

**ВЕРА ДЕСПОТОВИЋ**  
Факултет за медије и комуникацију  
Београд  
**ЂОРЂЕ СТОЈАНОВИЋ**  
Институт за политичке студије  
Београд

УДК 316.334.3(4)  
Монографска студија  
Примљен: 20.09.2015  
Одобрен: 11.10.2015

## **КОНЦЕПТ СОЦИЈАЛНЕ УКЉУЧЕНОСТИ: ЕУ ПЕРСПЕКТИВА \***

**Сажетак:** Развој социјалног процеса у ЕУ је веома комплексан и вишедимензионалан. Питање метаморфозе социјалних система и интеграција социјалних политика на ЕУ нивоу, данас је једно од базичних питања у ЕУ и једна од перспектива која потврђује или деструира легитимитет ове недвосмислено супра-националног политичког ентитета. Упркос великим напорима начињених у овој области, у периоду од 2000. године, социјална политике је и даље је непосредно екстрахована из економске интеграције ЕУ, чиме је усмерена ка остваривању економским циљевима. На тај начин се државе чланице суочавају са социјалним ризицима која нису у стању да реше на националном нивоу, јер су великим делом ограничене постављеним ЕУ економским политикама.

**Кључне речи:** социјална искљученост, социјална укљученост, социјална политика, социјална политика ЕУ, институције

### **Увод**

На развој социјалног процеса у ЕУ утичу различити фактори: доминантна становишта о социјалним интеграцијама друштва и улоге државе у обезбеђивању интеграција; разлике у институционалним конструкцијама социјалних режима држава чланица као и актуелни изазови процеса глобализације и социо-економске трансформације друштвеног контекста. У последње две деценије, процеси ЕУ интеграција у социјалној сфери карактеришу покушаји да се у области социјалне политике успоставе основни заједнички циљеви и чвршћа сарадња између држава чланица. Један од кључних механизма и централних компоненти у сложеном процесу обликовања савремене социјалне политике у ЕУ представља политика социјалне укључености. Концепт социјалне укључености и отворена метода координације - ОМК, као институционални оквир кроз који се ова политика остварује, представља један од најз-

---

\* Овај текст је настао као део рада у оквиру пројеката бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

начајнијих механизма у процесу развоја социјалне димензије и савремене социјалне политике у ЕУ (Перишић, 2012). Проблем сиромаштва, који је у ЕУ све израженији последњих деценија, додатно је подстако како развој социјалне димензије у ЕУ и креирање политике социјалне укључености и борбе против сиромаштва, које чине важне димензије социјалне политике ЕУ. Праћење социјалне укључености у ЕУ утемељено је на комплексној методологији ОМК што је наметнуо потребу да се успостави одговарајући процес и методологија праћења сиромаштва и социјалне искључености. Поједини аутори оцењују ову методологију као „чврсту компоненту“ у систему меке координације (Mabett, према Вуковић, 2010).

Последњих деценија је постало извесно да је за даљи легитимитет ЕУ неопходно градити и нове облике социјалних интеграција као што су поштовање социјалних права грађана, укључивање грађана у развојне процесе и заштита од измењених социјалних ризика (Бабовић, 2010).

### **Фактори који утичу на процес обликовања социјалне политике у ЕУ**

Најважнији чиниоци који утичу на формулисање социјалне политике у ЕУ су:

1. Доминантна становишта о значају социјалне димензије у оквиру европских интеграција и потребе за променама у развоју савремених социјалних процеса и социјалне политике.

У поређењу са економским аспектима ЕУ интеграција, социјална сфера повезивања држава чланица је била значајно слабија и површнија и имала готово маргиналну улогу. ЕУ је настала пре свега као економска заједница, која је континуирано развијала економске политике и институције које подржавају заједничко тржиште и економско деловање (Бабовић, 2010). Социјална политика је углавном сагледавана као инвестиција која подржава економску конкурентност, да је неприоритетна и спорадична, тематски ограничена окупација Уније (Геровска-Митев, 2006), чији се крајњи резултати објашњавају као последице проширивања јединственог Европског тржишта (Leibfried, Pierson, 1995, према Геровска-Митев, 2006), политику са ограниченом сфером утицаја (Kleinman, 2002, према Геровска-Митев, 2006) и политику која се пре свега заснива на необавезној, тј. мекој легислативи (Deacon, De la Porte, 2002, према Геровска-Митев, 2006).

Аутори се углавном слажу да социјална политика најчшће произилази из економских интеграција ЕУ или представља само препоруке и координације недирективних политика. Продукт овако конципиране социјалне политике су осмишљене да осигурају и подстичу економске циљеве и усмерене су на нове ризике (Бабовић, 2010). Јасно осмишљених заједничких елемената социјалне политике до почетка XXI века готово и није било. Међутим и оваква гледишта нису довела до маргинализације њеног значаја, чак је приметна и њена експанзија, нарочито за време преговора са земљама чланицама у току задњег проширивања Уније (Бабовић, 2010).

Потребе за значајнијим повезивањем економских и социјалних политика (и на националном нивоу држава чланица) се намећу услед утицаја савремених трендова глобализације и економске кризе (Петровић, 2010). Последице успоравања прив-

редног раста, демографских промена, високе незапослености, раста социјалних издатака, растуће задужености појединих змаља итд, представљали су изазов за постојеће концепте реформи и националне системе соц сигурности. Захтеви који се односе на функционисања јединственог тржишта подстицали су промене у правцу модернизације социјалне заштите и све израженије потребе за усклађивањем националних система и изградње „европског социјалног модела“ (Вуковић, 2006).

Многе државе чланице нису биле у стању да решавају социјална питања на националном нивоу, јер су циљеви произишавали пре свега из економских политика европских интеграција, а није било кохерентније социјалне политике на нивоу ЕУ која би се односила на нове социјалне ризике (старе државе благостања нису биле прилагођене тим захтевима) (Бабовић, 2010), што је захтевало иницирање значајнијих промена у сфери социјалних политика.

2. На развој социјалне политике у ЕУ значајан утицај имају и разлике (између држава чланица) по питању модела социјалних држава и социјалних режима<sup>1</sup>.

Разлике између држава чланица се односе на различита институционална наслеђа, системе управљања и политике у решавању социјалних проблема и остваривању социјалне интеграције.

3. На развој социјалне политике у ЕУ значајан утицај имају и постојећи процеси глобализације и економског реструктурирања развијеног капитализма. Ови утицаји довели су до великих друштвено-економских промена, нових друштвених изазова и промена у структури социјалних ризика: либерализације економија, повећане компетитивности, нестабилности тржишта рада, повећане покретљивости рада, капитала и становништва генерално (Бабовић, 2010). Почетком 1990 - тих година криза државе благостања се подударила са процесима значајнијих економских интеграција у ЕУ, што је утицало да државе чланице иницирају значајне трансформације унутар својих социјалних режима. Иако се на нивоу ЕУ све интензивније ради на интеграцији у области социјалних политика, још увек између држава чланица постоје значајне разлике у ефектима прилагођавања на ове ризике и социо-економске промене (Бабовић, 2010).

Ови различити историјски утицаји утичу на сам процес развоја социјалне димензије и координирање социјалних политика држава чланица али у великој мери утичу и на начине на које ЕУ покушава да одговори на изазове изразитих социо-економских промена и на процес обликовања политике социјалне укључености у ЕУ. Државе чланице се у остваривању неопходне социјалне интеграције налазе пред великим изазовима прилагођавања новим условима са новим социјалним ризицима због њихових различитих типова држава благостања (Бабовић, 2010).

Разлике између држава чланица можемо грубо представити поделом у две групе. У једној групи су „старе“ чланице, тј развијене капиталистичке државе, западно-европске државе благостања, у другој групи су земље које су припадале социјалистичком блоку земаља.

Модерне капиталистичке социјалне државе имају одређене заједничке институционалне темеље као што су: нови облици солидарности који се засни-

<sup>1</sup> Социјални режим можемо сагледати кроз институционални оквир кроз који одређено друштво концепира појам социјалне правде и социјалне интеграције и одређује начине на које ће их остварити.

вају на универзалним социјалним правима грађана, становиште да су грађанска и политичка права демократски смислена само уколико су допуњена социјалним правима, модерни систем индустријских односа и универзално право на образовање и развој модерног система образовања (Esping-Andersen, 1999). Упркос овим заједничким основама и принципима, постоје значајне разлике у моделима социјалних држава и социјалних режима широм Европе. Разлике произилазе из основног схватања социјалних ризика и друштвене солидарности. Постоје различите типологије за разврставање основних типова социјалних режима у европским државама. Најчешће коришћена је типологија Еспинг-Андерсен која се заснива на разликама у начинима на које је регулисање социјалних проблема распоређено између главних актера (државе, тржишта и породице), и облицима солидарности. Издвојена су три основна типа социјалних режима: либерални, конзервативно корпоративни и социјалдемократски (Esping-Andersen, 1999).

Либерални социјални режими су заступљени у Великој Британији и Ирској. Овај модел минимизира улогу државе, ризици се индивидуализују, а промовишу се тржишна решења како у остваривању заштите од социјалних ризика тако и у обезбеђивању социјалних услуга. Правећи разлику између „добрих“ и „лоших ризика“, добри се односе на подршку становништва за укључивање на тржиште рада и проактивно обезбеђивање сопствене егзистенције, а лоши ризици су настали као неуспешне последице тржишта и чине грађане зависним од социјалне подршке. Ови режими предвиђају заштитне интервенције само за „лоше ризике“, које се односно на процену нивоа прихода или стања потребе на основу којих грађани испуњавају услове да остваре право на социјалну подршку (Esping - Andersen, 1999).

Социјално демократски социјални режими се везују за скандинавске земље. Социјални ризици су шире дефинисани, социјална права се обезбеђују свим грађанима, улога државе је доминантна у обезбеђивању социјалне подршке, а улога тржишта се минимизира. Овај модел је био у експанзији седамдесетих година прошлог века. Карактерисала га је висока запосленост у јавном сектору, (која је била двоструко већа у односу на ОЕЦД просек), постојање великог броја услужних центара и посебно је била развијена брига о деци и старима (Esping-Andersen, 1999).

Конзервативно корпоративни социјални режими су најприсутнији у земљама континенталне Европе. У развијању социјалне државе ових режима, значајан утицај су имале хришћанско демократске и конзервативне политичке снаге. У основи ових режима је социјална помоћ а не социјално право. Нагласак је на обавезном социјалном осигурању које је било допуњено резидуалним програмима за становништво које је било изван стандардног статуса запослености. У обезбеђивању социјалне подршке значајну улогу имају трећи сектор и породица. Социјалне институције уређене су по систему концентричних кругова и то тако да је први круг социјалне бриге (породица) одговоран за благостање својих чланова, а шири круг (предузеће, држава, заједница...) интервенише у правцу обезбеђивања подршке тек уколико први круг не успе да оствари своје функције (они реагују на неуспехе породице) (Esping-Andersen, 1999).

Социјални режими и социјалне политике у државама чланицама које су припадале социјалистичком блоку земаља. Ове земље су имале свој специфични развој социјалне политике, па их сврставају у посебан тип социјалних режима (Manning, 2004, према Бабовић, 2010). Обликовање ових режима је било под утицајем идеологије према којој је главни извор социјалних неједнакости слободно тржиште а основ експлоатације радника је приватно власништво. На тај начин су тржиште и приватни сектор били маргинализовани, а однос државе и приватног сектора/цивилног друштва били готово без могућности институционалне интеграције (Deason, 2000). За овај тип режима је био карактеристичан високи степен тотализације, бирократског колективизма (Poticsek, 2004, према Бабовић, 2010) и веома мали броја актера чије је интересе држава укључивала у обликовање социјалне политике (Mandič, 1996, према Бабовић, 2010). Идеолошки, социјална сигурност је била усмерена на: пуну запосленост, контролу цена и универзалну доступност ретких добара и ресурса. (Dixon, Kim 1992, према Бабовић, 2010). Многи аналитичари ове режимо (и након њиховог уласка у ЕУ) издвајају као посебну групу, карактеристичну по слабијој развијености социјалних права и нижем нивоу социјалних трошкова. Постоје и значајне разлике између постсоцијалистичких земаља (Bukodi, Roberts, 2007, према Бабовић, 2010). У групи неолибералног социјалног режима су Словачка и балтичке земаље, у групу корпоративистичких режимима се сврставају Чешка и Словенија, а Пољска и Мађарска су у групи неконгруентног типа социјалних режима (Lendvaj, 2009, према Бабовић, 2010).

### **Појмовно одређење концепата друштвена искљученост и друштвена укљученост**

Политика социјалне укључености представља један од најзначајнијих механизма у процесу развоја социјалне димензије и савремене социјалне политике у ЕУ. Усмерен је на изградњу институционалног оквира и стратегије која је оријентисана на смањење социјалних ризика и повећање солидарности и развој социјалне димензије у ЕУ (Вуковић, 2010).

Друштвена искљученост се као термин појављује у Француској 70 тих год XX века и везује се за француског државног секретара за социјалну акцију Рене Леноару (Rene Lenoir), који је тада указивао да десетина француске популације чини становништво које је било на друштвеној маргини. Тада је концепт означавао положај појединаца и група који нису били обухваћени системом социјалне заштите и односио се углавном на особе са инвалидитетом, самохране родитеље и незапослене без осигурања, особе са физичким и менталним инвалидитетом, особе склоне самоубиству, старе особе са инвалидитетом, злостављану децу, зависнике, делинквенте, самохране родитеље, домаћинства са вишеструким проблемима, маргинализоване, асоцијалне особе и друге „социјално неуклопљене“ (Петровић, 2010)

Раних 1980. тих концепт је проширен и био је усмерен и ка младима који напуштају школовање и који нису имали адекватне квалификације за прона-

лажење посла; на дугорочну незапосленост; самачка домаћинства; особе које су биле социјално изоловане и др. (Вуковић, 2006).

По Савету ЕУ, друштвена искљученост је дефинисана као процес којим су одређени појединци гурнути на ивицу друштва и спречени у пуном учествовању у друштву због свог сиромаштва или недостатка основних знања и могућности за доживотно учење, или као резултат дискриминације. Ово их удаљује од запослења, прихода и могућности образовања, као и од друштвених мрежа и оквира и активности заједнице. Овакви појединци имају мало приступа власти и органима доношења одлука и на тај начин се често осећају немоћним и неспособним да узму контролу над одлукама које утичу на њихов свакодневни живот (Council of EU, 2004).

Друштвена укљученост је дефинисана као процес који омогућује да они који су у ризику од сиромаштва и друштвене искључености добију могућност и средства која су потребна за пуно учешће у економском, друштвеном и културном животу и постизању животног стандарда и благостања који се сматрају нормалним у друштву у којем живе. Она осигурава њихову већу партиципацију у доношењу одлука што утиче на њихове животе и остварење основних права (Council of EU, 2004).

ЕУ настоји да кроз развој друштвене укључености оствари значајне резултате по питању смањивања сиромаштва и социјалне искључености и то на начин што ће обезбедити свим грађанима права, услуге и доступне ресурсе који су неопходни за пуну партиципацију у друштву; укључивањем свих одраслих (радно способних) и да мере социјалног укључивања буду добро координисане и да у њихову реализацију буду укључени представници свих нивоа власти, као и оних који су непосредно погођени сиромаштвом. (Eurostat, 2009)

Многи аутори наводе да је дефиниција друштвене укључености преуска, јер, пре свега, обухвата углавном само на оне који су у ризику и директно погођени сиромаштвом и друштвеном искљученошћу. Таквим приступом се не сагледава питање вишеструке партиципације свих чланова друштва (Бабовић, 2010).

## **Развој изградње социјалног процеса у ЕУ**

Развој изградње социјалног процеса у ЕУ развијао се кроз две фазе: период пре Лисабонске фазе и период након усвајања Лисабонске стратегије. У периоду пре усвајања Лисабонске стратегије 2000 године социјална политика ЕУ је била у великој мери занемарена у односу на економске политике, али су и предузимани извесни кораци, који су водили ка јачој инкорпорацији социјалних циљева (заједно уз економске) у стратешке планове ЕУ. Донето је неколико значајних докумената који су касније имали важну улогу у изградњи социјалне политике: „Борба против социјалне искључености“ – Резолуција Савета министара усвојена 1989. год.; „Заједнички критеријуми за дефинисање довољних ресурса и социјалне помоћи у системима социјалне заштите“ – Препорука Савета министара из 1992. год.; „Приближавање циљева социјалне за-

штите и социјалних политика“ – Препорука Савета министара из 1992. год.; „Модернизација и унапређење социјалне заштите у ЕУ“ (ЕС, 1997); „Хармонизована стратегија за модернизацију социјалне заштите“ – Саопштење Европске Комисије из 1999. год. Осим донетих докумената која су усмеравала даљи развој социјалних политика, важно је истаћи и значај формирања радне групе која је убрзо прерасла у Комитет за социјалну заштиту (КСЗ) (Social Protection Committee – SPC), а преко кога се процес остваривао (Петровић, 2010). У периоду након усвајања Лисабонске стратегије социјални циљеви ЕУ су смештени заједно уз економске, и настојању да се на нивоу ЕУ обликују заједнички елементи социјалних политика држава чланица.б

Лисабонска стратегија је оцењена као прекретница у развоју европског социјалног процеса (Marlier et al, 2007), јер је поставила врло амбициозне циљеве у области социјалне политике. Према ЛС, осим што економија ЕУ треба да постане најконкурентнија у свету (заснована на знању), у исто време треба да одржи или унапреди социјалну кохезију и очување животне средине. (Marlier et al, 2007). Тако је социјална кохезија проглашена за један од три кључних стратешких циљева ЕУ.

Социјални циљеви, дефинисани Лисабонском стратегијом, усмеравају социјалне политике према борби против социјалне искључености и сиромаштва као и другим препрекама активном радном статусу (од болести, неадекватних квалификација, до недовољне исплативости рада у поређењу са социјалним давањима) и инвестирању у развој људских ресурса путем образовања и квалитетне здравствене заштите. Циљеви су требали да омогуће да се одржи принцип међусобне подршке и међугенерациске солидарности, а да модели финансирања (социјалних политика) допринесу запослености и расту. Овако замишљен процес социјалне укључености, постаје подстицај за даљи развој европског социјалног пројекта у правцу јасније дефинисане и боље координиране политике (Драгојловић, 2012).

У складу са овако постављеним циљевима ЛС, на иницијативу Европског Савета предузимају се кораци на сузбијању сиромаштва до 2010. год. Тако су 2002.год. лидери чланица ЕУ у Лакену, усвојили и скуп основних индикатора на основу којих би се пратило стање социјалне искључености у ЕУ. Портфолио индикатора социјалне укључености до данас садржи 11 примарних, 3 секундарна и 11 контекстуалних индикатора (Вуковић, 2010) стим што се државе чланице подстичу да дефинишу и своје национално специфичне индикаторе. У изради Националних стратегија постоје значајне разлике између држава чланица. Неке државе чланице су од самог почетка у праћење социјалне искључености уврстиле велики број национално специфичних индикатора, док друге државе чланице нису примењивале ни заједнички договорене индикаторе (Marlier et al, 2007).

У процесу праћења и унапређења социјалне укључености, за остваривање максималне функције коришћења индикатора, неопходно је да се у Националним акционим плановима у области социјалне укључености и социјалне заштите јасно дефинишу циљеви, који треба да буду у складу са заједнички договореним индикаторима (Вуковић, 2010).

Да би се ова функција остварила, Европска комисија и Комитет за социјалну заштиту континуирано врше „меки“ притисак на државе чланице да циљеве квантификују, како би се прецизније проценили ефекти мера током циклуса праћења. Пракса показује да државе чланице често избегавају да то учине и то пре из политичких него из методолошких разлога (Петровић, 2010).

Прва процена ефеката Лисабонске стратегије, која је извршена 2005. год. указивала је на спорост у остваривању постављених циљева и уочен је извештај број тешкоћа у постављању приоритета, у њиховој координацији, евалуацији и праћењу социјалних процеса како на нивоу националних држава тако и на нивоу ЕУ (Петровић, 2010). Тада је Лисабонска стратегија ревидирана и донета је Социјална агенда у којој је већи нагласак стављен на политике подстицања економског раста и запошљавања, и на њихову повезаност са социјалним политикама. И овај документ је ревидиран 2008. год., када је донета „Обновљена социјална агенда“ која је истакла три најважнија циља: Стварање шанси (генерисање више и квалитетнијих радних места и олакшавање мобилности); обезбеђивање приступа (да сви грађани морају имати приступ квалитетном образовању, социјалној заштити, здравственим и другим социјалним услугама које доприносе смањењу неједнакости) и исказивање солидарности између генерација, региона, богатијих и сиромашнијих људи, као и држава (Вуковић, 2010).

Остваривање циљева предвиђених Лисабонском стратегијом и Обновљеном социјалном агендом, примарно је у домену одговорности држава чланица на националном, регионалном и локалном нивоу. Оквир за акцију је широко постављен, а улога ЕУ је да обезбеди подршку државама чланицама у пуно поштовање принципа супсидијарности (Петровић, 2010).

Година 2010 је била обележена бројним критикама и оценом Лисабонске стратегије као суштински неуспешне (Петровић, 2010), када је и донет документ о евалуацији стратегије (ЕЦ, 2010а). У овом документу се оцењује да је ЛС остварила позитиван утицај иако њени основни циљеви нису остварени. Аргументи су били да је стратегија временом прерасла у превише комплексну структуру, са вишеструким и сувише уопштеним циљевима и акцијама, а без јасних подела одговорности и задатака, посебно између ЕУ и националних држава (Петровић, 2010). На овакве резулте, у великој мери су утицали ефекти глобалне економске кризе која је довела до пада стопе раста и поновног пораста незапослености, што је представљало додатни изазов за развој социјалне димензије у ЕУ.

За улазак у нову деценију ЕУ (ЕЦ, 2010б) је припремила нову стратегију – Европа 2020: европска стратегија за паметан, одржив и инклузиван раст, која је усвојена 17. јуна 2010. Год и која је постављала три амбициозна приоритета: паметан раст (развој економије утемељене на знању и иновацијама); одржив раст (унапређење економије у правцу ресурсно ефикасније, „зеленије“ и конкуритивније); инклузивни раст (успостављање економије високе запослености која обезбеђује социјалну и територијалну кохезију).

Циљ стратегије је и да се број лица који живе у ДЧ смањи за 25% у наредној деценији (пре кризе је испод националне линије сиромаштва било око 80



милиона становника ЕУ), кроз унапређење социјалне заштите, запошљавање и низ других мера у области образовања, борбе против дискриминације, интеграције миграната и др. Нпр. мере у области запошљавања би требало да обезбеде механизме за модернизацију тржишта рада широм Европе а специфични кораци су дефинисани у иницијативи ЕК „Агенда за нове вештине и послове: европски допринос пуној запослености“ што би требало да обезбеди одрживе државе благостања (Драгојловић, 2012).

Институционални оквир унутар којег се остварује координација стратешки постављених циљева на нивоу ЕУ и социјалних политика држава чланица, успостављен Лисабонском стратегијом дефинисан је као „Отворена метода координације“ (ОМК). Овај институционални оквир кроз који се спроводи и обликовање социјалног процеса у ЕУ, за сада обухвата три компоненте: (1) политику социјалне укључености и смањења сиромаштва, (2) политику одрживих пензија и политику здравствене заштите и дуготрајне неге.

На почетку успостављања ОМК у области социјалне укључености наметнута је потреба за методологијом која би омогућила да се увремењено, поуздано и упоредиво прати стање у погледу социјалне укључености, да се формулишу одговарајуће политике којима се ове области унапређују у складу са заједнички дефинисаним циљевима. На тај начин се омогућава праћење развоја држава чланица у остваривању заједнички договорених циљева (Вуковић, 2010).

Овај институционални оквир заснован је на принципима супсидијарности, што подразумева да ДЧ израде минимум заједничких циљева у области социјалне заштите и социјалне укључености и да на основу исте методологије (на нивоу ЕУ) прате стање, анализирају политике, али се решења остављају у искључивој надлежности држава чланица. На тај начин ОМК више служи као одређени оквир кроз који се размењују искуства и који имплицитно врши притисак на ДЧ да у изради својих социјалних политика покажу одређену посвећеност и мобилизацију ресурса и да не заостају за другима. Зато се ОМК сагледава као метода меке координације (Вуковић, 2010)

У циљу формулисања одговарајуће политике којом би се ова област унапређивала у складу са заједнички дефинисаним циљевима, развијени су и различити модели који прате стање (описано индикаторима) на ујеначен, упоредив начин у области социјалне заштите и социјалне укључености. Ови модели треба да омогући поузданије праћење ефеката различитих мера социјалне политике и њихово ефикасно редефинисање. Један од најкоришћенијих метода је модел симулације који се користи у планирању стратегија социјалне заштите и социјалне укључености (Вуковић, 2010).

Процене постигнутих резултата у области социјалне укључености и ефеката израде Националних акционих планова и Националних стратешких извештаја, су различите. Позитивне оцене указују на промене у националним реакцијама на проблеме социјалне искључености, а негативне се односе на оцену да је сам процес сачињен само од извештаја, приказа стања, а не стварних стратегија у државама чланицама и да је само мали број земаља урадио праву процену својих политика социјалне укључености у њима (Перишић, 2012).

Следи анализа која је сачињена на основу упоредног оквира и индикатора који су развијени и усаглашени за потребе Отвореног метода координације. Подаци се односе на 2009.год. и указују на највеће савремене социјалне проблеме и изазове:

- Око 80 милиона становника ЕУ је под ризиком од сиромаштва (16%), односно 1 на 7 становника
- Од 2.000. год не види се укупно побољшање у категоријама смањења сиромаштва. (смањење сиромаштва је забележено само у Ирској, Холандији, Португалу и Пољској);
- Једно од петоро деце живи у домаћинствима испод прага сиромаштва, који је дефинисан као 60% просечног прихода;
- У највећем ризику од сиромаштва су: деца и старе особе (19%); вишечлане породице су највећем ризику (24%); као и неудате жене (25%) и самохрани родитељи (35%);
- У порасту је број незапослених и младих који немају стручне квалификације;
- У порасту је број недокументованих миграната и то су углавном жене;
- у великој мери је присутна дискриминација на основу пола, старости, инвалидитета, етничког порекла и/или расе, сексуалне оријентације, религијског опредељења и сл . Дискриминација се испољава како на тржишту рада тако и уопште у свим сферама друштва а не само у погледу приступа службама од заједничког интереса.
- Велике разлике у куповној моћи се и даље одржавају широм Еу за оне са приходима који одговарају прагу сиромаштва, од 250 ЕУР (Литванија, Летонија), до 850 ЕУР (у Аустрији, Луксембургу, Великој Британији);
- 20 ДЧ има законски фиксне минималне зараде у износу од 1.400 ЕУР (Луксембург) или 1.200 ЕУР (Белгија, Холандија, Велика Британија) до 300 ЕУР (Естонија, Литванија, Летонија) или 200 ЕУР (Румунија, Бугарска). У 7 ДЧ (Аустрија, Кипар, Немачка, Данска, Финска, Италија, Шведска) овако фиксирани минималне зараде нису дефинисане, али у овим земљама мин зараде постоје на основу колективних аранжмана које надлежна министарства могу прогласити применљивим. Ипак постоје велике разлике између земаља и сектора;

По питању ефикасности шема социјалне заштите треба још додати:

- Социјални трансфери у просеку смањују ризик од сиромаштва за 38% али постоје велике разлике у ефикасности између различитих шема, од смањења за око 18% (Белгија, Шпанија, Грчка, Италија, Летонија) до смањења за око 50% у нордијским земљама (Данска, Финска, Шведска) и централној Европи (Чешка, Немачка, Холандија, Словенија);
- Најниже стопе сиромаштва постоје где је највећа свота новца потрошена на соц накнаде;
- Расходи за социјалну заштиту су били стабилни у периоду од 2005 до 2009., упркос растућим захтевима; у просеку, широм ЕУ 27 више од  $\frac{3}{4}$  укупних расхода одлази на пензије и здравствену заштиту (46% и 24%) и само 4% на становање и накнаде за случај соц искључености;
- Мреже минималне сигурности ретко штите људе од сиромаштва. У већини земаља чланица породице које су примаоци социјалне помоћи живе испод линије сиромаштва, осим у Немачкој, Ирској, Летонији и Великој Британији) (Mathias, 2011).

## Закључак

Област социјалне политике је након 2000. год. обележена покушајима да се на нивоу ЕУ успоставе основни заједнички циљеви и чвршћа сарадња између држава чланица. Политички оквир за остварење ових циљева је утемељен Лисабонском стратегијом, а институционални ослонац успостављен је у Отвореној методи координације.

Лисабонском стратегијом постављени су врло амбициозни развојни циљеви. Осим економских, одређени су и захтеви по којима ЕУ треба да постане заједница у којој ће бити успостављена задовољавајућа социјална кохезија. Социјална кохезија је примарно замишљена кроз укључивање најширих слојева и маргинализованих група на тржиште рада, али и кроз адекватну заштиту оних група које не могу бити интегрисане у тржиште рада и чији животни стандард не може бити обезбеђен на задовољавајућем нивоу кроз рад. Посебни изазов у остваривању овако постављених циљева представља и велика економска и финансијска криза, која представља велики ризик и за остваривање социјалне кохезије и за изградњу инклузивних и партиципативних друштава што се највише односи на осетљиве и дискриминисане грађане. Ове промене су поставиле нове изазове пред државе благостања и наметнуле њихове реформе, што се на различите начине одразило на државе чланице. Како финансирати смањење пореза а да се истовремено социјални расходи морају повећавати због суочавања са негативним последицама кризе?

Упркос великим напорима начињених у овој области, у периоду од 2000. године, социјална политика је и даље је непосредно екстрахована из економске интеграције ЕУ, чиме је усмерена ка остваривању економским циљевима. На тај начин се државе чланице суочавају са социјалним ризицима која нису у стању да реше на националном нивоу, јер су великим делом ограничене постављеним ЕУ економским политикама.

Аделантадо и Кувас показујући податаке из ЕЦХП истраживања, по којем одређене групе (самачка домаћинства, самохране родитељи, незапослени, вишечлане породице и друге групе неактивних) које живе око линије сиромаштва и које ни поред запослења и пензија не успевају да стабилизују свој социјални положај. На тај начин „савремене државе благостања стварају једну класу губитника, маргинализованих, искључених“ (Adelantado, Cuevas, 2006: 383–384, према Бабовић, 2010).

Уколико се прихвати перспектива да се социјалне политике и социјални режими стављају у функцију политике економског раста и конкурентности, поставља се питање да ли је на тај начин уопште могуће остваривање истовремено и развојних и инклузивних друштава. Да ли је могуће остваривање трансформације социјалних режима ако „кључ решења и није у њиховом поседу“. „Трансформисање друштава, па и њихових социјалних режима претежно по мери економских интереса или критеријума, можда представља подручје на које треба усмерити пажњу“. (Бабовић, 2010)

## Литература:

1. Babović, M. (Ur), *Izazovi nove socijalne politike Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu, Beograd, 2010.
2. Babović, M., (2010) *Konceptualni i institucionalni preduslovi razvoja socijalne dimenzije EU u: Babović, M. (Ur), Izazovi nove socijalne politike Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu.
3. Babović, M., (2010) *Izazovi transformacije država blagostanja i uloga omk u razvoju socijalne EU*, u: Babović, M. (Ur), *Izazovi nove socijalne politike Socijalna uključenost u EU i Srbiji*, SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu.
4. Bukodi, E. and Robert, P. (2007) *Occupational Mobility in Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
5. Council of the European Union (1975) „Council Decision of 19 December 1984 on Specific Community Action to Combat Poverty“, 85/8/EEC, OJEC, L 2, Brussels.
6. Council of the European Union (2004) *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*, Brussels.
7. Deacon, B. (2000) „Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalisation“, *Journal of European Social Policy*, 2000, 10 (2): 146–161.
8. Dragojlović, N. (2012) *Srbija u procesu evropskih integracija*, Evropski pokret Srbija, Loznica: Mladost grup.
9. EC, *Portfolio of Overarching Indicators and Stramlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, 2008.
10. Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
11. Esping-Andersen, et al. (2002) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
12. European Commission (2005) *Report on Social Inclusion 2005: An Analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004–2006) submitted by the new Member States*, SEC (2005) 256, Luxembourg: Office for Official Publications of EC.
13. European Commission (2010a) *Lisbon Strategy Evaluation Document*, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 114 final, Brussels.
14. European Commission (2010b) *Europe 2020: A Europeans strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication from the Commission, COM(2010) 2020, Brussels.
15. EUROSTAT (2009) *What can be learned from deprivation indicators in Europe*, Eurostat methodologies and working papers, Luxembourg.
16. EUROSTAT (2007) *Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges*, Proceedings of the EU-SILC conference (Helsinki, 6–8 November 2006), Eurostat Methodologies and working papers, Luxembourg.
17. Gerovska-Mitev Maja, „Diseminacija evropske socijalne politike“, u Drenka Vuković i Ana Čekerevac (ur), *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*, Fakultet političkih nauka Beograd, 2006, str. 52–66
18. Lendvai, N. (2009), „Variety of Post-communist welfare: Europeanization and emerging Welfare regimes in the New EU Member States“, Paper for the RC–19 Montreal, August 2009.
19. Lister, R. (2004) *Poverty*, Polity Press, Cambridge.
20. Mabbett, D. (2005) *Learning by numbers? The use of indicators in the coordination of social inclusion policies in Europe*, ESRC Seminar Series, United Kingdom Economic and Social Research Council (ESRC).

21. Mandič, S. (1996) Stanovanje i država. Ljubljana: Forum 3/96.
22. Marlier, E, Atkinson, A.B, Cantillon, B, Nolan, B. (2007) The EU and Social Inclusion, The Policy Press, Bristol.
23. Mathias, M. (2011) Soc uključenost i promocija socijalne Evrope: koncepti i okviri na nivou Evropske Unije u: Vuković, D., Arandarenko, M., (Ur), Soc reforme sadržaj i rezultati. Beograd: Univerzitet u Beogradu, FPN, štampa Čigoja
24. Petrović, M., (2010) Savremena politika socijalne uključenosti i razvoj socijalne dimenzije Eu, u: Babović, M. (Ur), Izazovi nove socijalne politike Socijalna uključenost u EU i Srbiji, SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu.
25. Perišić, N., Karakteristike i dometi primene Otvorenog metoda koordinacije u evropskom i nacionalnom kontekstu u Godišnjak 2012 Godina VI / Broj 7 / jun 2012, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, str. 215 – 233.
26. Vuković, O. (2010) Metodologija praćenja socijalne uključenosti u EU u: Babović, M. (Ur), Izazovi nove socijalne politike Socijalna uključenost u EU i Srbiji, SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu.
27. Vuković D. (2006) Siromaštvo i socijalna isključenost u zemljama Evropske unije u: Vuković, D, Čekerevac, A. (ur) Socijalna politika u procesu evropskih integracija. Beograd: Univerzitet u Beogradu, FPN, štampa Čigoja
28. Vuković, D, Čekerevac, A. (ur), Socijalne reforme sadržaj i rezultati, Univerzitet u Beogradu, FPN, štampa Čigoja, 2011.

### ***Internet izvori:***

1. Evropska unija: <http://europa.eu/>
2. Evropska komisija: [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)
3. Evropski savet: [http://europa.eu/european\\_council/index\\_en.ht](http://europa.eu/european_council/index_en.ht)
4. Evropski parlament: <http://www.europarl.europa.eu/>
5. Savet Evropske unije: <http://ue.eu.int/>
6. Savet Evrope: <http://www.coe.int/>
7. Savet Evrope – demokratija, vladavina prava i ljudska prava
8. <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/what-we-do/human-rights/roma->
9. Lisabonski ugovor: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)

## **THE CONCEPT OF SOCIAL INCLUSION: THE EU PERSPECTIVE**

**Summary:** The development of social processes in the EU is very complex and multi-dimensional. The question of the metamorphosis of social systems and the integration of social policies at EU level, is today one of the basic issues in the EU and one of the perspectives that confirms or destroys the legitimacy of this clearly supra-national political entity. Despite the great efforts made in this area, in the period since 2000, social policy is still directly extracted from the economic integration of the EU, which is aimed at achieving economic goals. In this way, the Member States are faced with social risks that are not able to solve at the national level, because they are largely restricted to the set of EU economic policies.

**Key words:** social exclusion, social inclusion, social policy, social policy of the EU institutions