

*Dr Senad Jašarević, vanredni profesor
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

SOCIJALNA SIGURNOST I SOCIJALNA DRŽAVA

Sažetak: *U radu se govori o socijalnoj sigurnosti i socijalnoj državi. Socijalna sigurnost predstavlja kovanicu nastalu spajanjem dva termina - ekonomska sigurnost i socijalno osiguranje. Njen cilj je da dopuni klasičnu pravnu sigurnost i obezbedi čovekovu dostojanstvenu egzistenciju, odnosno zaštitu od svih socijalnih rizika koje nose život i rad. Socijalna država je novi tip države koja je produkt industrijskog društva, kojim je pravna država prilagodila svoje funkcije novim okolnostima. To je država ograničena pravom, koja poseduje određene kvalitete, pre svega da je pravedna i stanovništvu obezbeđuje zadovoljavajući nivo egzistencije i dostojanstva.*

Ključne reči: *socijalna sigurnost, socijalna pravda, pravna država, dostojanstvo, socijalna država,*

1. POJAM SOCIJALNE SIGURNOSTI

Jedno od najvećih opterećenja koje prati život svakog pojedinca je „neizvesnost budućnosti“ - briga hoćemo li sebi i svojoj porodici uvek moći da obezbedimo zadovoljavajuće uslove za život. Na ideji da se olakša to egzistencijalno breme izgrađena je koncepcija socijalne sigurnosti.

Socijalna sigurnost (Social Security, la Sécurité sociale, Sicurezza sociale, Seguridad social, Sociale Sicherheit) je centralni pojam u socijalnom pravu. Termin «socijalna sigurnost» potiče od engleskog izraza «social security», a kao sinonimi se u našem jeziku javljaju i «socijalno obezbeđenje» ili «socijalna bezbednost».

Socijalna sigurnost predstavlja *kovanicu* nastalu spajanjem dva termina - *ekonomska sigurnost* (economic security) i *socijalno osiguranje* (social insurance).¹ Prvi put je ovaj pojam upotrebio Simon Bolivar (Simon Bolivar) u govoru održanom 1819. godine, u kojem se socijalna sigurnost navodi kao jedan od elemenata savršenog sistema vladanja. Bolivar je u jednom govoru u Agnosturi, u Venecueli, 1819. godine rekao da je najsavršeniji sistem vladanja koji je u stanju da ostvari dobrobit u najvećem stupnju, koji ostvaruje najveću moguću socijalnu sigurnost i u najvećoj meri političku stabilnost.² U današnjem značenju ovaj termin prvi put javlja 1933. u SAD, u Zakonu o socijalnoj sigurnosti (Social Security Act),³ a zatim u Novom Zelandu – 1939. godine.⁴

Godine 1940. u Limi je osnovan *Međunarodni komitet za unapređenje socijalne sigurnosti*. Socijalna sigurnost pominje se i u Atlanskoj povelji (1941), zatim u izveštaju Lorda Beveridža britanskom parlamentu o unapređenju sistema socijalnog osiguranja iz 1942. godine.⁵ Beveridž se smatra utemeljivačem današnje koncepcije socijalne sigurnosti.

Nešto kasnije, 1947. godine Međunarodna asocijacija udruženja za međusobno pomaganje i fondova za zdravstveno osiguranje prerašće u *Međunarodno udruženje za socijalnu sigurnost*. Ovaj termin ući će i u Opštu deklaraciju o pravima čoveka (1948), Konvenciju MOR o minimalnim normama socijalne sigurnosti (1952), čime će se ustaliti i u upotrebi.

Nastanak sistema socijalne sigurnosti slikovito je opisan u jednoj studiji MOR: „Komad po komad, kao lik u igri – slagalici koji se čeka da se pojavi, sklapani su zasebni programi socijalne sigurnosti, sve dok, industrijalizovanim zemljama, uspostavljeno pokrivačije nije postalo praktično sveobuhvatno, kako u odnosu na grupe stanovništva, tako i u odnosu na različite eventualnosti koje ugrožavaju nadnice i dohodak, pa otuda kvali-

¹ Videti u: *ISSA's 75 years: Highlights*, ISSA focus, International Social Security Association, No. 4/2002, str. 6, Internet: <http://www.issa.int/>, str. 3.

² Videti više: B. Šunderić, *Socijalno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 83. i B. Šunderić, *Pravo Međunarodne organizacije rada*, Beograd, 2001, str. 535 (prema N. Tintić, *Koncepcija i ostvarivanje socijalne sigurnosti*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1978).

³ U kojem je liberalni koncept države zamenjen konceptom države blagostanja.

⁴ Uvodi se sistem socijalne sigurnosti prema kojem društvo osigurava svakom članu životni minimum kada se nađe u stanju siromaštva, a ima nedovoljnu zaradu. Videti više: B. Šunderić, *Socijalno pravo*, op. cit, str. 83.

⁵ Taj izveštaj će poslužiti za donošenje Preporuke o materijalnoj sigurnosti i - medicinskoj brizi koje će biti usvojene na istorijskoj Konferenciji MOR održanoj u Filadelfiji 1944.

tet i standard života radnih ljudi. A novi termin „socijalna sigurnost“ pronađen je da opiše novo stanje stvari⁶.

Prema shvatanjima škole prirodnog prava, ljudi su državu stvorili upravo da bi obezbedili svoju sigurnost.⁷ Kada je ta sigurnost usmerena na materijalnu i socijalnu egzistenciju, tada se ona naziva socijalna sigurnost. I u samoj teoriji države i prava navodi se da pravna sigurnost ima za cilj „neutralizaciju neizvesnosti“, tj. da realizuje „ideal predvidljivosti uslova društvene egzistencije“.⁸

Ova vrsta sigurnosti podrazumeva obezbeđenje svakom pojedincu „*socijalnog minimuma*“ - egzistencijalnog minimuma. Socijalni minimum vezuje se kako za biološke potrebe čoveka (potreba opstanka - ishrana, sklonište, odevanje), tako i za druge potrebe povezane sa egzistencijom u društvu (*tzv. osnovne potrebe*).⁹

Socijalna sigurnost podrazumeva u praksi dvostruko usmerene mere: 1) *ka obezbeđenju minimalnog nivoa egzistencije i zdravlja* i 2) *održavanju odgovarajućeg nivoa primanja (standarda)*.¹⁰ Shodno tome, postoji podela sistema socijalne sigurnosti na: 1) *sisteme bazične socijalne sigurnosti* i 2) *sisteme socijalne sigurnosti za slučaj nepredviđenih okolnosti*. Prvi pružaju stanovništvu socijalnu sigurnost za slučaj „uobičajenih“ socijalnih rizika, a drugi obezbeđuju zaštitu ako nastupe nepredviđene okolnosti.

Definicija socijalne sigurnosti retko se sreće u međunarodnim dokumentima. U njima se uglavnom govori o poljima delovanja odnosno rizicima koje pokriva „sistem socijalne sigurnosti“.

Sistem socijalne sigurnosti, onako kako je zamišljen od njegovog idejnog tvorca Lorda Beveridža,¹¹ a kasnije razrađen u međunarodnim

⁶ Iz: *Introduction to Social Security*, International Labour Office, Geneva 1984, str. 2, preuzeto kao citat iz rada D. Popovića, videti u: A. Petrović, *Sistemi osiguranja za slučaj nezaposlenosti*, Radno i socijalno pravo Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije, Beograd, 1997, br. 1-3, str. 108.

⁷ O potrebi za socijalnom sigurnošću videti više: B. Šunderić: *Socijalno pravo*, op. cit, str. 35.

⁸ Prvi citat je iz: E. Pusić, *Društvene regulacije*, Zagreb, 1989, str. 206 (preuzeto i prilagođeno našem jeziku iz: G. Vukadinović i R. Stepanov, *Pravna misao XX veka*, Petrovaradin, 2000, str. 392). Drugi citat – iz N. Visković, *Teorija države i prava*, Zagreb, - 2001, str. 134.

⁹ O socijalnom minimumu videti više: B. Šunderić: *Socijalno pravo*, op. cit, str. 37.

¹⁰ Prema Moru. V. Moore i drugi, *The Concept of Social Security*, u: *Social Security Law (General Principles)*, Butterworths, England - USA, 1999, str. 13.

¹¹ O Beveridžovim idejama videti više u: B. Šunderić, *Pravo Međunarodne organizacije rada*, op. cit, str. 537.

standardima, trebalo bi da čoveka štiti od svih *socijalnih rizika i slučajeva, povoljnih i nepovoljnih*, kao što su: *bolest, materinstvo i roditeljstvo, invaliditet, starosti i iznemoglost, povrede na radu i profesionalne bolesti, nesposobnost za rad, gubitak hranitelja porodice, smrt, nezaposlenost, zasnivanje porodice*.¹²

Međunarodno udruženje za socijalnu sigurnost definiše „sistem socijalne sigurnosti“ kao: *skup svih mera koje treba da u određenim slučajevima (bolest, nesreća na poslu, starost, smrt, rođenje deteta i nezaposlenost) uspostave poremećenu ravnotežu*. U tom smislu Sinfield (Sinfield) vidi socijalnu sigurnost kao „zaštitu od gubitka sredstava“, a Bergman (Berghman) kao „kompletnu zaštitu čoveka od šteta koje može da pretrpi“. ¹³ Driz i Sen (Dreze, Sen) očekuju delovanje sistema socijalne sigurnosti u dva pravca: 1) zaštita, 2) unapređenje života pojedinca.¹⁴

Šta je socijalna sigurnost? Prema jednom od novijih dokumenata MOR socijalna sigurnost je: *«Zaštita koju društvo pruža pojedincima i domaćinstvima tako što im obezbeđuje pristup zdravstvenoj zaštiti i garancijama materijalne sigurnosti, posebno u slučajevima starosti, nezaposlenosti, bolesti, invalidnosti, povrede na radu, materinstva ili gubitka hranitelja porodice»*.¹⁵

Lion Kan (A. Lyon Caen), jedan od najvećih teoretičara iz ove oblasti, objašnjava socijalnu sigurnost kao: *«delatnost koja teži da građanima osigura uslove života za slučaj određenih rizika, čije nastupanje povlači smanjenje ili gubitak profesionalne sposobnosti, snižava životni standard ili nameće nove obaveze ili terete»*.¹⁶

¹² Oblasti delovanja sistema socijalne sigurnosti prva je sistematizovala MOR u Konvenciji br. 102. Videti i čl. 2. Evropske konvencija o socijalnoj sigurnosti SE, iz 1972.

¹³ Videti više u: D. Pieters, *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006, str. 2.

¹⁴ Iz: J. Dreze, A. Sen, *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press, 1989, prema: Kannan, K. P., *Social Security in a Globalizing World*, International Social Security Review, International Social Security Association, No. 2-3, Vol. 60, 2007, str. 20.

¹⁵ Definicija iz 2003. godine, objavljena u tekstu: *Universal Challenge: Social Security for the World, World of Work*, International Labour Office (International Labour Organisation - ILO), 2003, december, No. 49, str. 13.

¹⁶ Kanovoj definiciji slično je i određenje socijalne sigurnosti iz Enciklopedije Britanika, gde se navodi da u međunarodnoj upotrebi termin socijalna sigurnost podrazumeva „sve kolektivne mere ustanovljene zakonodavstvom u nameri da se održe prihodi pojedinca ili porodice ili da im se obezbedi dohodak ako su neki ili svi izvori njihovih prihoda narušeni ili su prestali da postoje, odnosno ako su zapali u situaciju u kojoj im nametnuti izuzetno veliki troškovi.“ Jednom od uspešijih smatra se i definicija sadržana u Južno-Afričkoj „Beloj knjizi za socijalnu dobrobit“, iz 1997. godine. Prema -

Jednu od najuspelijih definicija dao je Šefer: «*socijalna sigurnost stvara osećaj čovjeka da može biti siguran u svoju ekonomsku, socijalnu i društveno-ekonomsku poziciju, siguran ne samo za sebe, nego i za svoju porodicu, pri čemu će taj osjećaj sigurnosti izražavati i u uvjerenju da postoji mehanizam koji osigurava pojedincu i porodici da ne pogoršava postignuti ekonomski i socijalni status, ili pak u uverenju da se putem odgovarajućih promjena taj status može sigurno i poboljšati*. Socijalna sigurnost znači, u stvari, da čovek, odnosno porodica, ne mora strahovati od toga što nosi budućnost, da je u mogućnosti i poziciji da *utiče na budućnost...*».¹⁷

U navedenoj Šeferovoj definiciji naglašen je koren ideje socijalne sigurnosti. On leži u ljudskoj *potrebi za sigurnošću*, što je opet povezano sa potrebom opstanka. Ta potreba nije samo biološka, nego je i socijalna - uslovljena je odnosima sa drugima i zadovoljava se u ljudskoj zajednici.

2. USLOVI ZA SOCIJALNU SIGURNOST

Socijalna sigurnost je multidisciplinarna kategorija. Uslovljena je ne samo pravnim, već i ekonomskim, političkim, socijalnim i nekim drugim činiocima (kultura, tradicija, mentalitet).

Uslovi za socijalnu sigurnost mogu se podeliti na: *prirodne i društvene*, kao i na *makro i mikro uslove*.

U *prirodne uslove* za socijalnu sigurnost spadaju prirodno bogatstvo, geopolitički položaj zemlje, klima itd. *Društveni* uslovi socijalne sigurnosti su višestruki: materijalni (ekonomski), pravni, kulturni, istorij-

tom dokumentu socijalna sigurnost obuhvata: „Politike koje osiguravaju da ljudi imaju - adekvatnu ekonomsku i socijalnu zaštitu usled nezaposlenosti, bolesti, materинства, podizanja dece, udovištva, invalidnosti i starosti, uz pomoć šema obezbeđenja zasnovanih na doprinosima ili bez njih, kojima im se obezbeđuju njihove osnovne potrebe.“ Kanova definicija navedena po: «*Manuel de Droit du Travail et la Sécurité Sociale*», Paris, 1953, str. 605, takođe preuzeto iz V. Jelčić, *Socijalno pravo u SFRJ, Knjiga 1. Socijalno osiguranje*, Informator, Zagreb, 1988, str. 9. Južno-Afričku i još neke od novijih definicija socijalne sigurnosti (Atkinsonovu, Morovu, Pitersovu, Libenbergovu, MOR, Bejkerovu, Holchauenovu, Larokovu i definicije domaćih autora kao npr. Baltića, Tintića, Milisavljevića Lakićevića i dr) videti u: V. Moore i drugi, op. cit, str. 7-13; N. Harris i drugi, *The Welfare State, Social Security and Social Citizenship Rights*, u: N. Harris i drugi, *Social Security Law in Context*, Oxford university press, 2000, str. 14; B. Šunderić, *Socijalno pravo*, op. cit, str. 86, 92.

¹⁷ Iz: *Socijalni razvoj u samoupravnom društvu*, Institut za političke studije, Beograd, 1971, str. 39, preuzeto iz: V. Jelčić, op. cit, str. 8. a prilagodeno Srpskom jeziku od strane autora.

ski, socijalni. Samo prožimanjem svih ovih uslova može se ostvariti socijalna sigurnost.¹⁸

Opšte okvire za socijalnu sigurnost čine određeni preduslovi u društvu, kao što su razvijena ekonomija, demokratski i stabilan pravni poredak – tzv. *makro uslovi*. Pored toga, na sigurnost svakog pojedinca i njegove porodice imaju bitan uticaj i tzv. *mikro* činiooci. To su konkretni uslovi u svakoj društvenoj grupi i najužoj sredini u kojoj ljudi žive i rade. Tako npr. bitnu ulogu za socijalnu sigurnost zaposlenih i njihovih porodica imaju okolnosti u preduzeću - stabilnost radnih mesta, nivo i urednost isplate zarada, bezbednost na radu, radno vreme i drugi uslovi rada. Izuzetno važna je i *porodica* - broj članova i potpunost porodice, ekonomsko stanje, stabilnost, kvalitet odnosa. Destabilizacijom porodice narušava se socijalna sigurnost svih njenih članova.

Među *društvenim uslovima* za socijalnu sigurnost najznačajniji su *ekonomski i pravni uslovi*.

Ekonomske uslove čine: razvijena *ekonomska osnova i infrastruktura* (društveno bogatstvo), odgovarajući *ekonomski sistem i uspešna ekonomska aktivnost*. To su preduslovi sticanja nacionalnog dohotka i zaposlenosti, čime se obezbeđuje materijalna baza za finansiranje socijalne sigurnosti. Obuhvatan sistem socijalne sigurnosti će bez odgovarajuće ekonomske podrške ostati samo prazan okvir, kao što je to bilo u bivšim socijalističkim zemljama, kada su njihove ekonomije zapale u krizu.

Kada se govori o uticaju ekonomije na socijalnu sigurnost, treba pomenuti da stručnjaci sve češće ističu da ekonomski razvoj nema smisla sam za sebe. Zbog pogubnih posledica ekonomskih promena na socijalnu sigurnost dovodi se u pitanje model društva koji počiva isključivo na ekonomskom razvoju.¹⁹ Opravdano se ističe da se ekonomski razvoj mora staviti u funkciju dostojanstva i socijalne sigurnosti čoveka, a ne obrnuto.

¹⁸ Prema *Konvenciji MOR br. 117. o osnovnim ciljevima i standardima socijalne politike* iz 1962. godine (al. 7 preambule), da bi se vodila uspešna socijalna politika (koja je usmerena na socijalnu sigurnost) treba preduzeti sve odgovarajuće međunarodne, regionalne i nacionalne mere da bi se unapredile sledeće oblasti: javno zdravlje, stanovanje, ishrana, obrazovanje, dobrobit dece, status žena, uslovi rada, zarade i ostala primanja, zaštita radnika migranata, socijalna sigurnost, standardi javnih službi i opšta produktivnost. Konvencija nije ratifikovana kod nas.

¹⁹ Videti više: E. Reynard, *Social Security for All: Global Trends and Challenges*, Comparative Labor Law & Policy Journal, University of Illinois College of Law, USA, Vol. 27, no 2, 2006, str. 34. i A. Supiot, *he Outlines of a Framework Agreement on the Extension of Social Protection*, Comparative Labor Law & Policy Journal (*Social Protection and Decent Work: New Prospects for International Labour Standards*), University of Illinois College of Law, USA, 2006, Vol. 27, No 2, str. 34. i 278.

Pravnike primarno zanimaju *pravni uslovi* za socijalnu sigurnost. U tom kontekstu se socijalna sigurnost povezuje sa: *socijalnom državom, pravnom sigurnošću i socijalnom pravdom.*

Kao prvo, za obezbeđenje socijalne sigurnosti potrebno je obezbediti odgovarajući *pravni poredak i demokratski politički sistem.* Takav sistem bi trebalo da ima obeležja *pravne države,* odnosno da omogućava „*vladavinu prava*“.²⁰ Pošto se početkom 20. veka ispostavilo da samo pravne i političke garancije nisu dovoljne da bi se obezbedila dostojanstvena egzistencija, zaključeno je da se jedino povezivanjem socijalnih i pravnih momenata može obezbediti blagostanje i pun osećaj sigurnosti građana. Tako nastaje koncept socijalne države

Socijalne sigurnosti ne može biti ni bez *socijalne pravde.* Pravda, čiji je segment i socijalna pravda, je zajedno sa pravnom sigurnošću i svrshodnošću ugrađena u temelje prava.²¹ Ukoliko se u društvu neosnovano i nepravedno favorizuju određeni slojevi, nejednako tretiraju pojedina lica i grupe u pogledu mogućnosti školovanja, zapošljavanja ili sticanja prihoda, ako se nejednako vrednuju rezultati rada, poslovi obavljaju u nezdravim i teškim uslovima, a zaposleni su isključeni iz donošenja važnih odluka vezanih za njihovu egzistenciju, teško se može govoriti o socijalnoj sigurnosti za sve.

Ostali društveni uslovi za socijalnu sigurnost su: *obrazovanje, vaspitanje, kultura, razvijenost nauke, odnos prema radu.*

Obrazovanje, vaspitanje i kultura spadaju u najvažnije činioce napretka, mira, sigurnosti i tolerancije u društvu. U obrazovno i kulturno nerazvijenim zajednicama znatno je zastupljeniji diskriminatorski tretman pojedinaca i društvenih grupa, nehumano i nepravedno postupanje prema radnicima i potčinjenima, a zdravstvena kultura, sanitarni i drugi uslovi života i rada su na niskom nivou. To sve rezultira socijalnom nesigurnošću.

Razvijenost nauke utiče pozitivno na rast produktivnosti i proizvodnje, povećanje životnog standarda, proizvodnju hrane, uspešnost u prevenciji i lečenju bolesti, čime se direktno pospešuje socijalna sigurnost.

²⁰ Osnovne pravne pretpostavke *pravne države* su: garantovanje ljudskih prava i sloboda, podela vlasti, zakonito postupanje organa državne uprave, nezavisnost suda, pravna sigurnost, poštovanje civilizacijskih dostignuća, principa i standarda modernog prava, određivanje minimuma neophodnih dobara za egzistenciju, odgovornost, demokratija, kontrola vlasti. Videti više: M. Popović, *Pravna i totalitarna država*, Novi Sad, 1998, str. 133.

²¹ G. Radbruh, *Filozofija prava*, Beograd, 1980, str. 94. i 288.

Odnos prema radu, mentalitet i tradicija su važni podsticaji socijalne sigurnosti. To pokazuju primeri zemalja koje su i pored velikih razaranja i kriza (npr. Nemačka, Japan), zahvaljujući pozitivnom odnosu prema radu uspele da se brzo vrate u red najrazvijenijih zemalja (tzv. kult rada). Isto tako, solidaristički mentalitet i miroljubivost, koji tradicionalno krase skandinavske zemlje, jedan su od najvažnijih činilaca njihove dugoročne društvene stabilnosti i prosperiteta.

3. SOCIJALNA DRŽAVA

Nakon što je uspostavljen prvi sistem obaveznog socijalnog osiguranja u Nemačkoj, postepeno u svetu počinje da zaživljava ideja da država ne može da bude samo pravna i politička, već i socijalna ustanova.²² Promene u strukturi industrijskog društva krajem 19. i početkom prošlog veka nametnule su takve socijalne probleme koji se nisu mogli razrešiti u okvirima klasične pravne države ili vladavine prava (u anglosaksonskom sistemu). Zato je koncept građanske pravne države morao da bude funkcionalno dopunjen. Država, kao društvena struktura i oblik trajne interakcije među ljudima, proširuje svoju funkciju uvođenjem mnogobrojnih organizacionih i institucionalnih inovacija kojima se uz njene tradicionalne nadležnosti akcenat delovanja postepeno usmerava i na socijalnu sferu društva.²³ Nastaje novi tip države koja je vremenom dobila atribut «socijalna», a naziva se i država blagostanja (welfare state - na anglosaksonskom području), odnosno socijalnopravna država ili samo - socijalna država (od nemačkog – Sozialstaat),²⁴ état sociale (francuski), stato sociale (italijanski), estado social de derecho (španski), država blaginje (slovenački).

Ovakav ishod u pogledu razvoja države bio je prirodan i neminovan. Ljudska egzistencija podrazumeva zadovoljavanje potreba, a one su, izu-

²² O tome videti više: LJ. Tadić, *Socijalna ili socijalno-pravna država*, preuzeto iz: Gordana Vukadinović, *Izbor tekstova iz teorije prava*, Priština, 1996, str. 200; kao i LJ. Tadić, *Filozofija prava*, Beograd, 1996, strana. 240; R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd, 1995, str. 579.

²³ O tome kako se odigravao ovaj proces videti: E. Pusić, *Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet – Studijski centar socijalnog rada i dr, Zagreb, 1996, br. 3-4, str. 199.

²⁴ Ovaj izraz nastao je u Nemačkoj pedesetih godina 19. veka. Iz: *Koreni, determinante i etape razvoja socijalne države*, 2007, dostupno na Internetu: www.pravo.hr/.../KORIJENI_DETERMINANTE_I_ETAPE_RAZVOJA_SOCIJALNE_DRZAVE.ppt

zev bioloških, socijalno konstruisane i uslovljene, kao i načini njihovog zadovoljavanja, te je logično da država kao regulator društvenog života ima i značajne socijalne komponente.²⁵ Socijalna država nastaje kao oblik prilagođavanja države njenoj novoj ulozi u industrijskom i urbanom društvu, za razliku od agrarnog koje mu je prethodilo. Njome se daje novi legitimitet državnoj vlasti, koji nije mogla da obezbedi tradicionalno koncipirana vladavina prava i pravna država jer su one za nove društvene uslove bile ograničavajuće.²⁶

Suštinu ovog novog tipa države Tadić opisuje na sledeći način: "Socijalno-pravna država je, u stvari, reformisana pravna država koja posreduje između polova bede i bogatstva u nastojanju da pojam pravne sigurnosti dopuni pojmom socijalne sigurnosti".²⁷ Prema Šućuru socijalna država je država koja preuzima odgovornost za osnovnu materijalnu dobrobit i sigurnost svojih građana, pošto se ispostavilo da se briga o tome ne može prepustiti samo privatnim korporacijama ili lokalnim zajednicama.²⁸ Dvadeseti vek je suštinski izmenio prirodu obaveze između pojedinca i kolektiviteta kojima on pripada, odnosno "nametnuo je obavezu vladi da interveniše onda kada privatne institucije društva ne funkcionišu na odgovarajući način".²⁹

Koncept socijalne države nije lako zaživeo, zato što iziskuje velike troškove i trud. Paralelno sa idejom socijalne države stalno je figurirala ideja liberalne države - bazirana na konceptu neuplitanja u ekonomski i socijalni život, koja je u poslednje vreme ponovo aktuelizovana.

Od prvih koraka u Nemačkoj, koncept socijalne države se postepeno širio i stalno unapređivao, najpre u razvijenim evropskim zemljama. Početkom 20. veka u mnogim zemljama uvodi se socijalno osiguranje, propisuju se mere zaštite zaposlenih, organizuju se javne zdravstvene službe, uspostavlja se osiguranje u slučaju nezaposlenosti, predviđaju se vidovi socijalne pomoći za siromašne, uvodi se obavezno i besplatno osnovno obrazovanje itd. Čak i u SAD, inače tipičnom predstavniku liberalne kon-

²⁵ O tome videti više: N. Perišić, *Socijalna država – evolucija*, Sociologija, 2008, Beograd, br. 2, st. 208.

²⁶ O ovome videti više: V. Miličić, *Socijalna država, država blagostanja*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 1996, br. 3-4, str. 261; E. Pusić, op. cit, str. 205.

²⁷ Preuzeto iz: L.J. Tadić, *Filozofija prava*, op. cit, str. 220.

²⁸ Definiciju države blagostanja smo preuzeli iz: Z. Šućur, *Englesko-hrvatski pojmovnik socijalne politike*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 1999, br. 9, a u stvari ta definicija preuzeta je većim delom iz pomenutog teksta E. Pusića, str. 204. O pojmu i ciljevima države blagostanja videti više: N. Harris, *The Welfare State, Social Security and Social Citizenship Rights*, iz: N. Harris i drugi, opl. cit, str. 2.

²⁹ Citat prema Gilbert i Terrel, 2002, preuzeto iz N. Perišić, op. cit, str. 208.

cepcije države, tridesetih godina prošlog veka usled velike ekonomske krize počinje da se vodi politika državnog intervencionizma – New Deal. Država organizuje velike javne radove i na taj način smanjuje ogromnu nezaposlenost i povećava kupovnu moć stanovništva, legalizuju se sindikati, uvode se kolektivni ugovori, zabranjuje se rad dece, ograničava se dužina radnog dana i radne nedelje, propisuje se minimalna zarada, uvodi se socijalno osiguranje u slučaju starosti i nezaposlenosti i delimična zdravstvena zaštita.

Argumentaciju o potrebi da se promeni pristup države u odnosu na ulogu „noćnog čuvara“ iz perioda liberalizma, razvio je najuspelije Lord Beveridž. On je u pomenutom Izveštaju Parlamentu iz 1942. godine ponudio celovit koncept rešavanja socijalnih problema ugrožene populacije, čiji su osnovni principi: obuhvat sveukupnog stanovništva socijalnim obezbeđenjem, zaštita sveukupnog stanovništva od svih socijalnih rizika, adekvatan nivo socijalnih naknada i ostvarivanje socijalnih prava po osnovu građanstva.³⁰

Nakon II svetskog rata koncept socijalne države definitivno zaživljava u svetu, pa ovaj termin ulazi i u ustave nekih zemalja.³¹ Socijalna država - država koja ne brine samo o građanskim i političkim slobodama, već i o kvalitetu života stanovništva, u većoj ili manjoj meri prožima sve tržišne ekonomije. Čak i u zemljama koje su zadržale ideologiju liberalnog kapitalizma uvedeni su mnogobrojni mehanizmi socijalne države. U tim zemljama u stvari figurira koncept države blagostanja, koja predstavlja blažu varijantu socijalne države u pogledu intervencije u socijalnoj oblasti. Ta se država, prema Ravniću, zasniva na zasluženju pravdi, za razliku od socijalne države – koja teži socijalnoj pravdi, dok i jedna i druga teže da obezbede bar minimalnu egzistenciju građana i unaprede socijalno blagostanje svih.³² U poslednje vreme ova dva koncepta države su sve bliža.

U okviru moderne socijalne države izgrađuju se institucije i sistemi koji će obezbediti kvalitetne uslove života, socijalno uključ enje i individualno blagostanje. Promoviše se i socijalno pravedniji tip jednakosti – tzv. koncept jednakih šansi, kojim se naročito podstiče borba protiv socijalne izolacije marginalizovanih i osetljivih kategorija. Pri tome treba na-

³⁰ Videti više: N: Perišić, op. cit, str. 214.

³¹ Npr. određenje „socijalna“ za državu pominje se u Osnovnom zakonu Nemačke iz 1949. godine („Savezna Republika Nemačka je demokratska i socijalna država“, čl. 20, st 2; u čl. 28, st. 1. se država naziva i socijalno pravnom državom), Ustavu Slovenije iz 1991. čl. 2 („Slovenija je pravna i socijalna država“), Ustavu Perua iz 1984 (čl. 79), Hrvatske iz 1990. Prema: A. Ravnić, op. cit, str. 239.

³² Videti više: A. Ravnić, op. cit, str. 249.

glasiti da to nije država izobilja jer je to danas ekonomski neodrživo, već država koja će izvršiti pravednu preraspodelu dohotka preko raznih kanala, od jedne socijalne grupe prema drugoj, od bogatijih prema siromašnima, zaposlenih prema nezaposlenima, zdravih prema bolesnima itd.³³

U skladu sa svim navedenim, *socijalno-pravna država* mogla bi se najkraće odrediti kao: *država uokvirena i ograničena pravom, koja poseduje određene kvalitete, pre svega da je pravedna i svom stanovništvu obezbeđuje zadovoljavajući nivo egzistencije i dostojanstva.*³⁴ Prema Ravniću, to je država u kojoj su uređeni sistemi socijalne sigurnosti i koja kontroliše socijalne procese.³⁵

Osnovni postulati socijalne države su: 1) solidarnost, 2) dostojanstvo svih građana, 3) humanizam, 4) socijalna pravda, 5) socijalna i pravna sigurnost.

Postoje razne kategorizacije socijalne države, odnosno države blagostanja. Najzastupljenija je takozvana podela država Goste Esping-Andersen, koja se zasniva na kvalitetu prava i ulozi države u sistemu socijalne sigurnosti.³⁶ Esping-Andersenova deli zemlje na tri tipa:

1. *liberalni model socijalne države,*
2. *korporativni model,*
3. *socijalno-demokratski model.*³⁷

³³ Videti više: A. Ravnić, op. cit, str. 240.

³⁴ Ova definicija predstavlja u stvari dopunjenu definiciju socijalne države koju je dala G. Vukadinović u: *Pravna država*, op. cit, str. 21. i 135.

³⁵ A. Ravnić, op. cit, str. 239.

³⁶ Videti: G. Esping-Andersen, *Kakva socijalna država za 21. stoljeće, Konvergencije i divergencije evropskih država*, tekst se može naći u prevodu V. Puljiza u Reviji za socijalnu politiku koja je u celini besplatno dostupna na Internetu.

³⁷ U Evropi se npr. pominje se i kategorizacija na Bizmarkov model, Beveridžev, Nordijski i južni model. Inače, posleratni evropski model socijalne države naziva se i „kenzijansko-beveridžov model“ države, a karakterišu ga: 1) snažna privrženost ideji nacionalne i socijalne solidarnosti, 2) konsenzus o državnom intervencionizmu u cilju suzbijanja krize i obezbeđenja socijalne sigurnosti i 3) oslanjanje na punu zaposlenost i model čvrste konjugalne porodice po pravilu sa jednim hraniocem (Puljiz – dole navedeno delo, str. 4). O modelima sistema socijalne sigurnosti, njihovom nastanku i razvoju videti više: P. Townsend, *The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD experience for low-income countries*, International Labour Office, Social Department, ILO, Geneva, 2007; A. Numhauser-Henning, *Occupational Risks: Social Protection and Employers's Liability, Social Change and Legal Developments in Industrial Societies*, General raport for World Congress of Labour and Social Security Law, Paris 2006, str. 20; V. Puljiz, *Hrvatska: od pasivne prema aktivnoj socijalnoj državi*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 2001, br. 1, str. 4. teksta; V. Puljiz, *Južnoevropska socijalna država*, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 1996, br. 1, str. 45-49; G. Hegeyesi, *Od socijalne*

Liberalni model zastupljen je uglavnom u anglo-saksonskim zemljama (Velika Britanija, Irska, SAD, Kanada, Australija i Novi Zeland). Karakteriše ga uzdržavanje države od mešanja u socijalnu oblast. Prioritet se daje tržištu kao regulatoru, smatrajući da se mešanjem države sputavaju slobode i inicijativa građana, pa se tako posredno škodi blagostanju. Država daje kompenzacije samo kao „poslednje utočište“, pa ovaj sistem garantuje samo osnovni (obično nedovoljan) nivo naknada, koje se ostvaruju uz dosta zahtevne uslove, na bazi stroge prethodne provere dohotka i imovine. Trajanje naknada nije dugo. U ovom sistemu stepen socijalne sigurnosti je relativno nizak, pa se smatra da ovakav vid pomaganja ne podstiče dovoljno smanjivanje socijalnih razlika. Sa druge strane, nizak nivo naknada omogućava relativno male poreske stope, sa čime se dovodi u vezu visok nivo zaposlenosti u tim zemljama.

Korporativni model prihvatile su mahom evropske kontinentalne zemlje (Italija, Francuska, Nemačka, Finska, Švajcarska, Holandija, Austrija, Belgija). Odlikuje ga umereni nivo mešanja države, koja organizuje i kontroliše sisteme socijalne sigurnosti. Zaštita građana zasniva se dva podsistema: socijalnom osiguranju - koje se finansira doprinosima zaposlenih, i socijalnom staranju - koje garantuje pomoć najsiromašnijim slojevima iz opštih državnih sredstava. Beneficije u ovom sistemu su umerene, negde između ostalih modela.

Socijalno-demokratski model vezuje se za skandinavske zemlje. Njegovo osnovno obeležje je velika društvena solidarnost uz aktivnu ulogu države, a efekat je postizanje socijalnog obezbeđenja za skoro sve građane, uz konstantno smanjivanje razlika u prihodima i socijalnom položaju. Ovaj sistem je univerzalistički, pravi se mala razlika između profesionalnih grupa, a prava se prevashodno baziraju na porezima. Primanja su dugotrajna i relativno visoka.

Ostale zemlje nalaze se pretežno negde između prva dva sistema. To važi i za bivše socijalističke zemlje, pa i našu. Zaštita u socijalizmu bazirala se na kontinentalnom sistemu sa širokom skalom prava, koji se danas modifikuje pod uticajem liberalnog modela (smanjenje uloge države i reduciranje prava, uz delimičnu privatizaciju socijalnog osiguranja).

Zbog velike ekonomske krize, socijalna država nalazi se danas u ozbiljnoj krizi. Zahvaljući tome javljaju se mnogi zagovornici sužavanja socijalne intervencije države i napuštanja ideje socijalne države. Ipak, poslednja velika ekonomska kriza u svetu pokazala je da se kvalitetan dru-

države do socijalnoga društva: model partnerstva, Revija za socijalnu politiku, Zagreb, 2004, br. 2, str. 141; D. Vuković, *Socijalna sigurnost i socijalna prava*, Beograd, 2005, str. 22-32.

štveni razvoj ne može bazirati samo na podsticanju činilaca ekonomskog razvitka, uz zanemarivanje socijalne komponente jer se time podriva i sama ekonomska osnova i ukupna stabilnost društva. Neophodno je, dakle, ne da se ukine, već da se reformiše socijalna država, tako što će biti sposobna da odgovori novim izazovima. Kao što ističe N. Perišić: „Ponikla iz delatnosti staranja o siromašnima, uz suštinske modifikacije funkcija u kasnijim periodima, savremena socijalna država nalazi se na svojevrsnoj prekretnici, i to nakon suštinskog uticaja koji je imala na preobražaj kapitalizma XX veka.“³⁸

Osnovni problemi sa kojima se danas suočava socijalna država su:

1. *nedovoljna razvijenost* socijalnog osiguranja i socijalne zaštite u svim delovima sveta;
2. *pojava novih rizika i zahteva* izazvana promenama u globalnom kontekstu i strukturi društva (tzv. rizično društvo);³⁹
3. *neuravnoteženost* (u pogledu obuhvatnosti rizika ili kruga lica);
4. kriza u finansiranju.

Pošto su se državni sistemi socijalne sigurnosti generalno pokazali kao neefikasni, neekonomični i nespremni da se suoče sa navedenim izazovima, jedan od trendova u protekle dve decenije u svetu bila je privatizacija socijalnog osiguranja, odnosno tendencija da se uspostavi mešoviti sistem socijalne sigurnosti. Cilj ovakve politike je da socijalna sigurnost bude delimično državna briga (tako što će se stanovništvu garantovati određeni socijalni minimum), ali i pojedinca, koji bi najviše trebalo da se stara za svoju sigurnost u budućnosti (tzv. individualni menadžment socijalne sigurnosti).⁴⁰ Na bazi ove ideje, generalno se povećava efikasnost i

³⁸ Videti više: N. Perišić, op. cit, str. 218.

³⁹ Pojam «rizično društvo» uveo je devedesetih godina prošlog veka nemački sociolog Urih Bek (Ulrich Beck). Među novim rizicima i izazovima koji se nameću pred sistem socijalne sigurnosti pominju se: povećava se uloga neformalne (sive) ekonomije kao i rada u «fleksibilnim formama radnog angažovanja» (odsustvo zaštite na radu, slabije poznavanje procesa rada i zaštitnih mera od strane ove grupe lica), rastu siromaštvo i socijalna izolacija, menjaju se porodični odnosi i odnosi muškarca i žene (zbog čega se destabilizuje porodica), došlo je do propadanja socijalizma, tehnološke promene i pojava novih proizvoda i materijala nameću nove rizike, globalizacija poslovanja drastično menja uslove i okolnosti rada (stres postaje masovna pojava koji izaziva psihičke bolesti), javljaju se zdravstvene katastrofe i pandemije svetskih razmera (HIV, ptičji grip, svinjski grip i sl), dolazi do starenja populacije i opadanja nataliteta. Videti više: A. Numhauser-Henning, op. cit, str. 26, 32; E. Reynards, op. cit, str. 124-125; *World Labour Rapport 2000; Income Security and Social Protection in a Changing World*, International Labour Office, Geneva, 2000.

⁴⁰ Mešovito finansiranje, naročito u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja uvedeno je u mnogim zemljama na inicijativu Svetske banke, koja je 1994. godine lansirala svoj program ozdravljenja finansijski posrnulih i neekonomičnih sistema socijalne sigurnosti u

kontrola institucija socijalne sigurnosti i korisnika od strane države, ali u stvari država smanjuje brigu za socijalni položaj stanovništva i ulaganja u socijalnu oblast, prebacujući odgovornost na pojedince. Na konkretnom planu dolazi do smanjenja i sužavanja beneficija, uz pooštavanje uslova za dobijanje prava, a državni sistem socijalne sigurnosti se dopunjava uvođenjem privatnih (tržišnih) elemenata u osiguranje.

Loša strana erozije socijalne države je što se teret obezbeđenja od socijalnih rizika prebacuje na zaposlene i siromašne, sužava se pokrivenost stanovništva socijalnom zaštitom, te se smanjuje socijalna kohezija, povećava siromaštvo, raste socijalna izolacija i uvećavaju manifestacije socijalne patologije (kriminalitet, destabilizacija porodice, alkoholizam, narkomanija, prostitucija i dr).

4. ZAKLJUČAK

Socijalna sigurnost stanovništva predstavlja okosnicu i osnovni smisao funkcionisanja današnje države. Kao što je Papa Ivan XXIII u svojoj socijalnoj enciklici *Mater at Magistra* iz 1961. godine istakao: „...čovjek je nužno temelj, uzrok i cilj svih društvenih ustanova“.⁴¹ Nažalost socijalna uloga države se danas često zanemaruje u korist ekonomskog razvoja koji postaje sam sebi cilj. Umesto socijalno odgovorne - socijalne države, teži se da se reafirmiše liberalni koncept države, kao države koja se neće mešati u socijalnu oblast i podržavati ugrožene i ranjive kategorije. Time država gubi svoj legitimitet i svrhu u modernom, urbanom društvu.

Zbog toga se mora ponovo reafirmisati socijalna uloga države. Nedavna iskustva u vezi sa svetskom ekonomskom krizom ponovo su pokazala da socijalna ulaganja nisu neproduktivne investicije, već naprotiv, da se ulaganje u socijalu dugoročno isplati jer se tako podstiče i produktivnost, zaposlenost, kreativnost stanovništva, stabilnost porodice, ukupna društvena stabilnost i socijalni mir.

svetu, inspirisana reformama započetim u Čileu i kasnije u Argentini. Videti više: E. Reynards, op. cit, str. 126; C. J. Niggle, *The Political Economy of Social Security Reform Proposals*, Journal of Economic Issues, 2000, Dec, Vol. 34, Issue 4, str. 790; *Socijalno osiguranje na prelazu u novi milenijum*, Sudska praksa, Beograd, 2001, br. 6, str. 73-79.

⁴¹ Preuzeto i prilagođeno sa Hrvatskog jezika iz: M. Valković, *Solidarnost i pravda kao temelj socijalne države*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet – Studijski centar socijalnog rada i dr, Zagreb, 1996, br. 3-4, str. 218.

*Senad Jašarević, Ph.D., Associate Professor
Novi Sad School of Law*

Social Security and Social State

Abstract

This article elaborates issues of social security and social state. The term Social Security embodies meanings of two terms –Economic Safety and Social Insurance. The aim of Social Security is to increase the level of traditional legal security and to make provisions for human existence in dignity, i.e. to enable protection against all social risks originating from living and working. Social state is a new type of state that stems from the industrial society to which the new state has adjusted its functions. This state is a state defined by the law and characterized by particular qualities reflected in justice and endeavours in enabling a satisfying level of existence and dignity.

Key words: social security; social justice; rule of law; human dignity; social state