисника.

Социјалне услуге се финансирају на локалном нивоу, чији су основни извори прихода локални порези на имовину, дотације од централне власти и партиципација корисника. Око три четвртине локалних прихода долази од централне власти. Систем централне дистрибуције средстава за социјалне услуге формалан је, тј. ослоњен на формулу како би се постигла праведност и свима обезбедили подједнаки услови. Та формула садржи следеће елементе: 1. социјалне карактеристике локалне заједнице, које су мера или индикатор социјалних потреба; 2. нормативни трошкови услуга у свакој локалној заједници, који узимају у обзир локалне цене и споразуме о зарадама на државном нивоу; 3. фискални капацитет локалне заједнице да поднесе трошкове финансирања социјалних услуга (пореска база).<sup>5)</sup>

Више ресурса се усмерава према оним локалним заједницама у којима су социјалне потребе веће, а локална средства мања. Корисници социјалних услуга плаћају део или целокупну цену услуге у зависности од сопственог финансијског стања. Али, сви добијају услугу без обзира на способност плаћања, пошто се ради о две

5) Види: М. Moodie - England: *Social Services, in Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

невезане ствари: прво долази услуга, а тек се онда установљује ко може сам да поднесе цену или део цене, а ко не може.

Квалитет услуга се обезбеђује кроз два система: први сачињавају стандарди добре праксе за провајдере, које прописују и широко промовишу власти; и други, инспекција и регистрација провајдера, а уз коришћење стандарда и добре праксе као мерила. Систем за оцену перформанси садржи 50 индикатора организованих у пет група: државни приоритети и стратешки циљеви, трошкови и ефикасност, ефективност испоруке услуга, квалитет услуга за корисника и доступност услуга.

#### *в. Немачка политика*

Немачки систем обезбеђења социјалних услуга за угрожене грађане заснива се на комбинацији јавне, обично локалне одговорности и јаког укључења недржавних, добровољних организација. Основни прокламовни принципи су солидарност, супсидијарност и децентрализација. Основни канал управљања социјалним услугама су федерални закони, заједно са политикама које се развијају у лендерима (федералним јединицама) и локалним заједницама. Ове последње су главни играчи у снабдевању грађана социјалним услугама. Локалне заједнице примају део укупних пореских прихода државе и обавезне су да помогну свакоме ко не располаже довољним сопственим ресурсима или подршком породице. Поред тога, локалне заједнице су дужне да обезбеде широк списак социјалних услуга, укључујући оне финансиране из социјалног осигурања (на пример, услуге старима). Неке од тих обавеза прописане су законом (на пример, деци и омладини), а неке су само назначене у федералним законима (на пример, помињањем рањиве групе, као што су бескућници, инвалиди итд). Поред тога, постоје и неки федерални регионални програми. Независни провајдери могу да конкуришу за фондове који обезбеђују додатне услуге, као што су подршка људима са АИДС-ом или сексуално злоупотребљена деца.

Велика већина директних социјалних услуга обезбеђена је у Немачкој од стране непрофитних организација, а за рачун локалних власти. Те организације углавном припадају тзв. социјалним асоцијацијама, а две највеће од њих су религијске и уживају квази-јавни статус (гарантован законом). Оне држе скоро две трећине свих домова за стране и инвалиде, као и доприносе са око једном половином свих социјалних услуга младима. Остатак услуга

углавном обављају државне агенције, укључујући локалну општу социјалну службу (*Allgemeine Soziale Dienste*) која је одговорна за координацију локалне понуде услуга и за обезбеђење општег социјалног рада. Такав приступ организацији социјалних услуга резултирао је знатним варијететима широм Немачке.

У најновијем периоду неке услуге су пренете провајдерима из приватног сектора. Затим, покрет за самопомоћ је добро организован у Немачкој, посебно за људе са појединим здравственим проблемима (којима се даје стручна помоћ), али такође на подручјима као што су склоништа за жене жртве насиља.

У Немачкој је улога синдиката знатна. Иако сами не пружају социјалне услуге, они активно лобирају за унапређење услуга и проширење обухвата, а такође учествују у управљању фондовима социјалног осигурања из кога се у целини или делимично финансирају социјалне услуге. Они такође имају своје рехабилитационе центре.

У Немачкој постоји чврста кооперација, заснована на дугој традицији, између локалних власти и поменутих социјалних организација, укључујући и заједничко планирање и консензуално споразумевање о томе ко ради шта и под којим условима. Такав свеопшти систем подстиче локалне одговоре на социјалне проблеме. Овај локални социјални корпоративизам у последње време делимично губи на значају, пошто многе локалне власти прелазе на конкурентски систем уговарања услуга, што је омогућено изменама федералних закона. И поред тога, партнерство између протагониста из услужног система и институција социјалног рада какво је еволуирало током XX века наставља и даље да буде један од стубова немачког система социјалне заштите.

Финансирање пружања социјалних услуга се углавном одвија из државних фондова, непосредно или посредно. Општинске власти које су суочене са посебним теретом се делимично рефундирају кроз национални систем унакрсних субвенција. Социјалне организације се такође у највећој мери рефундирају на неки од начина из државног новца. Од њиховог прихода, око 80% представља приход из уговора са државним органима или од рефундирања услуга од социјалног осигурања; друге јавне дотације чине следећих 10% прихода. Мали део трошкова покрива се од добровољног улагања рада или новца. Корисници плаћају неке услуге (на пример, немедицинска кућна нега), али по ниским тарифама у поређењу

са другим земљама. Групе за самопомоћ у високој мери зависе од приватних извора, мада примају знатна средства од квазидржавних фондова (на пример, за здравствено осигурање). У Немачкој су хуманитарне фондације и социјалне кооперације доста слабо развијене.

Финансијски аранжмани партнерства јавног и приватног сектора дуго су били великодушни за непрофитне провајдере услуга, а кроз инпуте јавних и квазијавних тела. У последње време, пак, приватни снабдевачи се суочавају са новом уговорном културом која их појачано присиљава у специфичне заједничке подухвате са јавним сектором, дефинисане по задацима и ограничене по времену. Стога су и опште блок дотације смањене, а успостављају се строжи лимити расположивости средстава. Такви услови присиљавају независне (недржавне) организације да се све више окрећу приватним изворима, као што су широка публика или корпоративна филантропија.

Због отежаног финансирања социјалних услуга, у Немачкој је на делу процес смањивања трошкова за дати ниво услуга, тј. повећање ефикасности рада а кроз, на пример, унапређено рачуноводство, профитне услуге, унапређене стратегије прикупљања новца, повезивање разних мрежа давалаца услуга итд. Са друге стране, тежи се унапређењу квалитета услуга кроз усвајање система за контролу квалитета, сертификације, смернице и стандарде, детаљно извештавање, координацију послова различитих служби итд.<sup>6)</sup>

### *г. Нордијска политика*

Нордијска социјална држава може бити описана следећим особинама: 1. Државна социјална политика је врло широког обухвата и покрива социјалну сигурност, социјалне услуге, здравство, образовање, социјално становање, запошљавање итд, са циљем што већег обезбеђења основних потреба становништва; 2. Утицај државе на сва поменута подручја врло је јак. Политика обезбеђења пуне запослености обухвата макроекономску политику, социјалну политику и политику тржишта радне снаге; 3. Нордијски социјални систем заснован је на високом степену универзализма, тј. сви грађани имају права на основну социјалну сигурност и услуге без обзира на своју позицију на тржишту радне снаге и радни статус; 4. Обезбеђење дохотка засновано је на два елемента: у већини про-

6) Види: I. Bode - Germany: *Social Services, in Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

грама, постоји основно осигурање које не зависи од дохотка и компонента трансфера која је повезана са висином дохотка за оне који се појављују на тржишту радне снаге. У поређењу са другим индустријализованим земљама, у нордијским су трансфери дохотка релативно виши и представљају знатнији део дохотка домаћинства. Последица тога је и релативно виши удео пореза у друштвеном производу. 5. Нордијске земље такође могу бити окарактерисане као услужне државе у којима је висок значај локалне демократије. Социјалне и здравствене услуге се финансирају из пореза, без знатније партиципације корисника. Локалне власти (општине и окрузи) обезбеђују услуге и обично их и сами производе. 6. Расподела дохотка је релативно уједначена. Посебно су умерене разлике у дохотку између запослених.

У Данској постоји тростепени систем опорезивања и администрације: државни, окружни и општински. Свеопшта надлежност за законодавство и формулацију социјалне политике је у рукама парламента и владе, док су за оперативно, свакодневно спровођење социјалне политике надлежни углавном окрузи и општине. Општинске власти су одговорне за највећи део новчаних давања, као што су социјална помоћ, боловања, рехабилитационе накнаде, помоћ за становање, помоћ избеглицама. Али, то је само финансирање у првој инстанци, јер општинама право на рефундирање од централне власти за све ове трансфере. Локалне власти су такође одговорне за обезбеђење највећег дела социјалних услуга, као што су дневна брига и превентивне мере код заштите деце и омладине, као и за негу старих и инвалида (помоћ у кући, домови за неговање итд). Окружне власти, поред основне улоге у организацији здравства, обезбеђују функционисање других социјалних области, као што су смештајне институције за децу и омладину и становање инвалида и других рањивих група. Општинске и окружне власти имају за обављање ових функција наменска средства од централне власти.

У Норвешкој постоји тростепени политички и административни систем, што се примењује и у социјалном сектору. Највећи део трансфера дохотка (боловања, рехабилитационе накнаде, пензије) администрира централна влада кроз Националну схему осигурања. Локалне власти су одговорне за социјалну помоћ, примарну здравствену заштиту, кућну помоћ и кућну негу, институционалну заштиту за децу и омладину, старе и инвалиде. Централна

власт је недавно преузела одговорност за болнице, чиме је су окрузи остали без озбиљнијих надлежности.

У Шведској постоји тростепена државна организација (централни, окружни и општински ниво).

Централна власт надлежна је за највећи део трансфера дохотка, као што су накнаде за боловања, родитељске накнаде, накнаде за повреде на раду итд, који се администрирају преко Националног завода за социјалну осигурање. Окружне власти су надлежне за болнице и примарну здравствену заштиту (здравствене центре). Локалне власти су одговорне за кућну помоћ и негу, социјалну помоћ и институције за смештај и бригу о деци, младима, старима и инвалидима.<sup>7)</sup>

### ЗАКЉУЧАК

У овом раду се разматрањем модела социјалне политике и заштите долази до јасније квалификације општих модела европске социјалне политике. Као што се закључује имамо буржоаски традиционални модел социјалне политике, где је системски присутно ограничено колективно обезбеђење социјалне сигурности. Циљне групе социјалне заштите су оне које нису у стању да на други начин задовоље своје основне потребе. Остали грађани су дужни да покрију сопствене економске и социјалне ризике кроз приватне аранжмане или кроз радни однос са фирмом. Владе ових земаља обично подстичу приватне аранжмане пореским средствима. Традиционални модел настоји да социјалну политику уклопи у општу економску политику, где социјална политика има за функцију да ублажује противречности које имају за последицу отпуштања из радног односа, системску незапосленост и цикличне кризе и падове привреде. Она увек делује на последице кризних кретања, а никад на узроке економског пада или системске узроке-противречности и тржишну стихију. Варијанту модернијег облика представља скандинавски поредак буржоаског модела, који настоји да делује и на друштвено-економске детерминанте економских и социјалних кретања које узрокују или доприносе разлозима поменутих криза и неоптималности. Основни циљ скандинавске политике је смањење разлика у доходу, а социјални системи су углавном универзалистички, у смислу да сви становници имају права на обезбеђење

7) Види: I.A. Cerami – *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Model of Solidarity?*, Universitat Erfurt, 2005

од последица већег броја економских и социјалних ризика. Услови за остваривање права и трансфери су углавном великодушни, а нагласак је на услугама, а не на новчаним трансферима. Блажу варијанту социјалног модела представља корпоративистичка политика умеренијих социјалдемократа у оквиру немачке и централно-европске групе земаља. Ове земље превасходно карактеришу менаџирање програма. Због различитих програма, различите шеме се често финансирају кроз премије, које запослени обично плаћају колективно. Веза између доприноса и бенефиција овде је већа него код либералних и социјалдемократских земаља.

Напоследку, као други основни модел треба издвојити источно-европски транзициони модел. Ове земље изразитије карактеришу системско менаџирање кључних програма и основних кретања. Овде је укључено и ублажавање последица санација или затварања предузећа. Све транзиционе последице су предмет контролисаног санирање и неке интервенције.

Друга група закључака се односи на хармонизацију социјалних модела и политика у оквиру чланства у ЕУ. Овде долазимо до запажања да је потребно функционално централизовати на нивоу Уније овлашћења и надлежност у сфери социјалне политике. Са становишта чињенице да се економска политика све више централизује, неопходно је имати у виду да централизација неопходно генерише противречности које је у оквиру нове полу-државе нужно умањивати или менаџирати из једног центра. Проблем заједничке популације ове нове федерације намеће истотипност решење-проблема који се манифестују у стандардизацији са много посебних специфичности по појединим групама земаља.<sup>8)</sup>

Све ово нас наводи на предвиђање о томе да ће се у некој, вероватно ближој, будућности развити у новој федерацији стандардизованија и јединствена европска економско-социјална политика. Овај тренд, наравно, зависи и од процеса политичке интеграције.

### ЛИТЕРАТУРА

- A. Cerami – *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Model of Solidarity?*, Universität Erfurt, 2005
- I. Bode - *Germany: Social Services*, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004

8) Видети: Игор Јанев: “Међународна либерална идеологија и доктрина неолиберализма у међународним односима”, у: “Српска политичка мисао”, бр. 1/2009, стр. 52.



- M. Moodie - England: Social Services, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004
- D. Bouget and G. Brovelli - *Citizenship, social welfare system and social policies in France*, European Societies, 4(2)/2002.
- J. Ancelin – France: Social Services, in *Good Practices in Social Service Delivery in South Eastern Europe*, ILO, 2004
- *Social Europe, European Outlook*, SCP and CPB, The Hague, September 2003; G. Esping-Andersen – *Social foundations of postindustrial economics*, Oxford University Press, 1999

**Igor Janev**

## **SOCIAL STATE AND POLITICS AT THE LOCAL LEVEL IN THE EUROPEAN UNION**

### **Summary**

*The work presented here contains a classification of the basic directions in profiling the social policy in the European Union. An attempt has been made to derive more general models of social policy implemented by the members of the European Union. A significant number of social policy directions related to the practical policies, have been reduced to a simpler classification of some basic models of the social policy. In connection with these models, a number of general conclusions have been drawn related to the necessary reconstructions which would lead to a more unified social policy in the European Union. The necessity of a more centralized social policy in the Union derives from the trends towards a higher degree of economic integration and formulation of a unified, common economic policy that affects the social sphere of the entire population of the European Union.*

*Key Words:* social policy, state, European Union, local self-government, economy