



KREIRANJE I
ANALIZA
JAVNIH
POLITIKA

Bolje analize
Bolje javne odluke
Bolje društvo
Interdisciplinarni
program kratkih ciklusa u
oblasti kreiranja i
analize javnih politika



Sufinansirano
sredstvima programa
Evropske unije Erasmus+

DANILO VUKOVIĆ
MARIJA BABOVIĆ

U LAVIRINTU
SIROMAŠTVA
I SOCIJALNE
ISKLJUČENOSTI:
SOCIJALNA POLITIKA
I DRŽAVA
BLAGOSTANJA U SRBIJI

Beograd, 2022

Danilo Vuković
Marija Babović

U LAVIRINTU SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI:
SOCIJALNA POLITIKA I DRŽAVA BLAGOSTANJA U SRBIJI

dr Danilo Vuković
vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu
dr Marija Babović
redovni profesor Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu
U LAVIRINTU SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI:
SOCIJALNA POLITIKA I DRŽAVA BLAGOSTANJA U SRBIJI

Izdavači

Dosije studio, Beograd
SeCons – grupa za razvojnu inicijativu, Beograd

Za izdavače

Mirko Milićević
Olivera Vuković

Recenzenti

prof. dr Mina Petrović, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu
prof. dr Miroslav Brkić, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu
doc. dr Željka Stamenković, Medicinski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Publikacija je nastala u okviru ERASMUS+ projekta „Kreiranje i analiza javnih politika (PPMA)“ koji finansira Evropska komisija (Projekat br. 598596-EPP-1-2018-1-RSEPPKA2-CBHE-JP). U sprovođenju projekta učestvuju: Univerzitet u Novom Sadu, Univerzitet u Beogradu, Univerzitet u Nišu, King’s College London (Ujedinjeno Kraljevstvo), Université Paris-Est Creteil (Francuska), Universiteit Leiden (Holandija), Sekretarijat za javne politike Vlade Republike Srbije, Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije, SeConS Grupa za razvojnu inicijativu, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, La 27e Région (Francuska) i Stalna konferencija gradova i opština.

Ovaj projekat je finansiran uz podršku Evropske komisije. Ova publikacija odražava stavove autora i Komisija ne može biti odgovorna za bilo kakvu upotrebu koja može nastati na osnovu ovde sadržanih informacija.

Danilo Vuković
Marija Babović

U LAVIRINTU SIROMAŠTVA I
SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI:
SOCIJALNA POLITIKA I
DRŽAVA BLAGOSTANJA
U SRBIJI

Beograd
2022

SADRŽAJ

UVOD	9
GLAVA 1	
SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U SAVREMENOM KONTEKSTU: TEORIJE, POJMOVI I METODE MERENJA	13
Siromaštvo i socijalna isključenost: teorijski kontekst.	14
Siromaštvo: istorija ideje i istorija pojave	14
Teorije o uzrocima siromaštva	19
Definisanje siromaštva.	29
Apsolutno i relativno siromaštvo.	31
Oblici i karakteristike siromaštva	34
Socijalna isključenost	38
Pojam socijalne isključenosti	38
Aspekti i oblici socijalne isključenosti	40
Siromaštvo, socijalna isključenost i srodni pojmovi.	43
Nejednakost i diskriminacija.	43
Odnos siromaštva i socijalne isključenosti	44
Uzroci i posledice siromaštva i socijalne isključenosti	46
Uzroci siromaštva i socijalne isključenosti	46
Posledice siromaštva i socijalne isključenosti	49
Merenje siromaštva i socijalne isključenosti.	51
Pristupi u merenju siromaštva	52
Monetarni i nemonetarni pristupi u merenju siromaštva	57
Merenje ekstremnog i apsolutnog siromaštva.	61
Merenje relativnog siromaštva	62
Multidimenzionalno siromaštvo	64
Merenje nejednakosti	65

GLAVA 2

SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U SRBIJI	69
Apsolutno siromaštvo u Srbiji.	70
Kretanje i karakteristike apsolutnog siromaštva u Srbiji	70
Regionalne karakteristike apsolutnog siromaštva	77
Relativno siromaštvo	79
Stope rizika od siromaštva i grupe pod rizikom	79
Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti.	82
Materijalna deprivacija.	85
Grupe pod posebnim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti	87
Rizici od siromaštva kod dece i mladih	88
Rizici od siromaštva i socijalne isključenosti starijeg stanovništva	95
Siromaštvo i socijalna isključenost u seoskim područjima.	101
Socijalna isključenost osoba sa invaliditetom	107
Socijalna isključenost Roma	112
Rizici od siromaštva i isključenosti žena	120
LGBTI	126

GLAVA 3

DRŽAVA BLAGOSTANJA I SOCIJALNA POLITIKA U DOBA GLOBALIZACIJE	131
Država blagostanja	131
Država blagostanja: koncept i istorijski kontekst	131
Modeli države blagostanja	139
Država blagostanja u Srbiji	146
Globalne društvene promene i država blagostanja	148
Globalizacija, neoliberalizacija i tranzicija.	148
Promene države blagostanja	153
Socijalne politike u doba globalizacije i neoliberalizacije	158
Rad i zapošljavanje	160
Socijalna zaštita	163
Obrazovanje	167
Zdravstvene politike	169
Globalne i evropske politike borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti	173

Globalna Agenda za održivi razvoj do 2030. godine . .	173
Evropske politike protiv siromaštva i socijalne isključenosti	178
GLAVA 4	
POLITIKE SMANJENJA SIROMAŠTVA I UNAPREĐIVANJA SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA U SRBIJI	185
Rad i zapošljavanje	185
Povezanost siromaštva i zaposlenosti	190
Dostojanstven rad	194
Prekarni rad i nestandardno zaposlenje	197
Mere na tržištu rada	199
Socijalna zaštita	205
Materijalna davanja	206
Ocena programa materijalnih davanja	211
Usluge socijalne zaštite	214
Pluralizam, razvijenost, dostupnost i obuhvat usluga socijalne zaštite	217
Obrazovanje	222
Povezanost rizika od siromaštva sa obrazovanjem	225
Obrazovne politike	228
Nejednakosti u obrazovnom procesu i sistemu	237
Zdravstvene politike	239
Javno zdravlje i usluge zdravstvene zaštite	240
Povezanost siromaštva i zdravlja i pristupa zdravstvenoj zaštiti	247
Zdravi stilovi života i preventivne mere	250
ZAKLJUČAK	257
ZAHVALNOST	261
LITERATURA	263

UVOD

Povezivanje društvenih nauka sa oblašću primenjenih politika u Srbiji ne teče glatko. S jedne strane, vidljiva su nastojanja da se naučna istraživanja i analize približe procesima oblikovanja politika, odlučivanja o promenama koje oblikuju državu, društvo i neposredne uslove života stanovništva, uvažavajući specifične položaje, interese i potrebe različitih društvenih grupa. U pojedinim periodima to povezivanje je bilo uspešnije, što je za ishod imalo politike i mere utemeljene u solidnoj evidenciji o stvarnosti (poput prve Strategije za smanjenje siromaštva iz 2003. godine, ili poslednje Strategije rodne ravnopravnosti 2021–2030). U drugim periodima ili posebnim oblastima politika dolazilo je do potpunog ignorisanja fundamentalnih i primenjenih društveno-naučnih istraživanja. Na primer, poreska politika decenijama ne odaje utisak utemeljenosti u naučne uvide u stanje i posledice nejednakosti, sa dugoročnim posledicama po razvoj. U poslednje vreme sve više smo svedoci postojanja jedne hibridne varijante odnosa, kada se značaj naučnih društvenih disciplina u kreiranju politika ne negira (drugim rečima, paradigma politika zasnovanih na činjenicama bar zvanično je pobedila), pa je prostor za primenjena društvena istraživanja otvoren. Međutim, često se nalazi ovih istraživanja i analiza više koriste za legitimaciju politika koje su utemeljene primarno na interesima dominantnih političkih aktera, nego što zaista utiču na oblikovanje politika koje bi donele boljitak svim grupama stanovništva.

Kao jedno od nastojanja da se i u ovakvim uslovima iznova povežu nauka i politika, osmišljen je Erasmus + projekat „Kursevi kratkog trajanja u oblasti kreiranja i analiza javnih politika“ (PPMA). U okviru projekta razvijen je i studijski program koji ima za cilj da akademskim učesnicima približi sferu primenjenih politika, a praktičarima iz oblasti primene politika približi sferu naučnih saznanja, pristupa i metoda, kako bi u kreiranju i primeni politika bolje uzimali u obzir činjenice, valjano utemeljene procene i mogli da vrše optimalniji izbor alternativa. Ova knjiga napisana je kao nastavni materijal za te studijske programe (kurseve kratkog trajanja i kurseve na master studijama) koji su razvijeni u okvirima ovog projekta.

Međutim, sam tekst ima dužu istoriju. U velikoj meri, sadržaj knjige nastao je tokom izrade onlajn kursa o socijalnom uključivanju koji smo priredili za potrebe partnerske inicijative SeConS – grupe za razvojnu inicijativu i Tima za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje. Na kraju, tekst se jednim delom oslanja na sadržaj izložen u prethodnoj knjizi pod naslovom *Socijalno uključivanje: koncepti, stanje i politike* (Babović, ur. 2011). To se, pre svega, odnosi na osnovna teorijska stanovišta i pojmove, kao i neka od razmatranja o državi blagostanja. I ti delovi su, međutim, detaljno prerađeni i prošireni. U svemu ostalom, u praćenju trendova, posebnom osvrtu na karakteristike siromaštva i socijalne isključenosti različitih društvenih grupa, te pregledu savremenih politika smanjenja siromaštva i unapređivanja socijalne uključenosti, reč je o novom tekstu.

Verujemo da ova knjiga danas ima veći značaj nego što su imale naše ranije knjige posvećene oblasti siromaštva, nejednakosti i socijalnih politika (Babović, ur. 2010; 2011). Posledice globalnog jačanja neoliberalnog kapitalizma pretočene u Srbiju kroz filter klijentelističkog političkog kapitalizma su višestruke i one najviše pogađaju društvene grupe koje se suočavaju sa različitim rizicima od socijalnog isključivanja i „pada“ u siromaštvo. Preoblikovanje međunarodnih odnosa, rat u Ukrajini i globalna politička nestabilnost nisu nipošto povoljno okruženje za očuvanje tekovina država blagostanja koje su već bile u procesu povlačenja i u društvima gde su njihova dostignuća snažno branjena. Zaokret u prioritetima politika u prostoru EU (kojoj Srbija bar formalno teži i čiji zahtevi u procesu pridruživanja usmeravaju reforme) još je jedna od okolnosti koja ne pogoduje položaju društvenih grupa pod rizikom od isključenosti i, šire, socijalnoj dimenziji razvoja. Strategija razvoja Evropa 2020 već je pokazivala marginalizovanje pitanja siromaštva i isključenosti u odnosu na prethodnu Lisabonsku strategiju. Nova krovna razvojna strategija, Evropski zeleni dogovor (engl. *European Green Deal*), odvukla je EU prioritete ka ekološkim pitanjima, ostavljajući socijalna pitanja kao odvojena od razvoja u zasebnom prostoru Evropskog stuba socijalnih prava (engl. *European Pillar of Social Rights*). Zelena agenda za Zapadni Balkan (koji se sve više vidi kao večito predvorje EU, otvoreno tržište, politički savez ili kako već trenutne agende formulišu taj položaj) nema u sebi „crvenog“ i marginalizuje pitanje siromaštva i nejednakosti koja ostaju ne samo relevantna već i goruća pitanja, kako Srbije tako i regiona.

Pišući ovu knjigu želeli smo da vratimo u fokus pitanja siromaštva i socijalne isključenosti kao posledice savremenih politika i dubokih strukturnih procesa koji se manifestuju kroz povećanje

sukoba i kriza različitih vrsta, od političkih, preko ekoloških, do zdravstvenih, odnosno pandemijskih. Ovakva stanja su izuzetno teška za društvene grupe koje se i u redovnim uslovima suočavaju sa egzistencijalnim problemima usled nedostatka resursa i nemogućnosti da pristupe važnim uslugama i oblicima podrške. Pored toga, ovakva stanja proizvode nove grupe pod rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti, o čemu donosioci odluka počinju da razmišljaju tek kada nastupe ozbiljne posledice. Nove grupe nezaposlenih i prisilnih migranata samo će dodatno učiniti sliku o siromaštvu i socijalnoj isključenosti kompleksnijom. Adekvatne političke odgovore na tu kompleksnost za sada ne vidimo ni u domaćem ni u međunarodnom kontekstu. Ova knjiga je, stoga, namenjena svima onima koji žele da se podsete ili steknu znanja o problemu siromaštva i socijalne isključenosti i svoj rad usmere ka toj oblasti ili ga unaprede.

Knjiga se sastoji od četiri poglavlja. U prvom poglavlju pažnja je usmerena na pojmove siromaštva i socijalne isključenosti, osnovne teorije i koncepte koji se bave ovim fenomenima, kao i razlikovanjem ovih pojmova od srodnih pojmova, poput diskriminacije, nejednakosti i slično. U nastavku ovog poglavlja prikazani su različiti pristupi i metodologije merenja siromaštva i socijalne isključenosti. U drugom poglavlju prikazano je stanje siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji u uporednom okviru sa EU i zemljama u regionu. Posebna pažnja posvećena je grupama koje su u posebnom riziku od siromaštva i socijalne isključenosti sa namerom da se sagledaju specifični problemi i izazovi sa kojima se ove grupe suočavaju. U te grupe spadaju deca i mladi, starije stanovništvo (starosti 65 i više godina), stanovništvo ruralnih područja, osobe sa invaliditetom, Romi, LGBTI+ grupe, a jedan od važnih aspekata su i rodne nejednakosti. U trećem poglavlju bavimo se državom blagostanja i ukazujemo na njene različite modalitete kao i na trendove promena u savremenom kontekstu. Na kraju, u četvrtom poglavlju, izlažemo politike borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji. Posebnu pažnju posvećujemo aktuelnim politikama obrazovanja, rada i zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite.

SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U SAVREMENOM KONTEKSTU: TEORIJE, POJMOVI I METODE MERENJA

U ovom poglavlju bavimo se osnovnim pojmovima, kao što su siromaštvo i socijalna isključenost, teorijama koje objašnjavaju ove pojave i metodama merenja siromaštva. Nakon što pročitate ovo poglavlje, znaćete da odgovorite na sledeća pitanja:

- Na koji način se siromaštvo poimalo kroz istoriju i kako smo prešli put od shvatanja siromaštva kao neumitne „prirodne“ pojave u predmodernim društvima do savremenog poimanja siromaštva kao nepoželjnog fenomena koji treba iskoreniti?
- Šta su siromaštvo i socijalna isključenost i šta ih razlikuje od nekih srodnih pojmova poput nejednakosti i diskriminacije?
- Na koji način se definiše i prati siromaštvo i u čemu su razlike u shvatanju ekstremnog, apsolutnog i relativnog siromaštva?
- Kako se definiše socijalna isključenost i koje su najvažnije dimenzije socijalnog uključivanja?
- U kakvom su odnosu siromaštvo i socijalna uključenosť i kako su povezani u savremenom okviru praćenja siromaštva i socijalne uključenosťi u Evropskoj uniji?
- Koji su uzroci siromaštva i socijalne isključenosťi, a kako izgledaju posledice na individualnom, grupnom i nivou društva?
- Kako se meri siromaštvo imajući u vidu različite definicije i teorije?
- Na koji način se prate siromaštvo i socijalna isključenost na globalnom nivou, u evropskom prostoru i u Srbiji?
- Koje su prednosti, a šta su nedostaci pojedinih metodologija?
- Kako se mere pojave koje su tesno povezane sa siromaštvom i srodne u opisu i praćenju blagostanja, poput ekonomskih nejednakosťi, subjektivnog blagostanja, sreće?

Siromaštvo i socijalna isključenost: teorijski kontekst

Siromaštvo: istorija ideje i istorija pojave

Fenomen siromaštva je star koliko i čovečanstvo, ali tek u moderno doba razvila se svest da je reč o društvenoj pojavi koju treba iskoreniti. Danas ideja o ukidanju siromaštva deluje sasvim „prirodno“, ali, kako jedan od vodećih svetskih stručnjaka u oblasti siromaštva Martin Ravallion (Martin Ravallion) naglašava, iako siromaštvo nije bilo ignorisano kao pojava u predmodernim društvima i zajednicama, ono je više bilo shvatano kao dato, kao neumitno prisutna pojava (Ravallion, 2020). Naravno, svest o tome da porast siromaštva može voditi društvenim sukobima i ugroziti socijalni poredak uvek je bila prisutna, ali su mere vlastodržaca bile više usmerene prema zaštiti stanovništva od onih oblika siromaštva koje su posledica šokova, poput gladnih godina i vremenskih nepogoda, dok je hronično siromaštvo bilo manje-više tretirano kao uobičajena pojava.

Takvo razumevanje siromaštva oblikovale su činjenice života: u starom i srednjem veku ljudi su živeli u siromaštvu i okruženi siromaštvom. Poljoprivreda je bila glavna privredna grana, a pošto nisu postojala tržišta, ekonomija je zapravo bila naturalna i u osnovi je predstavljala ekonomiju opstanka, pretežno usmerenu na proizvodnju osnovnih sredstava za život. Ljudi su živeli uglavnom u selima, a domaćinstva su proizvodila sve ono što je bilo neophodno za život: hranu, odeću i oruđa. Iznenađujuće, ali ispitivanja ljudskih skeleta iz srednjeg veka pokazala su da je većina ljudi imala adekvatnu ishranu, izuzev u periodima gladi. Česti ratovi, epidemije kuge i drugih bolesti, nepovoljni klimatski ciklusi praćeni lošim prinosima, učinili su da siromaštvo za većinu stanovnika starog i srednjeg veka ipak bude neizbežno životno iskustvo (Beaudoin, 2006).¹ Doduše, preciznih podataka o rasprostranjenosti siromaštva u predmodernim vremenima nema, ali se može pretpostaviti koliko je siromaštvo bilo rasprostranjeno u uslovima nerazvijenosti kada nam podaci za period oko 1820. godine pokazuju da je čak 80% svetske populacije u ovo rano jutro industrijske civilizacije bilo siromašno. Isti podaci ukazuju da je otprilike polovina

1 Tokom srednjeg veka, doprinos takvom stanju dali su ne samo uslovi proizvodnje i odnosi zavisnosti između feudalaca i kmetova već i odsustvo centralnih vlasti u dobrom delu Evrope. Bezbednost ljudi i zajednica zavisila je od lokalnog gospodara kojem su seljaci dugovali lojalnost. Takve okolnosti su samo produbljivale odnose zavisnosti, pa time i siromaštvo (Pitzl, 2006).

stanovništva Evrope tada živela u stanju koje danas označavamo kao ekstremno siromaštvo i koje nalazimo samo u najsiromašnijim državama (Ravallion, 2020). Zato poimanje siromaštva kao prirodne i neumitne pojave u predmodernim društvima nije začuđujuće. Ono je, da ponovimo, oblikovano činjenicom da je najveći deo istorije čovečanstva istorija deprivacije, teškoća da se zadovolje osnovne potrebe i obezbedi egzistencija u uslovima oskudice resursa, te iznenadnih šokova u vidu prirodnih nepogoda, ratova i bolesti.

Pored ovih društvenih okolnosti, poglede na svet i društvo, pa i na siromaštvo, oblikovala su i religijska učenja. U konfučijanskoj tradiciji, na primer, siromaštvo je shvatano kao jedno od šest pošasti koje dobre vlade treba da izbegavaju. Ipak, zabrinutost nije izazivalo hronično siromaštvo, već pretnje harmoničnom socijalnom poretku koje mogu nastupiti zbog siromaštva. Stoga za Konfučija siromaštvo ne predstavlja pretnju sve dok ne ugrožava socijalni poredak: „Kada se ljudi nalaze na svom mestu, neće biti siromaštva; kada harmonija preovlada, neće biti oskudice za ljude; kada je prisutan spokoj, neće biti pobuna“ (Ravallion, 2020: 6).

U biblijskoj i antičkoj tradiciji, siromaštvo je razumevano kao nedostatak moći, bilo u materijalnom ili u moralnom smislu. U materijalnom smislu, siromaštvo je bilo povezivano sa nedostatkom resursa, to jest novca. U moralnom smislu, siromaštvo je razumevano kao dobrovoljno siromaštvo koje omogućava samorealizaciju pojedinaca i ostvarivanje ili dostizanje pravde, sreće ili vrline. Kasnije, sa razvojem hrišćanstva, nastaju i ideje o „ljubavi prema siromašnima“, a pomoć siromašnima i njihova integracija u društvo postaju „vrlina“ (Pascucci, 2006: 35).²

Tokom feudalizma, mnogi hrišćani i crkveni velikodostojnici verovali su da je bog stvorio siromašne da bi drugim ljudima dao priliku da iskažu svoje milosrđe i da iskupljuju svoje grehe. Zato je Katolička crkva preuzela aktivnu ulogu u brizi za siromašne, udovice ili osobe sa invaliditetom. No, kako je broj stanovnika u Evropi rastao u periodu između 11. i 13. veka, tako je rastao i broj siromašnih i crkva više nije mogla da im svima pomaže (Kerby, 2006). Već od 13. veka pomoć se legitimno daje samo onima koji ne mogu da sami sebi obezbede hranu i novac. Uprkos ovim ograničenjima,

2 Najranije zabeleženo spominjanje siromaštva u hrišćanskoj tradiciji verovatno predstavljaju misionarska putovanja Pavla iz Tarsa u 1. veku n. e. Njega su putovanja odvela do današnje Turske, Grčke i Rima. Pavlov misionarski rad je bio prvenstveno jevanđeljske prirode, ali je on pomagao siromašnima da razumeju pojam dostojnog života. Njega su pratile hiljade ljudi, šireći njegove ideje i pomažući siromašnima (Pitzl, 2006: 844).

tokom feudalizma i u ranim fazama razvoja kapitalizma, briga o siromašnima bila je primarno na crkvi, dok od 19. veka počinju da se razvijaju državni programi podrške i pomoći siromašnima koji će predstavljati zametak države blagostanja.

U periodu prelaska iz feudalizma u kapitalizam, javili su se novi pogledi na siromaštvo, pa između ostalog i ideje da je siromaštvo pojava koja ima pozitivan efekat na ekonomski razvoj. Reč je o stanovištima ekonomista koji su oblikovali tadašnje dominantne ekonomske teorije. Tako su merkantilisti počev od 15. veka shvatali siromaštvo kao jedan od preduslova ekonomskog razvoja. Smatrali su da su gladni i siromašni ljudi podstaknuti da rade i time stvaraju ekonomske vrednosti (Ravallion, 2020). Prvu prekretnicu u poimanju siromaštva Ravalion nalazi u radovima Adama Smita (Adam Smith), za koga smatra da je otvorio put shvatanju da suzbijanje siromaštva predstavlja jedan od ciljeva razvoja. Iako Smit nije smatrao da se siromaštvo može eliminisati, niti je isticao povezanost smanjenja siromaštva sa ekonomskim rastom, on je izveo neku vrstu preokreta u poimanju siromaštva, ukazujući da je to negativna pojava, a ne neumitna datost ili čak pojava koja podstiče razvoj, govoreći da „nijedno društvo ne može cvetati i biti srećno ukoliko je u njemu većina članova siromašna i jadna“ (Smith, 1776, prema Ravallion, 2020: 7).

Ovaj zaokret u poimanju siromaštva Ravalion naziva *Prvim prosvetiteljstvom siromaštva* (engl. *First Poverty Enlightenment*) (Ravallion, 2015). Intelektualnu osnovu zaokreta ponudili su Žan Žak Ruso (Jean-Jacques Rousseau) i Nikolas de Kondorse (Nicolas de Condorcet) ističući da je siromaštvo posledica ljudskog delanja, a ne prirodnog poretka stvari. Negde u to vreme je i nemački filozof Imanuel Kant (Immanuel Kant) iskazao poštovanje prema siromašnima ističući da država, pre nego privatno milosrđe, treba da preuzme odgovornost u spasavanju ljudi od siromaštva. U ovom periodu su učinjeni i pokušaji da se definišu prve linije siromaštva (David Davis 1776, Frederick Eden 1797, nav. prema Ravallion, 2020: 8), a sve je više i opisa života siromašnih, njihovog životnog standarda i uslova života. Međutim, iako je ova faza *Prvog prosvetiteljstva siromaštva* donela ideju da „što je manje siromaštva, to je bolje“, ona još uvek nije izrodila ideju o siromaštvu kao fenomenu koji je potrebno iskoreniti. Ta će ideja čekati još jedan vek.

Industrijalizacija je iz korena promenila uslove života ljudi. Najpre, ona ih je odvojila od zemlje i potisnula iz sela ka gradovima. Zatim, rad u industrijskim postrojenjima i život u gradu doveli su do toga da je egzistencija ljudi zavisila od potražnje za radnom snagom i njihove sposobnosti da svoj rad prodaju. Konačno, ovi

procesu razgradili su socijalne veze u koje su ljudi bili uključeni u seoskim zajednicama i proširenim porodicama. Tokom perioda rane industrijalizacije, na prelasku iz 18. u 19. vek u Engleskoj ove korenite promene dovele su do pojave velikog *urbanog siromaštva*. Odvajanje od zemlje i selidbe u gradske industrijske centre otklonili su mogućnost da stanovništvo dopunjava nesigurne prihode od rada proizvodnjom hrane sa okućnice. Cene hrane su rasle, što je posebno opteretilo budžete gradskih domaćinstava s nižim prihodima, kod kojih je za izdatke za hranu odlazio veći deo kućnog budžeta nego kod boljestojećih. Cene stanovanja u gradovima takođe su rasle, kako zbog pritiska sve brojnijeg stanovništva i manjka zemljišta, tako i zbog sporog tehnološkog napretka u građevinarstvu. Pojedinci i porodice niskih prihoda bili su prinuđeni da se sele u gradske četvrti niskog kvaliteta, a nebriga gradskih vlasti za razvoj infrastrukture u ovim četvrtima posebno je ugrozila kvalitet života. Stoga, među gradskom sirotinjom dolazi do sve češćeg obolevanja, više smrtnosti i raširene nesposobnosti za rad.

Preseljenjem u gradove ljudi su izgubili socijalne veze koje su im predstavljale važnu podršku dok su živeli u seoskim zajednicama. Porodice se u potrazi za zaposlenjem „oslobađaju viška srodnika“ i svode na porodična jezgra (roditelji i deca), a sve to značajno podrija mreže socijalne podrške i izlaže gradsko radničko stanovništvo visokim socijalnim rizicima.

Među ugroženim kategorijama nalazili su se nekvalifikovani radnici koje industrija nije mogla da apsorbuje. Dinamika industrijalizacije, međutim, često je vodila tome da pojedine kategorije kvalifikovanih radnika ubrzo dospeju među nekvalifikovane, zbog toga što su mašine zamenile njihov ručni rad. U posebno teškom položaju nalazili su se stari, bolesni, invalidi, velike porodice i domaćinstva na čijem čelu su bile žene (Polak, Williamson, 1991).

Mada 19. vek povezujemo sa potresnim opisima siromaštva, na primer u literaturi, poput Dikensovih i Igoovih dela ili Marksovih i Engelsovih opisa uslova rada i života radnika u surovim uslovima ranog kapitalizma, savremeni analitičari siromaštva ukazuju da je zapravo u ovom veku došlo do globalnog napretka u smanjenju siromaštva. Prema ovim procenama (Bourguignon, Morrison, 2002, nav. prema Ravallion, 2020: 13), globalna stopa siromaštva opala je za oko 15%. Napredak je bio posebno primetan u Zapadnoj Evropi i Severnoj Americi, gde je stopa siromaštva pala sa oko 50–60% u 1820. godini na oko 20% krajem 19. veka (Ravallion, 2016). Ekonomisti ovaj pad stope siromaštva povezuju sa rastom nadnica u novoindustrijalizovanim državama. Ipak, rast nadnica (povećane su četiri puta između 1800. i 1900. godine) praćen je i

povećanjem nejednakosti u industrijalizovanim zemljama (Milanović, 2016, nav. prema Ravallion 2020: 13).

Ovi trendovi praćeni su i razvojem ideje o eliminaciji siromaštva. Alfred Maršal (Alfred Marshall) u svojim *Principima ekonomije* raspravlja o „zlu“ siromaštva i iskazuje „nadu da siromaštvo i neznanje budu postepeno otklonjeni“ (Marshall 1890, nav. prema Ravallion, 2020: 13). Udaljujući se značajno od dominantnog ekonomskog promišljanja svog vremena, Maršal je ukazao da su nejednakosti u bogatstvu ozbiljna slabost u ekonomskoj organizaciji. On je istakao da je siromaštvo izvor niskih obrazovnih postignuća dece, a da ograničavanje ovog važnog oblika kapitala (humanog ili ljudskog kapitala) usporava ekonomski rast.

Pored ekonomista, siromaštvom su se bavili i drugi naučnici, ali svako iz svoje specifične perspektive. Sociološki klasici su se više bavili socijalnim nejednakostima nego siromaštvom kao specifičnim fenomenom koji jeste povezan sa nejednakostima, ali, kao što ćemo videti kasnije, ne može se sa njim poistovetiti. Marks (Karl Marx) je bio najeksplicitniji u tom pogledu. On je smatrao da je siromaštvo posledica neobuzdanog interesa kapitala da prisvaja višak vrednosti ostvarujući što više profitne stope. Usled toga se cena rada održava na minimumu koji omogućuje osnovnu reprodukciju radne snage i održava radničku klasu u stanju hroničnog siromaštva. Stoga je za njega siromaštvo deo klasnog sukoba i kao takvo može imati i subverzivnu ulogu podstičući na one oblike delovanja radničke klase koji će voditi rušenju kapitalističkog sistema.

Za razliku od Marksa, Dirkem (Émile Durkheim) je smatrao da su društvene nejednakosti ispoljene preko klasnog sistema funkcionalne za društvo i da stratifikacija zapravo može povećati socijalnu integraciju. Do toga dolazi tako što pojedinci zauzimaju pozicije i obavljaju poslove koji su za njih najadekvatniji. Razvijajući funkcionalističku teoriju Dejvis i Mur (Kingsley Davis i Wilbert E. Moore) su kasnije tvrdili, slično nekadašnjim merkantilistima, da siromaštvo i nejednakost mogu imati pozitivan, stimulišući efekat, podstičući pojedince da biraju i školuju se za kompleksnije uloge, profesije koje su i više nagrađene zbog toga što daju veći doprinos funkcionisanju društva (Davis, Moore, 1945).

Napokon, Maks Veber (Max Weber) je smatrao da su klasne podele utemeljene na višestrukim oblicima nejednakosti, koje pored nejednakosti u ekonomskom položaju, odnosno životnim šansama na tržištu, obuhvataju i nejednakosti u moći i statusu. On govori o socijalnom isključivanju kao procesu koji smanjuje životne šanse i vodi siromaštvu. Isključivanje proističe iz interakcije klase,

statusa i političke moći i služi interesima onih koji su uključeni. Socijalno zatvaranje se ostvaruje kada institucije i kulturne razlike stvaraju ne samo granice koje drže druge izvan datog socijalnog prostora nasuprot njihovoj volji već i reprodukuju nejednakosti (Silver, 1994). Tako su životne šanse siromašnih definisane primarno nedostatkom imovine i ekonomskim šansama, ali su povezane i sa ovim drugim obrascima isključivanja.

U toku većeg dela 20. veka sociolozi nisu razvili uticajnije teorije siromaštva, niti su pokušaji uspostavljanja posebne discipline sociologije siromaštva bili uspešni kao u slučaju nekih drugih socioloških disciplina. Ovde je važno primetiti da su se procesi kretali u pravcu novog talasa proučavanja i praćenja siromaštva, kako ga Ravalion naziva *Drugog prosvetiteljstva siromaštva* (šezdesetih i sedamdesetih godina 20. veka). Ovaj talas je vidljiv ne samo u zrelim državama blagostanja, odnosno u razvijenim industrijalizovanim državama severozapadne hemisfere već i u globalnim politikama smanjenja siromaštva koje su sprovodile kroz razvojne programe Ujedinjene nacije, a kasnije i Svetska banka i druge međunarodne organizacije. Ipak, različiti autori (Sawhill, 1988; Brady, 2019) ukazuju da su ovi procesi često bili obeleženi velikim bogatstvom empirijske građe, a lišeni teorija o siromaštvu. U narednom odeljku imaćemo više prilike da se upoznamo sa različitim teorijama siromaštva i socijalne isključenosti, posebno sa onima koje su stekle status najuticajnijih, kako u sferi društvene teorije i istraživanja, tako i u sferi primenjenih politika.

Teorije o uzrocima siromaštva

Teorijsko objašnjenje siromaštva nema samo akademsku već i praktičnu vrednost. Pored toga što nam pomaže da razumemo uzroke i posledice siromaštva, ono usmerava političare i aktiviste i daje im okvire za javne politike. Od toga kako teorijski objašnjavamo siromaštvo u velikoj meri zavisi i kakve ćemo politike borbe protiv siromaštva sprovoditi. Vilijam Rajan (William Ryan), u jednoj od uticajnih studija o siromaštvu pod nazivom *Okrivljujući žrtvu* (Ryan, 1976), uvodi u studije siromaštva upečatljiv lajtmotiv: analiza uzroka siromaštva može se svesti na pitanje ko je kriv za siromaštvo, pojedinac ili društvo. To je, zapravo, glavna implikacija analiza uzroka siromaštva sa stanovišta politike i javnih politika. Ako uzroke siromaštva tražimo u samim pojedincima i njihovim osobinama, javne politike će, kao što ćemo videti, biti usmerene na njih i njihovo ponašanje. Ako pak uzroke tražimo u društvu i njegovoj strukturi, u politikama i institucijama, onda će i intervencije biti usmerene u tom pravcu.

Teorije ćemo posmatrati kao mrežu međusobno povezanih pojmova koji nude objašnjenje za određeni društveni fenomen, uključujući i specifične slučajeve, kao i predviđanje i formulisanje određenih proverljivih posledica te pojave u različitim kontekstima (Brady, 2019). Brejdi (David Brady) ističe da su najplodnije teorije one koje uspevaju da objasne prošireni skup slučajeva, uključujući i anomalije slučajeve, a da ne napuste ključne teorijske principe. Teorije o siromaštvu treba da objasne zašto su neki ljudi siromašni a drugi nisu i zašto je siromaštvo rasprostranjenije ili teže u jednom društvenom kontekstu nego u drugom. U idealnom slučaju teorije siromaštva treba da budu primenjive i na slučajeve izvan početnog skupa, da imaju unutrašnju i spoljašnju validnost, da budu heuristički plodne, da podstaknu nova istraživanja i da budu jasne (Brady, 2019: 157).

U sociološkoj tradiciji nailazimo na različita objašnjenja siromaštva: individualistička, strukturalna, situaciona, kulturna, politička, geografska itd. Mi ćemo pažnju usmeriti na sledeće grupe teorija: *individualističke*, *kulturne*, *strukturne* i *političke*. Unutar njih, naravno, postoje različite varijante i u nastavku teksta ćemo ukazati samo na njihove najosnovnije odlike i pokazati kakve javne politike one „proizvode“.

Individualističke teorije, u najširem smislu, polaze od pretpostavke da uzroci siromaštva leže u specifičnim karakteristikama pojedinaca. To mogu biti osobine kao što su veštine, talenti, porodični status, način na koji se ljudi ponašaju, ali i obrazovanje ili ljudski kapital, društvene mreže ili roditeljski resursi (Calnitsky, 2018: 3). U svakoj od ovih teorija, određene osobine predstavljaju uzroke siromaštva. Neke osobine su duboko lične, kao što su talenti i sposobnosti, a neke ipak imaju društveno poreklo ili makar nastaju pod uticajem društvenog konteksta, kao što su obrazovanje ili određeni obrasci ponašanja.

Jedna od varijanti individualističke teorije siromaštva jeste *bihevoristička teorija*. Prema bihevorističkim teorijama, ponašanje pojedinaca je mehanizam koji neposredno dovodi do siromaštva. Prema objašnjenju ovih teorija, siromašni su siromašni zbog toga što se ponašaju na kontraproduktivan način koji povećava rizike od siromaštva, poput nezaposlenosti ili samohranog roditeljstva. Siromaštvo onda biva široko rasprostranjeno u kontekstima u kojima veći broj pojedinaca pokazuje takve obrasce ponašanja. Prema bihevoristima, na primer, rasne nejednakosti u siromaštvu su posledica veće koncentracije „problematičnih“ ponašanja među rasnim manjinama. Da bi se smanjilo siromaštvo, potrebno je smanjiti

udeo stanovništva koje praktikuje takve obrasce ponašanja (Brady, 2019: 158).

Polazeći od biheviorističke teorije, mnogi istraživači koriste podatke u kojima je jedinica analize pojedinac i usmeravaju pažnju na razloge zbog kojih se neko upušta u ove „rizične oblike ponašanja“. Tako, na primer, istraživači ove orijentacije ispituju razloge zbog kojih se devojke i žene upuštaju u roditeljstvo van braka, zašto pojedinci ne ostvaruju više nivoe obrazovanja, ne pronalaze posao i slično. Ti faktori se nazivaju podsticajima i razumeju se kao racionalni odgovori pojedinaca na okolnosti. Podsticaji, pored kulture, čine glavni mehanizam koji ljude gura u siromaštvo ili zadržava u siromaštvu i mogu biti veoma raznovrsni. Na primer, velikodušna socijalna politika može da odvraća ljude od zapošljavanja, dok ih nerazvijena privreda odvraća od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje i slično.

Individualističke teorije siromaštva često polaze od uobičajenih zdravorazumskih shvatanja da su pojedinci odgovorni za svoje blagostanje i da, ako su siromašni, onda se uzroci siromaštva moraju nalaziti u njima samima, a ne u nekom širem društvenom kontekstu. Kako je zadatak nauke da demistifikuje upravo ovakve, kako ih je poljski sociolog Zigmund Bauman (Zygmunt Bauman) nazvao, zdravorazumske ili lične poglede na svet i stvarnost, te da „poznato učini nepoznatim“, mi ćemo u nastavku ukazati na neke od najvažnijih kritika ovih teorija. Svima njima je zajedničko to što individualističkim teorijama siromaštva, uključujući i biheviorističke, prigovaraju da zanemaruju društveni kontekst u kome nastaju određene osobine i ponašanja, ali i da su često izgrađene na neadekvatnim empirijskim podacima.

Individualističke teorije često nisu adekvatno dokazane, odnosno odnos između karakteristika i ponašanja pojedinaca nije pozdano dokazan. Na primer, iako je siromaštvo samohranih majki često predmet istraživanja i shvata se kao visok rizik siromaštva, različite studije pokazuju da status samohranog roditelja nije značajno povezan sa siromaštvom u 19 od 29 istraživanih razvijenih demokratija (Brady, 2017, nav. prema Brady, 2019). Slično tome, istraživanja pokazuju da deca iz siromašnih porodica samohranih roditelja nisu deprivilegovana u pogledu vertikalne mobilnosti u odnosu na decu iz istih dohodovnih kategorija, ali koja dolaze iz porodica koje ne čine samohrani roditelji (Blum, 2017, nav. prema Brady, 2019).

Individualističke teorije ne uspevaju da objasne varijacije u siromaštvu na makro nivou. Na primer, ove teorije ne uspevaju da objasne zašto je siromaštvo među samohranim majkama u nekoj

zemlji veoma rašireno, a u nekoj drugoj nije. One ne uzimaju u obzir širi društveni kontekst, ne analiziraju politike podrške samohranim majkama i odlike države blagostanja, tako da ne uspevaju da uhvate sve uzročno-posledične odnose koje u jednom društvu čine da je siromaštvo među samohranim majkama veoma rašireno (kao što je slučaj sa SAD), a u nekim, na primer evropskim društvima, nije. Ako bi se u analizu uveli ti širi faktori, onda bi se pokazalo da samohrane majke nisu siromašne zbog svog statusa, odnosno da taj status nije *uzrok* siromaštva, već da su one *kažnjene* određenim javnim politikama i stavovima javnosti (Brady *et al.*, 2017). Zato kritičari individualističkih objašnjenja naglašavaju da je potpuno razumevanje siromaštva nemoguće ako se oslonimo samo na individualistička objašnjenja, već da je potrebno da se u objašnjenje uvedu strukturni faktori. Oni objašnjavaju kako su nastale individualne odlike pojedinaca (to je tzv. situaciono objašnjenje) i kakve posledice imaju (što je tzv. makro ili strukturno objašnjenje) (Calnitsky, 2018: 9).

Jednu od najpoznatijih teorija o *kulturi siromaštva* formulisao je Oskar Luis (Oscar Lewis). On je sprovodio antropološka istraživanja u siromašnim zajednicama, kvartovima ili slamovima u Meksiku, Portoriku i SAD u kojima je živelo imigrantsko stanovništvo. Luis je identifikovao oko 70 osobina kulture siromaštva koje je grupisao u četiri dimenzije: odnos kulture i društva, priroda zajednice (engl. *slum community*), priroda porodice i karakter, odnosno struktura pojedinaca (Lewis, 1966: 21).

Luis je smatrao da postoji *kultura siromaštva* koja se prenosi sa kolena na koleno i koja sprečava siromašne da se izvuku iz siromaštva. Na individualnom nivou, kulturu siromaštva karakteriše snažan osećaj marginalizovanosti, bespomoćnosti, zavisnosti, snažna usmerenost na sadašnjost i trenutno zadovoljenje potreba, sa malom sposobnošću da se odgodi zadovoljstvo. Siromašni ne mogu da štede, kupuju male količine dobara po visokim cenama, oslanjaju se na neformalne pozajmice itd. Raširena je i kultura mačizma. Na porodičnom planu, kulturu siromaštva karakterišu narušeni bračni i porodični odnosi i veliki broj samohranih majki. Brakovi se često izbegavaju zbog troškova, ali i zato što su u centru porodice žene i majke koje vode računa o deci i pokušavaju da zadrže kontrolu kako nad decom, tako i nad imovinom. Na nivou zajednice, potkulturu siromaštva karakteriše mala socijalna i politička integracija, što znači da siromašni ne koriste usluge škola, bolnica, sindikata, banaka i drugih institucija, niti učestvuju u političkom životu. Luis je smatrao da ova poslednja odlika, odsustvo integracije siromašnih zajednica u šire društvo, predstavlja ključni element kulture siromaštva (Lewis, 1966: 21–23).

Izložen skup stavova i verovanja predstavlja trajnu odliku siromašnih koja ih zadržava u stanju siromaštva. Fatalizam i rezignacija dovode, na primer, do toga da se stanje siromaštva prihvati kao trajna i neizbežna situacija, dok isključenost iz društvenih i političkih institucija umanjuje moć siromašnih i slabi njihov pregovarački kapacitet. Međutim, Luis u svojoj analizi nagoveštava da se slična kultura siromaštva nije razvila na socijalističkoj Kubi upravo zato što je stepen integracije pojedinaca i zajednica u šire društvo bio očigledno veći (Lewis, 1966: 23).

Luisova teorija je u velikoj meri odbačena zato što krivicu prebacuje na žrtve. Ovoj teoriji se zamera da zanemaruje strukturne faktore koje pojedince, grupe ili zajednice guraju u siromaštvo. To mogu biti procesi industrijalizacije ili deindustrijalizacije, urbanizacije ili opadanja urbanih centara, tranzicije ili postsocijalističke transformacije i slično. Uprkos kritikama, u savremenoj sociologiji se i dalje razvijaju teorijska objašnjenja siromaštva koja se pozivaju na kulturu. Ispitujući siromašne pojedince i zajednice, sociolozi traže socio-kulturne faktore koji ih održavaju u (višegeneracijskom) siromaštvu (Brady, 2019). Iako se mnogi naučnici slažu da državne mere teško mogu da promene kulturu, na osnovu ovih teorija i dalje se razvijaju programi borbe protiv siromaštva (Ravallion, 2013: 37).

Primer sa analizom siromaštva samohranih majki jasno ukazuje da se iza pojedinih individualnih karakteristika kriju strukturni ili društveni faktori. *Strukturne teorije siromaštva* pokušavaju da identifikuju upravo ove faktore, često poredeći različita društva ili različite istorijske periode. Strukturne teorije imaju dugu tradiciju i u velikoj meri se mogu povezati sa sociološkim teorijama klasa, ali i sa radovima strukturno orijentisanih ekonomista. Prema strukturnim teorijama, faktori siromaštva nalaze se u ekonomskim i demografskim uslovima koji definišu šanse i ograničenja za društvene aktere. Strukturne teorije polaze od toga da makrostrukture podstiču ponašanje koje vodi u siromaštvo, ali mogu i direktno da proizvode siromaštvo, nezavisno od toga da li se pojedinci ponašaju na „dobar“ ili „loš“ način. Dakle, ne samo da strukture posredno deluju preko ponašanja, već one same mogu direktno proizvoditi ili smanjivati siromaštvo. Jedna od tipičnih struktura koje oblikuju siromaštvo jeste država blagostanja, pa se u analizama pažnja usmerava na strukturu rashoda države blagostanja ili na tipove države blagostanja (za detalje uporedite poglavlje o državi blagostanja).

Brejdi pronalazi početke ovih teorija u radovima Klarka, Harringtona i Galbrajta (Clark, 1965; Harrington, 1981; Galbraith, 1998).

Dok je prvi ukazivao na strukturne korene rasnih nejednakosti u SAD, druga dvojica su ukazivala na procese ekonomskog rasta koji ne samo da ne doprinosi poboljšanju položaja siromašnih nego ih često i gura u dublje siromaštvo ili izmešta iz razvojnih područja i procesa. Veliki broj istraživanja u okviru ove teorijske „grupe“ odnosio se na pojavu siromaštva u procesima transformacije urbanih sredina i deindustrijalizacije (na primer, Nanat, 2011; Massey, 2016; Wilson, 1987, 1996; i dr.).

Drugu veliku grupu činili su radovi sociologa i ekonomista koji su ustanovili pozitivne efekte ekonomskog razvoja na siromaštvo u zemljama u razvoju (Collier, 2006; Ravallion, 2016). Ekonomski razvoj generiše radna mesta, omogućuje pristup školovanju, podstiče urbanizaciju, unapređuje zdravlje i smanjuje fertilitet, pa posledično smanjuje i siromaštvo. Na primer, Ravalion i Čen (Chen) pokazuju da su ekonomski razvoj i urbanizacija zaslužni za masovno opadanje siromaštva u Kini poslednjih decenija. U ovim pristupima, ekonomski razvoj je uglavnom istican kao preduslov smanjenja siromaštva.

Kritike ovog pristupa veoma su raznovrsne i ovde ćemo navesti samo neke od osnovnih. Strukturnim teorijama se prigovara da, iako se faktori pronalaze u strukturnim uslovima, i dalje pažnja ostaje usmerena na ponašanja pojedinaca koji su pod uticajem tih struktura. Time se zamagljuje uticaj struktura i naglasak vraća na pojedince i njihovu „odgovornost“ za siromaštvo. Zato kritičari smatraju da prigovori koji važe za biheviorističke teorije važe i za većinu strukturnih.

Strukturni efekti na siromaštvo variraju tokom vremena i između različitih prostora. Međutim, prisutne su velike i stabilne razlike u siromaštvu i između bogatih demokratskih država, iako su mnoge od njih iskusile slične strukturne promene, poput deindustrijalizacije. Stoga je potrebno pažnju usmeriti na institucije i politike koje mogu posredovati između strukturnih promena i ishoda u obliku siromaštva (Brady, 2019). Ovu strategiju preuzimaju političke teorije siromaštva.

Političke teorije ukazuju da je siromaštvo politički ishod odnosa moći i tipova raspodele resursa koje društvo oblikuje ili bira kroz političke procese. Prema ovim teorijama, moć i institucije oblikuju politiku koja utiče na siromaštvo i posreduje u vezi između ponašanja i siromaštva. Najuticajnija politička teorija je *resursna teorija moći* (Brady, 2019; Huber, Stivens, 2001; Korpi, 1983). Prema ovoj teoriji, kolektivni politički akteri mobilišu manje moćne klase oko zajedničkih interesa i ideologija. Takve grupe onda formiraju sindikate, biraju partije leve orijentacije i proširuju državu

blagostanja. Mobilizacija manje moćnih društvenih grupa je ključna zbog toga što osnovne distribucione politike u kapitalizmu teže da budu oblikovane u korist elita i biznisa. Takva systemska orijentacija politika koja počiva na prirodi kapitalističkog uređenja nužno proizvodi nejednakosti i siromaštvo. Stoga je od ključnog značaja povezati radničku klasu i siromašne društvene grupe, te privući srednju klasu kako bi se osvojila realna politička moć. Resursna teorija moći često je usmerena na objašnjenja zbog čega su neke države blagostanja darežljivije nego druge.

Drugi pravac u okviru ove grupe teorija usmeren je na objašnjenja kako *institucije*, poput zakona i propisa, upravljaju distribucijom ekonomskih resursa (na primer Pernia, Deolalikar, 2003). Autori ove orijentacije povezuju siromaštvo sa institucijama oblika vlasti, nalazeći tako da su nivoi siromaštva niži u uslovima stabilnih demokratija (Huber, Stivens, 2012; Sen, 1999). Slično tome, autori nalaze da je siromaštvo zaposlenih niže u uslovima bolje koordinisanih institucija kolektivnog pregovaranja i jače zaštite radnika na radu.

Jedna od ključnih političkih institucija, država, takođe utiče na siromaštvo i socijalnu isključenost. Brejdi izlistava neke opšte mehanizme preko kojih država utiče na siromaštvo:

- organizuje raspodelu resursa (kroz poreze i socijalne transfere³ koji se nazivaju redistributivnim mehanizmima)
- pruža osiguranje od socijalnih rizika (kroz programe socijalnog osiguranja, kroz materijalna davanja ili usluge)
- investira u ljudski kapital (na primer kroz rano obrazovanje i zdravstvenu zaštitu)
- raspodeljuje ili dodeljuje šanse (na primer preko zapošljavanja u javnom sektoru)
- socijalizuje norme i očekivanja (kroz podsticaje određenog ponašanja kod dece kako bi usvojila kulturne obrasce koji ih odvlače od siromaštva ili okoline koja ima negativan uticaj)
- disciplinuje siromašne (na primer, kroz uslovljene novčane transfere koji zavise od ponašanja).

Prigovori upućeni političkim teorijama ističu da se često u centar pažnje stavljaju pojedinačne institucije ili politike, a da zapravo te institucije i politike daju efekta na siromaštvo u interakciji

3 Pod socijalnim transferima podrazumevaju se prihodi kao što su naknada za bolovanje, naknada za slučaj nezaposlenosti, socijalna pomoć, dečiji dodatak, naknade za rođenje deteta i slično.

sa drugim institucijama i politikama. Slično tome, fokus je često na socijalnim politikama, pa kada se sprovodi uporedna analiza socijalnih politika i njihovih posledica na siromaštvo, izgube se iz vida uticaji drugih politika koji mogu imati važan uticaj na nivoe i odlike siromaštva (Brady, 2019).

Kao što smo na početku naveli, svakoj od ovih teorija siromaštva odgovaraju različite javne politike borbe protiv siromaštva. U tabeli 1 dajemo jedan ilustrativan prikaz teorija i njima odgovarajućih javnih politika i programa (prilagođeno prema Bradshaw, 2007).

Tabela 1.1.
Teorije siromaštva i javne politike

Teorija	Politike i programi
Individualističke teorije	<p>Programi koji se oslanjaju na individualističke teorije usmereni su na pojedince, mnogo više nego na zajednice. Jedan od tipičnih programa predstavljaju podsticaji da se radi, čak i na podstandardnim ili prekarnim poslovima.</p> <p>Programi materijalnih davanja usmereni su na ugrožene pojedince i porodice i uslovljavaju se testovima ne samo prihoda i imovine već i ponašanja. Tako se, na primer, materijalna davanja deci uslovljavaju redovnim pohađanjem škole, iako postoje snažni dokazi da, pored ovog uslova, niz drugih faktora ima jednak, ako ne i veći efekat na školovanje dece iz siromašnih porodica i porodica sa niskim stepenom obrazovanja. Jedan od primera su mehanizmi podrške kao što su pedagoški asistenti, intenzivniji pedagoški rad nastavnika s ovom decom i slično.</p> <p>U ovoj perspektivi, velika pažnja se posvećuje moralnim pitanjima o tome ko ima pravo ili ko je zaslužio pomoć društva.</p>
Teorije o kulturi siromaštva	<p>Programi i javne politike su usmereni na kulturu siromaštva i teže da razviju drugačija kulturna shvatanja koja će pojedince i zajednice učiniti funkcionalnijim, udaljiti ih</p>

Teorija	Politike i programi
	<p>od siromaštva i integrisati u šire društvo. Neki programi će težiti da pojedince izmeste iz okruženja u kome dominira kultura siromaštva (na primer bivše zatvorenike ili stanovnike geta) i tako im pomoći da usvoje neke druge kulturne modele i da se integrišu u nove zajednice.</p> <p>Jedna od ideja teorije o kulturi siromaštva je da se ona prenosi sa generacije na generaciju. Zato neki programi rade s mladima s idejom da se prekine taj začarani krug prenošenja disfunkcionalnih kulturnih modela. Među njima su programi kojima se olakšava prelazak iz škole na tržište rada, programi vršnjačke podrške kojima se razvijaju pozitivne vrednosti i slično.</p> <p>Konačno, neki programi teže da menjaju samu kulturu zajednice tako što će razvijati vrednosti i stavove samodovoljnosti, preduzetništva i aktivizma. Među njima su programi podrške razvoju zanatstva i preduzetništva, mikrokreditne linije i slično.</p>
Teorije o ekonomskim, političkim ili društvenim faktorima	<p>Ove teorije se ne bave time ko je siromašan i ko je u datom sistemu „gubitnik“, već time kako sam sistem funkcioniše i proizvodi gubitnike. One se oslanjaju na klasične sociološke teorije, kao što su Marksova i Dirke-mova, koje pokazuju da individualne odluke i karakteristike često imaju šire društvene korene. Tako se, u savremenom kontekstu, skreće pažnja na odlike tržišta rada i ekonomije koje siromašne stavljaju u podređeni položaj jer im dodeljuju podstandardna zaposlenja sa niskim primanjima i malim stepenom radnopravne zaštite, postavljaju barijere (na primer u obliku stereotipa i diskriminacije) koje siromašne onemogućavaju da dobiju bolje poslove, pad primanja za poslove sa nižim kvalifikacijama itd. Dodatan problem predstavljaju mali politički, kulturni i ekonomski resursi siromašnih</p>

Teorija	Politike i programi
	<p>koji ih onemogućavaju da učestvuju u širem društvenom i političkom životu. Zato oni mogu manje da utiču na javne politike. Programi su usmereni na obrazovanje i pripremu ljudi za bolje poslove ili na otklanjanje diskriminacije ili stigme koja prati određene pojedince i grupe i sprečava ih da dobiju bolje poslove i potpuno se integrišu u društvo. U ovu grupu spadaju i programi podrške samoorganizovanju (na primer kroz sindikate ili udruženja građana).</p>
Strukturne teorije	<p>Ako je uzrok siromaštva u sistemu, onda je cilj politika da se izmeni sistem. A to je, kako naglašava Bredšo (Bradshaw), veoma težak zadatak. Zato se većina programa i javnih politika pre ili kasnije vraća na pojedince, eventualno na institucije.</p> <p>Izmena sistema načelno se odvija u tri dimenzije: kroz društvene pokrete siromašnih, kroz razvoj alternativnih institucija i kroz razvoj javnih politika.</p> <p>Društveni pokreti siromašnih imali su kroz istoriju veliki uticaj na društvene promene, od pokreta etničkih i rasnih manjina, preko ženskog pokreta, do sindikalnog. Danas oni gube na značaju i uticaju. Oni raspolažu sa manje resursa nego srednji i viši slojevi, a povrh toga, novi identiteti, prevlast neoliberalne ideologije i odsustvo vere u mogućnost društvenih promena doveli su do pada njihovog uticaja.</p> <p>Druga strategija jeste razvoj alternativnih institucija koje će pomoći siromašnim da se izvuku iz začaranog kruga siromaštva i socijalne isključenosti. Tu spadaju alternativni programi stanovanja, podrška sitnom preduzetništvu, socijalno preduzetništvo, žensko preduzetništvo i slično.</p> <p>Konačno, javne politike mogu imati odlučujući uticaj na smanjivanje siromaštva. Među njima su poreske politike, politike obrazovanja i zapošljavanja, socijalne i ekonomske</p>

Teorija	Politike i programi
	<p>politike itd. Da li će te politike biti usvojene i zadržavane zavisi od političke ekonomije datog sistema i sposobnosti siromašnih da stvore koalicije koje će ih održati u životu. Javne politike imaju tendenciju da budu usmerene na interese onih društvenih grupa i koalicija koje imaju veću moć (uporedite Amenta, 2005) i zato se ove makropolitike promene tako često suočavaju sa gotovo nepremostivim teškoćama koje proističu upravo iz činjenice da politike koje su usmerene na smanjivanje siromaštva mogu biti u suprotnosti sa interesima i uverenjima srednjih i viših slojeva.</p>

Teorijska objašnjenja korena siromaštva u savremenim društvima su važna jer oblikuju praktične javne politike u ovoj oblasti. U nastavku teksta bavićemo se definicijom siromaštva koja stoji u osnovi evropskih i srpskih politika borbe protiv siromaštva.

Definisanje siromaštva

Kao i sa mnogim drugim pojmovima u društvenim naukama, i u slučaju siromaštva ne postoji jedinstvena definicija niti konsenzus. Pol Spiker (Paul Spicker) (2007) ukazuje na više skupova definicija sa različitim značenjima siromaštva. Prema ovoj klasifikaciji, prvu grupu definicija čine one koje siromaštvo definišu kao *materijalni koncept*. Društveni akteri su siromašni zbog toga što im nedostaje nešto za čime imaju potrebu ili zato što im nedostaju resursi na osnovu kojih mogu da obezbede one stvari koje su im potrebne. U okviru ovih definicija, siromaštvo se razume kao nedostatak materijalnih dobara ili usluga, poput hrane, odeće, goriva ili skloništa: „siromaštvo obuhvata ključne osnovne potrebe kao i listu drugih neophodnosti koje se menjaju kroz mesto i vreme“ (George, 1988, nav. prema Spicker, 2007). Barac i Grigsby (Morton Baratz i William Grigsby) ukazuju na siromaštvo kao na „teški nedostatak fizičkog i mentalnog blagostanja usled neadekvatnih ekonomskih resursa i potrošnje“ (Baratz and Grigsby, nav. prema Spicker, 2007). U ovu grupu spadaju i stanovišta koja ističu značaj specifičnih obrazaca deprivacije, na primer beskućništvo, kao i stanovišta koja u fokus

stavljaju nedostatak prihoda, životni standard ispod određene linije i slično.

Drugu grupu čine definicije koje shvataju siromaštvo kao *ekonomske uslove*. Ako je siromaštvo povezano sa nedostatkom resursa, onda se može razumeti i kao nedostatak dohotka ili životnog standarda, rezonuju autori ovih definicija. Jedan od ranih uticajnih teoretičara i istraživača siromaštva Sibom Rountri (Seebom Rowntree) u svom delu iz 1902. koristi termin „standard života“. Međutim, u ovu grupu spadaju i pristupi koji siromašne definišu kao društvenu grupu ili klasu i siromaštvo posmatraju u kontekstu ekonomskih i klasnih nejednakosti (na primer Miller, Roby 1967, Miliband, 1974, nav. prema Spicker, 2007).

Treći skup definicija pažnju usmerava prema *društvenim okolnostima*. Ovaj pristup zapravo predstavlja klasni pristup, položaj siromašnih shvata u odnosu na socio-ekonomski položaj, povezanost ovog položaja sa socijalnim i radnim ulogama. Pojam klase se koristi i kao sredstvo da se konceptualizuje strukturni položaj siromašnih, ali i kao osnova za empirijska istraživanja o distributivnim implikacijama politika. U okviru ovih pristupa, siromašni se definišu često kao potklasa (engl. *underclass*), a naglasak je na zavisnosti od socijalne pomoći, nedostatku sigurnosti. U ovu grupu definicija, Spiker svrstava i pristupe koji definišu siromaštvo kao isključivanje. U okviru ovog pristupa značajan je i pojam zavisnosti. Recimo, sociolog Georg Zimel (Georg Simmel) je smatrao da se u sociološkom smislu siromaštvo ne odnosi na sve ljude koji imaju niski dohodak, već na one koji su u zavisnom položaju u odnosu na podršku države (Simmel, 1908, nav. prema Spicker, 2007). Drugi autori u okviru ovog pristupa naglašavaju nedostatak osnovne socijalne sigurnosti (Duffy, 1995, nav. prema Spicker, 2007), ili nedostatak prava (Drèze i Sen, 1989, nav. prema Spicker, 2007).

Napokon, četvrti skup čine definicije koje shvataju siromaštvo kao *moralnu pojavu* – siromaštvo jeste teška deprivacija, a ljudi su siromašni kada su njihovi materijalni uslovi percipirani kao moralno neprihvatljivi (Miller, Roby, 1967, Miliband, 1974, nav. prema Spicker, 2007).

Ove različite definicije reflektuju brojne dileme u vezi sa definisanjem siromaštva koje ni mi ne možemo da razrešimo. Ako pođemo od osnovne definicije prema kojoj se *siromaštvo može razumeti kao stanje u kome nemamo dovoljno materijalnih sredstava da zadovoljimo osnovne životne potrebe, ili nemamo adekvatne uslove za osnovnu egzistenciju, poput stambenog prostora, odeće, higijenskih sredstava i slično*, nismo izbegli pitanje ko i kako određuje šta su osnovne potrebe i šta su minimalno dovoljna sredstva

da se te potrebe zadovolje. Da li postoji neki opšti spisak osnovnih potreba koji bi važio za sve ljude na svetu (na primer potrebe za hranom, vodom, sredstvima za osnovnu higijenu, grejanje i stanovanje i sl.) ili se taj spisak razlikuje od društva do društva? Kada stručnjaci odrede šta je minimum potreba koje treba zadovoljiti da stanovništvo ne bi bilo siromašno, da li je dovoljno da izmerimo na osnovu toga gde je linija siromaštva i ko je ispod nje (što čini objektivno merenje siromaštva) ili treba da pitamo ljude da li su siromašni, da li se osećaju tako i da li svoj život doživljavaju kao život u siromaštvu (što čini subjektivni doživljaj siromaštva)? Da li je dovoljno da posmatramo zadovoljavanje osnovnih životnih potreba da bismo razumeli siromaštvo, ili se siromaštvo tiče i *moćnosti* ljudi da se obrazuju, leče, razvijaju ili odlučuju o svojoj zajednici? Pošto u javnim politikama i u nauci postoje ovakva složena pitanja, a nedostaju jednoznačni i jednostavni odgovori, ne iznenađuje što danas postoji više različitih pojmova ili koncepcija siromaštva, koje su uticajne kako u naučnim proučavanjima siromaštva, tako i u primenjenim politikama praćenja i smanjenja siromaštva. Zato ćemo u nastavku teksta ukazati na nekoliko osnovnih koncepcija siromaštva, a zatim i na srodne pojmove, među kojima je najvažniji socijalna isključenost.

Apsolutno i relativno siromaštvo

Neka osoba ili grupa ljudi nalazi se u *apsolutnom siromaštvu* ako ne može da zadovolji određen opšti minimum životnih potreba kao što su hrana, odeća, obuća, stanovanje, grejanje i slično. Spisak minimalnih životnih potreba najčešće se pravi na osnovu dve komponente:

1. procenjeni minimalni broj kalorija koje su neophodne za biološki opstanak, i
2. proizvodi i usluge koji nisu povezani sa ishranom, a smatraju se neophodnim za osnovnu egzistenciju.

Prvu komponentu čine broj i struktura kalorija (odnosno struktura ishrane) koja je neophodna za biološki opstanak osobe. Ta lista namirnica se, kasnije, pretvara u novčani iznos. Druga komponenta se definiše tako što se proceni koliko najsiromašnija domaćinstva (odnosno domaćinstva koja na hranu troše egzistencijalni minimum) zapravo troše za sve druge životne potrebe. Kada se saberu ova dva iznosa dobija se količina novca koju osoba ili domaćinstvo mora imati na raspolaganju u toku jednog meseca i taj iznos se naziva *linija siromaštva*. Oni koji imaju i troše manje

od tog iznosa smatraju se siromašnima (više o metodologijama merenja apsolutnog siromaštva u Ravallion, 1992, 2008; Matković, 2014).

Relativno siromaštvo posmatra se u odnosu na neki prosek ili minimum prihvatljivog standarda života u datom društvu. U bogatijim društvima taj minimum će biti na višem nivou nego u siromašnijim. Zato se relativno siromaštvo ne izražava preko apsolutnog novčanog iznosa, već kao procenat *medijane prihoda* ili *potrošnje*. Medijana je tačka koja razdvaja populaciju na dve jednake grupe: jedna polovina troši ili ima prihode više od medijane, a druga polovina manje.

U Srbiji i u EU linija relativnog siromaštva postavljena je na 60% medijane prihoda. Oni čiji su prihodi ispod te tačke, nalaze se u riziku od siromaštva. Oni, prema metodologiji Eurostat-a (Eurostat je evropska statistička agencija) koju primenjuje i Republički zavod za statistiku Srbije (RZS), nisu nužno siromašni, već imaju prihode koji su niski u poređenju sa onim приходima koji se u datoj zemlji smatraju dovoljnim za pokrivanje osnovnih potreba, odnosno za život bez siromaštva. Stoga se smatra da ova lica imaju veći rizik da budu siromašna, te se za njih kaže da su osobe ili porodice *u riziku od siromaštva* (Atkinson *et al.*, 2017).

Ova dva shvatanja siromaštva predmet su debata među naučnicima i praktičarima tokom poslednjih pola veka. Pioniri istraživanja siromaštva Čarls But (Charles Booth) i Sibom Rountri definisali su krajem 19. i početkom 20. veka siromaštvo kao apsolutno, odnosno kao nedostatak sredstava da se zadovolje osnovne potrebe. Apsolutno siromaštvo je tako definisano u smislu opstanka, a ishrana je od centralnog značaja za ovakvu definiciju. Mnogo decenija kasnije, Piter Taunsend (Peter Townsend) će kritikovati ovo usko shvatanje siromaštva kao stepen zadovoljenosti osnovnih potreba bez uvažavanja socijalnog konteksta. On će u svojoj knjizi *Siromaštvo u Ujedinjenom Kraljevstvu* (1979) ponuditi alternativnu definiciju, koja će otvoriti prostor za sve veći uticaj teorija relativnog siromaštva:

„Pojedinci, porodice i grupe stanovništva su u siromaštvu kada im nedostaju resursi da obezbede adekvatnu ishranu, učestvuju u aktivnostima i ostvare životne uslove koji su uobičajeni ili široko prihvaćeni u društvu kome pripadaju. Njihovi resursi su u tolikoj meri ispod onoga što je prosečno u njihovom društvu da bivaju isključeni iz uobičajenih obrazaca života i aktivnosti.“

(Townsend, 1979, nav. prema Lister, 2004: 21)

Ovakvo shvatanje siromaštva imalo je i najveći uticaj na definiciju koju je usvojila 1984. godine Evropska komisija. Uticaj teorija relativnog siromaštva na zvanični koncept EU i metodologiju praćenja siromaštva ostao je dominantan do danas.

Međutim, u debati između „pristalica“ apsolutnog i relativnog siromaštva, istaknut je važan argument da je pristup relativnog siromaštva možda adekvatniji za društva u kojima je zahvaljujući ekonomskom razvoju i jakim državama blagostanja ostalo malo apsolutnog siromaštva. Nasuprot tome, u zemljama u razvoju, gde je većina stanovništva siromašna, ovakav koncept može biti štetan, zato što će registrovati kao siromašne samo one koji su najsiromašniji.

Rut Lister (Ruth Lister) ukazuje na značaj izvesnog pomirenja pristupa apsolutnog i relativnog siromaštva koje se odigralo u teoriji siromaštva Amartje Sena (Amartya Sen). Prema Senovom mišljenju, pojam relativnog siromaštva pre uveličava nego što zamenjuje pojam apsolutnog siromaštva. Naime, po njegovom shvatanju, postoji „nesvodivo apsolutno jezgro u ideji siromaštva“, najočiglednija manifestacija siromaštva – glad i neuhranjenost. To apsolutno jezgro siromaštva deluje u prostoru mogućnosti. Odnosno, ono što je neko sposoban da učini ili da bude jeste univerzalno pitanje, ali je dostupnost dobara da se te mogućnosti ostvare relativna, zato što se resursi koji su potrebni ljudima da ostvare svoje mogućnosti razlikuju u zavisnosti od kulturnog i istorijskog konteksta (Sen, 1983, nav. prema Lister, 2004: 29).

Sen, inače dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, počinje svoje definisanje siromaštva pitanjem: zbog čega su prihod i životni standard uopšte značajni? On tvrdi da oni nisu značajni po sebi, već zbog toga što određuju način života koji neka osoba vodi. Pritom, on ne misli na puki biološki opstanak (odsustvo gladi i zadovoljavanje elementarnih potreba), već na životne uslove koji određuju šanse i izbore koje pojedinci vrše u životu. Tako u pojam siromaštva uključuje pojmove „biti“ i „činiti“, a svoju ključnu ideju iskazuje preko pojmova „delovanje“ (engl. *functioning*) i „mogućnosti“ (engl. *capabilities*). Delovanje ukazuje na ono što osoba jeste ili što čini (od elementarne ishrane do participacije u životu zajednice i samopoštovanja), dok mogućnosti ukazuju na ono što osoba može da bude ili čini, odnosno šanse izbora koje su joj dostupne.

Naše slobode i sposobnost da biramo zavise od niza društvenih faktora među kojima su javne politike i institucije, ali i kultura i vrednosti koje karakterišu dato društvo. One, dalje, zavise i od ekonomskog rasta, koji nije cilj sam po sebi, već sredstvo za postizanje

bogatih i ispunjenih života i ostvarivanje sloboda. Konačno, naše sposobnosti izbora zavise od društvenih i ekonomskih uslova života u koje spadaju dostupnost obrazovanja i zdravstvene zaštite i politička i građanska prava (Sen, 2000: 3; Sen, 2003). U Senovom teorijskom okviru, novac, dakle, predstavlja samo sredstvo, a cilj su životni uslovi u kojima pojedinac ima mogućnosti slobode izbora i ostvarenja svojih potencijala, sopstvenog razvoja i životnog blagostanja (Nussbaum, Sen, 1993).

Senova teorija poslužila je kao osnov za razvoj ideje o ljudskom razvoju koju zagovara Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP). Ljudski razvoj je proces širenja mogućnosti i izbora koji stoje pred ljudima. Najvažniji je izbor da živimo dug i zdrav život, da budemo obrazovani i da imamo pristup resursima koji su nam neophodni za dostojanstven standard života, ali i političke slobode, ljudska prava i lično samopoštovanje (UNDP, 1990: 1). Imajući u vidu ovakvo složenije razumevanje ljudskog blagostanja, UNDP je razvio Indeks ljudskog razvoja (engl. *Human Development Index*, skraćeno HDR). Indeks ljudskog razvoja je složen pokazatelj koji obuhvata ne samo ekonomske već i kulturne i zdravstvene nejednakosti. On predstavlja osnov za intervencije koje su usmerene na smanjivanje siromaštva i nejednakosti, ali ne samo materijalnog siromaštva već i onih faktora koji idu u paru s njim, kao što su manjak obrazovanja i loše zdravlje.

Oblici i karakteristike siromaštva

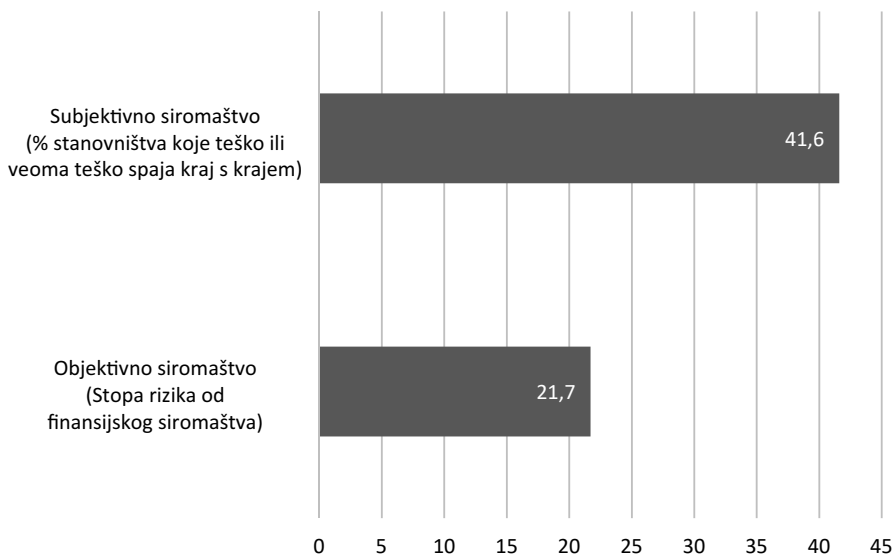
Teorije i istraživanja siromaštva identifikuju različite oblike siromaštva. Prema izvoru, odnosno kriterijumima na osnovu kojih se procenjuje da li se neko nalazi u stanju siromaštva ili ne mogu se razlikovati *objektivno* i *subjektivno* siromaštvo. Prema dužini vremena koje neki društveni akter (bilo pojedinac, porodica, domaćinstvo ili grupa) provede u stanju siromaštva mogu se razlikovati *kratkotrajno* i *dugotrajno* siromaštvo. Ove teorije i istraživanja takođe prate pojedine karakteristike siromaštva. Siromaštvo se analizira sa aspekta *dubine* i *oštrine*, a pažnja je često usmerena i na najteže oblike siromaštva, takozvano *ekstremno* siromaštvo u kome je ugrožen i biološki opstanak ljudi. Pored toga, važan aspekt proučavanja siromaštva je i *profil* siromašnih, odnosno opis onih pojedinaca i grupa koje su pogođene siromaštvom prema njihovim demografskim, ekonomskim i socijalnim karakteristikama.

Objektivno siromaštvo podrazumeva da su stručnjaci odredili kriterijum na osnovu koga se procenjuje ko je siromašan. Bez

obzira na to da li je siromaštvo definisano kao apsolutno ili relativno, odluka o kriterijumu i definiciji, a time i ocena ko je siromašan, zadatak je stručnjaka. Nasuprot ovim objektivnim merilima siromaštva, istraživače i kreatore javnih politika često interesuje i subjektivni osećaj pojedinaca, odnosno da li se oni osećaju siromašnim. Uvide u stanje i trendove koji predstavljaju ovakve ocene i praćenje siromaštva imaćemo prilike da vidimo u poglavlju 2. Ovde ćemo malo više pažnje posvetiti subjektivnom siromaštvu.

Subjektivno siromaštvo je osećaj uskraćenosti koji ljudi imaju poredeći sebe sa drugima, ili sa onim što su nekada imali i poredeći svoje prihode s onim što smatraju minimumom za prihvatljiv nivo života. Subjektivno siromaštvo ukazuje na samopercepciju ljudi i ne predstavlja objektivni pokazatelj materijalnog statusa. Ono je važno za razumevanje položaja ljudi i njihovih postupaka i stavova. Brojna istraživanja su pokazala da je u društvima zahvaćenim postsocijalističkom transformacijom u prvim decenijama nakon sloma socijalizma ovaj subjektivni osećaj siromaštva bio izraženiji od objektivno izmerenog siromaštva. Podaci predstavljeni u narednom grafikonu ilustruju ovaj raskorak između objektivnog i subjektivnog siromaštva.

Grafikon 1.1.
Objektivno i subjektivno siromaštvo, Srbija 2020. godine
u procentima



Izvor: RZS, Anкета o prihodima i uslovima života 2020.

U prethodnom slučaju, rasprostranjenost siromaštva, bilo da je u pitanju objektivno ili subjektivno, meri se posebnim istraživanjem. Međutim, pored ovog statističkog praćenja siromaštva, države koriste i zakonske kriterijume da bi identifikovale siromašne. Ovo je takozvano *administrativno siromaštvo* (SIPRU, s.a – a). Administrativno siromaštvo ne mora da se poklapa sa statistički definisanim siromaštvom. Ta razlika se vidi kada se ispituje delotvornost mera za smanjenje siromaštva prema administrativnim kriterijumima, na primer, programa socijalne pomoći, pa se upoređuje obuhvat ovim programima stanovnika koji su identifikovani kao siromašni prema statističkim, odnosno ekspertskim kriterijumima. U Srbiji se administrativni kriterijumi definišu u okviru programa zaštite siromašnih kroz novčanu socijalnu pomoć (NSP), koja u formi garantovanog minimalnog dohotka ima za cilj obezbeđivanje minimalnog životnog standarda.⁴

Dugotrajno siromaštvo je indikator koji se koristi da bi se izdvojili pojedinci i porodice koji su siromašni duži vremenski period. Po definiciji koje koriste naš i evropski zavod za statistiku, dugotrajno siromašnim smatraju se pojedinci i porodice čiji su prihodi ispod linije siromaštva tekuće godine i najmanje još dve u prethodne tri godine.

Za razliku od dugotrajnog, kratkotrajno siromaštvo može biti posledica privremenog gubitka posla, štete nanete nekom prirodnom nepogodom i slično i ne mora ostaviti duboke i dugotrajne posledice na blagostanje ljudi, iako može biti veoma stresno. Dugotrajno siromaštvo, s druge strane, ostavlja trajnije posledice po porodicu i pojedince i ukazuje na neke strukturne slabosti sistema državne podrške siromašnima. Istovremeno, ono pokazuje da porodice i pojedinci koji se nalaze u stanju dugotrajnog siromaštva nemaju resurse potrebne da se izvuku iz stanja siromaštva. Dugotrajno siromaštvo je posebno nepovoljno zbog toga što može prerasti u *više generacijsko* siromaštvo. Ono se javlja jer deca koja se rađaju i odgajaju u domaćinstvima koja se u dužim periodima nalaze u stanju siromaštva imaju slabije šanse da ostvare pun razvoj i steknu obrazovanje i pristup drugim resursima koji će ih u kasnijim fazama života štititi od rizika od siromaštva.

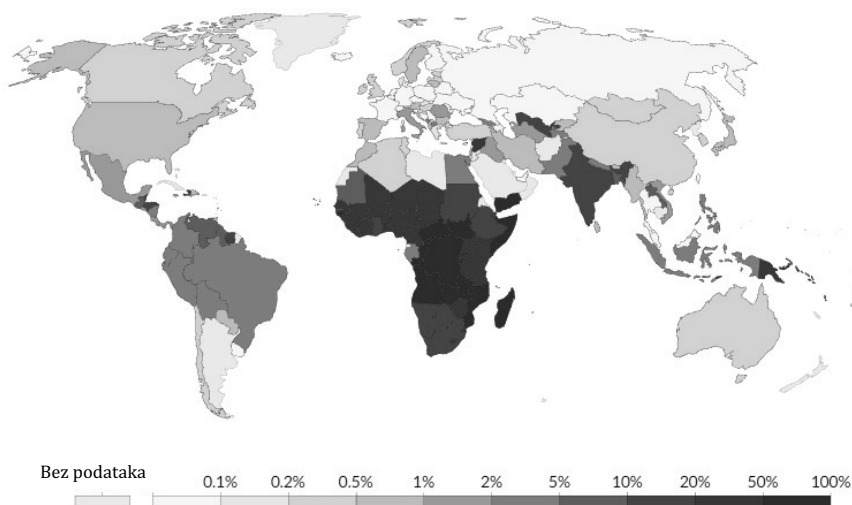
Ekstremno siromaštvo je najteži oblik siromaštva koji ugrožava sam biološki opstanak ljudi. Da bi mogla da prati ekstremno siromaštvo na svetskom nivou, Svetska banka koristi liniju

4 Pravo na NSP definisano je Zakonom o socijalnoj zaštiti, a o administrativnom siromaštvu biće više reči u poglavlju posvećenom politikama za smanjenje siromaštva i unapređivanje socijalnog uključivanja.

siromaštva koja se tokom vremena menja tako da odrazi globalni razvoj. Za najsiromašnije zemlje sveta trenutno je u primeni linija siromaštva od 1,90 USD dnevno.⁵ Svetska banka procenjuje da je 2017 godine 9,2% svetske populacije ili oko 689 miliona ljudi u svetu živelo ispod linije siromaštva, dok je njihov broj u 1981. godini iznosio 1,9 milijardi (Castaneda Aguilar *et al.*, 2020). Krajem 2020. godine, Svetska banka procenjivala je da će jedna od posledica pandemije biti dodatnih 88 miliona ljudi koji će pasti u ekstremno siromaštvo (Lakner *et al.*, 2020).

Grafikon 1.2.

Udeo stanovništva u ekstremnom siromaštvu (ispod međunarodne linije siromaštva od 1,90 međunarodnih \$ na dan),⁶ 2019



Izvor: Roser, Ortiz-Ospina, 2013

U savremenim naučnim istraživanjima, javljaju se i neki novi koncepti siromaštva. Na primer *siromaštvo vremena* (engl. *time*

- 5 Ovaj iznos se ujednačava prema paritetu kupovne moći (engl. *purchasing power parity*, skraćeno PPP) i predstavlja meru razlika u cenama između zemalja. PPP meri koliko određena količina dobara i usluga koja se može kupiti za jedinicu valute te zemlje košta u drugoj zemlji u valuti te zemlje. U ovoj verziji koristi se USD iz 2011. godine (The World Bank ICP, 2017).
- 6 Podaci se odnose na dohodak domaćinstva ili potrošnju po osobi, merenu međunarodnim dolarima (u 2011. PPP cenama) kako bi se uzele u obzir razlike u cenama između država i inflacija tokom vremena.

poverty) je koncept kojim se označava stanje u kome ljudi imaju dugačko radno vreme i malo vremena za odmor, odgajanje dece i druge aktivnosti, što značajno umanjuje njihov kvalitet života i nivo blagostanja (Brady, Burton, 2016: 26). Slično tome, *energetsko siromaštvo* je pojam kojim se obuhvataju pojedinci i domaćinstva koji ne mogu da adekvatno zagreju ili ohlade svoje domove i kojima troškovi za energiju ugrožavaju egzistenciju, integraciju u društvo ili ostvarivanje sopstvenih mogućnosti (Day *et al.*, 2016).

Socijalna isključenost

Pojam socijalne isključenosti

Kao što smo ranije pisali (Babović, ur., 2010; 2011), ideja o socijalnoj isključenosti potiče iz francuske socijalne misli. Socijalna isključenost se u ovoj tradiciji socijalne misli shvatala kao rezultat raskidanja socijalnih i simboličkih veza između pojedinca i društva. Termin je prvi put upotrebio francuski državni sekretar za socijalnu akciju Rene Lenoar (René Lenoir). Lenoar je procenio da „isključeni“ (fr. *les exclus*) čine desetinu francuske populacije i u njih je svrstao različite grupe koje nisu bile obuhvaćene sistemom socijalnog osiguranja. Među njima su bile osobe sa invaliditetom, zlostavljana deca, zavisnici, delinkventi, samohrani roditelji i domaćinstva sa višestrukim problemima.

Vremenom, koncept „socijalne isključenosti“ se menjao i prilagođavao novim društvenim i ekonomskim okolnostima. Tako je u drugoj polovini sedamdesetih godina prošlog veka došlo do povezivanja problema ekonomskog rasta i socijalne isključenosti. Budući da ekonomski rast nije otklonio probleme siromaštva, oni koji nisu imali koristi od privrednog razvoja označeni su kao isključeni. U narednoj deceniji, u krug socijalno isključenih svrstani su i mladi koji napuštaju školovanje bez odgovarajućih kvalifikacija. Koncept je docnije proširen, pa obuhvata i dugoročno nezaposlene, žrtve pokidanih porodičnih veza (na primer samačka domaćinstva), migrante i stanovnike izolovanih predgrađa.

Diskurs socijalne isključenosti brzo se proširio iz Francuske na ostatak Evrope. Već 1989. godine, Savet ministara za socijalna pitanja Evropske zajednice usvojio je rezoluciju borbe protiv socijalne isključenosti i podsticanja integracije u „Evropi solidarnosti“. Tako je ovaj koncept postao temelj socijalne politike u savremenim evropskim državama, kao i temelj politika koje vodi EU.

Socijalna isključenost predstavlja „proces kojim su određeni pojedinci gurnuti na ivicu društva i sprečeni u punom učestvovanju u društvu zbog svog siromaštva ili nedostatka osnovnih znanja i mogućnosti za doživotno učenje, ili kao rezultat diskriminacije. Ovo ih udaljuje od zaposlenja, prihoda i mogućnosti obrazovanja, kao i od društvenih mreža, okvira i aktivnosti zajednice. Ovakvi pojedinci imaju malo pristupa vlasti i organima donošenja odluka i na taj način se često osećaju nemoćnim i nesposobnim da uzmu kontrolu nad odlukama koje utiču na njihov svakodnevni život“ (Council of EU, 2004: 8).

Socijalno uključivanje predstavlja „proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti dobiju mogućnost i sredstva koja su potrebna za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju životnog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu u kojem žive. Ono osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na njihove živote i ostvarenje osnovnih prava“ (Council of EU, 2004: 8).

Iako je mlađi od koncepta siromaštva, koncept socijalne isključenosti danas prevladava u mnogim akademskim raspravama i praktičnim merama, mada u svom centru i dalje sadrži jasnu predstavu o siromaštvu kao stanju nedovoljnih prihoda. Autori koji ističu prednosti koncepta socijalne isključenosti najčešće smatraju da on ne treba da zameni koncept siromaštva, već da ga zadrži unutar ovog šireg okvira. U prilog konceptu socijalne isključenosti oni navode sledeće njegove prednosti:

- omogućuje širu i dinamičniju analizu različitih faktora deprivacije, kao i njihovih međusobnih odnosa
- neposrednije usmerava pažnju na prisustvo socijalne nepravde
- ukazuje na poricanje širih socijalnih prava ljudi (na primer na obrazovanje, pristojno stanovanje) koja najčešće nisu obuhvaćena konceptom siromaštva
- naglasak na odnosima, nepravdi i poricanju prava omogućuje da se u analizu socijalne isključenosti uključe pitanja diskriminacije na temelju roda, etniciteta, seksualne orijentacije i drugog (Lister, 2004:98).

Savremeni koncept socijalne isključenosti, kako pokazuje Hilari Silver (Hilary Silver), zasnovan je na tri paradigme koje su dominirale u evropskoj socijalnoj misli. To su paradigme *solidarnosti*, *specijalizacije* i *monopola*. One polaze od različitog svhatanja socijalne integracije i utemeljene su u različitim političkim filozofijama: *republikanstvu*, *liberalizmu* i *socijaldemokratiji*. Paradigma solidarnosti je bila svojstvena francuskoj republikanskoj tradiciji i ona podrazumeva da nacionalni konsenzus, kolektivna svest ili opšta volja povezuju pojedinca sa društvom preko različitih institucija posredovanja. Paradigma specijalizacije je svojstvena angloameričkom liberalizmu i naglašava ugovornu razmenu prava i obaveza, a isključenost se shvata kao posledica specijalizacije i socijalne diferencijacije. Paradigma monopola shvata isključenost kao posledicu odnosa klasa, statusa i političke moći, odnosno posledicu socijalnog zatvaranja dominantnih aktera koji uživaju monopolski položaj u kontroli ograničenih resursa (više o ovim paradigmama u Babović, ur., 2010, ili izvorno u Silver, 1994). Na temeljima ovih paradigmi, Evropska unija gradi svoj zvanični koncept socijalnog uključivanja koji na izvestan način nastoji da pomiri ove različite evropske tradicije.

Aspekti i oblici socijalne isključenosti

Socijalna isključenost je, kao i siromaštvo, višedimenzionalna, pa se u proučavanju istraživačka pažnja usmerava prema nekim od ključnih oblasti ili kanala socijalnog uključivanja, kao što su obrazovanje, ekonomski resursi i tržište rada, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, politička participacija, socijalna participacija, odnosno članstvo u različitim organizacijama i mrežama civilnog društva. Grupe koje se suočavaju sa preprekama u uključivanju u jednu sferu društva (na primer u obrazovanje), obično imaju problema i sa uključivanjem u neku drugu sferu društva (na primer na tržište rada), pa se često radi o višestrukoj isključenosti.

Ekonomska isključenost se ispoljava kao isključenost sa tržišta rada ili iz imovinskih prava, finansijskih tržišta ili drugih ekonomskih resursa i usluga. Nezaposlenost, a pogotovo dugotrajna (duže od 12 meseci), smanjuje sposobnost pojedinaca i porodica da samostalno obezbede egzistenciju. Dugotrajno nezaposleni su odsečeni od mreža i informacija koje su često presudne pri nalaženju posla. Zato ovaj oblik socijalne isključenosti gotovo neminovno

vodi u siromaštvo. Važno je imati u vidu i druge aspekte ekonomske isključenosti. Neki ljudi, na primer, nemaju bankovni račun, pa stoga ni pristup nekim finansijskim uslugama, poput elektronskih novčanih transakcija i pozajmica, a to ih čini isključenim iz finansijskih tržišta i usluga. Pojedinci i domaćinstva mogu biti isključeni i u smislu da ne učestvuju u dominantnim modelima potrošnje (na primer nemaju internet ili telefon), što ih sprečava da adekvatno zadovolje osnovne potrebe ili se uključe u ekonomske i društvene procese.

Isključenost iz obrazovanja se manifestuje na različite načine na svim nivoima obrazovanja. Najčešće se prati kao nepohađanje predškolskog obrazovanja, osnovne i srednje škole te univerzitetskog obrazovanja. Pored toga, važne aspekte isključenosti iz obrazovanja predstavljaju uključenost u vannastavne edukativne sadržaje, pristup adekvatnim obrazovnim materijalima (udžbenicima i didaktičkim materijalima), odgovarajuća podrška u učenju i zadovoljavajuća obrazovna postignuća. Svi ti aspekti su značajni za stvaranje dobrih šansi za kasnije uključivanje na tržište rada i mogućnosti da se ostvare puni potencijali u Senovom smislu ili da se obezbedi zadovoljavajuća egzistencija. No, uključenost u sistem obrazovanja ne odnosi se samo na redovno formalno obrazovanje već i na pristup onim sadržajima koji omogućavaju usavršavanje tokom odraslog doba, razvoj veština i mogućnost da se u novim tehnološkim uslovima i na izmenjenim tržištima rada omogući adekvatna zaposlenost.

U vezi sa tim je još jedna oblast kojoj se poslednjih desetak i više godina posvećuje sve veća pažnja u kontekstu socijalne isključenosti. Reč je o *digitalnoj isključenosti* koja predstavlja nemogućnost pristupa ili nedovoljno adekvatan pristup informaciono-komunikacionim tehnologijama (IKT) i koja je ključna za puno učešće u društvu (Warren, 2007).

Digitalna pismenost je važan aspekt digitalne uključenosti, jer čak i ako imaju pristup tehnologiji i internetu, pojedinci neće biti u mogućnosti da ih koriste bez znanja i veština koje su za to potrebne. Digitalna uključenost je važna za obrazovanje, o čemu smo posebno postali svesni tokom pandemije, kada je u dužem periodu čitavo formalno obrazovanje preneto na digitalni format. Digitalna uključenost je uslov ne samo za ekonomsko uključivanje, odnosno pristup informacijama, tržištu rada i finansijskim tržištima već i za pristup administrativnim uslugama javne uprave. Državna uprava i javne službe sve više su digitalizovne, pa ostvarivanje brojnih prava i pristup uslugama (na primer ostvarivanje prava na lična dokumenta, zakazivanje zdravstvenih usluga i sl.) zahtevaju određen

stepen digitalne pismenosti. Konačno, digitalna pismenost je uslov i za socijalnu participaciju, povezanost sa drugim ljudima i ostvarivanje novih oblika društvenosti koji prevazilaze tradicionalne oblike društvene participacije.

Iz različitih razloga neki ljudi nisu adekvatno uključeni u političke procese. Oni ne glasaju, ne učestvuju na građanskim protestima, nisu angažovani u svojim zajednicama i često nemaju nikakav kontakt sa vlastima. Ovo stanje nazivamo *političkom isključenosti*. Politička isključenost onemogućava ljude da utiču na odluke javnih službi i državnih organa i tako zastupaju svoje interese i unaprede svoj položaj. Nekada je ta isključenost dobrovoljna (kao u slučaju izborne apstinencije), a nekada je posledica strukturnih faktora. Politička isključenost može biti posledica nedostatka obrazovanja i informacija, ali i drugih faktora, kao što su fizička udaljenost i predrasude (tiho ili otvoreno odbacivanje siromašnih, pripadnika etničkih manjina, seksualnih manjina ili žena) ili druge prepreke (prema, na primer, osobama sa invaliditetom).

Jedna od dimenzija isključenosti jeste isključenost iz društvenog života. Pristup socijalnim uslugama (na primer zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti), kulturnim i rekreativnim sadržajima, učešće u socijalnim mrežama, organizacijama građanskog društva ili drugo učešće u životu zajednice, važni su aspekti socijalnog uključivanja. Smanjene socijalne interakcije umanjuju socijalni kapital,⁷ osiromašuju socijalne mreže podrške, pa se informacije teže prenose, a sistemi podrške među ljudima slabe. Jedna od posledica ovih procesa je to što se deca i omladina suočavaju sa problemima u odrastanju i vaspitanju, što kasnije dovodi do njihove otežane integracije u društvo.

Poslednja dimenzija socijalne isključenosti koju ćemo navesti, a kojoj se pridaje sve veća pažnja, jeste *prostorna isključenost*. Velike regionalne razlike u stepenu razvijenosti i isključenost pojedinih naselja i područja iz tokova razvoja i važnih društvenih procesa smatraju se kočnicom razvoja i uzrocima loših životnih uslova stanovnika ovih oblasti. Ova dimenzija socijalne isključenosti je posebno važna za Srbiju zbog *izraženih regionalnih nejednakosti*.

7 Pojam socijalnog kapitala se različito definiše u okviru različitih teorijskih pristupa. U osnovi, socijalni kapital čine relativno postojeće socijalne mreže koje omogućavaju društvenim akterima da pristupe određenim resursima (Bourdieu, 1986; Coleman, 1990; Putnam, 1995; Burt, 1982).

Siromaštvo, socijalna isključenost i srodni pojmovi

Pre nego što ukažemo na različita shvatanja odnosa između siromaštva i socijalne isključenosti, važno je razlikovati ove pojmove u odnosu na druge srodne pojmove, poput diskriminacije, ekonomskih i društvenih nejednakosti.

Nejednakost i diskriminacija

Kao što je ranije istaknuto (Babović, ur., 2011), *ekonomske nejednakosti* se ne mogu svesti na siromaštvo ili socijalnu isključenost. Iako siromaštvo podrazumeva postojanje ekonomskih nejednakosti između onih koji jesu i onih koji nisu siromašni, ekonomske nejednakosti predstavljaju šire nejednakosti u dohotku ili drugim ekonomskim resursima (na primer u imovini) u okviru celokupne populacije. Jednostavno rečeno, ekonomske nejednakosti postoje između onih koji jesu siromašni i onih koji nisu, ali postoje i između veoma bogatih i onih koji su manje bogati.

Društvene nejednakosti su još širi pojam jer obuhvataju, pored ekonomskih nejednakosti, i nejednakosti u društvenoj moći i ugledu. Društvene nejednakosti se najčešće vide preko postojanja različitih društvenih klasa i slojeva koji se diferenciraju na osnovu posedovanja i kontrole sredstava za proizvodnju, drugih oblika ekonomskog kapitala, ali i na osnovu različitog stepena društvene moći i ugleda, pa i interesa koji mogu biti protivrečni i voditi strukturnim društvenim sukobima (Babović, ur., 2011).

Diskriminacija predstavlja različiti tretman pojedinaca ili društvenih grupa na osnovu njihove pripadnosti određenoj kategoriji ili na osnovu neke predrasude (Cashmore, 1996; Stanford, 2010). Može se ispoljiti kao nejednak tretman pri zapošljavanju, nejednak pristup različitim uslugama (obrazovnim, zdravstvenim, administrativnim ili uslugama socijalne zaštite), nejednak tretman u garantovanju i zaštiti prava, ili nejednak tretman u svakodnevnom životu u susedstvu, naselju ili lokalnoj zajednici. U tom smislu ona uvek podrazumeva neku vrstu isključivanja i odbijanja i samim tim je često i uzrok socijalne isključenosti. Pojedinci i grupe mogu biti izloženi diskriminaciji zbog gotovo bilo kojeg biološkog ili socijalnog obeležja: starosti, rase, pola, etničke pripadnosti, vere, jezika, klasne pripadnosti, seksualne orijentacije ili političkih uverenja. Međutim, socijalna isključenost je širi pojam i ne mora uvek biti posledica diskriminacije. Odbijanje poslodavca da zaposli mladog kvalifikovanog

radnika bez radnog iskustva jeste diskriminacija koja vodi njegovom isključivanju sa tržišta rada, ali nedostatak radnih mesta za datu kvalifikaciju na lokalnom tržištu rada takođe može biti uzrok njegovog isključivanja, a ne predstavlja diskriminaciju (Babović, ur., 2011).

Odnos siromaštva i socijalne isključenosti

Siromaštvo i socijalna isključenost su bliski pojmovi, ali između njih postoje i razlike. Isključenost se više shvata kao *proces* koji pojedince sprečava da učestvuju u svim važnim aspektima života u jednom društvu, zato što su siromašni, zato što nemaju osnovne kompetencije ili zato što su diskriminirani. S druge strane, siromaštvo se više shvata kao *stanje* nedovoljnih sredstava, pre svega prihoda, da bi se adekvatno učestvovalo u društvenom životu.

Ovaj odnos možemo posmatrati kao odnos *uzroka* i *posledice*, što nas vodi ka pitanju: šta je starije – siromaštvo ili socijalna isključenost? O tome postoje različita mišljenja, ali rasprava o tome da li je siromaštvo uzrok socijalne isključenosti ili obrnuto ličila bi na čuvenu raspravu o tome šta je starije: kokoška ili jaje? Iako su neki autori spremni da više ukažu na siromaštvo kao uzrok socijalne isključenosti, a drugi kao posledicu socijalne isključenosti, njihov odnos je zapravo *dvosmeran*.

Siromaštvo može biti *uzrok socijalne isključenosti*, kao kod dece iz siromašnih porodica koja ne mogu da priušte školovanje, zbog čega kasnije teže nalaze zaposlenje, te zapadaju u začarani krug socijalne isključenosti. S druge strane, socijalna isključenost može biti *uzrok siromaštva*, kao kod Roma, koji rano napuštaju sistem školovanja, ne mogu da se zaposle zbog predrasuda poslodavaca, a zbog odbacivanja zajednice teško grade socijalne mreže, pa ne mogu ni na njih da se oslone u pronalaženju posla, i tako završavaju ili ostaju u siromaštvu.

Odnos između siromaštva i socijalne isključenosti nije samo pitanje uzroka i posledice već i toga kako pojmove opisujemo i stavljamo u širi društveni kontekst. Siromaštvo se može posmatrati kao samo *jedna od dimenzija šireg pojma socijalne isključenosti*. U savremenom konceptu socijalne isključenosti u EU, siromaštvo se upravo posmatra kao jedan od mnogih oblika deprivacije koji zajedno čine stanje socijalne isključenosti. Naravno, postoje i druga stanovišta. Tako, na primer, socijalna isključenost može se posmatrati kao ekstremni oblik siromaštva koji podrazumeva višestruku deprivaciju, a ne samo materijalno siromaštvo. Konačno, ova dva pojma mogu se, ali ne moraju preklapati: neki ljudi su istovremeno

siromašni i isključeni, dok drugi mogu biti siromašni, ali ne moraju biti socijalno isključeni i obrnuto.

Odnos siromaštva i socijalne isključenosti možemo ilustrovati uz pomoć sledeća dva primera:

Primer 1: Siromaštvo je uzrok socijalne isključenosti

Deca iz siromašnih domaćinstava imaju otežan pristup školovanju jer nemaju dovoljno sredstava za knjige, sveske i drugu opremu, odeću i obuću, troškove putovanja ili smeštaja ako moraju otići u drugi grad na školovanje. Rano isključivanje iz obrazovnog sistema stvara nepovoljne šanse za njihovo kasnije uključivanje na tržište rada, a time i za ostvarivanje kvalitetnih uslova života.

Primer 2: Socijalna isključenost je uzrok siromaštva

Isključenost sa tržišta rada, s druge strane, može predstavljati uzrok siromaštva. Tako, na primer, pripadnici različitih manjina mogu, usled stereotipa, predrasuda i diskriminacije, biti isključeni sa tržišta rada. To ih onemogućava da ostvare adekvatne prihode i, posledično, vodi u siromaštvo.

Ipak, treba napomenuti da zaposlenost ne otklanja u potpunosti rizike od siromaštva, te da je poslednjih godina zbog povećanja različitih oblika prekarne zaposlenosti u porastu siromaštvo među zaposlenima (engl. *in-work poverty*). Pod prekarnom zaposlenošću smatramo poslove bez ugovora, sa skraćenim radnim vremenom, povremene ili nisko plaćene zaposlenosti, bez adekvatne zaštite socijalnih prava na osnovu rada (poput penzijskog, zdravstvenog osiguranja, minimalne zarade i sl.).

Neki stručnjaci smatraju da je razlika između siromaštva i socijalne isključenosti pre svega u intenzitetu, pa opisuju siromaštvo kao stanje u kome se „glava još uvek drži iznad vode“, dok socijalna isključenost predstavlja „potpuno potonuće“. Međutim, prelazak iz siromaštva u socijalnu isključenost ne mora biti samo *kvantitativan* već može doneti i *kvalitativnu promenu*. Tako, na primer, Savet Evrope smatra da siromaštvo može voditi socijalnoj isključenosti u smislu da su ljudi odsečeni od tržišta rada, ne učestvuju u dominantnim socijalnim i kulturnim procesima, gube socijalne kontakte, žive u stigmatizovanim susedstvima i nisu u dometu socijalne podrške. Prema ovom stanovištu, socijalna isključenost suštinski predstavlja *intenzivan oblik višedimenzionalne deprivacije*, ona je dugotrajno stanje i predstavlja drastičan prekid u odnosima sa ostatkom društva.

Ovaj uzročno-posledični odnos može se opaziti i u suprotnom smeru. Kao što je već napomenuto, socijalno isključene osobe suočavaju se sa nizom prepreka koje ih onemogućavaju da dostignu

nivo prihoda koji je prihvatljiv za zajednicu u kojoj žive. Pomenu-te prepreke mogu imati korena u praksama različitih institucija, nepostojanju adekvatne infrastrukture ili stavovima i postupcima drugih aktera. Osobe sa invaliditetom, pripadnici etničkih manjina ili stanovnici seoskih područja suočavaju se sa različitim oblicima isključenosti koji ih opet onemogućavaju da se izdignu iznad linije siromaštva. U ovim slučajevima, različiti aspekti socijalne isključenosti posmatraju se kao uzrok siromaštva.

Uzroci i posledice siromaštva i socijalne isključenosti

Mada su pojedini autori, kao što je ranije u ovom tekstu istaknuto, upozoravali na nedostatak teorija siromaštva u obilju empirijskih proučavanja i nalaza, istina je da su istoriju proučavanja siromaštva obeležila i različita shvatanja o uzrocima siromaštva. Stoga ćemo se u ovom odeljku kratko upoznati sa nekim od najvažnijih teorija o uzrocima siromaštva, a nakon toga nastojati da ukažemo i na posledice siromaštva i socijalne isključenosti.

Uzroci siromaštva i socijalne isključenosti

Teorije siromaštva koje smo prikazali u prvom odeljku ukazuju na različite uzroke siromaštva i socijalne isključenosti koji potiskuju ljude iz određenih oblasti života u društvu ili ih dovode u položaj siromaštva. U suštini, najveća razlika je prisutna kada se uporede teorije koje značaj pridaju *individualnim faktorima*, i onima koje pridaju značaj *društvenim faktorima* u najširem smislu, uključujući i ekonomske strukture i procese, institucije i politike.

U najvažnije društvene faktore koji mogu voditi isključivanju pojedinaca i grupa i njihovom siromaštvu spadaju: karakteristike ekonomskog rasta, struktura ekonomije, nedostupnost radnih mesta ili obrazovanja, kao i mera socijalne zaštite koje štite stanovništvo od različitih socijalnih rizika. Individualni faktori dobijaju značaj tek u kontekstu društvenih faktora, a u našem pristupu, to bi značilo kako struktura, tako i institucija i politika koje su od značaja za socijalno uključivanje i sprečavanje odnosno zaštitu od siromaštva. Upravo u tom širem društvenom kontekstu pojedinci donose odluke, od toga koliko će se obrazovati, do toga gde će se zaposliti i koliko će raditi, a koliko trošiti.

Nekada društveni uslovi stvaraju vrlo nepovoljan kontekst, ne ostavljajući pojedincima stvarne mogućnosti izbora. Zato nam se

može učiniti da se uzroci siromaštva kriju u individualnim faktorima (poput nespremnosti da se školuje, radi i sl.), iako se zapravo nalaze među društvenim činiocima (nedostupnost obrazovanja, manjak radnih mesta). U teoriji Amartje Sena, to bi značilo da zbog strukturnih ograničenja pojedinci ne uspeavaju da razviju svoje pune mogućnosti, pa izbori koje čine i nisu stvarni izbori.

Ipak, nekada su individualni faktori odgovorni za upadanje u siromaštvo, ali oni ne moraju biti biheviorističkog porekla. Na primer smrt člana porodice koji je izdržavao domaćinstvo, razvod, gubitak posla i slični faktori mogu biti razlog zbog kog je porodica postala siromašna. No, u uslovima povoljnih institucionalnih rešenja (poput podrške zapošljavanju, celoživotnog obrazovanja, socijalne pomoći, pravične podele imovine tokom razvoda, mehanizama naplaćivanja alimentacije i sl.), ovi individualni faktori ne moraju imati veliku težinu i voditi dugotrajnijem siromaštvu.

Imajući u vidu literaturu o uzrocima siromaštva, većinu društvenih uzroka siromaštva i socijalne isključenosti moguće je svrstati u četiri najvažnije grupe:

1. *Procesi društvenih promena*, posebno onih korenitih, mogu delovati u pravcu isključivanja pojedinih grupa iz društvenih tokova i sfera društvenog života. Grupe koje su imale relativno integrisan položaj u prethodnom sistemu, u novim uslovima mogu izgubiti taj položaj i biti gurnute na margine društva. To je, na primer, slučaj sa poljoprivrednicima u periodu industrijalizacije ili sa fabričkim radnicima u periodu prelaska razvijenih zemalja sa industrijskih na uslužne ekonomije.⁸
2. *Politike* mogu voditi siromaštvu i socijalnoj isključenosti zbog toga što istiskuju određene grupe iz društvenih tokova. Tako, na primer, neadekvatne ekonomske ili poreske politike mogu usporiti razvoj jednog društva i dovesti do rasta siromaštva. Ako država nema politike ruralnog razvoja i zanemaruje razvoj seoskih sredina, to može dovesti do rasta siromaštva i socijalne isključenosti u ovim oblastima. Sličan argument važi i za obrazovne politike koje mogu zanemariti potrebe pojedinih grupa i (dublje ih) gurnuti u siromaštvo.

8 Literatura o postsocijalističkoj transformaciji često govori o „gubitnicima tranzicije“, odnosno društvenim grupama koje su iskusile pogoršanje socio-ekonomskog položaja i suočile se sa povećanim rizicima ili realnim iskustvom siromaštva usled ovih krupnih strukturno-sistemskih promena. Istraživači su najčešće ukazivali na industrijske radnike kao na gubitnike tranzicije.

3. *Institucije* mogu voditi siromaštvu i socijalnoj isključenosti pojedinaca i grupa zbog selektivnog pristupa, neefikasnog funkcionisanja, lošeg kvaliteta usluge ili jednostavno odsustva iz pojedinih geografskih regiona ili područja društvenog života. Recimo, zakonom definisani kriterijumi za pristup određenoj instituciji mogu sprečiti pojedine grupe da ostvare prava na usluge te institucije. Zakoni su sredstva preko kojih se oblikuju institucije i nekada se odsustvo zakona ili njihova neefikasna primena mogu nalaziti u korenu diskriminativnih ili neefikasnih institucija.
4. *Vrednosti i norme* mogu voditi socijalnoj isključenosti preko diskriminacijskog ponašanja pojedinaca i grupa prema drugim članovima društva. One su najmanje transparentne i deluju najčešće kroz svakodnevne prakse u raznim oblastima života. Upravo zbog toga ih je najteže promeniti politikama i zakonima.

Dok su neki faktori sistemske prirode i ispoljavaju se kroz strukture, institucije ili elemente kulture koji se javljaju kao procesi dugog trajanja, neki faktori siromaštva su konjunktorni, nastaju usled iznenadnih događaja u životu pojedinaca, poput bolesti, invaliditeta, smrti člana porodice, razvoda ili gubitka roditelja. Ovi faktori mogu voditi siromaštvu, ali njihova snaga zavisi od toga kakvi su sistemsko-strukturni uslovi u datom društvu. U državama blagostanja koje pružaju dobru zaštitu od ovakvih rizika, posledice ovakvih događaja mogu biti kratkotrajne ili čak ne moraju dovesti do siromaštva. U društvima bez institucija države blagostanja, posledice mogu biti snažne i, recimo, u slučaju smrti oca koji je jedini zaposleni u domaćinstvu sa većim brojem dece, porodica može upasti u dugotrajno siromaštvo, ili čak višegeneracijsko zbog nemogućnosti dece da se školuju.

Zbog toga su individualistička objašnjenja siromaštva i socijalne isključenosti danas uglavnom napuštena i označena kao „prebacivanje krivice na žrtve“ (Ryan, 1976). Kada se bavimo individualnim faktorima siromaštva i socijalne isključenosti, uvek treba imati na umu na koji način su oni generisani sistemsko-strukturnim faktorima, odnosno zašto postojeći institucionalni sistem zaštite od socijalnih rizika ne uspeva da efektivno spreči ove pojave ili ako se već dese, omogućiti da imaju kratkoročnije i manje štetne efekte.

Posledice siromaštva i socijalne isključenosti

Kao što smo ukazivali i u ranijim tekstovima (videti Babović, ur., 2010; 2011), posledice siromaštva i socijalne isključenosti su brojne i često između uzroka i posledica postoji višestruka interakcija. Ono što su početne posledice siromaštva (na primer angažovanje dece u najtežim oblicima rada na ulici kao strategije za izlazak na kraj sa siromaštvom u domaćinstvu), u narednoj interakciji postaju uzroci siromaštva (nemogućnost završavanja škole, zapošljavanja, prenošenje siromaštva na nove generacije). Posledice možemo razlikovati u zavisnosti od toga da li se ispoljavaju *na nivou pojedinaca, grupa ili društava*. Takođe, možemo razlikovati posledice koje se javljaju u vidu *stanja*, od onih koje se ispoljavaju u vidu *akcija*. Na primer, na individualnom nivou, neuhranjenost, loša stambena situacija ili beskućništvo, predstavljaju neke od posledica u vidu stanja, dok migriranje, proizvodnja hrane sa okućnice u nedostatku sredstava da se kupi ili nestašica na tržištu, prodavanje stvari iz domaćinstva, predstavljaju posledice u obliku akcija. Na društvenom nivou posledice se mogu ispoljiti kroz stanja nerazvijenosti, krize, siromaštva regiona, ili kroz akcije u obliku konflikata, kriminala, korupcije i slično.

Posledice siromaštva i socijalne isključenosti mogu se kretati od fizičkih, preko ekonomskih, socijalnih, pa do psiholoških. Osim toga, posledice se razlikuju i u zavisnosti od toga da li pojedinci i grupe reaguju na probleme siromaštva i socijalne isključenosti aktivno ili pasivno, akcijama koje se u datom zakonskom okviru mogu oceniti kao legalne ili nelegalne.

Fizičke posledice siromaštva i socijalne isključenosti mogu se ispoljiti preko neuhranjenosti, bolesti, smrtnosti. O ovome postoje brojni istraživački nalazi. Danas su na globalnom nivou definisani standardi uhranjenosti dece i odraslih. Kada su u pitanju deca, smatra se da je neuhranjenost kao posledica siromaštva i nesigurnosti hrane velika pretnja njihovim šansama da prežive rani uzrast i da se pravilno razvijaju. Definisani su standardi za različite oblike neuhranjenosti, poput zaostajanja u rastu, zaostajanja težinom za visinom i niskom težinom.⁹ Uticaj siromaštva na zdravlje i dužinu života vidi se preko razlika u očekivanom trajanju života koje je znatno niže u nerazvijenim zemljama koje odlikuju visoke stope siromaštva nego u bogatim zemljama.

9 Ove standarde definišu Svetska zdravstvena organizacija i UNICEF. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44129/9789241598163_eng.pdf

Psihološke posledice često se ispoljavaju kao gubitak dostojanstva, samopouzdanja, depresivnost, osećanje nemoći, gubitak poverenja u ljude i institucije, što često može voditi povlačenju iz zajednice i socijalnoj izolaciji. Istraživanja pokazuju kako se siromašne porodice suočavaju sa ekonomskim pritiscima, teškoćama da plate redovne mesečne račune, kupe neophodna dobra i usluge, usled čega su stalno primorana da redukuju troškove i donose odluke šta će biti prioritarno u njihovoj potrošnji. Ekonomski pritisci najčešće su praćeni i drugim stresnim životnim događajima (na primer gubitak posla, bolest i dr.), koji su češće prisutni u životima siromašnih porodica nego onih koje nisu suočene sa siromaštvom. Takvi uslovi života i takva svakodnevnica stvaraju visok nivo psihološkog stresa, uključujući i depresiju. Sa roditelja koji se suočavaju sa ovakvim posledicama života u siromaštvu, psihološki stres se prenosi i na decu, često usled toga što i prakse vaspitavanja bivaju obeležene češćom upotrebom metoda kažnjavanja, nekonzistentnim obrascima, manje podsticajnom okruženju i nedostatkom podrške (Duncan *et al.*, 2016).

Pribegavanje ekonomskim strategijama opstanka može obuhvatiti različite netržišne oblike obezbeđivanja životnih namirnica, poput sakupljačkih aktivnosti, proizvodnje hrane na okućnici ili čak javnom zemljištu, razmene hrane i drugih potrepština sa drugim pojedincima i domaćinstvima. Pored toga mogu obuhvatiti i aktivnosti poput prodavanja stvari iz domaćinstva, pozajmljivanja novca, smanjenja potrošnje, odricanja od zadovoljavanja pojedinih potreba i slično.

Migracije iz sela u gradove, iz manjih gradova u veće, kao i u inostranstvo, predstavljaju još jednu moguću posledicu siromaštva i socijalne isključenosti. One mogu biti privremene ili trajne, mogu uključiti preseljenje čitavog domaćinstva ili odlazak pojedinih članova. Sa stanovišta pojedinaca i porodica one mogu imati i pozitivne i negativne efekte na životne uslove. Sa jedne strane mogu obezbediti finansijsku podršku, a time i izlazak iz siromaštva, ali mogu dovesti i do podele domaćinstava, dezintegracije porodice i time stvoriti druge probleme.

Pasivizacija i zavisnost od socijalne pomoći predstavljaju posledice koje doprinose reprodukciji siromaštva i socijalne isključenosti, kao i njihovom prenošenju na nove generacije. Dugotrajno oslanjanje na socijalnu pomoć posledica je pasivizacije socijalno isključenih usled nemoći da pronađu aktivne načine da iskorače iz začaranog kruga isključenosti i siromaštva. Zbog toga se ovoj kategoriji stanovništva posvećuje posebna pažnja, jer njihovo uključivanje u tržište rada i šire društvo zahteva vrlo složene oblike podrške.

Kanadski istraživači sprovedli su longitudinalno istraživanje na uzorku mladih osoba koje se dugoročno izdržavaju isključivo od socijalne pomoći i zaključili su da je isključenost ovih osoba iz društvenih, ekonomskih i građanskih aktivnosti rezultat *dugotrajnog procesa* kidanja veza sa zajednicom tokom odrastanja (Dechman, 2003). Manifestacije isključenosti kao što su sukobi sa zakonom, delinkvencija i zavisnost od socijalne pomoći, ne nastaju kao slučajni događaji ili izbori pojedinaca koji se odvijaju u socijalnom vakuumu. Koreni ovakvih problema pružaju se duboko u porodične uslove i iskustva tokom detinjstva pojedinaca. U ranom detinjstvu, dete može biti uključeno u porodicu ili isključeno iz nje. Na putu odrastanja može biti uključeno u grupe vršnjaka, školski sistem, susedstvo, tržište rada i društvo uopšte, ili može biti iz njih isključeno (Babović, ur., 2011).

Na kraju, mada eliminisanje siromaštva predstavlja jedan od ključnih ciljeva razvoja, odnos između siromaštva i razvoja je dvosmeran, jer siromaštvo umanjuje kapacitet društva za razvoj. Siromaštvo je povezano sa nižim obrazovnim dostignućima, većim rizicima za zdravlje usled pothranjenosti, neadekvatne ishrane, uslova stanovanja, što predstavlja gubitak humanog kapitala značajnog za razvoj društva (Sen, 2002; Todaro, Smith, 2012).

Merenje siromaštva i socijalne isključenosti

Praćenje siromaštva i socijalne isključenosti izuzetno je važno za definisanje i primenu politika i mera za smanjenje siromaštva i unapređivanje socijalne uključenosti. Praćenje treba da pruži odgovore na pitanja: koliko je siromašnih osoba, porodica ili domaćinstava, ko su grupe pod rizikom od siromaštva, koliko su siromašni zapravo siromašni, odnosno udaljeni od linije siromaštva, koliko dugo obitavaju u životnim uslovima koje odlikuje siromaštvo ili žive pod rizicima od siromaštva, šta su uzroci njihovog siromaštva (na primer nezaposlenost ili niske zarade, mali broj meseci u toku godine u kojima su bili zaposleni, ili nešto drugo), da li se stanovništvo pojedinih regiona i naselja suočava sa izraženijim rizicima od siromaštva i socijalne uključenosti, i slično? Međutim, kakvi će biti odgovori na ova pitanja, odnosno, kakva će se dobiti slika o siromaštvu i socijalnoj isključenosti u jednom društvu zavisi od toga na kom se konceptu i metodologiji zasniva praćenje. U nastavku ćemo predstaviti neke od najuticajnijih metodologija merenja siromaštva, a potom se osvrnuti i na merenje srodnih pojava, poput ekonomskih nejednakosti i subjektivnog blagostanja.

Pristupi u merenju siromaštva

Od 19. veka razvijali su se različiti pristupi u merenju siromaštva koji su se oslanjali na ranije predočene teorijske pristupe, definicije i koncepte siromaštva. Vremenom je postalo veoma značajno definisati metodologije koje mogu omogućiti poređenje između država, društvenih grupa ili kroz vreme. Prva merenja siromaštva snažno su se fokusirala na merenje nivoa zadovoljenosti potreba preko novčanih pokazatelja. Kasnije se proširuje koncept siromaštva, kao i metodologija merenja, tako da sem novčanih uključi i socijalne indikatore i time omogućiti multidimenzionalno merenje siromaštva. Tokom šezdesetih godina 20. veka metodologije praćenja siromaštva se sve više usmeravaju prema socijalnim indikatorima koji treba da dopune informacije o siromaštvu na osnovu dohodovnih indikatora (Atkinson *et al.*, 2002). Ključne inovacije u praćenju siromaštva uključile su elemente švedskog istraživanja o životnom standardu,¹⁰ socijalne indikatore Žaka Delora,¹¹ kao i pokazatelje koji su sadržani u izveštaju o stanju nacije iz 1971. godine koji su sačinili Peter Kristian Luc (Peter Christian Ludz) i Vili Brant (Willy Brandt) (UNECE, 2017: 16). Razvoj socijalnih indikatora bio je motivisan i inspirisan konceptom socijalne isključenosti koji je definisao i promovisao francuski političar Rene Lenoar.

Svetska banka takođe nastoji da razvije socijalne indikatore. Uključivanje socijalnih, pored ekonomskih indikatora, bilo je podstaknuto Senovom teorijom razvoja kao slobode i shvatanja siromaštva kao nemogućnosti ljudi da razviju svoje pune potencijale. U izveštaju koji je Atkinsonova komisija priredila za potrebe Svet-

10 Švedsko istraživanje životnog standarda (engl. *The Swedish Level-of-Living Survey* – LNU) je jedno od istraživanja sa najdužom tradicijom u svetu društvenih istraživanja. Prvi put je sprovedeno 1968. godine, a potom ponovljeno 1974, 1981, 1991, 2000. i 2010. godine. Posebna vrednost ovog istraživanja je njegov panel uzorak, odnosno početni uzorak je u velikoj meri obuhvaćen i kasnijim istraživanjima. Pored ankete, istraživanje je obuhvatilo i administrativne podatke o ispitanicima, uglavnom da bi se preciznije izmerio dohodak (Swedish Institute for Social Research, 2017).

11 Lista indikatora Žaka Delora je obuhvatila 21 indikator kojim su mereni različiti aspekti blagostanja na nivou društva, poput očekivanog trajanja života, zdravstvene zaštite, porodičnih uslova, učešća žena u ekonomskom i društvenom životu, brige o starijima, ponašanja marginalizovanih grupa, zaposlenosti, obrazovanja, kulturnog razvoja, adaptacije na promenu, socijalne mobilnosti, otvaranja društva prema spoljnjem svetu, upotreba nacionalnih resursa, upotreba dohotka, evolucija nasleđa, penzijski sistem, razvoj solidarnosti, stanovanje, organizacija ruralnog prostora, urbani razvoj i upotreba vremena (Melchior, 2019).

ske banke (Atkinson *et al.*, 2017), predložena je šestodimenzionalna metodologija merenja deprivacije kao komplementarni pristup u merenju siromaštva na globalnom nivou. Preporučeni su indikatori za sledeće dimenzije: zdravlje, ishrana, obrazovanje, rad, životni standard i nasilje.

Na talasu proširivanja fokusa sa monetarnog siromaštva na multidimenzionalno, našle su se i Ujedinjene nacije koje su 2010. godine uspostavile i počele da primenjuju Indeks višedimenzionalnog siromaštva (engl. *Multidimensional Poverty Index*), koji su razvili stručnjaci sa Univerziteta u Oksfordu. Ovaj pristup obeležava i Agendu za održivi razvoj do 2030. godine koja u okviru prvog cilja predviđa eliminisanje siromaštva, a siromaštvo definiše kao multidimenzionalni fenomen. Indikatori praćenja ostvarenosti ovog cilja prilagođeni su globalnom nivou, pa se kao jedan od indikatora koristi stopa ekstremnog siromaštva, a uz to se predviđa i merenje siromaštva onako kako se ono meri i prati u nacionalnim okvirima, omogućujući državama da primene metodologije koje i inače koriste u praćenju siromaštva.

Pristupi u merenju siromaštva mogu se razlikovati na osnovu nekoliko kriterijuma:

- da li se temelje na merenju jedne ili više dimenzija
- da li merenje vrše na osnovu monetarnih ili nemonetarnih pokazatelja, pre svega na osnovu dohotka ili potrošnje i
- na kom se konceptu siromaštva zasnivaju – apsolutnog ili relativnog siromaštva – i na osnovu toga na koji način definišu liniju siromaštva.

U narednoj tabeli prikazan je pregled različitih pristupa u merenju siromaštva. Svaki od ovih pristupa ima izvesne prednosti i nedostatke o kojima treba voditi računa kada se merenje sprovodi i nalazi interpretiraju, te na osnovu njih formulišu politike.

Različiti pristupi definišu na različit način i liniju siromaštva, odnosno onaj prag ispod koga se smatra da domaćinstva i pojedinci nemaju dovoljno resursa da zadovolje osnovne potrebe. U zavisnosti od koncepta na kome se temelje, pristupi mogu definisati liniju siromaštva kao:

- apsolutnu liniju siromaštva – raspolaže se resursima manjim od onog što su stručnjaci definisali kao minimum
- relativnu liniju siromaštva – raspolaže se resursima manjim od onoga što je uobičajeno za dato društvo i
- subjektivnu liniju siromaštva – osećaj da se ima manje nego što je potrebno da bi se obezbedila egzistencija.

Tabela 1.2.
Pristupi i metodologije merenja siromaštva

Jednodimenzionalni	Monetarni pristupi	Merenje na osnovu dohotka	Apsolutne stope siromaštva	Nacionalne linije u nacionalnim valutama	1. Troškovi za osnovne potrebe
					2. Minimalno izdržavanje
			Relativne stope siromaštva	Udeo srednjeg ili prosečnog dohotka	3. Ekstremno siromašni sa dohotkom ispod 1,9 PPP \$
					4. Siromašni sa dohotkom ispod 3,1 PPP \$
					5. Relativno nizak dohodak (npr. ispod 50% sadašnje medijske ekvivalentnog dohotka u državi)
					6. Relativno nizak dohodak fiksiran u vremenskoj tački
					7. Blago relativna linija siromaštva
	Merenje na osnovu potrošnje	Apsolutne stope siromaštva	Nacionalne linije u nacionalnim valutama	8. Troškovi za osnovne potrebe	
				9. Minimalno izdržavanje	
		Relativne stope siromaštva	Udeo srednjeg ili prosečnog dohotka	10. Ekstremno siromašni sa dohotkom ispod 1,9 PPP \$	
				11. Siromašni sa dohotkom ispod 3,1 PPP \$	
				12. Relativno nizak dohodak (npr. ispod 50% sadašnje medijske ekvivalentnog dohotka u državi)	
				13. Relativno nizak dohodak fiksiran u vremenskoj tački	
				14. Blago relativna linija siromaštva	
	Energetski unos hrane (Food energy intake – FEI)			15. Nacionalno specifične linije siromaštva zasnovane na potrošnji kalorija	

Višedimenzionalni	Deprivacija	16. Tabela indikatora
		17. Indikatori višestruke deprivacije, uključujući materijalnu
	Procene multidimenzionalnog siromaštva međunarodno uporedive (zasnovane na metodologiji koju je razvio OPHI i upotrebljene za međunarodna poređenja i u globalnim izveštajima humanog razvoja UNDP)	18. Multidimenzionalni indeks siromaštva (linije za svaku dimenziju)
	Zvanični nacionalni indikatori višedimenzionalnog siromaštva, zasnovani na metodologiji OPHI	19. Veoma siromašni 20. Umereno siromašni

Izvor: UNECE, 2017: 19

Jedinice istraživanja i merenja siromaštva najčešće su domaćinstva, ali mogu biti i pojedinci. Domaćinstva su odabrana kao jedinice istraživanja zbog toga što pojedinci, posebno u većim domaćinstvima, imaju na raspolaganju za svoje potrebe resurse koji pripadaju čitavom domaćinstvu. Na primer mlada nezaposlena osoba pri zadovoljavanju svojih potreba koristi dobra i usluge koji se kupuju zahvaljujući zaradama roditelja. Ili, recimo, štednja, koja može predstavljati ključnu zaštitu u siromaštva tokom perioda krize i privremene nezaposlenosti članova domaćinstva, najčešće se vezuje za domaćinstvo, a ne za pojedinačne članove.

Praćenje siromaštva najčešće se sprovodi istraživanjima na uzorku domaćinstava i pojedinaca. Zato jedan od ključnih izazova (koji je prisutan u svakom od navedenih pristupa) predstavlja obuhvat pojedinaca koji ne žive u domaćinstvima, ili obuhvat porodica koje žive u neregistrovanim, podstandardnim naseljima, u uslovima beskućništva ili visoko mobilnim grupama stanovništva. Tako se upravo neke od kategorija stanovništva koje su u najvećem riziku od siromaštva (poput beskućnika, dece koja žive i rade na ulici, korisnika droga, osoba angažovanih u prostituciji, osoba koje žive u institucijama, zatvorenika, izbeglica, neregularnih migranata i dr.) nađu izvan ovih statistika zbog toga što metode uzorkovanja nisu pogodne za njihov obuhvat. Pored toga, statistička istraživanja siromaštva ponekad ne omogućavaju detaljnije uvide u karakteristike siromaštva različitih kategorija stanovništva definisanih, na primer, prema polu, rodnoj pripadnosti, mestu stanovanja,

nivou obrazovanja, etnicitetu, invaliditetu, migrantskom statusu i slično. Razlog nekada leži u tome što istraživanja jednostavno ne registruju neke karakteristike, nekada je reč o malim uzorcima, a ponekad se podaci prosto ne publikuju.

Definisanje domaćinstva kao jedinice merenja siromaštva

Definicija privatnih domaćinstava koja je izložena u Preporukama za popis stanovništva i domaćinstava 2010. godine Konferencije evropskih statističara (Canberra group, 2011), definiše domaćinstvo kao: (a) osobu koja živi sama u posebnoj stambenoj jedinici ili koja kao stanar koristi zasebnu sobu ili sobe stambene jedinice, ali se ne pridružuje nijednom od drugih stanara stambene jedinice da bi bila deo višečlanog domaćinstva, ili (b) grupu od dveju ili više osoba koje žive u jednoj stambenoj jedinici ili delu stambene jedinice i udružuju se da bi sebi obezbedile hranu i eventualno druge osnovne potrepštine za život. Grupa može biti sastavljena samo od lica koja su u srodstvu ili od lica koja nisu u srodstvu ili od kombinacije ovih lica. Grupa može udružiti svoje prihode.

Republički zavod za statistiku, Anketa o prihodima i uslovima života, Metodološke osnove:

Domaćinstvom se smatra zajednica lica čiji članovi zajedno stanuju, hrane se i zajednički troše ostvarene prihode (višečlano domaćinstvo), samac koji živi, hrani se samostalno i troši ostvarene prihode (jednočlano, odnosno samačko domaćinstvo). Ubrajaju se i članovi domaćinstva koji su privremeno odsutni (kraće od 12 meseci), učenici i studenti koji su na boravku van domaćinstva zbog obrazovanja (bez obzira na dužinu), lica koja rade ili se školuju u drugom mestu u zemlji ili inostranstvu, imaju ekonomske veze sa domaćinstvom ili borave u domaćinstvu više od mesec dana tokom godine, a nemaju svoje domaćinstvo (RZS, 2013).

Monetarni i nemonetarni pristupi u merenju siromaštva

Monetarni pristupi u merenju siromaštva su najčešće primenjivani i mogu da se zasnivaju na:

- 1) merenju preko dohotka i
- 2) merenju preko troškova na potrošnju.

Dohodak predstavlja tekući tok ekonomskih resursa koje domaćinstvo prima tokom vremena. Dohodak uključuje zarade, dobit od samostalnog posla, penzije, investicije i druge prihode kao što su novčana socijalna pomoć i slično.

Potrošnja predstavlja upotrebu dobara i usluga kojima se direktno zadovoljavaju potrebe. Troškovi na potrošnju predstavljaju novčanu vrednost dobara i usluga koje je domaćinstvo platilo u određenom vremenskom periodu.

Prilikom merenja siromaštva *na osnovu dohotka*, od izuzetnog je značaja kako se definiše dohodak, odnosno šta on sve obuhvata. Ukoliko se shvati preusko i recimo poistoveti sa primanjima od zaposlenja ili penzija, a ne obuhvati i druga primanja, može da dovede do toga da se veći broj domaćinstava nađe ispod linije siromaštva. Danas je u primenjenim istraživanjima uglavnom prihvaćena definicija koja je uspostavljena na 17. Međunarodnoj konferenciji statističara u oblasti rada (ILO, 2004). Prema ovoj definiciji, dohodak domaćinstva obuhvata sva primanja u novcu ili naturi koje dobijaju domaćinstvo ili njegovi individualni članovi na osnovu zaposlenja (u bilo kom obliku), na osnovu imovine, u okviru proizvodnje za sopstvene potrebe, novčanih socijalnih transfera ili transfera u naturi.

Prednosti pristupa merenja siromaštva na osnovu dohotka su sledeće:

- Merenjem dohotka meri se kontrola domaćinstva nad ekonomskim resursima. Dohodak omogućuje ljudima da zadovoljavaju potrebe i ostvaruju druge ciljeve u životu koji su im značajni za blagostanje i razvoj. Dohodak je „proxy“ ili posredni indikator za resurse koji su na raspolaganju pojedincima ili domaćinstvima za potrošnju ili štednju.
- Siromaštvo na osnovu dohotka može se direktno povezati sa politikama. Podaci o siromaštvu na osnovu dohotka daju dobru osnovu za osmišljavanje mera koje će novčanu socijalnu pomoć usmeriti ka najugroženijim i pokazuju koliko su pojedine grupe udaljene od linije siromaštva.

- Podaci o siromaštvu na osnovu dohotka omogućavaju da se vidi struktura dohotka, odnosno koje su vrste novčanih resursa na raspolaganju domaćinstvima, a koji resursi im manjkaju. Ti podaci mogu predstavljati osnov za kreiranje mera za smanjivanje siromaštva.
- Podaci o siromaštvu na osnovu dohotka se lakše i jeftinije prikupljaju, bilo da je reč podacima koji se prikupljaju iz administrativnih baza (o zaradama i drugim primanjima) ili istraživanja. U oba slučaja, potrebno je manje vremena i ljudskih resursa da se prikupi ova vrsta podataka, nego da se meri potrošnja (UNECE, 2017).

Slabosti ovih pristupa su sledeće:

- Veza između dohotka i životnog standarda nije uvek jednoznačna. Niski dohodak ne mora uvek biti praćen niskom potrošnjom. Na primer, domaćinstvo sa niskim dohotkom može neko vreme da održava viši životni standard trošeći štednju ili koristeći pozajmice. S druge strane, niski nivoi potrošnje nisu nužno i uvek posledica niskog dohotka, već mogu reflektovati individualne izbore ili ne-monetarna ograničenja, poput nekonzumerističkih ili štedljivih životnih stilova (na primer kupuje se samo osnovna odeća i obuća, vozi se bicikl i sl.) ili života u područjima gde se manje može trošiti na kulturne sadržaje, zabavu i rekreaciju i slično.
- Podaci o dohotku su osetljivi na kratkoročne fluktuacije dohotka kod nekih grupa, poput samozaposlenih, sezonskih radnika, poljoprivrednika, privremeno zaposlenih. Te fluktuacije u dohotku ne moraju se reflektovati na životni standard. Tako, recimo, ako se meri dohodak prethodnog meseca van sezone poljoprivrednih radova, neće se moći objasniti odnos životnog standarda i aktuelnog dohotka. Zato se i dohodak najčešće meri na godišnjem nivou kako bi se eliminisali efekti ovih fluktuacija.
- Teškoće se javljaju i u vezi sa merenjem neformalnih zarada ili drugih novčanih transakcija, poput pozajmica ili neformalne novčane pomoći koju domaćinstvo dobija od rođaka ili prijatelja i slično.
- Postoji tendencija da ljudi tokom istraživanja prijavljuju niže prihode nego što su stvarni, iz različitih razloga, bilo zato što su neke prihode koje su stekli ranije tokom godine zaboravili ili oni čine mali deo u ukupnim prihodima, ili se jednostavno ne osećaju prijatno da iznose informacije o svojim prihodima i novčanoj situaciji (UNECE, 2017).

- Kada se siromaštvo meri prema dohotku, fokus je sužen jer merenje ne reflektuje one aspekte siromaštva koji su povezani sa pristupom obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, vodi i slično.

Države članice EU nastoje da u praćenju siromaštva kombinuju podatke o dohotku iz istraživanja o prihodima i uslovima života (engl. *Statistics on income and living conditions*, skraćeno SILC), koje predstavlja glavno istraživanje za praćenje siromaštva i socijalne isključenosti, i administrativnih podataka. Na taj način se smanjuju troškovi istraživanja, ali se dobijaju tačniji podaci, pošto ispitanici često potcenjuju ili prikrivaju prihode. Administrativni podaci koji se koriste za ove potrebe su registri stanovništva, poreski registri, podaci socijalnog i zdravstvenog osiguranja, podaci iz obrazovnog sistema i slično.

U Italiji se ova metodologija razvija od 2004. godine (Conso- lini, Donatiello, 2013). Podaci iz istraživanja se povezuju sa administrativnim podacima preko ključa koji zapravo predstavlja poreski broj koji italijanske poreske vlasti dodeljuju svakom građaninu. Rezultati primene ove metodologije pokazuju da kada se integrišu podaci iz istraživanja i administrativni podaci, dobije se viši prosečan dohodak (35,036 EUR umesto 23,454 EUR, iznos koji je dobijen samo na osnovu istraživanja), kao i viša medijana dohotka (29,611 EUR umesto 19,676 EUR). Stoga je i izmerena stopa rizika od siromaštva niža kada se integrišu podaci iz istraživanja sa administrativnim podacima (19,6% prema 21,2%), a istovremeno, niži je i Džini koeficijent kojim se mere nejednakosti u dohotku (0,30 umesto 0,33). Ove razlike se objašnjavaju time da ispitanici često zaborave da tokom istraživanja navedu neke sekundarne i manje prihode (UNECE, 2017: 42).

Drugi pristup u merenju siromaštva usmeren je na *potrošnju*. Prema OECD¹² Okviru za statistiku o distribuciji dohotka, potrošnje i bogatstva (OECD, 2013), troškovi na potrošnju predstavljaju „vrednost potrošnje dobara i usluga koju domaćinstvo plaća kako bi neposredno zadovoljilo svoje potrebe“. Dobra i usluge se obezbeđuju na više načina:

- kupovinom na tržištu
- kao prirodni dohodak koji daju poslodavci ili na osnovu samozaposlenosti, ili sa sopstvene imovine (na primer kao renta u obliku proizvoda sa zemljišta koje domaćinstvo izdaje nekom drugom za poljoprivrednu proizvodnju)

12 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (engl. *Organisation for Economic Cooperation and Development*, skraćeno OECD).

- na osnovu sopstvene proizvodnje dobara ili usluga u domaćinstvu i
- kao deo razmene sa drugim domaćinstvima ili poslovnim akterima.

Postoje različiti koncepti merenja troškova potrošnje:

- Pristup prisvajanja polazi od pretpostavke da su dobra i usluge prisvojene, uzete, bez obzira na to da li je za njih plaćeno novcem ili ne i bez obzira na to da li su upotrebljeni, potrošeni ili ne
- Upotrebni pristup uzima u obzir dobra i usluge samo kada su upotrebljeni, bez obzira na to da li su plaćeni ili dobijeni.

OECD preporučuje primenu prvog pristupa iz praktičnih razloga, a najčešće su razlike u rezultatima primene prvog i drugog pristupa male.

Prednosti merenja siromaštva prema potrošnji su sledeće:

- bolje reflektuje materijalni životni standard
- manje se osećaju efekti kratkoročnih fluktuacija nego što je to slučaj sa dohotkom koji se oslanja pretežno na sezonske ili privremene poslove i
- kvalitet podataka se ocenjuje kao bolji, naročito za domaćinstva najnižih prihoda (na primer Meyer, Sullivan, 2011; Brewer, O'Dea, 2012, nav. prema UNECE, 2017).

Kao slabosti ovog pristupa ističu se:

- Sakrivanje određenih oblika potrošnje od strane ispitanika, posebno onih koji su nelegalni (na primer upotreba narkotika, prostitucije) ili onih koji nisu socijalno prihvatljivi (potrošnja alkohola, kockanje i sl.).
- Neregularni troškovi na dobra visoke vrednosti. Dok dnevnici kojima se registruje potrošnja tokom istraživanja mogu precizno i detaljno beležiti potrošnju hrane, pića, troškova na prevoz, mogu izostaviti kupovinu vrednih roba i usluga koje su manje učestale.
- Ne daju tako jednoznačne informacije za politike smanjenja siromaštva i mere socijalne zaštite, jer odnos između obrazaca potrošnje i dohotka nije jednostavan, kao što je već ranije pomenuto.
- Istraživanja koja primenjuju metode merenja životnog standarda preko potrošnje su složena i skupa.

Merenje ekstremnog i apsolutnog siromaštva

Ekstremno siromaštvo se globalno shvata kao najteži oblik siromaštva kojim je direktno ugrožen biološki opstanak ljudi i meri se primenom metodologije Svetske banke koja postavlja prag siromaštva na nivo od 1,90 USD (2011 PPP) dnevno. Ekstremno siromaštvo se uglavnom prati u nerazvijenim zemljama. U okviru koncepta apsolutnog siromaštva, ekstremno siromaštvo se definiše u odnosu na liniju hrane, odnosno obuhvata sve pojedince koji ne mogu da zadovolje ni osnovne potrebe za hranom.

Metode merenja apsolutnog siromaštva su najčešće primenjivan pristup širom sveta. Način na koji se definiše linija apsolutnog siromaštva zavisiće od specifične metodologije. Varijacije u pristupu merenja apsolutnog siromaštva su prisutne u svakom koraku metoda merenja, što stvara mnoštvo različitih varijanti.

U osnovi ova metoda se zasniva na proceni troškova za ishranu koja je u skladu sa standardima adekvatne ishrane i koja definiše broj kalorija prema ekvivalentnoj odrasloj osobi po danu. Na ovaj iznos dodaju se troškovi drugih osnovnih dobara, kao što su odeća i stanovanje, i tako se dobija linija apsolutnog siromaštva.

U određivanju cene potrošačke korpe primenjuje se jedna od dveju osnovnih metoda: definiše se precizno korpa prehrambenih namirnica i onda se utvrdi njena cena, ili se proceni cena hrane bez eksplicitnog izlistavanja njenog sadržaja.

Konstruisanje eksplicitne korpe hrane. U okviru ovog pristupa, eksplicitna korpa hrane sadrži namirnice koje su specifikovane prema vrsti i težini (na primer 0,25 kg mesa, 0,03 kg šećera itd.), a koje su dovoljne da zadovolje nutritivne potrebe za hranom prema predefinisanim kilokalorijama po ekvivalentnoj odrasloj osobi po danu. Konverzija se vrši prema takozvanoj tabeli sastava hrane, koja se razlikuje između zemalja kako bi bila prilagođena specifičnim uslovima. Sadržaj korpe hrane zavisi od izbora referentne populacije. Pošto je cilj da se identifikuju i prebroje osobe koje su izložene siromaštvu, referentna populaciju obično obuhvata najniži percentil domaćinstava na osnovu troškova potrošnje prema ekvivalentnom odraslom.

Cena po kilokaloriji. U okviru ovog metoda se izbegava definisanje potrošačke korpe. Umesto toga se izračunava ukupna potrošnja i ukupan kalorijski sadržaj svih namirnica koje konzumira referentna populacija. Na osnovu ove dve kategorije procenjuje se cena po kilokaloriji. Kada se ta cifra pomnoži sa minimumom neophodne energije, dobija se procena linije siromaštva koja se zasniva na ishrani. Jednom kada se izračuna cena po kilokaloriji, lako se

izračunavaju linije siromaštva za različite nivoe unosa kalorija. Međutim, ovakav pristup zahteva širu konverziju u energetske ekvivalente pošto ciljna populacija konzumira više različitih namirnica.

U primeni metodologije merenja siromaštva prema konceptu apsolutnog siromaštva prisutni su različiti izazovi. Jedan od izazova odnosi se na problem sadržaja korpe osnovnih dobara i usluga tokom vremena i u različitim društvenim kontekstima. Resursi koji se mogu smatrati osnovnim u periodu ranog 20. veka neće biti relevantni krajem veka. Stoga se otvara i važno pitanje koliko često treba revidirati ovu korpu osnovnih dobara i usluga.

Merenje relativnog siromaštva

Relativno siromaštvo se najčešće meri preko dohotka, mada može da se meri i preko potrošnje. Ovo je pristup koji je danas dominantan u Evropskoj uniji, pa i Srbiji koja svoja statistička praćenja usklađuje sa EU. Reč je o *Statistici prihoda i uslova života Evropske unije* (engl. *EU Statistics on Income and Living Conditions*, skraćeno EU-SILC) koja predstavlja pre zajednički okvir za praćenje siromaštva nego zajedničko istraživanje, i omogućava potpunu uporedivost podataka Republike Srbije i zemalja članica EU. To znači da okvir definiše zajedničke procedure, koncepte i klasifikacije, kao i listu usaglašenih varijabli koje države prenose u Eurostat.

EU-SILC se zasniva na višedimenzionalnom instrumentu koji je pretežno usmeren na dohodak, ali prikuplja i podatke o stanovanju, zdravlju, demografiji, obrazovanju i materijalnoj deprivaciji, kako bi bilo omogućeno merenje multidimenzionalnog fenomena siromaštva i socijalne isključenosti. Ovaj koncept postao je posebno relevantan u Evropi kako se ona ekonomski razvijala i kako je standard u društvu postao relativno visok za većinu stanovnika. Ovo stanje sociolozi su objašnjavali sintagmom „društvo u kome je prevaziđena oskudica“ (engl. *post-scarcity society*). U takvom društvu smanjen je broj ljudi koji živi u ekstremnom siromaštvu i mnogo relevantnije postaje pitanje koliko građana ne može da učestvuje u životnim obrascima koji su uobičajeni za to društvo.

Dohodak predstavlja *ukupni raspoloživi dohodak* koji je zapravo ukupan bruto dohodak domaćinstva (koji uključuje zarade zaposlenih i samozaposlenih, privatne penzije, socijalne transfere i druge izvore dohotka) umanjen za plaćene transfere (porez na dohodak i socijalne doprinose).

Prema ovoj metodologiji siromaštvo se prati na osnovu dohotka. *Stopa rizika od siromaštva* (engl. *at-risk-of-poverty-rate*,

skraćeno AROP), koja je jedan od dva osnovna indikatora, predstavlja udeo lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici nakon socijalnih transfera niži od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Ovaj procenat medijane dohotka predstavlja prag ili liniju rizika od siromaštva (Atkinson *et al.*, 2017).

Dohodak po potrošačkoj jedinici se dobija deljenjem dohotka domaćinstva sa brojem potrošačkih jedinica (ekvivalentnih odraslih) koje žive u datom domaćinstvu. U ovakvoj metodologiji nemaju svi članovi domaćinstva jednaku „težinu“, odnosno jednaku vrednost kao potrošačka jedinica. To je zbog dva razloga: zato što deca troše manje od odraslih i zato što se neki troškovi dele među članovima domaćinstva (na primer troškovi stanovanja i korišćenja automobila). Zato se broj članova domaćinstva pretvara u broj potrošačkih jedinica prema posebnoj formuli. U Srbiji se koristi modifikovana skala ekvivalencije OECD-a. Prema ovoj skali, prvi odrasli član domaćinstva dobija vrednost 1, ostali odrasli članovi stari 14 i više godina vrednost 0,7, a deca ispod 14 godina vrednost 0,5. Ukupna potrošnja domaćinstva deli se na broj koji čini zbir potrošačkih jedinica u jednom domaćinstvu i na taj način se utvrđuje da li se ono nalazi ispod linije siromaštva.

Drugi ključni indikator je *stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti* (engl. at-risk-of-poverty-and-social-exclusion, skraćeno AROPE), koja ukazuje na udeo pojedinaca koji su u riziku od siromaštva ili su izrazito materijalno deprivirani ili žive u domaćinstvima niskog radnog intenziteta. *Materijalna deprivacija* predstavlja nemogućnost pojedinaca ili domaćinstava da zadovolje potrebe i priušte dobra koja se u njihovom društvu smatraju uobičajenim. *Izražena materijalna deprivacija* definisana je kao prinudna nemogućnost pojedinaca ili domaćinstava da priušte četiri od devet navedenih stavki: da se plati kirija, hipoteka ili računi za stanovanje, da se adekvatno ugrije stambeni prostor, da se pokriju neočekivani troškovi, da se redovno jede meso ili proteini, da se ode na odmor, da se priušti televizijski aparat, mašina za pranje veša, automobil ili telefon (Eurostat, 2021). Konačno, domaćinstva veoma niskog intenziteta rada¹³ su domaćinstva u kojima su članovi radnog uzrasta (18–59 godina, isključujući studente u uzrastu

13 Intenzitet rada predstavlja broj meseci u kojima su svi radno sposobni članovi domaćinstva radili u referentnom periodu u odnosu na hipotetički broj meseci u kojima su članovi domaćinstva mogli raditi. Intenzitet rada može biti veoma nizak (0–0,20), nizak (0,20–0,45), srednji (0,45–0,55), visok (0,55–0,85) i veoma visok (0,85–1). Veoma nizak intenzitet rada se odnosi na domaćinstva u kojima su radno sposobni članovi radili manje od 20% od ukupnog broja meseci u kojima su mogli raditi tokom referentnog perioda (RZS, 2013).

18–24 godine) radili manje od 20% svog potencijala tokom prethodnih 12 meseci.

Aktuelna metodologija za praćenje socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva u Republici Srbiji (Mladenović, ur., 2017) predstavlja verziju koja je poslednji put revidirana u saradnji ekspertskeg tima SIPRU-a i UNICEF-a 2016. i 2017. godine. Prema ovoj metodologiji socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva se prate i preko devet domena socijalnog uključivanja: socijalne zaštite i sigurnosti, siromaštva, nejednakosti, materijalne deprivacije, zaposlenosti, obrazovanja, zdravlja, dugotrajne nege, penzijskog sistema, socijalne i dečije zaštite i kvaliteta života.

Multidimenzionalno siromaštvo

Danas mnoge države koriste indeks višedimenzionalnog siromaštva (engl. *Multidimensional Poverty Index*, skraćeno MPI) Ujedinjenih nacija kako bi pratile stanje siromaštva u svojoj zemlji, ali i napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja. MPI je konstruisala grupa stručnjaka u okviru Oksfordske inicijative za siromaštvo i humani razvoj (engl. *Oxford Poverty and Human Development Initiative*). Indeks obuhvata pokazatelje iz triju oblasti, koje zapravo predstavljaju tri dimenzije ljudskog blagostanja: zdravlje, obrazovanje i životni standard. Svaka od dimenzija obuhvata nekoliko indikatora. U dimenziji zdravlja prate se uhranjenost i smrtnost dece. U dimenziji obrazovanja prate se pohađanje škole i dužina školovanja. U dimenziji životnog standarda prate se vrsta goriva koja se koristi za kuvanje, pristup kanalizaciji, pijaćoj vodi, električnoj energiji, stanovanju i imovini.

Indeks višedimenzionalnog siromaštva meri siromaštvo na nivou pojedinca. Ukoliko je osoba uskraćena na trećini ili više indikatora, prema ovom pokazatelju se smatra višestruko siromašnom. Opseg ili intenzitet siromaštva se takođe meri srazmerom deprivacija koje doživljavaju. Ovaj indeks ukazuje na to koje su grupe siromašne u svetu, te kakva je njihova „struktura siromaštva“, odnosno u čemu oskudevaju. Omogućuje poređenja između država i regiona u svetu, kao i unutar država prema različitim karakteristikama, poput etničke pripadnosti, mesta stanovanja, starosti, pola i sličnog.

Indeks višedimenzionalnog siromaštva na više načina podržava Agendu za održivi razvoj do 2030. godine:

- *Ne izostaviti nikoga iz razvoja.* Prati napredak u smanjenju siromaštva kod različitih društvenih grupa, omogućujući da se prati i stanje kod najsiromašnijih, u skladu sa ključnim

principom Agende „ne izostaviti nikoga iz razvoja“. Indeks omogućuje razvrstavanje prema regionima, po stepenu urbanosti, čime se mogu pratiti urbano i ruralno siromaštvo, i prema različitim grupama poput etničkih grupa.

- *Praćenje napretka*. Indeks služi da se prati i poredi siromaštvo tokom vremena.
- *Integrirane i koordinisane politike*. Omogućuje da se ispituju efekti politika smanjenja siromaštva, ali i razvojnih politika, i da se na osnovu toga politike revidiraju tako da omoguće bolje efekte.
- *Univerzalna relevantnost*. Indeks je primenjiv u svim kontekstima, a istovremeno omogućava da se informacije dobijene na osnovu ovog indeksa koriste za definisanje politika koje uvažavaju specifični kontekst država (UNECE, 2017).

Merenje nejednakosti

Merenje nejednakosti je složen statistički zahvat. U javnim dokumentima se najčešće spominju dve mere – odnos S80/S20 i Džini koeficijent (engl. *Gini coefficient*). Odnos S80/S20 je odnos ukupnog ekvivalentnog prihoda 20% populacije jedne zemlje sa najvišim prihodima, prema ukupnom ekvivalentnom prihodu 20% populacije sa najnižim prihodima. Što je veći ovaj odnos, veće su nejednakosti. Džini koeficijent je druga mera za praćenje nejednakosti u raspodeli prihoda, ali ovog puta cele populacije, a ne samo 20% sa najvišim, odnosno najnižim prihodom. Džini koeficijent se kreće u rasponu od 0 do 1. Kada bi njegova vrednost bila 0, to bi značilo da je postignuta idealna jednaka raspodela prihoda i da svi stanovnici imaju isti prihod. S druge strane, kada bi Džini koeficijent bio 1, to bi značilo da jedna osoba prima sav raspoloživi prihod u jednoj zemlji, odnosno da je postignuto stanje savršene nejednakosti. Kao što podaci za EU pokazuju, Džini koeficijent je u korelaciji sa relativnim siromaštvom. U proseku, zemlje manjih nejednakosti imaju i manje stope siromaštva i obrnuto. To, između ostalog, ukazuje i na jake redistributivne mehanizme.

Vrednost kvartilnog odnosa u Srbiji je rasla u periodu od 2013. do 2016. godine, kada je dostigla nivo od 11,02. Nakon toga, kvartilni odnos u Srbiji se smanjuje i u 2019. godini je iznosio 6,46. Drugim rečima, najbogatijih 20% ima 6,46 puta viši ukupni dohodak od najsiromašnijih 20% u Srbiji. Ovaj odnos je niži u Severnoj Makedoniji i iznosi 5,56, što znači da je nejednakost dohoda na nižem nivou nego u Srbiji. Kvartilni odnos je takođe niži i u zemljama EU, i u 2019. godini je iznosio 5,09.

Tabela 1.3.
Kvintilni odnos S80/S20

Mera	Zemlje/EU	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Odnos S80/S20	Evropska unija (EU6–1958, EU9–1973, EU10–1981, EU12–1986, EU15–1995, EU25–2004, EU27–2007, EU28–2013, EU27–2020)	5	5,2	5,22	5,16	5,08	5,12	5,09	:
	Evropska unija – 27 zemalja (od 2020)	5,05	5,22	5,22	5,16	5,03	5,05	4,99	4,90
	Crna Gora	8,54	7,27	7,48	7,38	7,57	7,37	6,72	5,96
	Severna Makedonija	8,37	7,22	6,62	6,63	6,38	6,16	5,56	5,92
	Turska	8,7	8,35	8,61	8,65	8,68	8,66	8,35	9,20
	Srbija	8,59	9,41	10,7	11,02	9,38	8,58	6,46	6,06

Izvor: Eurostat, šifra: ilc_di11

Džini koeficijent je druga mera za praćenje nejednakosti u raspodeli dohotka, ali ovog puta cele populacije, a ne samo 20% sa najvišim, odnosno najnižim dohotkom. Džini koeficijent se kreće u rasponu od 0 do 1. Kada se Džini prezentuje u procentima (%), onda se kreće u rasponu od 0 do 100. Kada bi njegova vrednost bila 0, to bi značilo da je postignuta idealna jednaka raspodela dohotka i da svi stanovnici imaju isti dohodak. S druge strane, kada bi Džini bio 1, to bi značilo da jedna osoba prima sav raspoloživi dohodak u jednoj zemlji, odnosno da je postignuto stanje savršene nejednakosti gde jedan dobija sve, a svi ostali ništa. Kao što podaci za EU pokazuju, Džini koeficijent je u korelaciji sa relativnim siromaštvom. U proseku, zemlje manjih nejednakosti imaju i niže stope siromaštva i obrnuto. To, između ostalog, ukazuje i na jake redistributivne mehanizme.

Džini koeficijent je u Republici Srbiji rastao u periodu od 2013. do 2015. godine, kada je iznosio čak 40. Posle 2015. godine Džini koeficijent je u blagom padu u Srbiji i 2019. godine je iznosio 33,3. Ova vrednost koeficijenta govori da je nejednakost dohotka u Srbiji na višem nivou nego u zemljama EU, pa i u odnosu na Severnu Makedoniju.

Tabela 1.4.
Džini koeficijent, 2013–2020 (u %)

Mera	Zemlje/EU	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Džini koeficijent	Evropska unija (EU6–1958, EU9–1973, EU10–1981, EU12–1986, EU15–1995, EU25–2004, EU27–2007, EU28–2013, EU27–2020)	30,5	31	31	30,8	30,6	30,8	30,7	:
	Evropska unija – 27 zemalja (od 2020)	30,6	30,9	30,8	30,6	30,3	30,4	30,2	30,0
	Crna Gora	38,5	36,5	36,5	36,5	36,7	34,7	34,1	32,9
	Severna Makedonija	37	35,2	33,7	33,6	32,4	31,9	30,7	31,4
	Turska	42,1	41,2	41,9	42,6	43	43	41,7	43,4
	Srbija	38	38,3	40	39,8	37,8	35,6	33,3	33,3

Izvor: Eurostat, šifra: ilc_di12

GLAVA 2

SIROMAŠTVO I SOCIJALNA ISKLJUČENOST U SRBIJI

U ovom poglavlju bavimo se istraživanjima i praćenjem siromaštva i socijalne isključenosti. Pošto smo definisali koncepte i pojmove i upoznali se sa različitim metodologijama istraživanja i merenja siromaštva i socijalne isključenosti, prikazaćemo stanje u Srbiji, prema različitim metodama merenja, dimenzijama i pokazateljima. U pojedinim aspektima, stanje u Srbiji biće prikazano u poređenju sa EU i zemljama regiona koje su kandidati za članstvo u EU. Nastojaćemo da odgovorimo na sledeća pitanja:

- Koliko je rasprostranjeno apsolutno siromaštvo u Srbiji i koje grupe su najviše izložene ovakvom siromaštvu?
- Koliko je rasprostranjeno relativno siromaštvo u Srbiji i koje su grupe pod najvećim rizicima od siromaštva u njegovim različitim formama?
- Koliko je Srbija slična ili različita u rasprostranjenosti siromaštva u odnosu na prosek za EU i susedne zemlje koje su kandidati za članstvo (Crna Gora i Severna Makedonija)?
- Kakva je povezanost siromaštva i važnih oblasti socijalnog uključivanja: pristupa obrazovanju, tržištu rada, stanovanju, zdravlju?
- Kako izgledaju specifični problem siromaštva i obrasci socijalne isključenosti različitih marginalizovanih ili rizičnih grupa?

Apsolutno siromaštvo u Srbiji

Kretanje i karakteristike apsolutnog siromaštva u Srbiji

Više od tri decenije nakon pada Berlinskog zida, *period socijalizma* se u Srbiji i dalje pamti kao period blagostanja i socijalne sigurnosti. Vlasti su bile opredeljene za ekonomski rast koji će pratiti i poboljšanje životnih uslova za sve. Ovi ciljevi ostvarivani su mešavinom različitih javnih mera, od spoljne politike, preko ekonomije, do socijalne politike.

Bivša Jugoslavija uživala je značajnu međunarodnu finansijsku pomoć. Na primer, samo u periodu od 1950. do 1955. godine dobila je pomoć u iznosu od najmanje 14 milijardi današnjih dolara (Vuković, 2017a: 83). Razvijani su sistemi zdravstvene, penzione i socijalne zaštite i javnog obrazovanja. Usluge su bile relativno niskog kvaliteta, ali dostupne najvećem delu stanovništva. Važni segmenti socijalne politike – briga o deci, stambena politika i materijalna podrška – sprovedeni su kroz društvena preduzeća. Ove mere su podizale materijalni standard stanovnika, ali istovremeno produbljivale socio-ekonomske razlike. Dobitnici ovih mera bili su rukovodioci, stručnjaci i zaposleni u profitabilnim granama, a gubitnici – poljoprivrednici i nisko kvalifikovani radnici. Uprkos svemu, stope siromaštva bile su visoke i početkom devedesetih godina 20. veka iznosile su 19,5% u Srbiji bez pokrajina, 6% u Vojvodini i neverovatnih 81,9% na Kosovu i Metohiji (Pošarac *et al.*, 1992).

Ekonomska politika koju su tadašnje vlasti sprovodile bila je neodrživa na duge staze. Ona se zasnivala na ekonomski neefikasnim sistemima planske ekonomije i radničkog samoupravljanja i zaduživanja kod međunarodnih kreditora. Radnici vlasnici nalazili su se u sukobu između dveju suprotstavljenih interesa – da se prihodi investiraju u razvoj ili u potrošnju, što je interes vlasnika, ili da se prihodi preraspodele kroz plate i beneficije, što im je bio interes kao radnika. U takvim uslovima, preduzeća su nedovoljno sredstava usmeravala u razvoj, tako da su postepeno počela da zaostaju – u pogledu tehnologija, organizacije rada, osvajanja novih tržišta i proizvoda itd. (Pejovich, 1984).

Nedostaci domaće privrede nadomeštavani su zaduživanjem u inostranstvu. Primera radi, u periodu od 1965. do 1981. godine međunarodni dug porastao je sa 0,9 na 22 milijarde, a samo u poslednjih šest godina pozajmljeno je 16 milijardi dolara. Između 1970. i 1979. godine, bruto domaći proizvod po glavi stanovnika rastao je 5,1% godišnje u konstantnim cenama iz 1972. godine, ali je strani dug rastao punih 20% godišnje (Lempi, 2004: 285).

Zahvaljujući ovakvoj politici, sedamdesete godine ostale su u kolektivnom sećanju kao vrhunac zlatnog doba socijalizma. Ali već krajem te i početkom naredne decenije, država više nije mogla da se zadužuje usled skoka kamata i naftne krize, tako da početak osamdesetih godina označava početak dužničke i kulminaciju ekonomske krize.

Poslednje decenije socijalizma obeležila je duboka *politička i ekonomska kriza*. Uprkos politici pune zaposlenosti koju su vlasti vodile decenijama, čak i po cenu smanjenih investicija i prekomerne javne potrošnje, nezaposlenost je s vremenom postajala sve veći problem. Na nivou Srbije, 1971. godine stopa nezaposlenosti iznosila je 8,2%, početkom osamdesetih 15,5%, a 1990. godine čitavih 19,5% (Pošarac *et al.*, 1992). Slične tendencije važe i za stope siromaštva, a posebno oštar rast siromaštva beleži se krajem osamdesetih, kada se produbljuju ekonomska i politička kriza u bivšoj Jugoslaviji.

Uprkos neslavnom ekonomskom krah, socijalizam je bio period ubrzane modernizacije Srbije i Jugoslavije. Udeo poljoprivrednog stanovništva konstantno je opadao od kraja rata (67% 1953. godine) do raspada Jugoslavije (30% 1991. godine). Intenzivno je građena privredna, saobraćajna i socijalna infrastruktura, uključujući i najveći deo savremenih obrazovnih, kulturnih, naučnih, socijalnih i državnih institucija u Srbiji. U prvim decenijama posleratnog perioda rastao je i materijalni standard stanovnika. Tokom šezdesetih godina, realni dohoci rasli su po stopama od 5,4% do 7,2%, a u sedamdesetim od 0,9% do 1,5%, da bi nakon 1979. godine počeli da padaju po stopi od 6% godišnje. Tako su prosečni dohoci u 1985. godini bili niži za 28% od istih iz 1979. godine, i pali na nivo 1968. godine (Ružica, 1987: 20).

Stopa siromaštva takođe je rasla, s tim što je tada računata po metodologiji koja se razlikuje od sadašnje. Stopa siromaštva računata je preko egzistencijalnog minimuma, tako što su iz potrošačke korpe oduzeti troškovi odeće, obuće i opremanja stana (Pošarac *et al.*, 1992: 13). Period krize osamdesetih predstavlja i period produbljivanja siromaštva, a vrhunac je dostignut pred raspad Jugoslavije.

Tabela 2.1.
Siromaštvo u Srbiji bez pokrajina 1978–1990.

	1978.	1983.	1984.	1985.	1986.	1987.	1988.	1989.	1990.
Ukupno	15,3	11,1	17,7	20,6	17,1	23,1	22,9	21,0	19,5
Poljoprivredno	43,5	30,2	25,4	32,9	47,5	40,55	35,4	43,7	37,4
Mešovito	11,6	9,3	18,7	25,8	16,7	24,5	31,1	14,9	29,9
Nepoljoprivredno	4,6	6,3	14,1	13,4	18,8	17,9	16,2	18,1	14,8

Izvor: Pošarac *et al.*, 1992

Siromaštvom su posebno bili pogođeni *poljoprivrednici* – 1990. godine njihov udeo među siromašnima bio je dva puta veći nego njihov udeo u ukupnoj populaciji Srbije. Socijalno osiguranje je uglavnom proizlazilo iz zaposlenja, pa su veliki delovi poljoprivrednog stanovništva bili lišeni osnovnih socijalnih prava. Tokom socijalizma, materijalni standard *gradskih slojeva* održavan je i subvencionisanim stanarinama i smanjenim cenama energije i hrane. Ovo poslednje, uz mala investiciona ulaganja, odsustvo tržišta i slično, dodatno je pogoršalo položaj poljoprivrednika. Ipak, poljoprivrednici su mogli poboljšati svoj materijalni položaj naturalnom proizvodnjom, što je tokom devedesetih postala važna strategija opstanka, kada je došlo do naglog siromašenja većine stanovništva.

Poslednja decenija 20. veka predstavlja period izrazito dubokih promena u nekadašnjem socijalističkom bloku Centralne i Istočne Evrope. Ove promene najjednostavnije se mogu opisati kao tranzicija ili transformacija od socijalizma ka kapitalizmu (postsocijalistička transformacija).

Socijalistička društva odlikovalo je kolektivno vlasništvo nad resursima, izrazito centralizovano odlučivanje o raspodeli resursa, administrativno definisanje cena uz značajne subvencije za osnovne potrepštine kao što su hrana, stanovanje, komunalije i prevoz, puna zaposlenost uz niz socijalnih beneficija koje su davala preduzeća (briga o deci, subvencionisana ishrana, jeftina letovališta i sl.). Zvanično nije bilo nezaposlenosti, a ni siromaštva. Obrazovanje i zdravstvena zaštita bili su javni i besplatni, a socijalna zaštita bila je uglavnom distribuirana kroz preduzeća. Međutim, ova društva odlikovala je i „ekonomija nestašice“, nizak životni standard stanovništva i ograničenja slobode (Barr, 2005).

Urušavanje socijalističkih sistema 1989. godine otvorilo je vrata dubokim socio-ekonomskim promenama, koje su dovele do promene položaja različitih grupa. Grupe čiji se položaj poboljšao nazivaju se često „dobitnicima tranzicije“, dok one čiji se položaj pogoršao dobijaju etiketu „gubitnika tranzicije“. Među dobitnicima tranzicije našli su se preduzetnici (među kojima su značajan deo činili pripadnici stare socijalističke elite koji su, zahvaljujući dobrim pozicijama u starom sistemu, uspeali da se brzo prilagode novim uslovima), rukovodioci i stručnjaci, čije su visoke kvalifikacije na novom tržištu rada počele bolje da se nagrađuju. Među gubitnicima tranzicije našli su se radnici u industriji, rudarstvu, stariji radnici, osobe niskih kvalifikacija, sitni poljoprivrednici i u nekim društvima etničke manjine.

Apsolutno siromaštvo se prati u Srbiji od 2002. godine, ali je metodologija promenjena 2015. godine usled čega nije moguće pratiti trendove tokom čitavog ovog perioda. Međutim, zahvaljujući preračunavanjima starijih podataka u skladu sa novom metodologijom koju su sprovedli Republički zavod za statistiku i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU), moguće je pratiti trend promene stopa apsolutnog siromaštva za period 2006–2018. godina. Potrebno je imati na umu da za razliku od praćenja relativnog siromaštva, stanje apsolutnog siromaštva u Srbiji nije moguće pratiti u odnosu na druge zemlje zbog razlika u metodologijama.

Ipak, važni su i uvidi u kretanje siromaštva u periodu 2002–2007. godina, zbog toga što je to period u kome su u Srbiji započete reforme nakon tegobnih devedesetih godina kada je odlagana postsocijalistička transformacija i kada je zbog rata, sankcija i razaranja privrede i društva došlo do značajnog osiromašenja stanovništva. To je, takođe, period sprovođenja prve nacionalne Strategije za smanjenje siromaštva, pa je praćenje imalo za cilj i da ukaže na efekte primene mera predviđenih ovom strategijom.¹⁴ Zbog toga će ovde biti prikazani prvo podaci za period 2002–2007, a zatim i podaci sinhronizovani sa novom metodologijom za period 2006–2018. godina.

Podaci u narednoj tabeli pokazuju da je stopa apsolutnog siromaštva u Srbiji u periodu sprovođenja Strategije za smanjenje siromaštva prepolovljena. *Dok je 2002. godine 14% stanovništva ili oko milion ljudi bilo siromašno, u 2007. godini takvih je bilo*

14 Iako je Strategija za smanjenje siromaštva odavno istekla, SIPRU je nastavio da objavljuje nacionalne izveštaje o stanju siromaštva. Do sada su objavljena tri nacionalna izveštaja: SIPRU, 2011; SIPRU, 2014; SIPRU, 2018a.

6,6% ili 490.000. Pored toga smanjena je i dubina siromaštva,¹⁵ a ublažena i njegova oštrina.¹⁶

Tabela 2.2.

Osnovni indikatori apsolutnog siromaštva u Srbiji 2002–2007.

	2002.	2007.
Apsolutna linija siromaštva po potrošačkoj jedinici, u RSD	5,234	8,883
Procenat siromašnih	14,0	6,6
Dubina siromaštva, u %	3,0	1,3
Oštrina siromaštva, u %	1,0	0,4

Izvor: Krstić, 2008:10

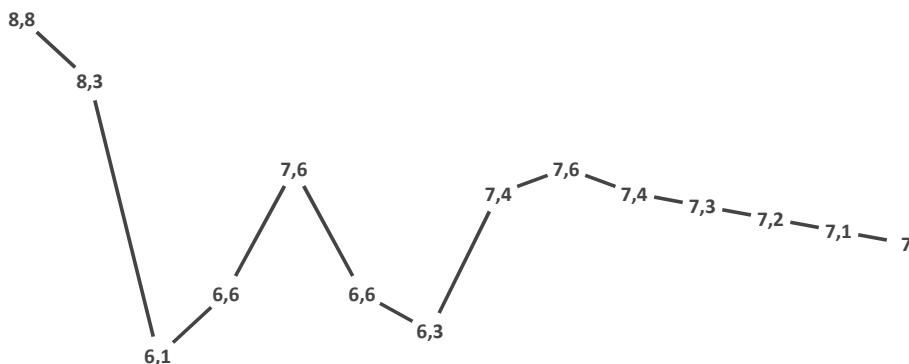
Ovaj značajan pad stope apsolutnog siromaštva posledica je ekonomskog rasta koji je pratio realan rast plata, rast penzija i drugih socijalnih transfera kao i ostalih primanja stanovništva, a posebno doznaka iz inostranstva. Ipak, ocenjeno je da su stagnacija broja zaposlenih i visoka nezaposlenost ublažili uticaj koji je ekonomski rast mogao da ima na smanjenje siromaštva (Mladenović, 2017:7; Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava, SIPRU, 2020).

Podaci za period 2006–2019. godina ukazuju na značajan pad stope apsolutnog siromaštva sa 8,8% na početku posmatranog perioda na 7,0% na kraju ovog perioda. U istom periodu došlo je do opadanja dubine siromaštva (sa 2,1% u 2006. godini na 1,2% u 2018. godini) i oštine siromaštva (sa 0,8% u 2006. godini na 0,4% u 2018. godini). Iskazano u apsolutnim brojevima, na početku posmatranog perioda bilo je nešto više od 703.000 siromašnih, dok je na kraju ovog perioda bilo nešto više od 480.000 siromašnih.

15 Dubina ili jaz siromaštva pokazuje koliko je potrošnja siromašnih udaljena od linije siromaštva. Ukupan deficit (jaz) ukazuje kolika su sredstva potrebna da bi se, u uslovima savršene targetiranosti, svima koji su siromašni potrošnja podigla na nivo praga siromaštva (SIPRU, 2018b).

16 Oštrina siromaštva uzima u obzir ne samo udaljenost od linije siromaštva već i nejednakost među siromašnima, dodeljujući veći ponder onim domaćinstvima koja su udaljenija od linije siromaštva (SIPRU, 2018b).

Grafikon 2.1.
Stope apsolutnog siromaštva 2006–2019.



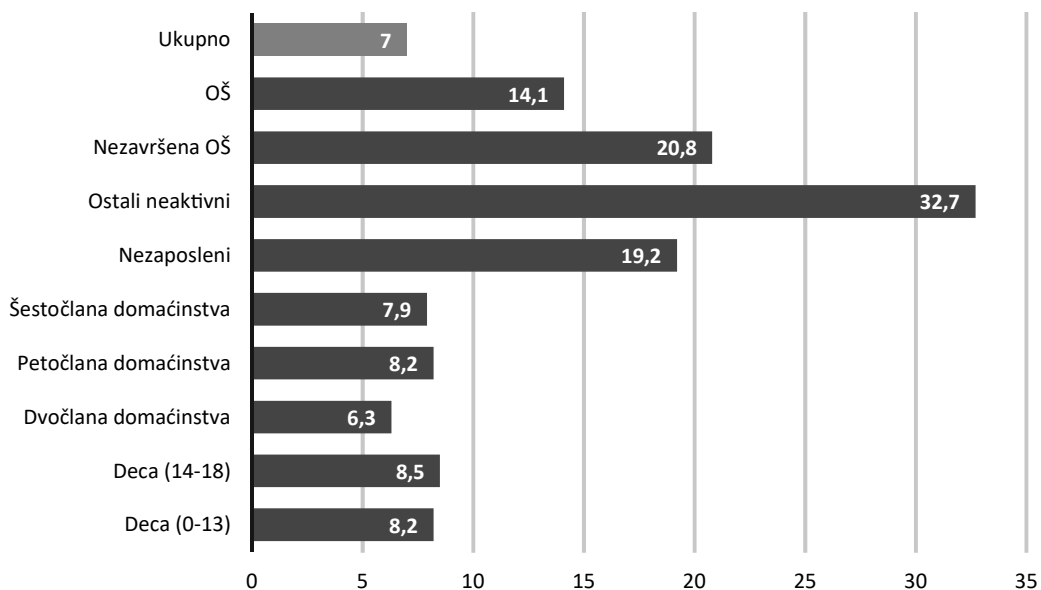
2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019

Izvor: Za 2006–2016: Mladenović, 2017:6; za 2017: SIPRU, 2018c; za 2018: SIPRU, 2018b; za 2019: SIPRU, 2020b

U 2019. godini linija apsolutnog siromaštva iznosila je 12.495 dinara mesečno po potrošačkoj jedinici. Osnovni profil siromaštva se nije značajnije promenio u odnosu na prethodne posmatrane godine. Siromaštvo je ostalo znatno više rasprostranjeno u vangradskim nego u gradskim područjima (10,3% prema 4,8%). Regionalne razlike su izražene, sa najnižim stopama apsolutnog siromaštva u beogradskom regionu (3,9%), a najvišim u Regionu južne i istočne Srbije (11,8%) (SIPRU, 2020c).

U pojedinim grupama stanovništva apsolutno siromaštvo je natprosečno prisutno. Višu stopu apsolutnog siromaštva od proseka za Srbiju imaju deca (0–18), osobe bez kvalifikacija, nezaposlene i neaktivne osobe (isključujući penzionere), mnogočlana domaćinstva, ali i dvočlana domaćinstva, najverovatnije zbog domaćinstava jednoroditeljskih porodica sa jednim detetom i starijih parova u vangradskim područjima.

Grafikon 2.2.
Stopa apsolutnog siromaštva u 2019. godini
za izabrane grupe lica



Izvor: SIPRU 2020b; SIPRU 2020c

Na početku posmatranog perioda bio je izražen rodni jaz u siromaštvu. On se ispoljavao preko više stope apsolutnog siromaštva među ženama nego muškarcima. Na kraju posmatranog perioda, međutim, rodni jaz nije zabeležen.

Tabela 2.3.
Procenat siromašnih prema polu, 2006–2020.

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Muškarci	8,5	8	6,1	6,7	7,8	6,5	6,3	7,4
Žene	9,1	8,5	6	6,5	7,4	6,7	6,3	7,4
	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	
Muškarci	7,7	7,5	7,3	7,4	7,3	6,9	6,6	
Žene	7,5	7,4	7,3	7	7,3	7,2	7,2	

Izvor: SIPRU, s.a. – b

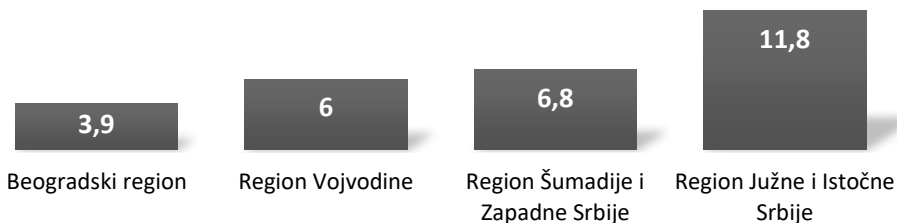
Na smanjenje stope apsolutnog siromaštva značajno utiču socijalni transferi, posebno penzija, kao i proizvodnja dobara za sopstvene potrebe.¹⁷ U 2018. godini socijalni transferi su smanjili stopu siromaštva za 28%. Ukoliko ne bi bilo ovih transfera, stopa apsolutnog siromaštva bi iznosila 9,9%, odnosno bilo bi 195.000 siromašnih lica više. Ukoliko i penzije uračunamo u socijalne transfere, uticaj na siromaštvo je još značajniji. Bez penzija i drugih socijalnih transfera oko trećine stanovništva bi bilo siromašno (36,4%). Napokon, da nije proizvodnje za sopstvene potrebe, stopa apsolutnog siromaštva bi iznosila oko 8,8%, odnosno bilo bi oko 120.000 više siromašnih (SIPRU, s.a. – b).

Regionalne karakteristike apsolutnog siromaštva

Kao što je naznačeno, siromaštvo nije regionalno ravnomerno distribuirano. Podaci za 2019. godinu ukazuju na velike razlike između regiona.

Grafikon 2.3.

Stopa apsolutnog siromaštva prema regionima, 2018. godine



Izvor: RZS, SIPRU, 2018d

17 Proizvodnja dobara za sopstvene potrebe obuhvata proizvode koje domaćinstvo proizvede i potroši. Reč je najčešće o poljoprivrednoj proizvodnji za sopstvene potrebe. Socijalni transferi su definisani na osnovu upitnika Ankete o potrošnji domaćinstava. U obračun socijalnih transfera uključene su sledeće komponente prihoda: (1) primanja na osnovu zdravstvenog osiguranja (naknada za bolovanje i sl.); (2) porodiljsko odsustvo i odsustvo sa rada radi nege deteta; (3) socijalna pomoć, dodaci i druga primanja na osnovu socijalne zaštite (novčana socijalna pomoć, nega i pomoć drugog lica, roditeljski dodatak i sl.); (4) primanja na ime materijalnog obezbeđenja nezaposlenih i privremeno nezaposlenih lica; (5) lična, porodična invalidnina i dodaci na osnovu invalidnosti, civilni invalidi rata i učesnici rata; (6) primanja na ime alimentacije, izdržavanja; (7) dečiji dodatak; (8) stipendije đaka i studenata, naknade za učenike škola za kvalifikovane radnike, nagrade i slično.

Podaci za period 2006–2020. godina pokazuju ne samo da je apsolutno siromaštvo kontinuirano najviše rasprostranjeno u Regionu južne i istočne Srbije, već da se, za razliku od drugih regiona u kojima se stopa siromaštva smanjuje, u ovom regionu zapravo povećava. To je posledica višestrukih uzroka, poput izrazito negativnih demografskih trendova u formi depopulacije, migriranja mladih naročito iz ruralnih područja ovog regiona, izraženih procesa starenja stanovništva, najniže zaposlenosti a najviše nezaposlenosti i neaktivnosti stanovništva u poređenju sa drugim regionima i drugog (RZS, 2020a; Gavrilović, ur., 2020).

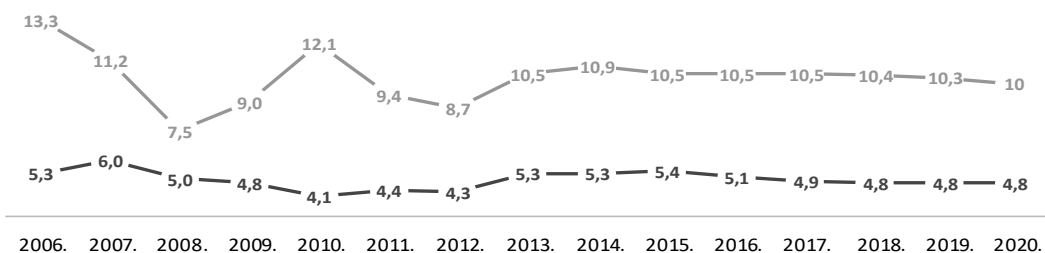
Tabela 2.4.
Stope apsolutnog siromaštva ukupno za Srbiju i prema regionima, 2006–2020, u %

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Srbija	8,8	8,3	6,1	6,6	7,6	6,6	6,3	7,4	7,6	7,4	7,3	7,2	7,1	7,0	6,9
Beogradski region	4,3	2,4	2,9	3,6	3,8	3,7	3,1	4,9	4,0	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	4,0
Region Vojvodine	8,7	11,9	6,8	4,9	5,9	6,2	6,1	5,2	6,8	6,5	6,3	6,2	6,0	6,0	5,9
Region Šumadije i zapadne Srbije	10,2	7,6	4,0	3,9	5,7	5,4	4,5	6,3	6,7	6,6	6,6	6,8	6,8	6,9	7,0
Region južne i istočne Srbije	11,4	10,7	10,7	15,0	15,5	11,3	11,8	14,7	13,5	13,1	12,8	12,1	11,9	11,8	11,1

Izvor: SIPRU, s.a. – b

Apsolutno siromaštvo je kontinuirano više rasprostranjeno u vangradskim područjima nego u gradskim područjima.

Grafikon 2.4.
Procenat siromašnih prema tipu naselja, 2006–2020.



Izvor: SIPRU, s.a. – b

Relativno siromaštvo

Stope rizika od siromaštva i grupe pod rizikom

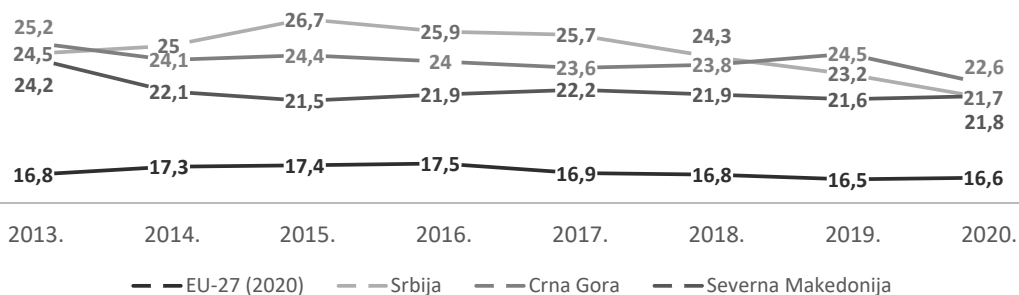
Stopa rizika od siromaštva predstavlja pokazatelj finansijskog siromaštva, za razliku od stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti kojom se meri multidimenzionalno siromaštvo. Kao što je objašnjeno u poglavlju o različitim metodama merenja siromaštva, ova stopa predstavlja udeo lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici nakon socijalnih transfera niži od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici. Ovaj procenat medijane dohotka predstavlja prag, odnosno liniju rizika od siromaštva, a u Srbiji je u 2019. godini linija siromaštva bila na nivou 19.381 RSD za jednočlano domaćinstvo.

Praćenje relativnog siromaštva u Srbiji započeto je 2013. godine, u skladu sa procesima pridruživanja Evropskoj uniji u kojoj je ova metodologija zajednički okvir za praćenje siromaštva i socijalne isključenosti država članica. Podaci za period 2013–2020. godina pokazuju da se stopa rizika od siromaštva u Srbiji kontinuirano smanjuje od 2015. godine i da je u 2019. godini najniža otkad se računa. To je upravo period kada su nakon više godina nepovoljnih ekonomskih kretanja usled globalne ekonomske krize iz 2008. godine uspostavljeni kontinuirani pozitivni trendovi – pozitivna stopa ekonomskog rasta, rast zaposlenosti i slično, što se odrazilo i na smanjenje finansijskog siromaštva.

Kada se finansijsko siromaštvo u Srbiji posmatra u međunarodnom okviru, zapaža se da je stopa rizika od siromaštva u Srbiji znatno viša nego što je prosečna stopa za EU-27 (2020), a slična je stopama susednih država sa kojima deli status kandidata za članstvo u EU – Crne Gore i Severne Makedonije.

Rizici od siromaštva nisu ravnomerno raspoređeni u stanovništvu. Pojedine grupe su izložene znatno višim rizicima od drugih, u zavisnosti od starosti, obrazovanja, položaja na tržištu rada (sadašnjeg ili prošlog) i sličnog. Kao i u slučaju apsolutnog siromaštva, deca i mladi su izloženi višim rizicima od relativnog siromaštva. U ovim grupama kontinuirano se beleže najviše stope rizika od siromaštva, mada se kod mladih (18–24) registruje pad stope rizika od siromaštva između 2018. i 2019. godine, i približavanje stopi odraslih. Osobe starije od 65 godina imaju kontinuirano najniže stope rizika od siromaštva, a to se najviše duguje zaštitnoj funkciji penzija, koje uspešno štite od siromaštva.

Grafikon 2.5.
 Stope rizika od siromaštva, Srbija, EU-27 i zemlje kandidati za članstvo, 2013–2020, u %



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li02

Tabela 2.5.
 Stope rizika od siromaštva prema starosnim grupama, u %

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
0–18	27,0	27,8	31,3	32,6	29,7	29,1	25,6	23,6
18–24	27,0	27,8	31,3	32,6	29,7	29,1	25,6	23,6
25–54	24,8	25,1	27,0	25,4	24,9	23,1	21,9	19,6
55–64	21,8	23,4	25,7	25,4	25,8	23,9	21,7	23,0
65–74	18,1	17,7	17,5	17,8	17,8	17,8	18,5	20,0
75+	21,1	23,8	24,9	24,1	26,0	25,7	24,8	25,2

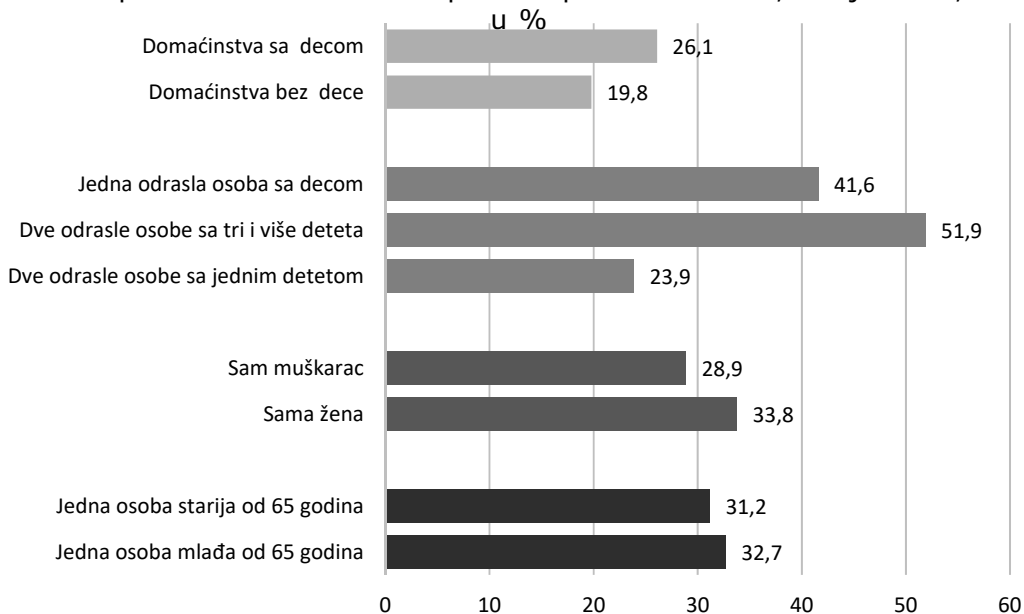
Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li02

Uloga socijalnih transfera u zaštiti od siromaštva je veoma značajna, stoga se prati i stopa rizika od siromaštva pre socijalnih transfera, kako bi se videlo koliki je efekat ovih transfera na smanjenje siromaštva. Ova stopa se računa na isti način kao i stopa rizika od siromaštva, ali se u dohodak domaćinstva ne uključuju socijalni transferi. Pod socijalnim transferima podrazumevaju se prihodi kao što su naknada za bolovanje, naknada za slučaj nezaposlenosti, socijalna pomoć, dečiji dodatak, naknade za rođenje deteta i slično. Najčešće se računaju dve stope, pri čemu se u jednoj u socijalne transfere uključuje i penzija, a u drugoj ne. To zavisi od potreba analize – da li se žele ispitati efekti penzije ili drugih socijalnih transfera. Bez socijalnih transfera stopa rizika od siromaštva u 2019. godini bila bi viša za pet procentnih

poena (28,3% u odnosu na 23,2%), dok bi bez socijalnih transfera i penzija stopa rizika od siromaštva bila viša za dvadeset i tri procentna poena (46,6% u odnosu na 23,2%). To ukazuje na značajnu zaštitnu funkciju penzija, odnosno efekat penzije u pogledu zaštite od siromaštva je veći nego efekat zaštite drugih socijalnih transfera.

Grafikon 2.6.

Stope rizika od siromaštva prema tipu domaćinstva, Srbija 2019,



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li03

Rodni jaz u siromaštvu nije veliki u Srbiji, za razliku od nekih drugih zemalja, poput baltičkih zemalja ili Bugarske. Međutim, iako stopa rizika od siromaštva opada i kod žena i kod muškaraca, ona je prema poslednjim merenjima (2019) ipak nešto viša kod žena nego kod muškaraca. Razlog za to je povećanje udela domaćinstava čiji su nosioci žene, koja su u proseku siromašnija od domaćinstava čiji su nosioci muškarci, zbog nepovoljnije zaposlenosti žena.

Rizici od finansijskog siromaštva se veoma razlikuju u zavisnosti od tipa domaćinstva u kome pojedinci žive. Prisustvo dece u domaćinstvu značajno povećava rizike od siromaštva. Posebno su izložena rizicima od siromaštva domaćinstva sa troje i više dece, kao i domaćinstva samohranih roditelja sa decom. Povećanim rizicima od siromaštva izložena su i domaćinstva u kojima žive same osobe. Njihove stope rizika od siromaštva više su od prosečne stope

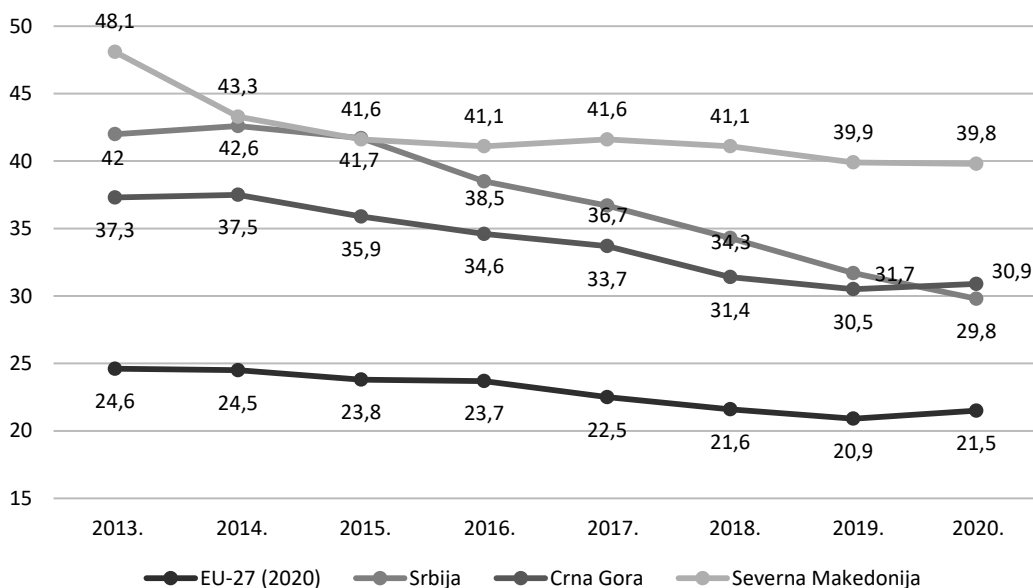
za Srbiju bez obzira na to da li su u pitanju osobe mlađe ili starije od 65 godina. Međutim, ukoliko su u pitanju žene koje žive same, njihovi rizici od siromaštva će biti viši nego ako su u pitanju sami muškarci. To je povezano sa nepovoljnijim položajem žena na tržištu rada koje se odlikuje nižom zaposlenošću žena i koncentracijom u sektorima koje odlikuju niže zarade (videti Babović, 2010).

Dugotrajno siromaštvo se meri stopom stalnog rizika od siromaštva koja pokazuje udeo pojedinaca koji su izloženi riziku od siromaštva tokom najmanje dve od prethodne tri godine. Uslov za računanje ove stope je da postoje panel podaci i u Srbiji se ona može pratiti od 2016. godine.¹⁸ U 2016. godini 15,9% lica je bilo u riziku od dugotrajnog siromaštva, a trend je opadajući, jer je u 2018. godini bilo 19,6% ovakvih lica.

Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti

Grafikon 2.7.

Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, Srbija, EU-27 (2020) i zemlje kandidati za članstvo, 2013–2020, u %

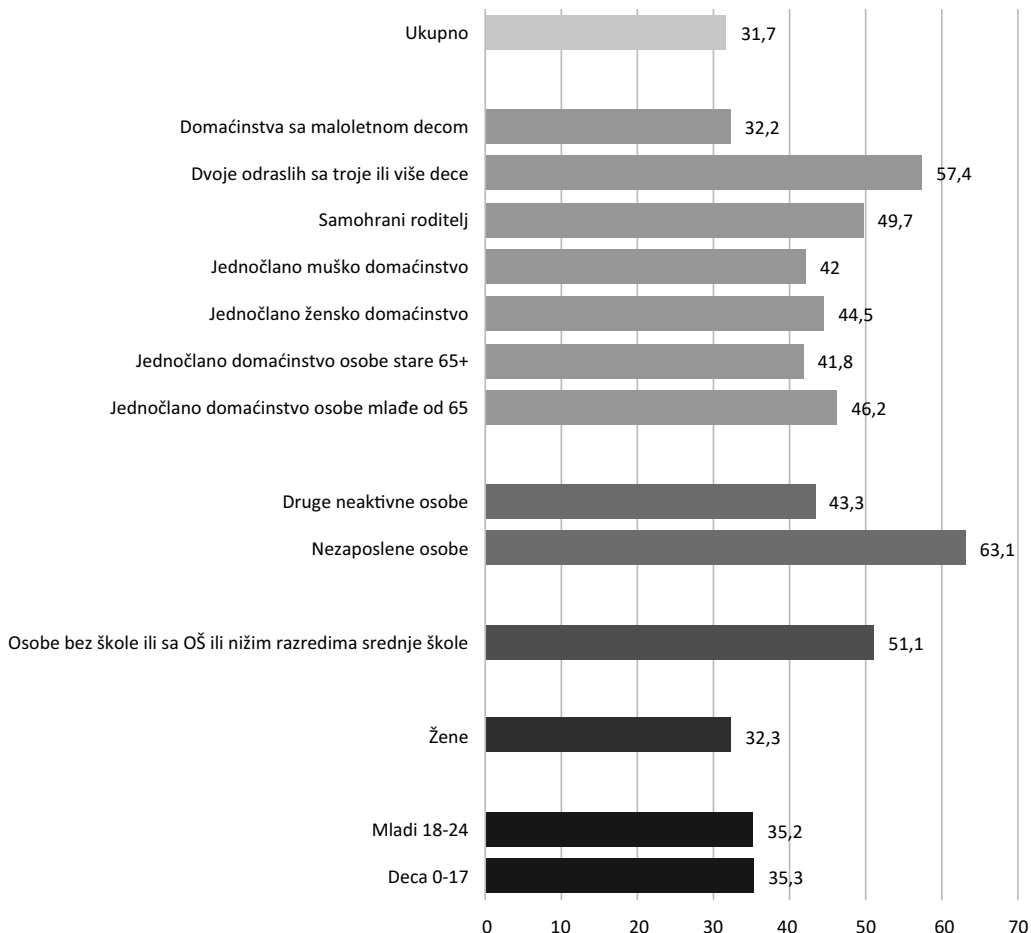


Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01

¹⁸ Panel podaci se dobijaju ponavljanjem istraživanja na istom uzorku domaćinstava.

Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti (AROPE) predstavlja glavni indikator za jedan od ciljeva razvojne strategije EU do 2020. godine, kojim je bilo predviđeno smanjenje broja siromašnih za dvadeset miliona. Kao što je objašnjeno u poglavlju o metodologiji merenja siromaštva, ovom stopom se meri multi-dimenzionalno siromaštvo, odnosno socijalna isključenost, jer stopa ukazuje na udeo pojedinaca koji su (a) u riziku od siromaštva (finansijskog) ili su (b) izrazito materijalno deprivirani ili (c) žive u domaćinstvima niskog radnog intenziteta. Kao i u slučaju stope rizika od siromaštva, i u ovom slučaju primećuje se pozitivni trend opadanja stope siromaštva, kako u Srbiji, tako i u EU-27 i zemljama kandidatima za članstvo u EU.

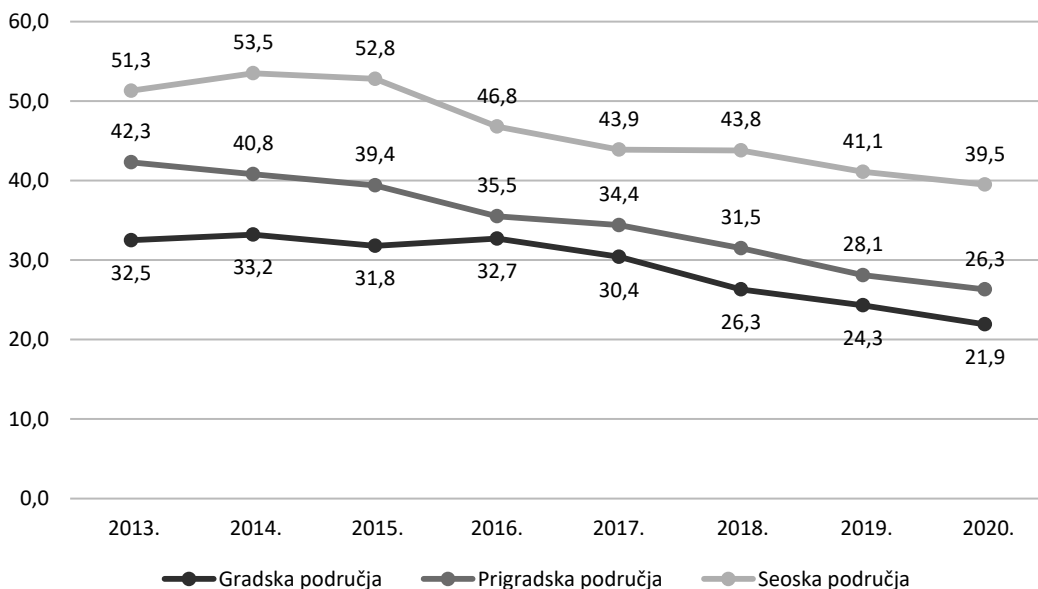
Grafikon 2.8.
Grupe pod natprosečnim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji, 2019. godina, u %



Profil siromaštva sagledan preko ovog indikatora sledi obrasce prikazane i prema indikatoru stope rizika od siromaštva. Natprosečnim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti izloženi su deca i mladi, žene, osobe koje žive u jednočlanim domaćinstvima, a posebno žene koje žive same, samohrani roditelji sa maloletnom decom, parovi sa troje ili više maloletne dece, nezaposlena lica, kao i lica koja spadaju u kategoriju ostalih neaktivnih lica (ova kategorija isključuje penzionere), te osobe bez kvalifikacija ili sa niskim kvalifikacijama.

Prisutne su izražene razlike u rasprostranjenosti rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti između seoskih, gradskih i prigradskih područja. Dugoročni podaci pokazuju da se ovaj jaz u stopama rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti između gradskih i seoskih sredina održava na gotovo istom nivou, uprkos opštem trendu opadanja stope siromaštva. U prigradskim sredinama pak zapaža se trend opadanja stope po čemu se one približavaju gradskim, a udaljavaju od seoskih sredina.

Grafikon 2.9.
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti
prema stepenu urbanizacije, Srbija 2013–2020, u %



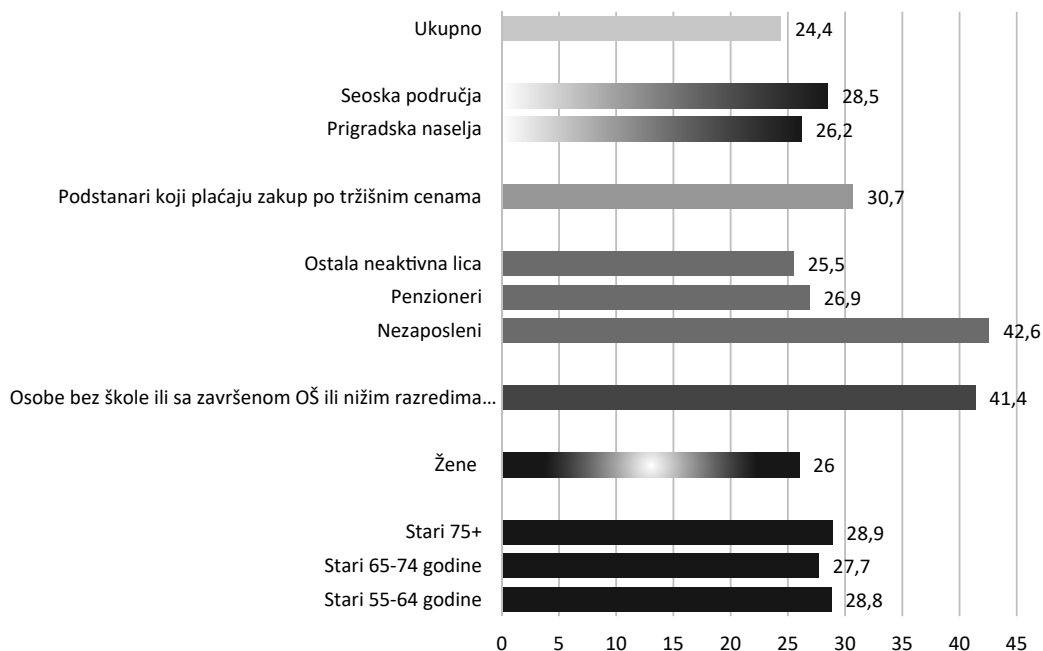
Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps13

Materijalna deprivacija

Dok se stopa rizika od siromaštva i stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti mere isključivo na nivou domaćinstva, materijalna deprivacija se meri i na nivou pojedinaca. Time se omogućava da se bolje sagledaju i neke individualne karakteristike siromaštva i socijalne isključenosti. Takođe, ovim pristupom se otvaraju mogućnosti da se pojedinci i grupe različitih karakteristika (pola, starosti, obrazovanja, aktivnosti, mesta stanovanja i sl.) sagledaju u kontekstu njihovog života u depriviranim ili nedepriviranim domaćinstvima, ali i njihove individualne uskraćenosti u zadovoljavanju osnovnih potreba, bez obzira na to da li žive u depriviranim, nedepriviranim ili teško depriviranim domaćinstvima. Depriviranost pojedinaca i domaćinstava su tesno povezane, ali odnosi moći, kao i norme i vrednosti povezane sa tim ko treba da ima „prednost“ u pristupu finansijskim ili drugim resursima u domaćinstvu mogu uticati na to kako se ispoljava depriviranost unutar jednog domaćinstva. Ove norme i vrednosti uslovljene su strukturnim i kulturnim faktorima koji obeležavaju jedno društvo. Neke od ovih faktora ćemo analizirati u nastavku teksta.

Podaci RZS-a o prihodima i uslovima života pokazuju da je stopa materijalne deprivacije stanovništva starog 16 i više godina značajno opala između 2014. i 2019. godine, sa 44,6% na 24,4%. U pojedinim grupama stanovništva materijalna deprivacija je više rasprostranjena nego što je prosek za celu Srbiju. Tako je deprivacija češća među stanovništvom seoskih i prigradskih sredina nego u gradskim sredinama. Posmatrano prema stambenom statusu, podstanari koji plaćaju zakup stana prema tržišnim cenama češće su izloženi materijalnoj deprivaciji nego vlasnici stanova ili lica koja iznajmljuju stambene jedinice po povlašćenim cenama ili imaju mogućnost da u njima stanuju besplatno. Dok je među zaposlenima materijalna deprivacija zastupljena ispod proseka, ona je natprosečno rasprostranjena među nezaposlenima, penzionerima i ostalim neaktivnim licima. I u ovom slučaju, osobe bez kvalifikacija ili sa niskim kvalifikacijama češće su izložene materijalnoj deprivaciji, kao što su češće izložene i finansijskom siromaštvu.

Grafikon 2.10.
 Grupe natprosečno izložene materijalnoj deprivaciji, Srbija,
 2019. godina, u %



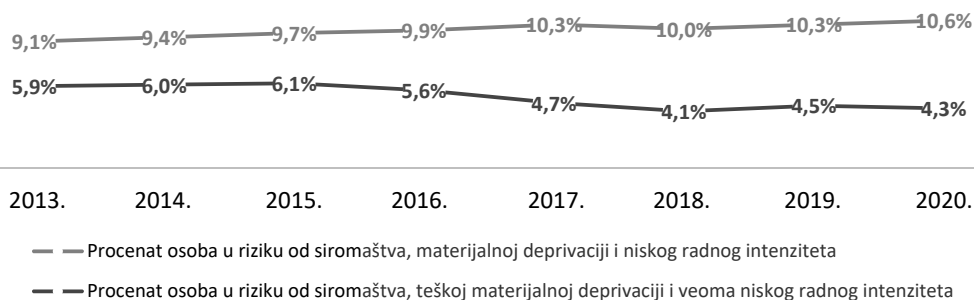
Izvor: Eurostat, šifra: ilc_mdscd

Među ženama je stopa materijalne deprivacije viša nego među muškarcima, što ukazuje i na nejednak pristup resursima unutar domaćinstava. Pojedina istraživanja našla su posebno izražene obrasce ograničenog pristupa finansijskim resursima, ali i drugim resursima neophodnim za zadovoljavanje osnovnih potreba, u seoskim domaćinstvima. Ovim istraživanjima utvrđeno je da žene koje nisu zaposlene izvan poljoprivrednih gazdinstava, i posebno starije žene, imaju značajna iskustva uskraćenosti (Babović, Vuković, 2008).

Deprivacija je češće prisutna u starijim grupama stanovništva nego u grupama srednje dobi i među mlađim stanovništvom. Nalazi studije o socijalnoj isključenosti starijih osoba u Srbiji pokazuju da uprkos tome što SILC podaci ukazuju na niže stope siromaštva ili socijalne isključenosti starijeg stanovništva, ova populacija se u svakodnevnom životu suočava sa nizom izazova u zadovoljenju osnovnih potreba i mogućnostima da ostvare život aktivno uključeni u društvo (Babović *et al.*, 2018).

Ove rodne i međugeneracijske nejednakosti u deprivaciji ukazuju na obrasce odricanja u korist drugih članova porodice koji su naročito izraženi u patrijarhalnim kulturama (Blagojević, 2002; Blagojević Hjuson, 2013), kao i kulturama u kojima se visoko vrednuju deca i porodica (Milić, Tomanović, 2010; Tomanović *et al.*, 2016), svojstvenim južnoevropskom prostoru, pa i zemljama regiona. No, one su i strukturno uslovljene slabijim položajem mladih (Tomanović, Stanojević, 2015; Popadić *et al.*, 2019; Tomanović, 2012; Mojić, 2012), njihovim kasnijim uključivanjem na tržište rada i kasnijim osamostaljivanjem, koji podstiču obrasce međugeneracijske solidarnosti od starijih ka mlađim generacijama.

Grafikon 2.11.
Višestruki rizici od siromaštva i socijalne isključenosti,
Srbija 2013–2019, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_pees01

U najtežoj situaciji nalaze se pojedinci koji su izloženi višestrukim oblicima siromaštva i socijalne isključenosti, odnosno kod kojih se istovremeno registruju finansijsko siromaštvo, materijalna deprivacija i nizak intenzitet rada. Ono što dodatno zabrinjava jeste relativna postojanost veličine ove populacije uprkos ranije prikazanim trendovima smanjivanja stope rizika od siromaštva kao i stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti.

Grupe pod posebnim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti

Praćenje siromaštva i socijalne isključenosti pokazuje da su pojedine društvene grupe pod posebno visokim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti. Zbog složenih uzroka siromaštva i socijalne isključenosti, pojedine grupe mogu biti u povećanom riziku po određenim dimenzijama siromaštva. Kod nekih grupa

javljanju se teškoće u praćenju siromaštva i socijalne isključenosti. One su uslovljene nedostatkom uporedivih podataka koji bi omogućili da se kod ovih grupa mere siromaštvo i socijalna isključenost na isti način na koji se mere i u opštoj populaciji. To je zbog toga što istraživanja na osnovu kojih se prate siromaštvo i socijalna isključenost ne registruju ove posebne karakteristike grupa (na primer invaliditet, seksualnu orijentaciju, migrantski status i sl.) ili se uzorkovanje vrši na takav način da ne obuhvata pojedine grupe (poput beskućnika, osoba koje žive u institucijama socijalne zaštite, osoba koje borave u zatvorima, ali i romskog stanovništva koje živi u neuslovnim naseljima i sl.). Stoga će na ovom mestu stanje biti prikazano samo kod onih grupa kod kojih su podaci omogućili da se makar na relativno uporediv način prikaže stanje u pogledu siromaštva i socijalne isključenosti. To ne znači da i neke druge grupe, koje nisu obuhvaćene detaljnijim prikazom, nisu u povišenim rizicima od siromaštva i isključenosti, već da je o njima teško napraviti pouzdanu i sistematsku sliku usled nedostatka podataka.

Rizici od siromaštva kod dece i mladih

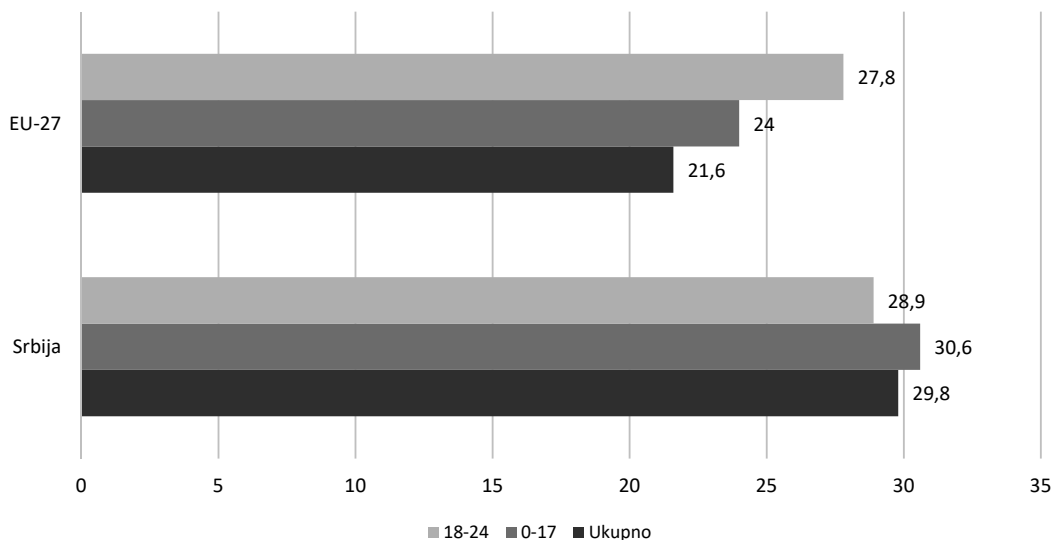
Granica između dece i mladih nije univerzalna, pa se tako prema standardima UNICEF-a decom smatraju sve osobe starosti od 0 do 17 godina. Međutim, prema Zakonu o mladima Republike Srbije, mlado stanovništvo obuhvata osobe starosti od 15 do 30 godina,¹⁹ pa su deca grupe stanovništva starosti od 0 do 14 godina.

Prema procenama stanovništva Republičkog zavoda za statistiku (RZS) na kraju 2019. godine deca su činila 14,3% ukupnog stanovništva Srbije (što je isti udeo kao i pri popisu stanovništva 2011. godine). Među decom nešto je više dečaka nego devojčica (51,5% prema 48,5%).

Prema istim procenama, mlado stanovništvo činilo je 17,6% ukupnog stanovništva Srbije, što je pad učešća u odnosu na popis stanovništva iz 2011. godine, kada je mlado stanovništvo beležilo učešće od 18,4% u ukupnom stanovništvu Srbije. Na kraju 2019. godine, među mladima je bilo nešto više muškaraca nego žena (51,3% prema 48,7%). Nešto je manji udeo mladih u ženskom stanovništvu (16,7%) nego u muškom (18,6%), što se može objasniti činjenicom da je ukupno žensko stanovništvo nešto brojnije nego muško usled dužeg života žena.

19 Zakon o mladima, *Sl. glasnik RS*, br. 50/2011, član 3.

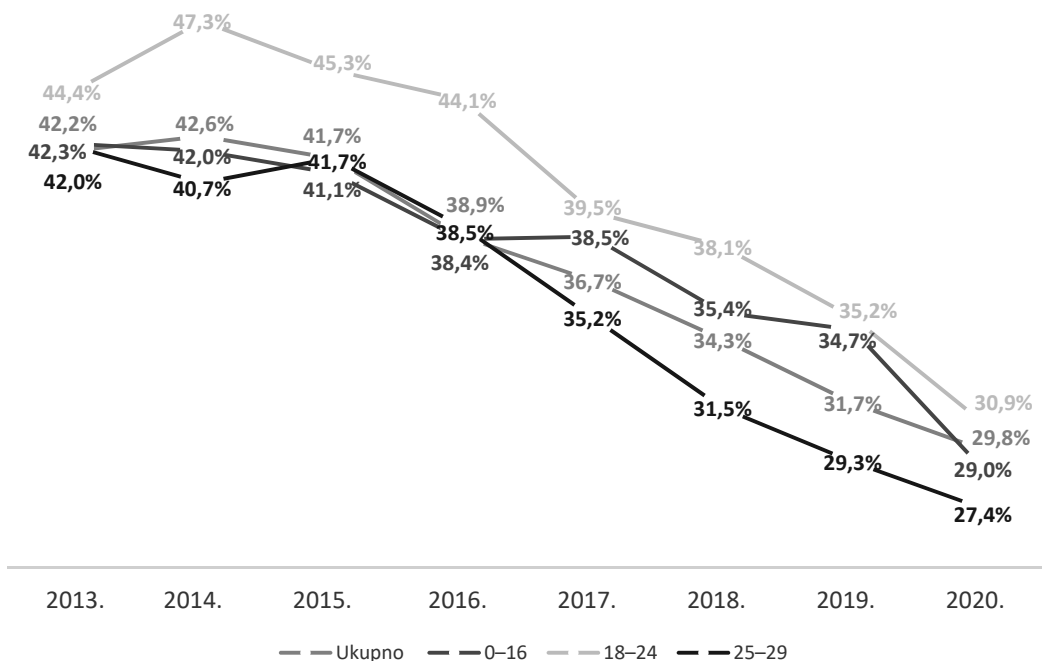
Grafikon 2.12.
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti prema starosti, EU-27 i Republika Srbija 2020, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01n

Praćenje rizika od siromaštva i socijalne isključenosti dece i mladih je od velikog značaja zato što blagostanje u ranim fazama života utiče na šanse da se deca i mladi razvijaju u skladu sa svojim potencijalima i time ostvare veće šanse da u kasnijim fazama života ostvare lično blagostanje i doprinesu društvenom razvoju. Međutim, podaci upravo pokazuju da su ovo veoma osetljive grupe stanovništva koje su izložene i većim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti. Stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti za decu i mlade u Srbiji znatno su više od proseka za EU-27. Kada se posmatraju posebno deca (0–17) i „mlađi“ (18–24) i „stariji“ mladi (25–29), može se uočiti da je u EU-27 najvećim rizicima od siromaštva ili socijalne isključenosti izložena kategorija „mlađih“ mladih, dok je u Srbiji i među decom i među „mlađim“ mladima više od trećine izloženo ovim rizicima. „Stariji“ mladi u Srbiji su izloženi nešto manjim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti ne samo u odnosu na prethodne dve starosne grupe nego i u odnosu na ukupno stanovništvo.

Grafikon 2.13.
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti
prema starosti, Republika Srbija 2013–2020, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01

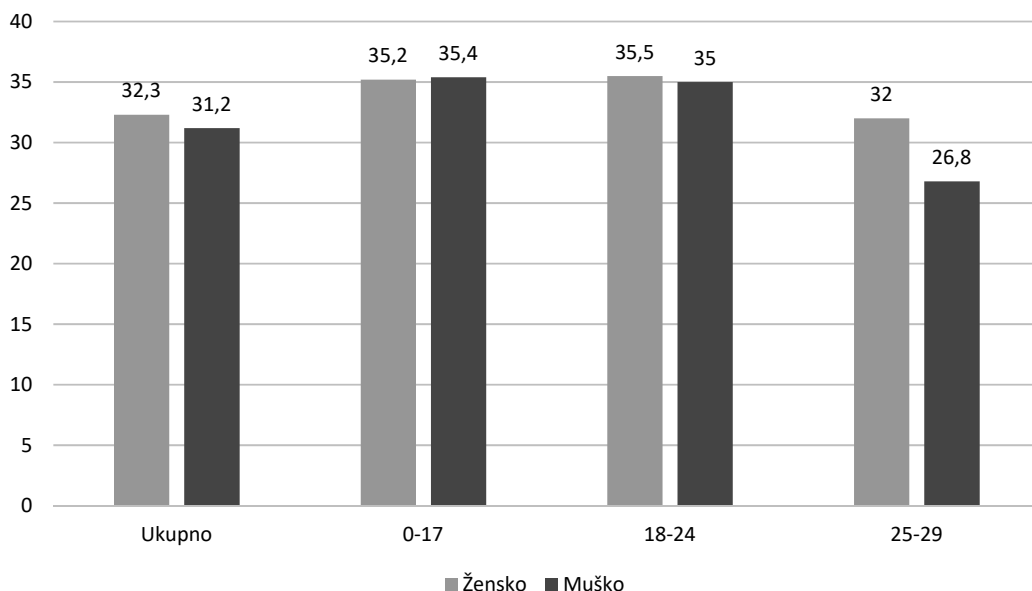
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti je, uz izvesna kolebanja, u opadanju kod svih kategorija dece i mladih u periodu 2013–2019. godina. Ovaj trend beležimo naročito nakon 2015. godine, koja predstavlja neku vrstu prekretnice u pozitivnim trendovima u odnosu na prethodni period obeležen efektima globalne ekonomske krize koja je Srbiju zahvatila početkom 2009. godine. Ipak, taj pad stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti najmanji je među decom (0–17), a razlike između dece i mladih 18–24 u odnosu na „starije“ mlado i ukupno stanovništvo se održavaju (grafikon 2.16). Niži rizici od siromaštva ili socijalne isključenosti među mladima 25–29 godina u odnosu na mlađe kategorije u velikoj meri se duguju njihovoj većoj ekonomskoj aktivnosti, odnosno zaposlenosti. Naime, dok je među mladima 20–24 zaposleno svega 34,7%, među mladima starosti 25–29 godina zaposleno je 63,5%.²⁰

²⁰ Izračunato iz baze podataka Ankete o radnoj snazi 2019, na osnovu tabele 1.6 (RZS, 2020a).

Ekonomska aktivnost je značajna za smanjenje rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti. Mlade žene su manje aktivne nego muškarci (57,1% prema 59,6% u kategoriji starosti 25–29 godina),²¹ pa je u ovoj najstarijoj kategoriji mladih izražen i rodni jaz u siromaštvu, jer su stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti znatno više među mladim ženama nego muškarcima. To nije slučaj u mlađim starosnim grupama mladih i dece, iz čega se jasno vidi uticaj ekonomske aktivnosti na stope siromaštva i socijalne isključenosti (grafikon 2.14).

Grafikon 2.14.

Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti prema starosti i polu, Republika Srbija 2019, u %

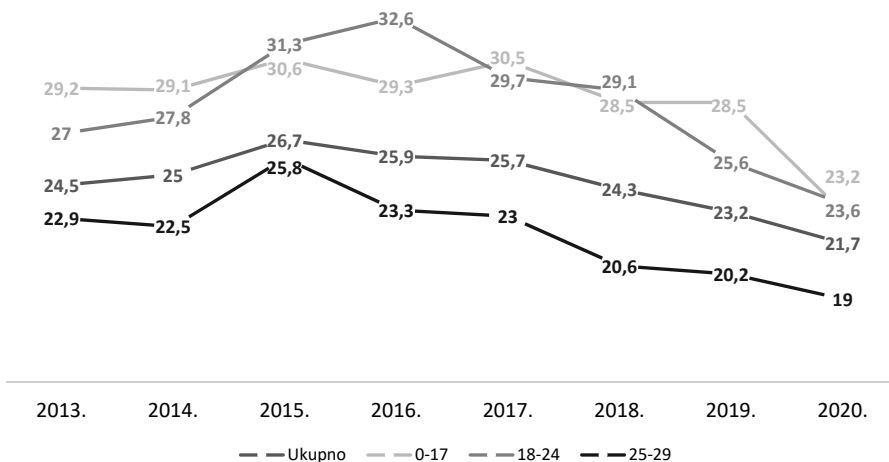


Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01

Isti obrasci se uočavaju i u pogledu stope rizika od siromaštva koja predstavlja pokazatelj finansijskog siromaštva i komponenta je prethodnog složenog pokazatelja (ARPE). Deca su izložena najvišim rizicima od ovog oblika siromaštva, a potom „mlađi“ mladi, dok „stariji“ mladi imaju niže stope od ukupnog stanovništva (grafikon 20). Pored toga, rodni jaz u finansijskom siromaštvu najveći je među „starijim“ mladima, jer je stopa rizika od siromaštva među muškarcima 16,3%, a među ženama 24,4%.

²¹ Izračunato iz baze podataka Ankete o radnoj snazi 2019, na osnovu tabele 1.6 (RZS, 2020a).

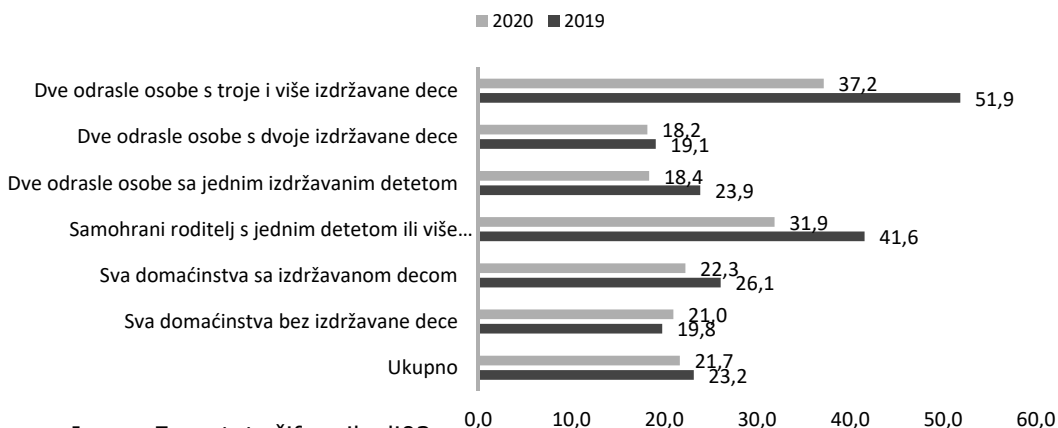
Grafikon 2.15.
Stopa rizika od siromaštva prema starosti,
Republika Srbija 2013–2020, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_li02

Prisustvo dece u domaćinstvu povećava rizike od siromaštva. Posebno su visoki rizici u domaćinstvima samohranih roditelja sa jednim ili više izdržavane dece, kao i domaćinstvima u kojima ima troje ili više izdržavane dece (grafikon 2.16). To upućuje na važnost praćenja rizika od siromaštva kod dece uopšte, a posebno kod dece koja žive u domaćinstvima sa više od troje dece ili samo sa jednim roditeljem.

Grafikon 2.16.
Stopa rizika od siromaštva prema tipu domaćinstva,
Srbija 2019. i 2020, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_li03

Rizici od siromaštva i razvoj dece i mladih

Podaci MICS istraživanja kojima se najpodrobnije prati razvoj dece dobijaju se primenom drugačije metodologije merenja materijalnog blagostanja koja nije uporediva sa SILC metodologijom. Prema ovoj metodologiji, domaćinstva se prema nivou blagostanja razvrstavaju u pet kategorija (kvintila) na indeksu blagostanja: najsiromašniji, drugi, srednji, četvrti i najbogatiji. Kada se uporede deca iz najsiromašnijeg kvintila blagostanja sa decom iz viših kvintila, ne primećuju se značajne razlike koje bi se odnosile na fizički i emocionalni razvoj, ali se primećuju razlike u aspektu ranog uključivanja u obrazovanje.

Procenat dece starosti 36–59 meseci koja pohađaju obrazovanje u ranom detinjstvu među decom najnižeg kvintila blagostanja iznosi tek 10,5%, dok među decom najvišeg kvintila iznosi 80,2% (RZS, UNICEF, 2020: 279). Razlike su prisutne i u pogledu pohađanja obaveznog pripremnog predškolskog programa koji pohađa 82,1% dece iz najsiromašnijih domaćinstava, a 97,6% dece iz srednjih ili 94,0% dece iz najbogatijih domaćinstava (RZS, UNICEF, 2020: 288). Razlike nisu značajne u pohađanju osnovne škole koja je obavezna, ali je na nivou srednjeg obrazovanja razlika приметna. Deca iz najsiromašnijih domaćinstava znatno ređe pohađaju srednju školu nego deca iz ostalih domaćinstava, a i kada pohađaju, u manjem procentu i završavaju srednju školu (93% dece iz najsiromašnijih domaćinstava koja su pohađala srednju školu je i završi, dok je u drugom kvintilu blagostanja 98,7% upisanih uspešno da završi srednju školu, a u najbogatijem kvintilu 99,5%) (RZS, UNICEF, 2020: 302).

Kao što je prikazano u lekcijama o stanju siromaštva i socijalne isključenosti, u Srbiji je još uvek značajan udeo mladih koji nisu ni na školovanju niti na obuci, a nisu se ni aktivirali na tržištu rada (takozvana NEET stopa). U 2020. godini ova stopa za mlade starosti 15–29 godina je iznosila 20% s tim da je među devojkama bila znatno viša nego među mladićima (21,6% prema 14,8%) (RZS, 2021a).

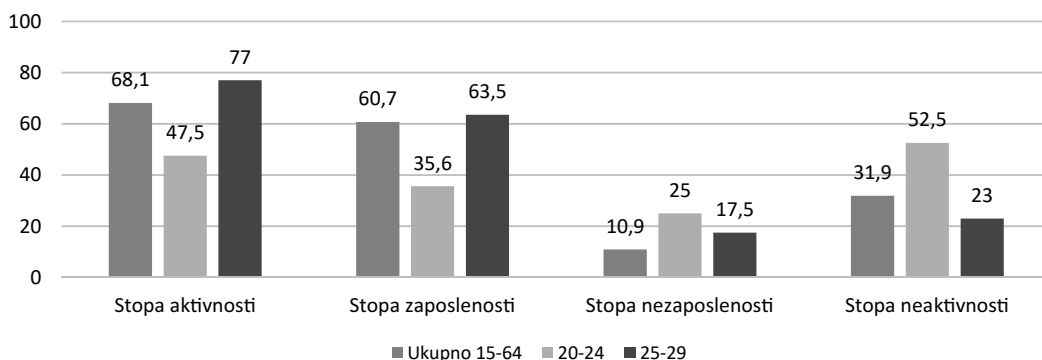
Rizici od siromaštva i tranzicija mladih u odraslost

Mladost je faza u životu koju obeležava visoka ranjivost zbog izloženosti višestrukim rizicima usled prelaska u odraslo doba. Ova „tranzicija u odraslost“ odnosi se na promene u položajima i ulogama koji su povezani sa obrazovanjem, zaposlenjem, stanovanjem, zasnivanjem porodice, roditeljstvom i dr. Mladi u Srbiji suočavaju se sa teškoćama povezanim sa „dvostrukom tranzicijom“, odnosno

tranzicijom u odraslost (koja je sama po sebi višestruka) u društvu koje se samo nalazi u tranziciji. Prema karakteristikama tranzicije mladih u odraslost, Srbija pripada tzv. „južnom modelu“. Ovaj model odlikuje kasno napuštanje roditeljskog doma u poređenju sa nekim državama Zapadne i Severne Evrope gde mladi relativno rano napuštaju primarnu porodicu. Pored toga, u Srbiji se primarna porodica napušta uglavnom zbog braka i zasnivanja porodice, a ne zbog samostalnog života ili života u neformalnoj partnerskoj zajednici (Tomanović *et al.*, 2016:13).

Najvažniji razlozi za kasnije osamostaljivanje mladih su nepovoljan položaj na tržištu rada i nemogućnost da obezbede sebi stambeni prostor. Pokazatelji tržišta rada ukazuju na znatno nepovoljniji položaj mladih, posebno „mlađih“ mladih u odnosu na stanovništvo radnog uzrasta (15–64). Njihove stope aktivnosti i zaposlenosti su značajno niže, a stope nezaposlenosti i neaktivnosti značajno više u odnosu na „starije“ mlade i ukupno stanovništvo radnog uzrasta (grafikon 2.17).

Grafikon 2.17.
Osnovni indikatori tržišta rada za stanovništvo radnog uzrasta i mlade, Srbija, 2020, u %



Izvor: RZS, 2021a.

Prema nalazima istraživanja o mladima, dve trećine mladih (15–29 godina) živi sa svojim roditeljima (Tomanović, Stanojević, 2015:23). Resursi koje domaćinstvo poseduje predstavljaju značajan faktor za osamostaljivanje, jer sa roditeljima češće žive mladi koji svoje materijalno stanje opažaju kao loše. Slično tome, stambena autonomija mladih pokazuje veoma jake veze sa stepenom finansijske autonomije mladih (MOS, 2021). Svaka četvrta osoba koju izdržavaju roditelji istovremeno deli i stambeni prostor sa njima. Ukoliko postoji mogućnost da osoba zarađuje dovoljno

za sebe, u polovini slučajeva će osnovati sopstveno domaćinstvo, ali isto toliko mladih nastaviće da živi sa svojim roditeljima deleći troškove domaćinstva.

Rizici od siromaštva i socijalne isključenosti starijeg stanovništva

Starost ne predstavlja primarno biološku, već društveno-istorijsku i kulturološku kategoriju. Međutim, prilikom određivanja kategorije starijeg stanovništva, u demografiji postoje vrlo precizni numerički pokazatelji, odnosno utvrđene starosne granice. Danas je široko prihvaćeno da u starije stanovništvo spadaju svi oni koji imaju 65 ili više godina. Ipak, pre samo nekoliko decenija, ova starosna granica nije bila tako opšte prihvaćena. Na primer na Prvoj skupštini o starenju, održanoj 1982. godine u Beču, podjednako su prihvaćene starosne granice od 60 i 65 godina (UN, s.a). S vremenom se prag od 60 godina napuštao, mada se on i danas u nekim istraživanjima uzima u obzir, naročito kada se posmatraju zemlje u razvoju, u kojima je životni vek kraći (Devedžić, Stojilković Gnjatović, 2015: 12–13).

Uzimajući u obzir različite dimenzije starenja, promene u funkcionalnosti i potrebama, u okviru kategorije starijeg stanovništva, u istraživanjima širom sveta često se posmatraju tri potkategorije:

- „mlado staro“ stanovništvo (engl. *young old*) – svi oni koji imaju od 65 do 74 godina
- staro stanovništvo – osobe koje imaju između 75 i 84 godine
- „najstarije staro“ stanovništvo (engl. *oldest old*) – svi koji imaju 85 ili više godina (Devedžić, Stojilković, 2012:46)

Pored toga, uobičajeno je i da se stanovništvo starije od 80, a sve češće starije od 85 godina, posmatra odvojeno kao „starački kontingent“, ne samo u okviru kategorije starijeg stanovništva već i na nivou učešća u ukupnom stanovništvu (Devedžić, Stojilković Gnjatović, 2015: 12–13).

Prema podacima popisa iz 2011. godine, u Srbiji ima preko 1.250.000 lica starih 65 ili više godina, što znači da se oko 17% ukupne populacije ubraja u kategoriju starijih lica. Pri tome, jedna desetina stanovništva Srbije spada u „mlado staro“ stanovništvo, a ostatak populacije starijih lica ima 75 ili više godina. Kao što je i očekivano, usled migracija mlađeg stanovništva iz seoskih u gradske sredine, udeo starijeg stanovništva je veći u ruralnim područjima.

Pri tome, žene su zastupljenije nego muškarci, bez obzira na tip naselja, zbog dužeg očekivanog trajanja života – 78,3 godina za žene, a 73,1 za muškarce (Gavrilović, ur., 2020:150). Kada je u pitanju regionalna distribucija, najviše starijih osoba ima u Regionu južne i istočne Srbije (odakle su i najveće migracije mlađeg stanovništva), dok su u Beogradskom regionu i Regionu Vojvodine oni u najmanjoj meri zastupljeni.

Prema procenama stanovništva na kraju 2019. godine, starije stanovništvo (65+) činilo je 21% ukupnog stanovništva Srbije. Udeo starijih osoba veći je u ženskoj nego muškoj populaciji (22,5% prema 18,5%), a usled dužeg života žene čine 54,5% starijeg stanovništva, što je veći udeo nego u ukupnoj populaciji (50,7%).

Procesi demografskog starenja, izazovi i značaj praćenja siromaštva i socijalne isključenosti među starijim stanovništvom

Procesi demografskog starenja kontinuirano se odvijaju kako na globalnom planu, tako i u Srbiji. Stanovništvo u proseku postaje sve starije, prvenstveno pod uticajem smanjenja stope fertiliteta i produženja životnog veka, a u mnogim zemljama i pod uticajem migracija. Tokom 2018. godine, prvi put u istoriji, na globalnom nivou, broj osoba starih 65 ili više godina premašio je broj dece mlađe od 5 godina. Prema podacima Ujedinjenih nacija iz 2019. godine, ukupna svetska populacija brojila je 7,7 milijardi, pri čemu je približno svaka jedanaesta osoba (9%) imala 65 ili više godina. Procenjuje se da će do 2050. godine ukupan broj stanovnika na globalnom nivou porasti za dve milijarde, pri čemu će svaka šesta osoba (16%) pripadati kategoriji starijeg stanovništva. Pored toga, prema projekcijama Ujedinjenih nacija, do 2050. godine utrostručiće se broj osoba koje imaju 80 ili više godina – ovaj broj će sa 143 miliona, koliko ih je bilo 2019. godine, porasti na čak 426 miliona (UN DESA, 2019).

Nepovoljni demografski trendovi u Srbiji su naročito izraženi. Pre oko sedam decenija, stanovništvo Srbije bilo je među najmlađima u Evropi, sa prosečnom starošću od 29,1 godine i udelom starijih osoba nižim od 6%. U čitavom posleratnom periodu, pa sve do danas, odvija se „transformacija demografske mladosti u demografsku starost“ (Devedžić, Stojilković Gnjatović, 2015:21). Kada se posmatraju podaci popisa stanovništva, zapaža se da se prosečna starost stanovništva Srbije kontinuirano povećava – od 1991. do 2002. porasla je za tri godine (sa 37,2 na 40,2 godine), a u narednom međupopisnom periodu porasla je za još dve godi-

ne, tako da je 2011. godine iznosila 42,2 godine (Devedžić, Stojilković Gnjatović, 2015: 21). Noviji podaci Republičkog zavoda za statistiku ukazuju na to da je prosečna starost stanovništva Srbije nastavila da se povećava – u 2019. godini iznosila je 43,3 godine.

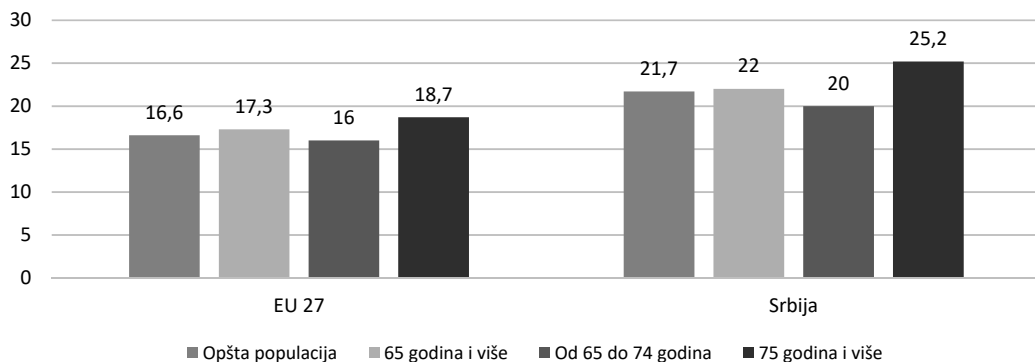
Povećanje udela starijeg stanovništva za 6% u periodu od 1991. do 2011. godine govori u prilog izraženom trendu demografskog starenja populacije u Srbiji. Ne samo da se udeo starijeg stanovništva tokom poslednjih decenija značajno povećao već je i koeficijent zavisnosti starijeg stanovništva trostruko uvećan.²² Zbog povećanja udela starijeg stanovništva, povećavaju se i potrebe za različitim oblicima institucionalne i vaninstitucionalne podrške, te prilagođavanjem različitih aspekata funkcionisanja lokalnih zajednica, poput pristupa javnim objektima, javnom prevozu i slično. Sudeći prema različitim izveštajima, ovi aspekti nisu dovoljno prilagođeni procesima starenja stanovništva, pa se otuda i javljaju specifični problemi socijalnog uključivanja starijeg stanovništva (za detalje u vezi sa izazovima starenja za javne politike uporedite Vuković, ur., 2022).

Da li se starije osobe suočavaju sa višim rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti?

Kada se posmatra čitava populacija osoba starih 65 ili više godina, podaci statistike o prihodima i uslovima života ukazuju na to da su stope rizika od siromaštva za ovu kategoriju stanovništva generalno niže od istih stopa na nivou celokupnog stanovništva. Ova niža izloženost rizicima od siromaštva objašnjava se značajnom zaštitnom funkcijom penzija i socijalnih transfera. Podaci pokazuju da bi, bez socijalnih transfera i penzija, stopa rizika od siromaštva među starijima iznosila čak 82,3% (Babović *et al.*, 2018). Međutim, ukoliko posmatramo specifične potkategorije starijeg stanovništva, slika je nešto drugačija. Iako između Srbije i EU-27 postoje značajne razlike u stopama rizika od siromaštva, pa i starijeg stanovništva, prisutne su slične tendencije da je stopa siromaštva „starijeg starijeg“ stanovništva (75+) viša u odnosu na „mlađe starije“ i ukupno stanovništvo (grafikon 2.18).

22 Koeficijent zavisnosti starijeg stanovništva predstavlja odnos između ukupnog broja starijih osoba u godinama kada su oni uglavnom ekonomski neaktivni (starosti 65 i više godina) i broja lica radnog uzrasta (od 15 do 64 godine) (RZS, 2019).

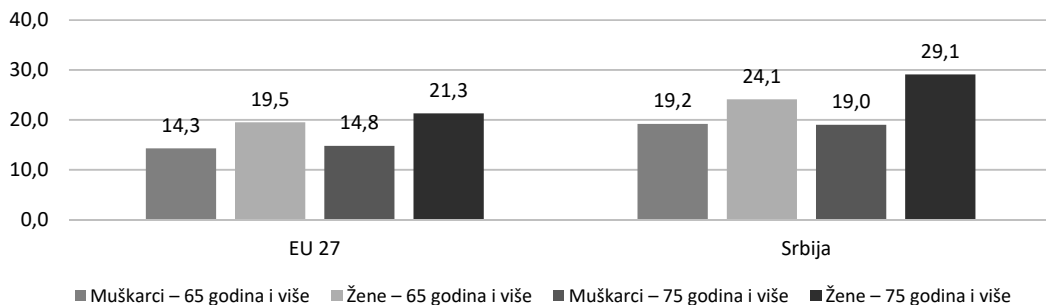
Grafikon 2.18.
Stopa rizika od siromaštva prema starosnim kategorijama, 2020 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_li02

Starije žene su izloženije višim rizicima od siromaštva nego stariji muškarci, kako u EU-27 tako i u Srbiji, a pod najvećim rizicima od siromaštva se nalaze najstarije žene (grafikon 2.19).

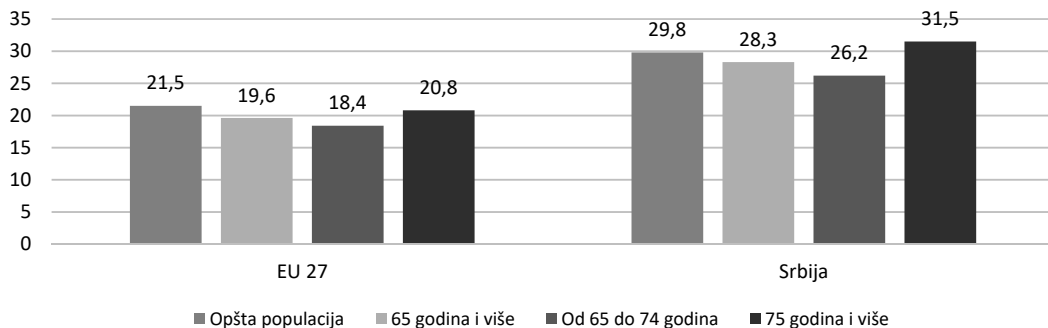
Grafikon 2.19.
Stopa rizika od siromaštva prema starosnim kategorijama i polu, 2020 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_li02

Kada je u pitanju stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, slika je nešto drugačija. Naime, i u ovom pogledu starije stanovništvo ima niže stope od ukupnog stanovništva, pa čak i najstariji stariji jedva da prelaze nivo rizika od siromaštva i isključenosti ukupnog stanovništva (grafikon 2.20). To se može u velikoj meri objasniti zaštitnom funkcijom penzije koju prima većina starijeg stanovništva.

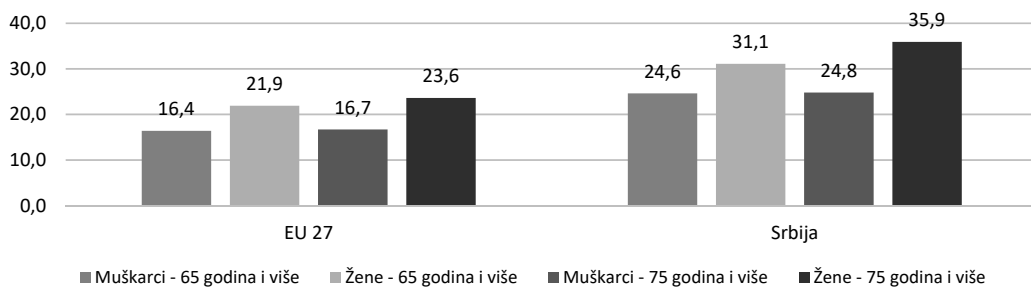
Grafikon 2.20.
Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti prema starosnim kategorijama, 2020 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01

I u slučaju rizika od siromaštva i socijalne isključenosti starije žene su u znatno nepovoljnijem položaju nego stariji muškarci (grafikon 2.21). Njihov nepovoljniji položaj posledica je nepovoljnije karijere koja se odražava na primanje penzije. Među ženama se beleži niža zaposlenost usled čega ne primaju ličnu nego porodičnu penziju, a imaju i niža primanja ukoliko su bile zaposlene. Pored toga, zbog dužeg očekivanog trajanja života starija samačka domaćinstva, koja su posebno osetljiva na rizike od siromaštva, u većem procentu su zastupljena među ženama.

Grafikon 2.21.
Stopa rizika od siromaštva i socijalne isključenosti prema starosnim kategorijama i polu, 2020 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01

Pristup uslugama i dugotrajna nega

Starije osobe predstavljaju ranjivi deo populacije i u pogledu brojnih drugih aspekata, naročito pristupa i mogućnosti korišćenja usluga zdravstvene i socijalne zaštite. Podaci iz 2015. godine pokazuju da je kod 13% starijih muškaraca i 18% starijih žena zabeležena nezadovoljena potreba za zdravstvenom zaštitom. Ovaj deo populacije starijeg stanovništva, tokom 12 meseci koji su prethodili prikupljanju podataka, nije bio u mogućnosti da obezbedi zdravstveni pregled ili lečenje koje im je bilo potrebno. Ključni razlog za nemogućnost zadovoljenja potrebe za zdravstvenom zaštitom jeste nedostatak finansijskih sredstava. Zbog toga ne iznenađuje što se kod starijih sa nižim prihodima znatno češće registruje nezadovoljena potreba za zdravstvenom zaštitom nego što je to slučaj sa starijim osobama koje imaju visoke prihode. Kada je reč o subjektivnoj oceni zdravstvenog stanja, polovina starijih žena i skoro dve petine starijih muškaraca iz Srbije ocenjuju sopstveno zdravlje kao loše ili veoma loše. U slučaju Evropske unije, zapaža se ista tendencija – viši je udeo starijih žena koje svoje zdravlje ocenjuju kao loše ili veoma loše nego udeo starijih muškaraca – ali su brojke značajno niže. Nešto više od petine starijih žena (21,5%) i 16,7% starijih muškaraca iz EU smatraju da je njihovo zdravstveno stanje loše ili veoma loše (Babović *et al.*, 2018).

S obzirom na to da mnoge starije osobe ne uspevaju da ostvare penzije koje bi bile dovoljno visoke da od njih mogu dostojanstveno da žive i da budu lišeni rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, kao i na smanjene funkcionalne kapacitete starijeg stanovništva i čestu nemogućnost da brinu o sebi, dostupnost usluga socijalne zaštite je od presudnog značaja. Osobe koje imaju 65 ili više godina čine oko 15% korisnika sistema socijalne zaštite (Babović *et al.*, 2018). Usluga na koju se ovaj deo stanovništva najčešće upućuje jeste pomoć u kući (Gerontološki centar Beograd, s.a.), koja obuhvata pružanje pomoći starijim licima nekoliko puta nedeljno, u trajanju dva do tri sata dnevno, kako bi mogli da zadovolje neke od osnovnih životnih potreba (ishrana, lična higijena, higijena stambenog prostora, zagrevanje prostorija i sl.).

Usluge koje spadaju u domen dugotrajne nege obuhvataju usluge socijalne i zdravstvene zaštite koje se mogu pružati u kući ili određenim ustanovama (prvenstveno domovima za smeštaj odraslih i starijih lica), a namenjene su licima kojima je dugotrajna podrška neophodna. Iako su ustanove u kojima se pružaju usluge dugotrajne nege namenjene svim licima u stanju potrebe, starije osobe čine većinu među korisnicima domskog smeštaja. Kako u javnim, tako i u privatnim domovima, žene generalno čine većinu korisnika. Razlike su najizraženije među starijima koji koriste domski smeštaj

– starije žene čine skoro dve trećine (64,5%) korisnika koji imaju 65 ili više godina. Ovaj podatak treba tumačiti imajući u vidu veću zastupljenost žena u ukupnoj populaciji starijeg stanovništva, kao i prosečan duži životni vek ženskog dela populacije. Interesantno je to da osobe koje imaju 80 ili više godina češće biraju privatne nego državne domove. Broj privatnih domova za smeštaj odraslih i starijih lica u stalnom je porastu, što govori o sve većoj potrebi za uslugama dugotrajne nege, naročito među starijom populacijom (Babović *et al.*, 2018). Starenje stanovništva otvara i druga pitanja kao što su održivost penzionog sistema i uvođenje osiguranja za dugotrajnu negu (za detalje, uporedite Matković, 2022).

Siromaštvo i socijalna isključenost u seoskim područjima

Prema zvaničnoj statistici, u Srbiji bez Kosova i Metohije, ima 4.709 naselja, od kojih se 167 svrstavaju u gradska naselja, a sva druga u kategoriju „ostala naselja“ (RZS, s.a.). Takva kategorizacija je u određenoj meri problematična, posebno zbog toga što se seoska naselja u zvaničnoj statistici ne prepoznaju kao specifična kategorija, već potpadaju pod „ostala naselja“ (Živanović, 2018: 3). OECD nudi precizniju definiciju, koja u obzir uzima kako gustinu naseljenosti tako i udeo populacije koji živi u određenim teritorijalnim jedinicama. Prema kriterijumima OECD-a, ruralnim se smatraju ona naselja u kojima je gustina naseljenosti manja od 150 stanovnika po km². Na nivou regiona, *pretežno ruralnim* smatraju se oni regioni u kojima preko polovine populacije živi u ruralnim naseljima, *značajno ruralni* regioni ili *prelazni* regioni jesu oni u kojima se udeo stanovništva koje živi u ruralnim zajednicama kreće između 15% i 50%, dok su *pretežno urbani* oni regioni u kojima je zastupljenost ovog dela populacije ispod 15% (Milić, 2011). Zbog jednostavnijeg praćenja, ovde ćemo češće koristiti termin seoska ili ruralna naselja, imajući u vidu to da ona čine većinu kategorije ostalih naselja.

Podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da se udeo stanovništva koji nastanjuje seoska područja s vremenom smanjuje. Prema popisnim podacima iz 2011. godine, u seoskim naseljima živeo je 41% stanovništva Srbije, što u apsolutnim brojevima iznosi 2.914.990. U Regionu Šumadije i zapadne Srbije ima najviše stanovnika ruralnih područja (oko polovina ukupne populacije), dok ih je najmanje u Regionu Beograda (ispod petine ukupne populacije) (RZS, 2011). Noviji podaci pokazuju da je do 2019. godine došlo do pada udela stanovništva u seoskim područjima za 2%, odnosno za više do 200.000 ljudi.²³

23 U 2019. godini 39% stanovnika Srbije bilo je nastanjeno u ruralnim područjima, odnosno 2.705.223 ljudi (RZS, 2020b).

Opadanje broja stanovnika nije karakteristika samo ruralnih područja, ali je u njima posebno izraženo. Ključni razlozi za to jesu opadanje stope fertiliteta i migracije stanovništva, koji za posledicu imaju izraženije trendove starenja stanovništva u ruralnim područjima. Takvi negativni trendovi se, pored ostalog, ogledaju i u sve nepovoljnijem odnosu udela izdržavanog (mladog i starijeg) stanovništva i stanovništva radnog uzrasta. U periodu između popisa sprovedenih 2002. i 2011. godine, u seoskim naseljima došlo je do opadanja udela dece od 14 godina starosti za više od jedne petine (21,6%). Među mladima (od 15 do 29 godina starosti) u istom periodu zabeležen je pad od 16,1%, dok je kategorija osoba starih od 50 do 64 godine u ruralnim područjima uvećana za 13,3% (FAO, 2022:17).

Tabela 2.6.
Ključni demografski pokazatelji, prema tipu naselja,
Srbija 2011. godine

Pokazatelj	Gradska	Ostala
Prosečna starost	41,3	43,6
Indeks starenja ²⁴	107,3	144,3
Indeks funkcionalnog stanovništva ²⁵	43,0	51,4
Stopa mortaliteta ²⁶	12,6	16,5
Prosečan broj članova domaćinstva	2,77	3,05
Ukupna stopa fertiliteta ²⁷	1,496	1,207

Izvor: RZS

24 Indeks starenja je veoma značajan pokazatelj, čija vrednost ukazuje na demografski proces starenja stanovništva. Predstavlja odnos broja stanovnika starih 60 i više godina i broja stanovnika koji su starosti od 0 do 19 godina. Ako vrednost indeksa starenja ne prelazi 20 indeksnih poena, to znači da je stanovništvo veoma mlado, a vrednosti preko 40 ukazuju na to da je stanovništvo staro (RZS, 2020c).

25 Predstavlja odnos broja stanovnika starih od 0 do 14 i 65 ili više godina (zavisnog stanovništva), prema odgovarajućem broju stanovnika koji imaju od 15 do 64 godine (aktivno stanovništvo) (RZS, 2020c).

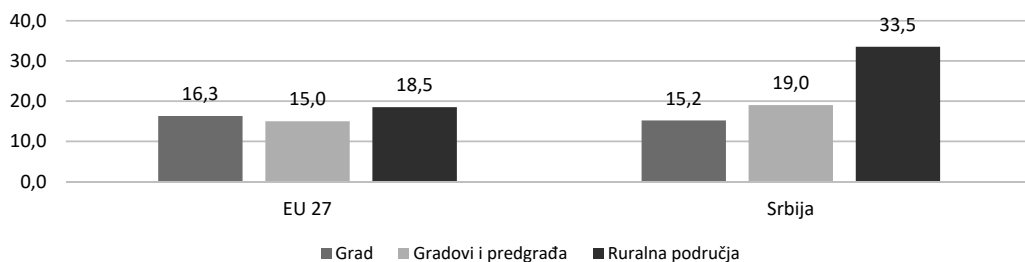
26 Opšta stopa mortaliteta predstavlja odnos broja umrlih i procenjenog broja stanovnika u godini posmatranja (RZS, 2020c).

27 Stopa ukupnog fertiliteta predstavlja ukupan broj živorođene dece na jednu ženu, odnosno zbir odgovarajućih specifičnih stopa fertiliteta računatih za starosni interval od 15 do 49 godina (RZS, 2020c).

Izloženost rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti u seoskim područjima

Podaci Statistike o prihodima i uslovima života ukazuju da je stanovništvo koje živi u seoskim područjima najizloženije rizicima od siromaštva, kako u Srbiji tako i na nivou Evropske unije. U Srbiji je stopa rizika od siromaštva u ruralnim područjima skoro dvostruko veća nego u Evropskoj uniji. Nešto niža stopa rizika od siromaštva u gradovima u Srbiji, u poređenju sa gradovima u zemljama EU, može se tumačiti u svetlu manje zastupljenosti stanovništva u gradskim naseljima u Srbiji nego u EU (grafikon 2.22).

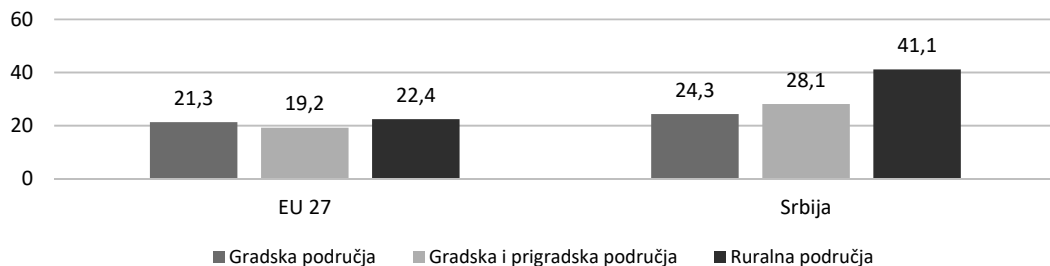
Grafikon 2.22.
Stopa rizika od siromaštva u EU-27 i Republici Srbiji,
prema tipu naselja, 2019 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps13

Kada se uporedno posmatraju stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti, slika je još nepovoljnija. U Evropskoj uniji stanovništvo koje živi u seoskim područjima jeste u najvećem riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, u poređenju sa onima koji žive u gradskim ili prigradskim područjima, ali razlike nisu drastične. S druge strane, ne samo da je stanovništvo koje živi u ruralnim područjima Srbije skoro dvostruko više izloženo riziku od siromaštva i socijalne isključenosti nego oni koji žive u ruralnim naseljima u EU već je daleko više izloženo rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti i u poređenju sa stanovništvom Srbije koje je nastanjeno u gradskim i prigradskim područjima (grafikon 2.23).

Grafikon 2.23.
Stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u EU-27
i Srbiji, prema tipu naselja, 2019 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps13

Studija *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije* (Cvejić *et al.*, 2010), u kojoj je primenjena OECD metodologija klasifikacije naselja, pokazala je da su finansijsko siromaštvo i materijalna deprivacija visoko zastupljeni u ruralnim delovima Srbije. U periodu sprovođenja istraživanja, sa finansijskim siromaštvom suočavalo se čak 38,4% stanovništva, a sa materijalnom deprivacijom 35%. Više od petine seoskog stanovništva (21,3%) suočavalo se sa svakom od tri posmatrane dimenzije siromaštva (finansijsko siromaštvo, materijalna deprivacija, deprivacija u naselju), a skoro 5% sa sve tri posmatrane dimenzije. Karakteristike zaposlenosti stanovništva u seoskim područjima značajno su povezane sa izloženošću siromaštvu. Među zaposlenima u nepoljoprivrednim delatnostima, učešće siromašnih je najniže (24%), dok je ono najviše među nezaposlenima (54%). Polovina onih koji su zaposleni u poljoprivredi izložena je finansijskom siromaštvu (Cvejić *et al.*, 2010).

Pristup prevozu i uslugama u seoskim područjima

Istraživanje o rodnoj ravnopravnosti u saobraćaju u Srbiji, koje je sprovedeno 2019. godine, pokazalo je da postoje značajne rodne nejednakosti u pristupu prevozu, kao i rodno specifični obrasci mobilnosti, koji su naročito izraženi u ruralnim područjima. Uprkos tome što čak 71% ruralnih domaćinstava poseduje automobil, on se vrlo retko nalazi u vlasništvu žena – svega 28% žena koje žive u seoskim naseljima poseduje makar jedan automobil. Zato ne iznenađuje podatak da u ruralnim oblastima automobil kao vozač koristi 42% muškaraca, naspram svega 18% žena. S druge strane, u ulozi suvozača prilikom vožnje automobilom nalazi se petina žena i svega 8% muškaraca koji žive u seoskim naseljima. Žene iz ruralnih područja češće nego muškarci koriste javni prevoz i češće pešače kako bi stigle do željene destinacije (SeConS, 2021).

U poređenju sa stanovnicima urbanih područja, stanovnici ruralnih područja Srbije češće koriste automobil (i kao vozači, i kao putnici), što nije iznenađujuće, imajući u vidu slabiju pokrivenost ruralnih oblasti javnim prevozom i lošiju povezanost sa drugim oblastima. Na primer kada se posmatraju zaposleni stanovnici, loše veze javnog gradskog prevoza kao ključni problem prilikom odlaska na posao navodi dvostruko više onih koji žive u ruralnim područjima (26%), u odnosu na stanovnike gradskih naselja (13%). Udeo zaposlenih stanovnika koji žive na selu i na posao odlaze sopstvenim automobilom značajno je veći nego što je to slučaj sa zaposlenima iz gradova (65% naspram 49%) (SeConS, 2021).

Pristup prevozu od izuzetnog je značaja za ekonomsku i socijalnu participaciju stanovništva, a posebno za mogućnost korišćenja različitih usluga. U tabeli 2.6 prikazane su razlike u udaljenosti nekih od ključnih obrazovnih i zdravstvenih ustanova, u odnosu na tip naselja u kome stanovnici Srbije žive. Podaci ukazuju na to da je u ruralnim područjima daleko manje stanovnika kojima su izuzetno blizu (manje od 500 m) ili relativno blizu (udaljenost od 500 m do 3 km) sve posmatrane ustanove, u poređenju sa stanovnicima gradskih područja. S druge strane, udeo onih kojima su škola i zdravstvene ustanove prilično daleko (udaljene 11 km ili više) značajno je veći među seoskim nego među gradskim stanovništvom.

Tabela 2.7.

Udaljenost škole, primarnih i sekundarnih zdravstvenih ustanova, prema tipu naselja

	Manja od 500 m		Od 500 m do 3 km		Od 4 km do 10 km		11 km ili više	
	Selo	Grad	Selo	Grad	Selo	Grad	Selo	Grad
Udaljenost škole	24,1%	32,8%	49,4%	52,4%	17,6%	10,3%	8,8%	4,6%
Udaljenost primarnih zdravstvenih ustanova (domova zdravlja, npr.)	7,9%	14,3%	33,6%	62,9%	36,7%	19,4%	21,7%	3,4%
Udaljenost sekundarnih zdravstvenih ustanova (poput bolnica)	1,9%	6,8%	17,5%	47,7%	36,4%	32,9%	44,2%	12,6%

Izvor: SeConS, 2021.

Istraživanje iz 2010. godine pokazalo je da se 9% domaćinstava u kojima žive deca osnovnoškolskog uzrasta suočava sa preprekama pristupu osnovnom obrazovanju. Najčešći razlog za otežan pristup upravo je udaljenost škole, dok su znatno ređe ističani problemi visokih finansijskih troškova i neadekvatnog kvaliteta obrazovnih usluga. Situacija je gotovo identična i kada se posmatra pristup predškolskim ustanovama. Kada je u pitanju pristup srednjim školama, viši je udeo domaćinstava čija se deca suočavaju sa pristupom ovim obrazovnim ustanovama (14%), a udaljenost škole javlja se kao gotovo jedina prepreka pristupu srednjem obrazovanju (Cvejić *et al.*, 2010).

Pristup uslugama zdravstvene zaštite u ruralnim područjima takođe je znatno ograničeniji nego što je to slučaj sa gradskim naseljima. Kako veliki broj sela nema ni zdravstvenu ambulantu, ne iznenađuje podatak da je preko dve petine stanovnika ruralnih područja (41%), obuhvaćenih istraživanjem o socijalnoj uključenosti, navelo da ih to što stanuju u određenom naselju sprečava da posećuju lekare kada je potrebno i u meri u kojoj je potrebno. Posebno zabrinjava podatak da je 12,6% stanovnika navelo da nema zdravstveno osiguranje, što je osnovni preduslov za pristup zdravstvenim uslugama. Među siromašnim domaćinstvima iz seoskih naselja znatno je više onih koji nemaju zdravstveno osiguranje (22%), nego u domaćinstvima koja nisu izložena siromaštvu (7,8%) (Cvejić *et al.*, 2010).

Kada su u pitanju ustanove socijalne zaštite, centar za socijalni rad je jedna od dve ustanove kojima se stanovnici ruralnih područja najčešće obraćaju za pomoć (pored zdravstvenih ambulanti). Podaci ukazuju na to da se pomoć stručnih službi centara za socijalni rad najređe traži kada su u pitanju neki porodični problemi, kao i da se, u slučaju prisustva osoba zavisnih od tuđe brige i nege (starih, osoba sa invaliditetom), domaćinstva u većoj meri oslanjaju na neformalnu brigu, a ne na institucionalnu podršku. U slučaju staračkih domaćinstava u kojima jedan član nije u stanju da se samostalno brine o sebi (21% domaćinstava), njih 27% nije tražilo pomoć jer još uvek može da obezbedi brigu i negu u okviru domaćinstva, 38% se obraćalo institucijama za pomoć, a čak 35% ne zna od koga bi moglo da zatraži podršku (Cvejić *et al.*, 2010). Ograničena ponuda i otežana dostupnost usluga u ruralnim područjima može da ima dalekosežne posledice na populaciju koja u ovim područjima živi, a kojoj su, imajući u vidu negativne tendencije u pogledu broja a naročito strukture stanovništva, usluge socijalne zaštite sve potrebnije.

Socijalna isključenost osoba sa invaliditetom

Za razliku od više medicinskog pristupa definisanju invaliditeta koji je bio ranije uticajan, danas se invaliditet shvata ne primarno ili ne samo kao karakteristika osoba već kao karakteristika interakcije između osoba koje imaju neku vrstu teškoća i okruženja. Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom (engl. *International Convention on Rights of Persons with Disabilities*, skraćeno CRPD) definiše osobe sa invaliditetom kao one osobe „koje imaju dugoročna, fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće ovih osoba u društvu na osnovu jednakosti sa drugima“ (član 1).

Prema Međunarodnoj klasifikaciji funkcionisanja, onesposobljenosti i zdravlja (engl. *International Classification of Functioning, Disability and Health*, skraćeno ICF) (SZO, 2001) invaliditet se klasifikuje na kategorije prema:

- telesnim funkcijama – poput mentalnih, senzornih funkcija kardiovaskularnog, digestivnog, neuromuskularnog sistema i dr.
- telesnim strukturama – poput strukture nervnog sistema, oka, uha, struktura vezanih za kretanje i dr.
- aktivnostima i učestvovanju – poput učenja, komunikacije, mobilnosti, brige o sebi i dr.
- faktorima okruženja – poput proizvoda i tehnologija, prirodnog okruženja, podrške i odnosa i dr.

Zbog različitih oblika invaliditeta i različitih metodologija merenja udela osoba sa invaliditetom (OSI) u stanovništvu, ne mogu se dobiti sasvim precizni uvidi. Procene Svetske zdravstvene organizacije i Svetske banke iz 2011. godine na osnovu Istraživanja o zdravlju stanovništva i istraživanja o globalnom teretu bolesti ukazuju da je udeo osoba sa invaliditetom u svetskom stanovništvu između 15,6% i 19,4%. Procenjuje se da je u svetskoj populaciji dece 95 miliona (5,1%) dece sa invaliditetom, od kojih je 13 miliona (0,7%) sa teškim invaliditetom.

Na rasprostranjenost invaliditeta utiču brojni faktori koji se mogu razlikovati između zemalja i regiona u svetu, a koji obuhvataju opšte zdravstvene uslove, faktore životne sredine, saobraćajne nesreće, prirodne katastrofe, ratove, način ishrane i zloupotrebu psihoaktivnih supstanci. O povezanosti siromaštva i invaliditeta se još uvek ne zna dovoljno. Na globalnom nivou, veći udeo osoba sa invaliditetom se registruje u državama niskog ili srednjeg dohotka

u poređenju sa državama visokog dohotka (Mitra, Sambamoorthi, 2014). Pojedine studije ustanovile su i značajnu povezanost rasprostranjenosti invaliditeta u uslovima viših stopa multidimenzionalnog siromaštva (Mitra *et al.*, 2013).

Jedan od važnijih činilaca koji je povezan sa invaliditetom je starost. Starenje je povezano sa opadanjem funkcionalnosti. Stoga sa starenjem stanovništva rastu i stope rasprostranjenosti invaliditeta (WHO, The World Bank, 2011). Na globalnom nivou je procenjeno da je među stanovništvom radnog uzrasta 12% osoba sa invaliditetom, a među starijima 39% (Mitra, Sambamoorthi, 2014). Rasprostranjenost invaliditeta je veća među ženama nego muškarcima (WHO, The World Bank, 2011).

Kao i kada je u pitanju merenje drugih pojava, merenje rasprostranjenosti invaliditeta zavisi od definicije. Tokom popisa stanovništva u Republici Srbiji 2011. godine, prvi put su uključena i pitanja o invaliditetu, u skladu sa metodologijom koju je definisala „Vašingtonska grupa“ koju su uspostavile UN. Cilj ove metodologije je da se usaglasi merenje na globalnom nivou. Merenje je sprovedeno subjektivnom procenom funkcionalnosti i na osnovu rezultata popisa ustanovljeno je da je u 2011. godini bilo 571.780 građana koji se mogu smatrati osobama sa invaliditetom, odnosno 8% ukupnog stanovništva Srbije. Od ukupnog broja OSI 58% činile su žene (WHO, The World Bank, 2011).

Statistika o prihodima i uslovima života takođe registruje invaliditet preko subjektivne procene. Ona sadrži isto pitanje kojim se invaliditet meri u Evropskom istraživanju o zdravlju (engl. *European Health Interview Survey*, skraćeno EHIS). Prema ovim definicijama, osobe sa invaliditetom su one koje su odgovorile da su bile ograničene u aktivnostima koje ljudi obično obavljaju zbog zdravstvenih problema tokom najmanje 6 meseci koji su prethodili istraživanju. Prema SILC istraživanju iz 2019. godine, u Srbiji je među ženama bilo 16,4% OSI, a među muškarcima 11,8% (WHO, The World Bank, 2011).

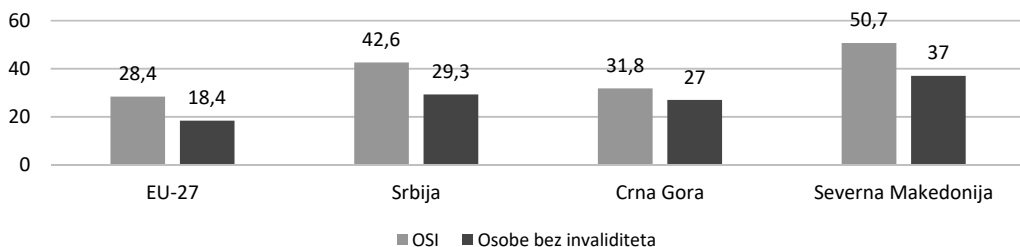
Da li se osobe sa invaliditetom suočavaju sa višim rizicima od siromaštva i isključenosti?

Prema nalazima Statistike o prihodima i uslovima života, među osobama sa invaliditetom konzistentno su više stope rizika od siromaštva i socijalne isključenosti u svim državama u kojima je sprovedeno istraživanje. U Srbiji je stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti značajno viša među OSI nego među stanovništvom koje nije prijavilo nijednu vrstu ograničenja u aktivnosti,

a stope su znatno više nego što je prosek za EU-27. U poređenju sa zemljama u regionu, među OSI u Srbiji se registruju više stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti nego u Crnoj Gori, a niže nego u Severnoj Makedoniji (grafikon 2.22).

Grafikon 2.24.

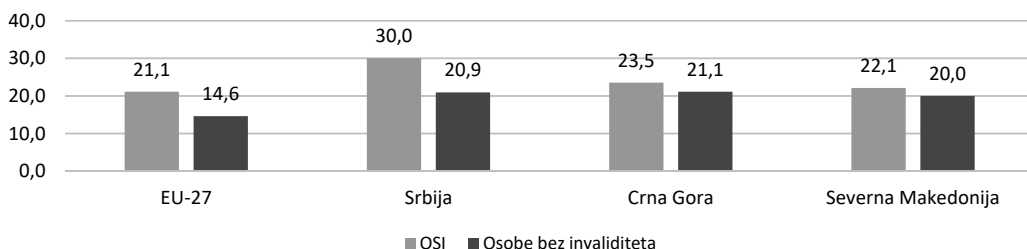
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti prema nivou ograničenja u aktivnosti, 2019 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: hlth_dpe010

Grafikon 2.25.

Stopa rizika od siromaštva prema nivou ograničenja u aktivnosti, 2019 (%)

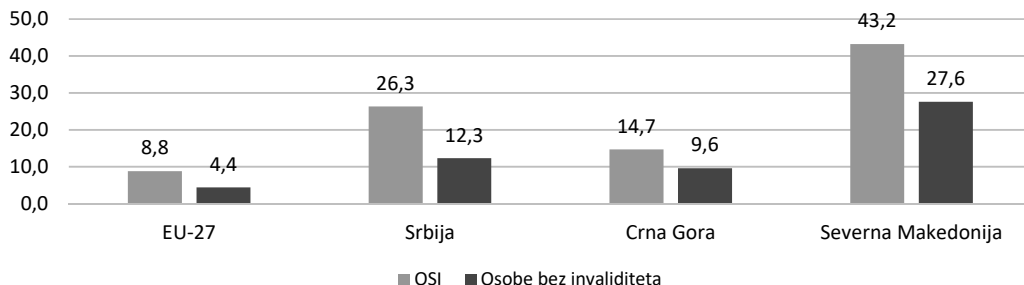


Izvor: Eurostat, šifra: hlth_dpe020

Osobe sa invaliditetom izložene su znatno višim rizicima od finansijskog siromaštva nego osobe koje nemaju invaliditet. U poređenju sa EU-27, ali i Crnom Gorom i Severnom Makedonijom, stope rizika od siromaštva osoba sa invaliditetom najviše su u Srbiji.

Među OSI u Srbiji su i značajno više stope materijalne deprivacije (umerene i teške), a prema ovoj dimenziji siromaštva i socijalne isključenosti oni su u znatno nepovoljnijoj situaciji nego OSI u EU i Crnoj Gori, ali u boljoj situaciji nego OSI u Severnoj Makedoniji, koje su gotovo u polovini slučajeva izložene nekom obliku materijalne deprivacije.

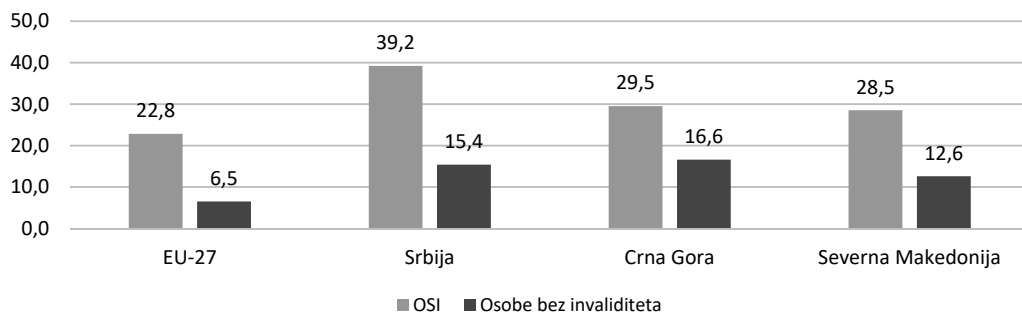
Grafikon 2.26.
Materijalna deprivacija (umerena i teška) prema nivou ograničenja u aktivnosti, 2019 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: hlth_dm010

U pogledu treće dimenzije siromaštva i socijalne isključenosti – radnog intenziteta u domaćinstvu, OSI u Srbiji takođe imaju znatno nepovoljniji položaj u odnosu na osobe koje nemaju invaliditet, ali i u odnosu na OSI u EU, Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji.

Grafikon 2.27.
Osobe stare manje od 60 godina koje žive u domaćinstvu veoma niskog radnog intenziteta, prema nivou ograničenja u aktivnosti, 2019 (%)



Izvor: Eurostat, šifra: hlth_dpe040

Pored toga što su više izložene rizicima od siromaštva ili socijalne isključenosti zbog niskog radnog intenziteta domaćinstva, među OSI u Srbiji više su i stope siromaštva među zaposlenima u poređenju sa zaposlenim licima koja nemaju nikakav invaliditet (Mitra, Sambamoorthi, 2014: 5).

Najvažniji problemi u socijalnom uključivanju sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom

Nije lako ostvariti sistematske uvide u probleme sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom u Srbiji, zbog toga što podaci često nisu dostupni specifično za osobe sa invaliditetom. Ipak, na osnovu različitih podataka moguće je identifikovati neke od ključnih problema sa kojima se suočavaju u nastojanjima da se uključe u različite aspekte društvenog života.

Informacije iz Trećeg nacionalnog izveštaja o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva (SIPRU, 2018a) ukazuju da se obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i dalje odvija u segregiranim uslovima. U domovima za decu i mlade sa smetnjama u razvoju oni koji su školskog uzrasta nisu uključeni u obrazovanje. Primećena je i nedovoljna spremnost i osposobljenost jednog broja nastavnika za pružanje dodatne obrazovne podrške deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.

Novijih preciznih podataka o zaposlenosti OSI nema. Prema istraživanju položaja ranjivih grupa na tržištu rada iz 2010. godine, stopa zaposlenosti osoba sa invaliditetom iznosila je 13,3%, stopa nezaposlenosti 26,9%, dok je stopa neaktivnosti bila 69% (Krstić *et al.*, 2010). Iako se može očekivati da je došlo do promena nakon uvođenja obaveze zapošljavanja osoba sa invaliditetom 2010. godine, može se pretpostaviti da je i dalje najveći broj osoba sa invaliditetom izvan tržišta rada.²⁸ Prema podacima iz popisa stanovništva (Marković, 2014), 12,4% osoba sa invaliditetom bilo je ekonomski aktivno, a samo 9% bilo je zaposleno. Analiza uticaja Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom pokazala je da se položaj osoba sa invaliditetom poboljšao tokom osam godina primene ovog zakona, imajući u vidu situaciju na tržištu rada u Republici Srbiji (SIPRU, 2018a).

Među osobama sa invaliditetom najzastupljeniji izvor prihoda je penzija (61,7%) ili spadaju u kategoriju izdržavanih lica (20,5%), dok zaradu ili druga primanja po osnovu rada ostvaruje 6,8%, a socijalna primanja 4,9% od ukupnog broja osoba sa invaliditetom. Udeo žena u ukupnom broju izdržavanih osoba sa invaliditetom iznosi 70,3% (Marković, 2014).

Osobe sa invaliditetom se suočavaju sa brojnim preprekama u pristupu važnim ustanovama, objektima od interesa, medijskim sadržajima. Prepreke u pristupačnosti su fizičke, informacione ili

28 Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 44/2020.

se odnose na sprečavanje participacije usled direktne ili indirektno diskriminacije. U posebno su nepovoljnom položaju OSI koje se nalaze u ustanovama socijalne zaštite, a procesi deinstitucionalizacije su spori.

U društvu su široko raširene predrasude i stereotipi o osobama sa invaliditetom, čemu značajno doprinose mediji, a zaposleni u institucijama sistema svoj rad još uvek zasnivaju na medicinskom modelu invaliditeta. Teme o značenju, prirodi i posledicama invaliditeta nisu zastupljene u obrazovnim programima. Žene sa invaliditetom su u riziku od višestruke diskriminacije, nevidljive su u javnoj sferi, ne učestvuju u dovoljnoj meri u javnom i političkom životu, suočavaju se sa teškoćama u ostvarivanju svojih prava i izložene su rodno zasnovanom nasilju.²⁹

Socijalna isključenost Roma

Romi predstavljaju najveću etničku manjinu u Evropi i jednu od najviše depriviranih i socijalno isključenih društvenih grupa (The World Bank, 2019a). Precizan broj o veličini romske populacije u Evropi, pa i u Srbiji, nije dostupan. Razlozi za to su brojni: mnogi pripadnici ove etničke grupe ne deklarišu se kao Romi u nastojanju da izbegnu stigmatizaciju i diskriminaciju, ili žive u naseljima koja nisu adekvatno obuhvaćena popisima stanovništva, ili pak predstavljaju visoko mobilnu populaciju zbog čega je teško registrovati ih u okviru jedne države ili populacije.

Prema popisu stanovništva Srbije u 2011. godini registrovano je 147,604 lica koja su se deklarirala kao Romi, što je činilo 2,1% ukupnog stanovništva Srbije. Prema teritorijalnom rasporedu ovo stanovništvo se uglavnom koncentrisalo u gradskim područjima, s tim da je najveći udeo deklariranih Roma živeo u Regionu južne i istočne Srbije (38,7%), potom Vojvodine (28,7%), u Beogradskom regionu (18,6%), a najmanje u Regionu Šumadije i zapadne Srbije (14,0%) (Radovanović, Knežević, 2014). Prema procenama Saveta Evrope (The World Bank, 2019a:16), u Srbiji živi između 400.000 i 800.000 Roma, a ukoliko se uzme srednja vrednost ove procene (600.000), njihov udeo u stanovništvu Srbije je oko 8,3% (The World Bank, 2019a).

Različita zvanična istraživanja, pa i statistika o prihodima i uslovima života na osnovu koje se prate rizici od siromaštva i socijalne isključenosti, ne registruju etničku pripadnost ispitanika. Uostalom, kako je već naglašeno, zbog izražene stigmatizacije i

29 Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 44/2020.

diskriminacije, pripadnici manjina, a posebno one najviše marginalizovane, skloni su da ne iskažu javno svoju etničku pripadnost, što je i Ustavom omogućeno. Stoga se na osnovu ovih istraživanja ne može preciznije pratiti stanje u pogledu siromaštva i socijalne isključenosti, već se sprovode posebna istraživanja o različitim aspektima položaja i uslova života.

Kada su u pitanju siromaštvo i socijalna isključenost u posebnom su fokusu one grupe romske populacije koje su izrazito nedovoljno integrisane u društvo i prema mestu stanovanja, ali i prema drugim aspektima uključivanja u društvo. Ove grupe se različito definišu od strane pojedinih institucija i organizacija koje se naročito bave istraživanjem i pitanjem unapređivanja položaja ovih grupa Roma. Nekada se ove grupe označavaju kao „romsko stanovništvo koje živi u podstandardnim naseljima”. Svetska banka i UNDP, koji su analizirali položaj romskog stanovništva u Centralnoj i Istočnoj Evropi, u fokus su stavili grupe koje žive u zajednicama u kojima je udeo romskog stanovništva veći nego što je njihov udeo u nacionalnom stanovništvu. UNDP ove grupe naziva „marginalizovanim Romima”, nastojeći da ukaže da je reč o grupama koje su izložene najtežim oblicima marginalizacije u okviru romske etničke manjinske grupe koja se inače suočava sa različitim oblicima isključivanja. U nastojanju da redovno prati položaj ovih grupa stanovništva UNICEF u Srbiji sprovodi periodična istraživanja višestrukih pokazatelja (MICS) a ove grupe naziva „stanovništvom koje živi u romskim naseljima”, omogućujući da se umesto etničkog kriterijuma na prvo mesto istakne socijalni kriterijum života u ovakvim zajednicama, ali u kojima nesumnjivo najvećim delom (mada ne isključivo) žive Romi.

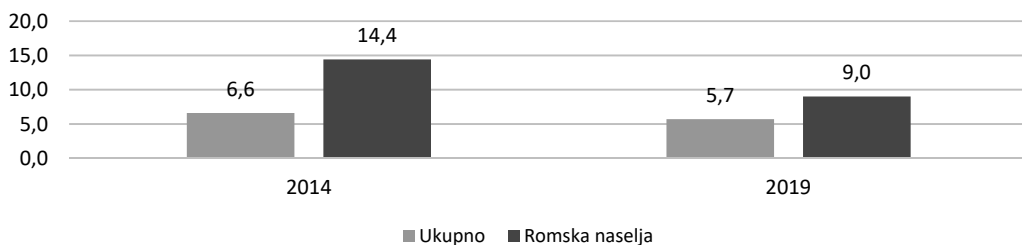
U ovom odeljku fokusiraćemo se upravo na ove najviše marginalizovane grupe, dakle na stanovništvo koje živi u romskim naseljima. Dostupna istraživanja ukazuju da je ovo stanovništvo sistematski u nepovoljnijem položaju u odnosu na nacionalnu populaciju, pa ćemo u nastavku teksta prikazati karakteristike tog položaja u ključnim aspektima i kad je moguće uporedno sa opštom populacijom.

Siromaštvo i rani razvoj dece u romskim naseljima

Nepovoljni uslovi sredine u kojoj žive dovode do toga da deca koja žive u romskim naseljima imaju znatno manje šanse nego deca iz opšte populacije da prežive uzrast od pet godina. Dok u opštoj populaciji dece 5,7% dece umre pre nego što navrší 5 godina, u populaciji dece koja žive u romskim naseljima takvu sudbinu doživi 9,0% dece. Ipak, podaci iz praćenja ciljeva održivog razvoja

ukazuju da je došlo do značajnog poboljšanja između 2014. i 2019. godine, jer je među decom koja žive u romskim naseljima stopa smrtnosti dece do 5 godina starosti pala sa 14,4% na 9,0%.

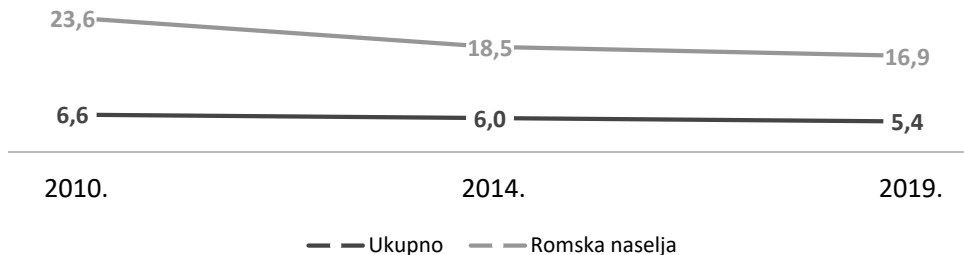
Grafikon 2.28.
Stopa smrtnosti dece ispod pet godina starosti,
Srbija i romska naselja



Izvor: RZS, 2021b

Deca koja žive u romskim naseljima su u nizu aspekata važnih za rani razvoj takođe u nepovoljnijem položaju u poređenju sa decom iz opšte populacije. Među decom starosti do pet godina koja žive u romskim naseljima više je rasprostranjena neuhranjenost. Posebno je prisutan onaj oblik neuhranjenosti koji se ispoljava kao zaostajanje u rastu u odnosu na dati uzrast. Dok je među decom iz romskih naselja ovaj oblik neuhranjenosti zastupljen u 16,9% slučajeva, među decom iz opšte populacije prisutan je u 5,4% slučajeva. Ipak, važno je primetiti iz narednog grafikona da se u odnosu na 2010. godinu beleži postojan trend smanjenja udela neuhranjene dece u romskim naseljima.

Grafikon 2.29.
Rasprostranjenost zaostajanja u rastu (umereno i teško) među
decom do 5 godina, Srbija i romska naselja 2010–2019, u %

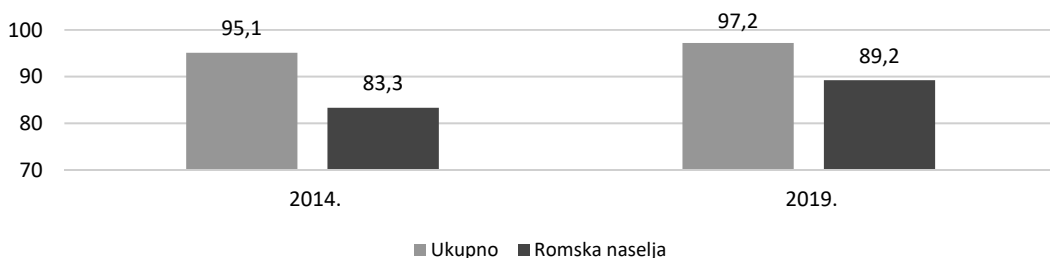


Izvor: RZS, 2021b

Rani razvoj dece prati se među decom starosti 3–4 godine i obuhvata različite aspekte razvoja: poznavanje slova i brojeva, fizički, socio-emocionalni razvoj i učenje. Svi ovi aspekti objedinjeni su u indeksu ranog razvoja koji pokazuje koliko je dece na nivou razvoja koji je uobičajen za njihov uzrast. Podaci MICS istraživanja ukazuju da deca iz romskih naselja nemaju dovoljno podsticajno okruženje, zbog čega je u poređenju sa decom istog uzrasta iz opšte populacije među njima manje onih koja se pravilno razvijaju (grafikon 2.30). Veći rizik da se ne razvijaju pravilno imaju deca čije majke nemaju ni osnovno obrazovanje, deca iz najsiromašnijih domaćinstava i deca koja žive u romskim naseljima koja se nalaze u urbanim sredinama naspram onih koja se nalaze u ruralnim.

Grafikon 2.30.

Procenat dece uzrasta 3–4 godine koja se pravilno razvijaju u pogledu poznavanja slova i brojeva, fizičkog, socio-emocionalnog razvoja i učenja, Srbija i romska naselja 2014. i 2019. godina, u %



Izvor: RZS, 2021b

Pristup obrazovanju

Pristup obrazovanju dece iz romskih naselja nije adekvatan. Ona znatno ređe nego deca iz opšte populacije idu u obdaništa (7,4% prema 76,0%) i manje pohađaju obavezni pripremni školski program (76,8% prema 98,1%). Razlika u odnosu na decu iz opšte populacije je najmanja u pogledu pohađanja osnovne škole, jer je 2019. godine 92,3% dece iz romskih naselja i 98,6% dece iz opšte populacije odgovarajućeg uzrasta pohađalo osnovno obrazovanje. Razlike se produbljuju na nivou srednje škole, što ukazuje na vrlo rano isključivanje iz sistema obrazovanja, pre sticanja kvalifikacija koje bi mogle omogućiti bolju integrisanost u tržište rada kod dece iz romskih naselja. Naime, dok srednju školu pohađa 94,1% dece iz opšte populacije, ovu školu pohađa samo 28,4% dece iz romskih naselja. Od onih koji srednju školu pohađaju među decom u opštoj populaciji 97,7% je i završi, dok je kod dece iz romskih naselja

koja su pohađala srednju školu udeo onih koji su je završili manji i iznosi tek 61,0%.

Prema podacima MICS istraživanja, veće šanse da se sistematski uključe u obrazovanje među decom iz romskih naselja imaju dečaci nego devojčice, deca iz ruralnih u odnosu na decu iz urbanih naselja, deca čije majke imaju bar osnovno ili više obrazovanje i deca iz 40% najbogatijih domaćinstava u odnosu na onu iz 60% najsiromašnijih domaćinstava (RZS, UNICEF, 2020).

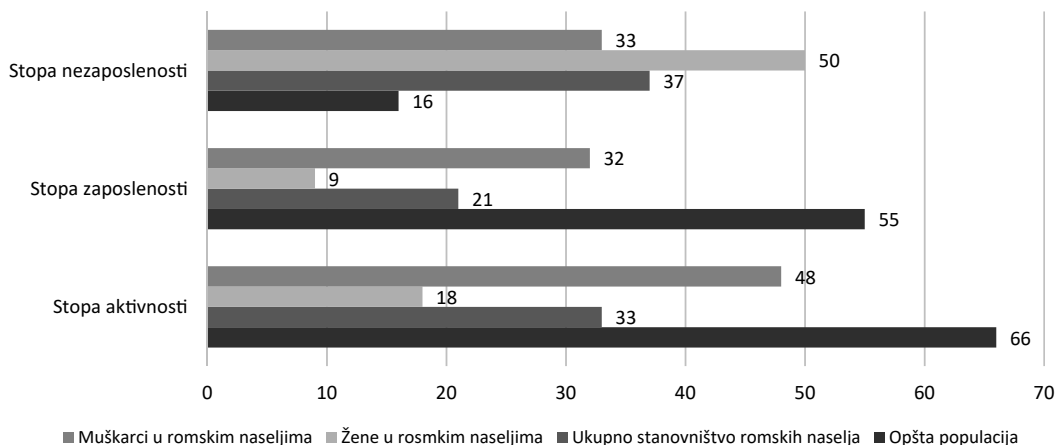
Posebno zabrinjava rano isključivanje devojčica iz romskih naselja iz obrazovanja. Često je razlog za to rani brak, odnosno dečji brak koji je veoma povezan sa siromaštvom i predstavlja oblik rodno zasnovanog nasilja prema Istanbulskoj konvenciji. On ima za posledicu ugrožavanje zdravlja i blagostanja devojčica te stvara velike prepreke za njihovo kasnije uključivanje na tržište rada i ostvarivanje zadovoljavajućih uslova života. Kao što se moglo videti iz prethodnih odeljaka, upravo majke koje nisu stekle obrazovanje povećavaju rizike dece da ne ostvare adekvatan razvoj i time se stvara začarani međugeneracijski krug siromaštva i socijalne isključenosti.

Pristup tržištu rada

Slabija uključenost u obrazovanje i rano napuštanje škole, pre stečenih kvalifikacija koje bi obezbedile bolje mogućnosti zapošljavanja, imaju za posledicu slabu integrisanost stanovništva romskih naselja u tržište rada. Prema istraživanju koje su sproveli Svetska banka i UNDP, dok je u opštoj populaciji starosti 15–64 godine zaposleno 55% stanovništva, među marginalizovanim Romima zaposleno je svega 21%. Pritom su prisutne velike rodne razlike, pa je među muškarcima zaposleno 32%, a među ženama tek 9%. Među mladima (18–24) je veliki udeo onih koji nisu ni na školovanju ili obuci, niti na tržištu rada – 88% među ženama i 59% među muškarcima koji žive u romskim naseljima.

Pored toga, kada su i zaposleni, pripadnici marginalizovane romske populacije obavljaju nesigurne, neformalne, slabo plaćene poslove ili su neformalno samozaposleni. Kako dokumentuju različita istraživanja, oni se najčešće zapošljavaju u oblasti sakupljanja sekundarnih sirovina i reciklaže, komunalnih usluga, trgovine polovnom robom i slično. Kvalitativna istraživanja ukazuju na značajnu diskriminaciju koja se javlja na tržištu rada pri zapošljavanju Roma, ali i tokom zaposlenja. Oni često dobijaju nepovoljnije uslove, bez formalnih ugovora, niže zarade, bez socijalnih prava na osnovu rada, poput plaćenog bolovanja, odmora, penzijsko-invalidskog osiguranja i slično.

Grafikon 2.31.
Pokazatelji tržišta rada za opštu populaciju i marginalizovane Rome, 2017, u %



Izvor: UNDP, 2018

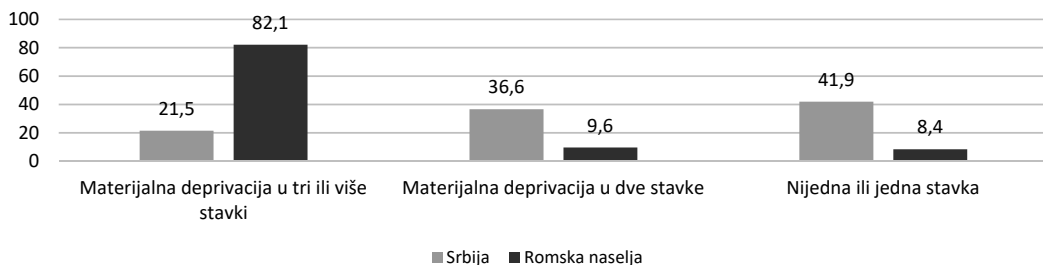
Nepovoljan položaj Roma na tržištu rada nije samo problematičan iz ugla slabih mogućnosti pojedinaca i porodica da ostvare zadovoljavajuće uslove života već i sa stanovišta gubitka važnog razvojnog potencijala za društvo u celini. Prema procenama Svet-ske banke, isključenost Roma sa tržišta rada donosi velike gubitke. Ukoliko bi u ovoj grupi stanovništva bile iste stope zaposlenosti kao u opštoj populaciji, dobitak od povećane produktivnosti bi se kretao između 314 miliona i 1,28 milijardi evra, što je činilo između 0,9% i 3,5% bruto domaćeg proizvoda u Srbiji u 2017. godini (The World Bank, 2019a).

Siromaštvo i deprivacija

Nisko obrazovanje, visok stepen neaktivnosti i nezaposlenosti vode u siromaštvo i deprivaciju. Različita istraživanja stanovništva koje živi u podstandardnim romskim naseljima ukazuju na veliku uskraćenost u zadovoljavanju osnovnih životnih potreba i na izuzetno loše uslove života. Kao što je već napomenuto, ova naselja nisu obuhvaćena istraživanjima prihoda i uslova života kojima se meri relativno siromaštvo i socijalna isključenost, niti Anketom o potrošnji domaćinstva koja je osnov za merenje apsolutnog siromaštva. Ipak, MICS istraživanje nam omogućuje da steknemo neke uvide. Među domaćinstvima obuhvaćenim

uzorkom romskih naselja daleko je više onih koja se suočavaju sa materijalnom deprivacijom nego među domaćinstvima iz opšte populacije.

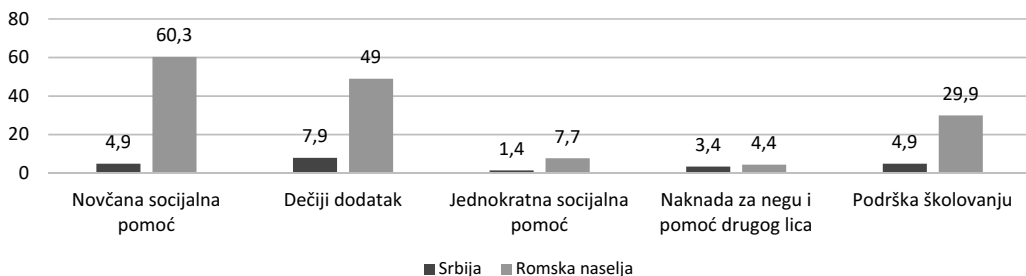
Grafikon 2.32.
Domaćinstva prema materijalnoj deprivaciji,
Srbija i romska naselja, 2019. godina, u %



Izvor: RZS, 2021b

Posebno težak problem predstavljaju nepovoljni uslovi stanovanja, nezdravo životno okruženje u podstandardnim naseljima bez adekvatne infrastrukture u pogledu dostupnosti čistih izvora energije za kuvanje i grejanje, pristup bezbednim izvorima vode i pristup sanitarnoj infrastrukturi. Pored toga, podaci Popisa stanovništva iz 2011. godine kojim su prvi put obuhvaćeni i beskućnici pokazuju da se među beskućnicima nalazilo 5.719 Roma i Romkinja, što je čak trećina tada registrovanih beskućnika. Neznatnu većinu beskućnika čine muškarci (51,1%), a najzastupljeniju starosnu kategoriju ovih lica predstavljaju deca uzrasta do 14 godina.³⁰

Grafikon 2.33.
Domaćinstva koja su primala određene vrste podrške u prethodna
3 meseca, Srbija i romska naselja, 2019. godina u %



Izvor: RZS, 2021b

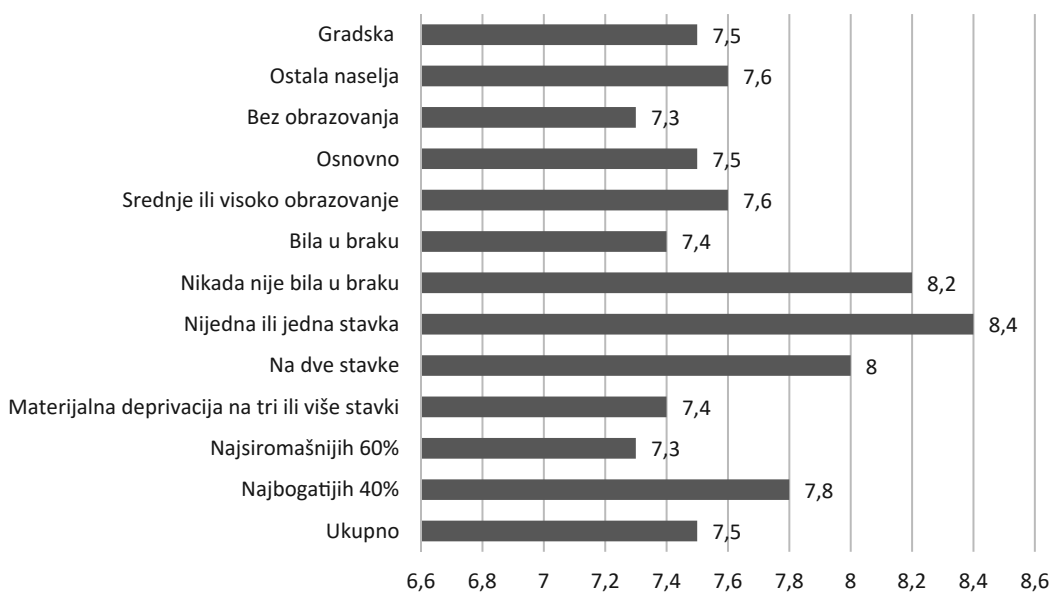
³⁰ Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 26/2016.

Usled većih rizika od siromaštva i veće materijalne uskraćenosti, domaćinstva i članovi domaćinstva iz romskih naselja znatno češće su primaoci nekog oblika socijalne pomoći.

Imajući u vidu opisane karakteristike životnih uslova marginalizovanog romskog stanovništva, ne iznenađuje ni to što je među njima slabije zadovoljstvo životom. Ovi su podaci, doduše, dostupni samo za žene starosti 15–49 godina, na osnovu MICS istraživanja. Dok žene iz opšte populacije svoje zadovoljstvo životom ocenjuju prosečnom ocenom 8, žene iz romskih naselja ocenjuju ga prosečnom ocenom 7,5. Nije neosnovano očekivati da se slične razlike javljaju i među muškarcima. Zadovoljstvo životom varira u zavisnosti od brojnih životnih uslova žena, pa su u odnosu na prosek zadovoljnije žene koje žive u domaćinstvima većeg materijalnog blagostanja, one koje nisu suočene sa materijalnom deprivacijom, one koje su ostvarile srednje ili više obrazovanje, koje ne žive u gradskim naseljima i koje nikada nisu bile u braku.

Grafikon 2.34.

Prosečna ocena zadovoljstva životom žena romskih naselja, 2019.



Izvor: RZS, 2021b

Rizici od siromaštva i isključenosti žena

I siromaštvo i rodne nejednakosti predstavljaju oblike socijalne nepravde jer sprečavaju ostvarivanje jednakih ljudskih prava, umanjuju blagostanje pojedinaca i čitavih društvenih grupa i sprečavaju ostvarivanje punog ljudskog potencijala. Rodne nejednakosti su utemeljene u nejednakim odnosima moći žena i muškaraca, poduprte patrijarhalnom kulturom koja za žene i muškarce predviđa različite društvene uloge, pri čemu su one u sferi odlučivanja, javnog života namenjene muškarcima, a one u sferi privatnih odnosa i brige o porodici pre svega namenjene ženama. Zbog ovih temeljnih nejednakosti, kako pokazuju brojna istraživanja i statistička praćenja, žene imaju sistematski nepovoljniji položaj u svim sferama učešća u društvu, kao i u privatnim odnosima: one manje učestvuju u strukturama političkog odlučivanja, ređe su zaposlene, a i kada su zaposlene, imaju slabije mogućnosti napredovanja, niže zarade, koncentrišu se u sektorima socijalnih usluga, zbog toga i ređe imaju penzije kada dođu u starije doba života, a s druge strane snose pretežni deo odgovornosti brige o domaćinstvu i porodici usled čega nose ukupno veće terete radnih obaveza i brige o drugima. Usled ovakvih nejednakosti žene generalno imaju manje moći, manje novca i manje vremena, pa ne čudi što, iako imaju duže očekivano trajanje života nego muškarci, one sistematski ocenjuju svoje zdravlje kao lošije i duže žive u narušenom zdravlju.

Ove rodne nejednakosti prate se u EU i državama kandidati-ma za članstvo preko Indeksa rodne ravnopravnosti kojim se istovremeno meri nivo postignuća u nekoj oblasti i rodni jaz. Indeks se kreće u vrednostima od 1 do 100, pri čemu bi vrednosti bliže jedinici značile niska postignuća i veliki rodni jaz, a vrednosti bliže 100 bi značila visoka postignuća i mali rodni jaz ili njegovo odsustvo. U Srbiji je vrednost Indeksa rodne ravnopravnosti znatno niža nego u EU, ali se od 2016. godine, kada su rodne nejednakosti prvi put izmerene ovim indeksom, stanje polako poboljšava.

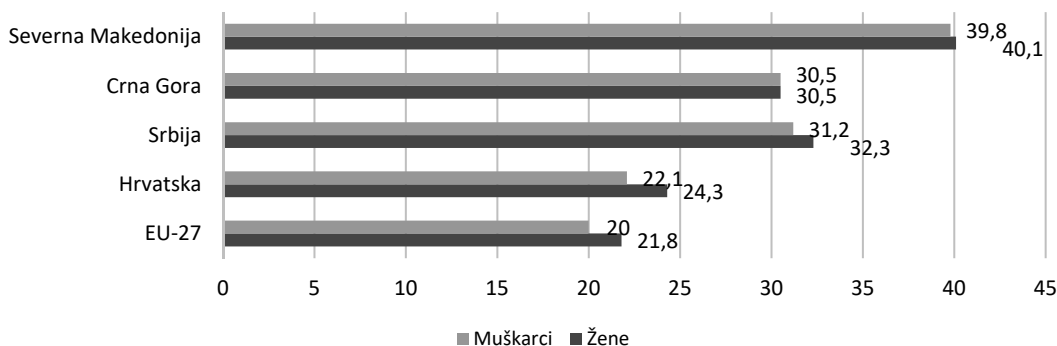
Kada se ove složene rodne nejednakosti ukrste sa drugim karakteristikama koje povećavaju rizike od marginalizacije i diskriminacije, na primer na osnovu nacionalne pripadnosti, invaliditeta, mesta stanovanja, ili neke druge karakteristike, rizici od siromaštva i socijalnog isključivanja znatno se povećavaju. Stoga je važno da pratimo kako rodne nejednakosti u siromaštvu i isključenosti tako i rizike kod žena iz posebno osetljivih grupa.

Rizici od siromaštva i socijalne isključenosti žena Srbiji i EU

Tokom poslednje decenije u prostoru Evropske unije beleži se trend feminizacije siromaštva – žene čine većinu među osobama izloženim rizicima od siromaštva ili socijalne isključenosti. U 2019. godini u EU je bilo više od 91.370.000 osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, pri čemu je među njima bilo 48.689.000 žena, ili 53,3%. Iste godine u Srbiji je bilo 2.195.000 osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, a među njima 1.145.000 ili 52,2% žena. Kada se posmatraju stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti za žene i muškarce u EU, Srbiji i zemljama regiona, primećuje se da su izuzev Crne Gore posvuda ove stope više kod žena (grafikon 2.35).

Grafikon 2.35.

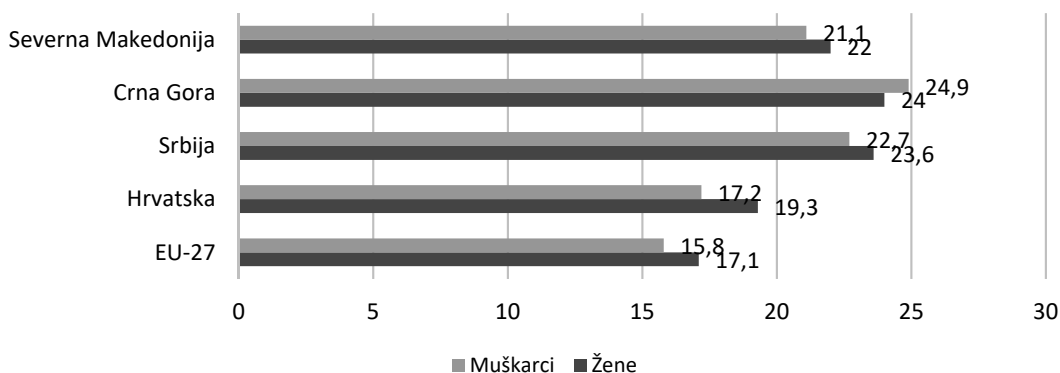
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti prema polu, 2019, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps01

Kada se u fokus stavi samo finansijsko siromaštvo, odnosno stopa rizika od siromaštva, ponovo se primećuje da je u svim državama iz regiona, osim Crne Gore, kao i u EU-27 ova stopa viša za žene nego za muškarce, ukazujući jasno da i finansijsko siromaštvo više pogađa žene.

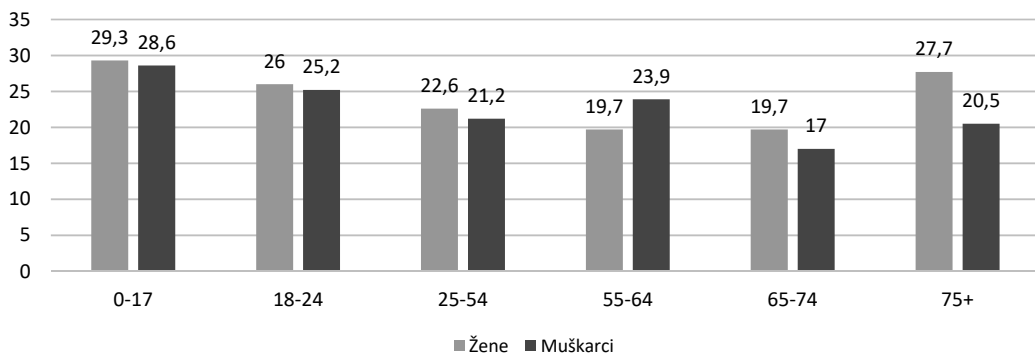
Grafikon 2.36.
Stopa rizika od siromaštva prema polu, 2019, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_li02

Viši rizici od finansijskog siromaštva kod žena su prisutni u svim starosnim grupama, osim u kategoriji starih 55–64 godine, a naročito su izraženi u najstarijoj populaciji, gde su stope rizika od siromaštva žena znatno više nego stope muškaraca. To je u velikoj meri posledica nepovoljnijeg položaja žena na tržištu rada tokom radnog uzrasta, kraće karijere, nižih zarada, ali i činjenice da žene žive duže i ostaju u samačkim domaćinstvima koja su takođe natprosečno osetljiva na rizike od siromaštva.

Grafikon 2.37.
Stope rizika od siromaštva prema polu i starosti, Srbija 2019, u %



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li02

Grafikon 2.38.

Stope rizika od siromaštva prema polu, EU države članice i zemlje kandidati za članstvo, 2019. godina, u %



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li02

Na trend feminizacije siromaštva, odnosno povećanog učešća žena među siromašnima ili većih rizika od siromaštva među ženama nego među muškarcima u evropskom prostoru ukazala je Evropska mreža protiv siromaštva (EAPN) (EAPN, 2017). Ova mreža takođe upozorava na povezanost nasilja nad ženama i siromaštva. Nasilje nad ženama potiče od neuravnoteženih odnosa moći između žena i muškaraca i predstavlja instrument održavanja podređenog položaja žena. Zbog toga je prisutno i u bogatim i siromašnim domaćinstvima. Međutim, EAPN ukazuje na povećane rizike od nasilja nad ženama u uslovima siromaštva zbog povećane frustracije do koje dovodi deprivacija. Istovremeno, nasilje nad ženama sprečava žene da aktivnije učestvuju na tržištu rada i u ostalim oblastima društva, što dalje povećava njihove rizike od siromaštva (EAPN, 2019).

Evropski institut za rodnu ravnopravnost (EIGE) ukazuje da ekonomska neaktivnost i nezaposlenost značajno povećavaju rizike od siromaštva, kao i porodična situacija. Posebno su rizicima od siromaštva izloženi samohrani roditelji i naročito samohrane majke, kao i nezaposlene ili neaktivne žene (EIGE, 2020).

Iz narednog grafikona može se videti da je u svim državama članicama EU, kao i u Srbiji i Severnoj Makedoniji, stopa rizika od siromaštva viša među ženama nego muškarcima. Izuzetak je samo Crna Gora, gde je stopa viša za muškarce. Rodni jaz u stopama rizika od siromaštva najveći je u baltičkim zemljama: Letoniji (4,8 p.p.), Litvaniji (4,8 p.p.) i Estoniji (4,4 p.p.), iza kojih sledi Bugarska (3,4 p.p.).

Zaposlenost i briga o porodici kao faktori siromaštva

Razlozi za više rizike od siromaštva i socijalne isključenosti među ženama su brojni. Oni obuhvataju imovinski jaz, odnosno slabiji imovinski status žena, nižu zaposlenost, prekide u karijeri zbog rađanja i odgajanja dece, odustajanja od karijere kada nisu u mogućnosti da usklade obaveze brige o porodici sa zaposlenjem, niže zarade, slabije mogućnosti napredovanja i druge razloge. Na ovom mestu se ne možemo baviti svim ovim faktorima, pa ćemo pažnju usmeriti na neke od ključnih – na zaposlenost i brigu o porodici.

Nisko učešće žena na tržištu rada značajno povećava rizike od siromaštva. Zaposlenje smanjuje rizike od siromaštva ne samo zbog zarada već i zbog različitih elemenata sistema socijalnog osiguranja na osnovu zaposlenja, poput penzijsko-invalidskog osiguranja, prava na naknade za nezaposlene ukoliko se izgubi posao,

prava na naknade tokom trudničkog, porodiljskog i roditeljskog odsustva i slično. Stope zaposlenosti žena sistematski su niže u svim starosnim grupama nego stope zaposlenosti muškaraca, i to ne samo u Srbiji već i u svim zemljama regiona i EU. U nekim evropskim državama, mada to nije slučaj i sa Srbijom, veći rizici od siromaštva žena povezani su i sa time što su žene češće zaposlene sa delimičnim radnim vremenom, a time i nižim prihodima.

Žene su posvuda još uvek nosioci dominantnih odgovornosti u brizi o porodici, usled čega stope učešća u radnoj snazi i stope zaposlenosti padaju kod žena koje imaju malu decu (Babović, 2010). U mnogim državama EU, pa i Srbiji, stope zaposlenosti žena koje nemaju malu decu značajno su više od stopa zaposlenosti žena koje imaju malu decu, posebno ukoliko imaju više male dece. Analiza podataka Ankete o radnoj snazi u Srbiji 2018. godine pokazala je da je među neaktivnim mladim ženama starosti 25–29 godina više od trećine (35,7%) onih koje i ne pokušavaju da se zaposle zbog brige o porodici (Babović, 2019). Kako je ova analiza pokazala, nasuprot uobičajenom mišljenju da mlade žene nisu spremne da rade zato što preferiraju da se brinu o porodici, posebno o maloj deci, podaci ukazuju da nije reč o izboru, već o preprekama koje na putu zaposlenosti stoje u obliku neadekvatne dostupnosti usluga za brigu o porodici, odnosno o maloj deci. Naime, polovina žena starosti 25–29 godina koje ne traže zaposlenje zbog brige o porodici ima prethodno radno iskustvo, što ukazuje na barem raniju spremnost da budu aktivne na tržištu rada. One su prestale da rade uglavnom zato što su dobile otkaz ili je posao bio privremenog karaktera, a ne zbog brige o porodici. Više od polovine ovih žena (52,5%) je iskazalo načelnu želju da rade iako u vreme istraživanja nisu aktivno tražile posao, ali je gotovo 70% njih navelo da ne traži posao zbog toga što odgovarajuće usluge za brigu o deci nisu dostupne ili im se ne isplate. Njima treba dodati i 5% žena koje su ukazale na brigu o drugim članovima porodice, poput osoba sa invaliditetom ili starijih članova porodice kojima je potrebna nega, a za koje odgovarajuće usluge u zajednici nisu dostupne.

U posebno su nepovoljnom položaju žene u kontingentu takozvane „starije radne snage“. Među ovim ženama starosti 45–64 godine čak 440.000 (ili 43,7%) je bilo neaktivno u 2018. godini. Najčešći razlog zbog kog su neaktivne jeste to što su ili već ostvarile pravo na neku penziju (40,9%), ili zato što su bolesne ili nesposobne za rad (23,2%), ili su obeshrabrene zbog prethodnih neuspešnih pokušaja da se zaposle (14,6%), ili moraju da brinu o drugim članovima porodice. Podaci ukazuju da čak 260.000 neaktivnih žena ove starosti nisu ostvarile pravo na penziju,

što zajedno sa 55.500 žena ove dobi koje su nezaposlene čini 315.540 žena koje su u trećem dobu pod rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti.

Politike rodne ravnopravnosti

Još od 2009. godine naovamo, u Srbiji se rodna ravnopravnost unapređuje posebnim zakonima i državnim strategijama. U 2009. godini usvojeni su Zakon o zabrani diskriminacije,³¹ koji zabranjuje i svaku diskriminaciju na osnovu pola i rodnog identiteta, kao i Zakon o rodnoj ravnopravnosti.³² U periodu 2011–2015. prioritete i mere unapređivanja rodne ravnopravnosti definisala je Strategija za unapređivanje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena. Od 2016. do 2020. godine strateške ciljeve i sredstva za njihovo ostvarivanje definisala je Strategija za rodnu ravnopravnost koja je bila operacionalizovana samo akcionim planom za period 2016–2018. godine. Kako je pokazala evaluacija ove strategije, upravo je oblast ekonomskog osnaživanja žena bila jedna od slabije implementiranih oblasti, a sama strategija se nije posebno bavila siromaštvom žena. Nakon isteka ove strategije, nova još uvek nije usvojena.

LGBTI

Skraćenica LGBTI se koristi da označi više manjinskih grupa prema seksualnoj orijentaciji, polu ili rodnom identitetu. Skraćenica potiče od naziva ovih grupa na engleskom jeziku koje obuhvataju lezbijke, homoseksualce, biseksualce, transrodne i interseksualne osobe (engl. *Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people*, skraćeno LGBTI). Sistematskih podataka o ovim grupama nema, pošto se u redovnim istraživanjima, poput Ankete o radnoj snazi, Statistike o prihodima i uslovima života, istraživanja o potrošnji domaćinstava, MICS i drugim istraživanjima važnim za uvide u različite aspekte siromaštva i socijalne isključenosti ne primenjuje identifikacija ispitanika na osnovu rodne pripadnosti, seksualne orijentacije, pa ni pola ukoliko izlazi iz binarne podele na muški i ženski. Stoga će ovde položaj navedenih grupa biti prikazan na osnovu nekoliko dostupnih istraživanja koja su sprovele različite međunarodne i domaće organizacije. Jedno od najrelevantnijih svakako je istraživanje Svetske banke o socio-ekonomskom

31 *Sl. glasnik RS*, br. 22/2009.

32 *Sl. glasnik RS*, br. 52/2021.

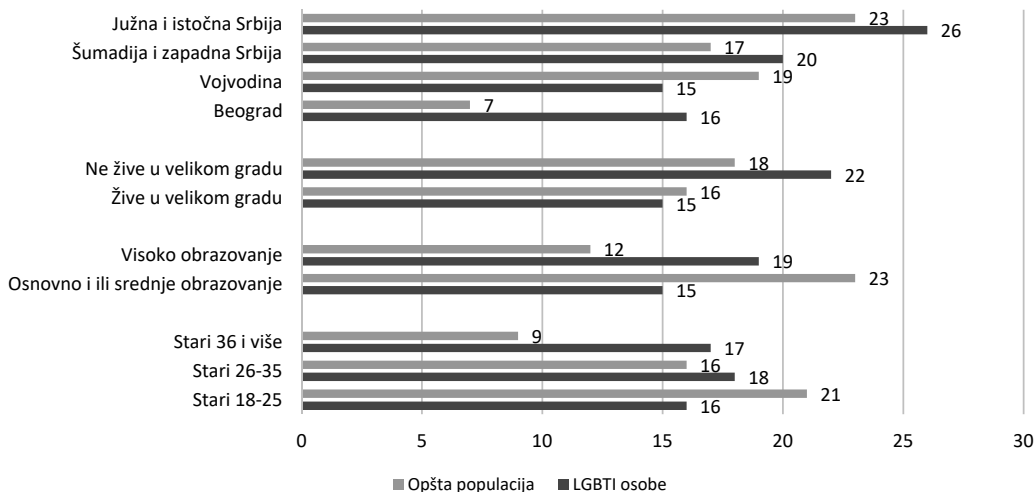
položaju LGBTI osoba u Srbiji iz 2019. godine, koje je sprovedeno prema SILC metodologiji (World Bank Group, Nordic Trust Fund, 2019), kao i istraživanje koje su sprovedeli USAID i UNDP o položaju LGBTI osoba u Istočnoj Evropi, na osnovu koga je sačinjen i izveštaj za Srbiju (USAID, UNDP, 2017).

Podaci iz istraživanja ukazuju da se pod jedinstvenim akronimom kriju vrlo raznolike društvene grupe u svakom smislu. Iako one poseduju neke zajedničke karakteristike zbog toga što pripadaju društvenim manjinama zbog svoje manjinske polne, rodne ili seksualne pripadnosti, te da su zbog toga izložene sličnim obrascima diskriminacije i isključivanja, njihov položaj se u mnogim aspektima razlikuje. Neke grupe među LGBTI osobama su posebno ugrožene i marginalizovane, pre svega transrodne osobe, interseks osobe i LGBTI osobe koje žive sa HIV-om.

Stopa rizika od siromaštva LGBTI osoba nije značajno različita od stope za opštu populaciju (17% prema 16%). Najviša stopa rizika od siromaštva registruje se među transrodnim osobama (24%). Za razliku od opšte populacije u kojoj stopa rizika od siromaštva opada sa povećanjem starosti i obrazovanja, takva tendencija u LGBTI populaciji nije zabeležena, odnosno ostaje konstantna između različitih starosnih i obrazovnih kategorija.

Grafikon 2.39.

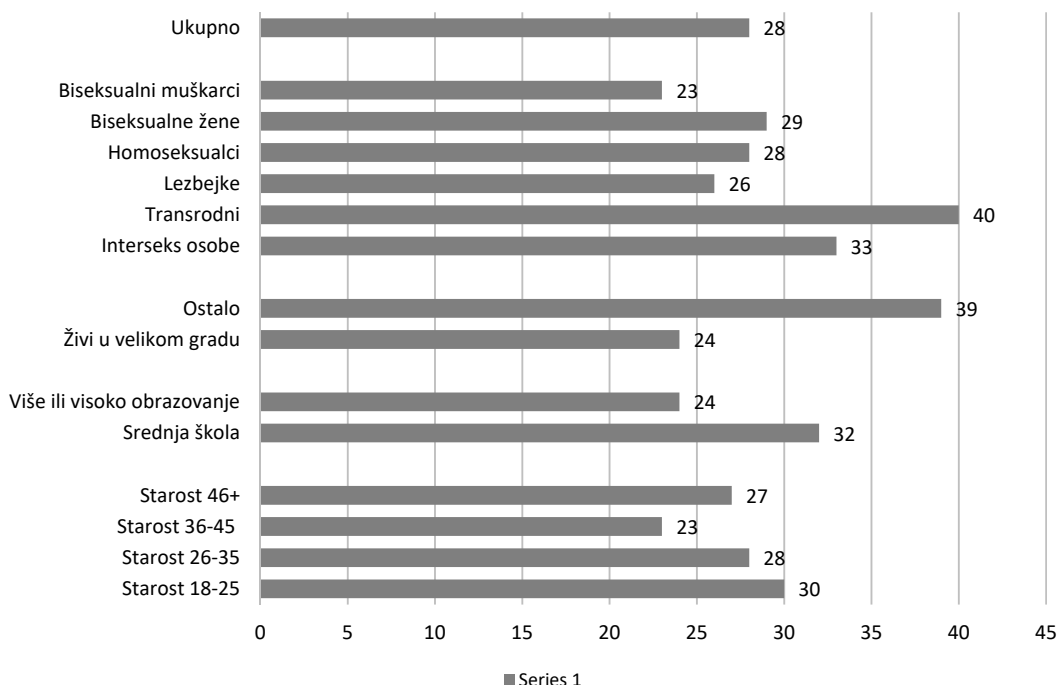
Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti prema osnovnim demografskim karakteristikama za LGBTI osobe i opštu populaciju, u %



Izvor: World Bank Group, Nordic Trust Fund, 2019:25

Razlike u odnosu na opštu populaciju nisu velike ni u pogledu stopa materijalne deprivacije (28% prema 27%). Međutim, razlike unutar LGBTI populacije su приметne. Tako su transrodne i interseks osobe izložene većim rizicima od materijalne deprivacije (40% i 33%). Materijalnoj deprivaciji češće su izložene LGBTI osobe nižeg obrazovanja (32%).

Grafikon 2.40.
Stope materijalne deprivacije među LGBTI osobama



Izvor: World Bank Group, Nordic Trust Fund, 2019:29

Među LGBTI osobama obuhvaćenim istraživanjem Svetske banke, manje je nezaposlenih nego u opštoj populaciji, a više je studenata. Takođe, LGBTI osobe češće su zaposlene na osnovu ugovora na određeno vreme nego što je to slučaj sa opštom populacijom zaposlenih. Među njima je i fluktuacija značajno viša. Naime, pet puta su veće šanse da su LGBTI osobe promenile posao tokom poslednjih 12 meseci nego što je to verovatnoća kod zaposlenih iz opšte populacije.

Istraživanje je zabeležilo i važnu karakteristiku zaposlenosti LGBTI osoba. One su znatno češće zaposlene u nevladinom sektoru nego što je slučaj sa opštom populacijom. Svaka deseta osoba

(10%) iz LGBTI populacije radi u ovom sektoru, dok je taj procenat u opštoj populaciji zaposlenih zanemarljiv. S druge strane, LGBTI osobe su znatno ređe zaposlene u javnom sektoru u odnosu na opštu populaciju (20% prema 36%). Autori istraživanja ovo objašnjavaju nalazom da su LGBTI osobe manje spremne da budu otvorene u vezi sa svojom orijentacijom u uslovima zaposlenosti u javnom sektoru. Inače, nepoverenje prema državi je među njima relativno visoko, zbog čega mnogi gravitiraju prema zaposlenosti u nevladinom sektoru.

Istraživanjem je ustanovljeno da su LGBTI osobe izložene diskriminaciji na radnom mestu i neprijateljskom radnom okruženju. Trećina ispitanih je ukazala da njihove kolege na poslu imaju negativne stavove prema LGBTI osobama. Kada su u pitanju transrodne osobe, ovaj procenat raste na 62%. Strah od diskriminacije je vidljiv iz činjenice da gotovo polovina LGBTI osoba (47%) krije svoj LGBTI identitet od kolega. Najčešće se ovaj identitet skriva među homoseksualnim i biseksualnim muškarcima. Čak 70% transrodnih osoba navelo je u istraživanju da su ih poslodavci ili potencijalni poslodavci ispitivali o rodnom identitetu. Oni koji su bili zaposleni ukazivali su na neprijateljsko i stigmatizujuće okruženje. U 10% slučajeva zbog diskriminacije na radnom mestu ispitanici su bili prinuđeni da napuste posao.

DRŽAVA BLAGOSTANJA I SOCIJALNA POLITIKA U DOBA GLOBALIZACIJE

U ovom poglavlju pozabavićemo se širim kontekstom države blagostanja. Nakon što pročitate ovo poglavlje:

- znaćete šta su odlike države blagostanja, kako se ona razvijala i koji se ključni izazovi pred njom danas nalaze u kontekstu globalizacije i neoliberalizacije
- razumećete pravce razvoja države blagostanja u Srbiji
- bićete upoznati sa osnovnim teorijskim pretpostavkama javnih politika koje se bave siromaštvom i socijalnom isključenošću u oblasti rada i zapošljavanja, obrazovanja, socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, stanovanja i migracija
- bićete upoznati sa evropskim i globalnim politikama borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

Država blagostanja

Država blagostanja: koncept i istorijski kontekst

Kroz istoriju, društva su se na različite načine brinula o blagostanju svojih članova. U tome su važnu ulogu imale porodice, zajednice, crkve i druge organizacije. Već u srednjem veku pojedine evropske države počinju da intervenišu i donose zakone kako bi pomogle siromašnima i na taj način predupredile nemire i političke nestabilnosti. Engleski zakoni o siromašnima smatraju se veoma značajnim zbog toga što se u njima nalaze koreni savremenih sistema socijalne zaštite. Naravno, tokom istorije oni su se značajno menjali, ali su neki početni principi prepoznatljivi i u današnjim politikama suzbijanja siromaštva.

Prvi zakoni o siromašnima doneti su u Engleskoj još u poznom srednjem veku. Procenjuje se da je u vreme dinastije Tjudor (1485–1603) trećina stanovništva živela u siromaštvu. Za vreme Henrija VIII i Elizabete I, englesko stanovništvo se udvostručilo, a zatvaranje manastira koji su pomagali siromašnima takođe je značajno uticalo na porast siromaštva. Godine 1530. donet je zakon kojim se predviđa da je za „prosjačenje“ potrebna dozvola. Naime, samo starima i osobama sa invaliditetom dozvoljeno je da prose, dok se zabranjuje „prosjačenje i skitničenje“ radno sposobnog stanovništva.

Elizabetanski zakon o sirotinji, ili takozvani „Stari zakon o sirotinji“, donet 1601. godine, predviđao je razlikovanje „nemoćne sirotinje“ (starih, bolesnih i osoba sa invaliditetom) i „radno sposobne sirotinje“. Takođe je predviđao i dve vrste pomoći za siromašne: pomoć unutar radnog doma (engl. *workhouse*; *indoor relief*) i pomoć izvan radnog doma (engl. *outdoor relief*). Prvi oblik pomoći bio je namenjen radno sposobnima, koji su morali da rade u radnim skloništimama kako bi dobili materijalnu podršku, dok je druga vrsta pomoći u novcu, hrani ili odeći bila namenjena „nemoćnoj sirotinji“, bez obaveze da rade. Radno sposobna sirotinja koja je odbijala da radi bila je smeštana u „popravne domove“.

U 19. veku ovaj zakon je zamenjen „Novim zakonom o sirotinji“, zbog toga što se smatralo da ometa razvoj slobodnog tržišta rada. Po novom zakonu, parohije su mogle da stvaraju parohijske unije, te da grade zajedničke radne domove i zajedno administriraju socijalnu pomoć u datim oblastima. Pomoć izvan radnih domova je ograničena i određeni su standardi po kojima siromašni treba da prođu test da bi dobili ovakvu pomoć (na primer, pojedinci sposobni za rad nisu mogli dobiti pomoć). Zakon je više puta menjan, da bi u 20. veku, sa razvojem moderne države blagostanja, bio i ukinut.

Moderna država blagostanja počela je da se razvija krajem 19. veka iz programa socijalnog i zdravstvenog osiguranja. Prvi takvi programi uvedeni su u Nemačkoj, pod vođstvom kancelara Bizmarka, u poslednjoj deceniji 19. veka. Oto fon Bizmark (Otto von Bismarck) bio je pruski i nemački državnik, kancelar i ministar spoljnih poslova, dominantna figura koja je oblikovala politiku ne samo u Nemačkoj već i u čitavoj Evropi u drugoj polovini 19. veka. Zvali su ga „gvozdeni kancelar“ zbog stila vladanja. Pripisuju mu se brojni uspesi, od ujedinjenja nemačkih država, preko jačanja ekonomije, do vešte spoljne politike i održavanja ravnoteže moći

u Evropi. Osim u oblasti spoljne politike, Bizmark je ostavio dubok trag i na planu društvenih institucija. U poslednjoj deceniji svoje vladavine, uveo je nekoliko zakona kojima je uspostavljen sistem socijalnog osiguranja kakav i danas postoji u mnogim zemljama kontinentalne Evrope, pa i u Srbiji.

Prvi među tim zakonima, Zakon o zdravstvenom osiguranju donet je 1883. godine. Njime je uvedena obavezna zdravstvena zaštita za radnike, a troškove zdravstvenog osiguranja plaćali su i zaposleni i poslodavci. Godinu dana kasnije, na Bizmarkovu inicijativu uveden je sistem osiguranja od povreda na radu. Ključni programi, osiguranje za slučaj invaliditeta i penzijsko osiguranje, uvedeni su 1889. godine. Ovi programi su poboljšali položaj radnika, ali istovremeno treba imati na umu da je njihov glavni cilj bio da se ograniči uticaj socijalističkih ideja u drugoj polovini 19. veka i da se ojača uloga države u ekonomiji i društvu. Pored toga, ovakav sistem nije imao elemente društvene solidarnosti: položaj bolesnih, povređenih ili ostarelih radnika zavisio je od njihovih prošlih doprinosa u fondove, a ne od solidarnosti među radnicima ili društvenim slojevima.

U narednima godinama i decenijama i druge zemlje (od Danske i Švedske do Novog Zelanda) uvele su slične programe. Na primer, već 1891. godine, Danska je donela zakon o penzijskom osiguranju koji se finansira iz poreza, ne zavisi od doprinosa i univerzalan je. To je osnova onoga što će kasnije biti nazvano skandinavskim ili socijaldemokratskim tipom države blagostanja. U ovom periodu javili su se prvi sistemi za osiguranje u slučaju nezaposlenosti. Oni su se postepeno razvijali, tako da su najpre sve veći segmenti populacije uključivani u socijalne programe (na primer socijalnim osiguranjem prvo su bili pokriveni radnici, a zatim i poljoprivrednici), a zatim se povećavao i broj zemalja koje su prihvatale i primenjivale ove programe.

Slično mnogim drugim evropskim zemljama, elementi države blagostanja u Srbiji počinju da se razvijaju u drugoj polovini 19. veka. Sistem javnog zdravlja u Srbiji počeo je u pravom smislu da se razvija posle Prvog svetskog rata, iako je decenijama pre toga, već 1872. godine, osnovano Srpsko lekarsko društvo. Medicinski fakultet u Beogradu osnovan je 1920. godine u okviru Beogradskog univerziteta, kao važna institucija za obrazovanje zdravstvenog kadra. Sredinom dvadesetog veka zaokružuje se mreža domova zdravlja, ambulanti i većih zdravstvenih centara.

Sistem socijalne zaštite kakav danas postoji u Srbiji počeo je da se razvija sredinom 20. veka. Tada je počelo osnivanje centara za socijalni rad i do kraja šezdesetih godina gotovo sve opštine u Srbiji imale su centre za socijalni rad. U istom periodu počelo je i školovanje socijalnih radnika, najpre na Višoj školi za socijalne radnike, da bi 1972. godine bio osnovan Odsek za studije socijalnog rada na Fakultetu političkih nauka. Uporedo su se razvijale ustanove za smeštaj korisnika, otvoreni oblici zaštite, ali i naučnoistraživačke ustanove kao što je bio Institut za socijalnu politiku.

Istorija penzijskog osiguranja u Srbiji počinje sredinom 19. veka. Prvi dobrovoljni penzioni fond zanatlija osnovan je 1898. godine. Obavezno socijalno osiguranje uvedeno je pred sam Drugi svetski rat. Nakon rata, država preuzima na sebe brigu i upravljanje penzionim fondovima koji u narednim decenijama prolaze kroz niz reformi. Početkom devedesetih godina, penzijsko osiguranje obavljalo se preko tri republička fonda: zaposlenih, samostalnih delatnosti i zemljoradnika. Od 2008. godine oni su objedinjeni u jedan – Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje.

Sistem zapošljavanja počeo se razvijati u Kraljevini Jugoslaviji. Iako su još u 19. veku postojale uredbe i programi podrške radnicima i šegrtima, prvi zakon u oblasti zaštite radnika donet je 1921. godine. Njime je osnovana Središnja berza rada u Beogradu i niz mesnih berzi rada. Zvanična evidencija nezaposlenih lica počela je da se vodi 1952. godine, a sadašnja Nacionalna služba za zapošljavanje osnovana je 2003. godine transformacijom nekadašnjeg Republičkog zavoda za tržište rada.

Sredinom 20. veka, nakon iskustava Drugog svetskog rata i velike ekonomske krize koja mu je prethodila (1929–1939),³³ u vreme političke stabilnosti, malih vojnih izdvajanja, stabilnog ekonomskog rasta i niskih stopa nezaposlenosti, u Evropi je počela da se razvija *država blagostanja*. Iskustvo masovnog siromaštva i nezaposlenosti, kao i politička pretnja rastuće popularnosti komunizma, podstakle su zapadne države da razvijaju socijalne usluge i davanja. U osnovi države blagostanja stajali su mehanizmi preraspodele dohotka čiji je cilj bio da se garantuju prihodi u slučaju četiri osnovna i priznata *socijalna rizika* – starosti, bolesti, invaliditeta i nezaposlenosti. Ovim programima kasnije su priključeni sistemi javnog obrazovanja, podrške porodici i starima, stambene politike, programi za mlade itd. Period od pedesetih do sedamdesetih godina je zlatno doba moderne države blagostanja koje obeležava sve veća javna potrošnja na ove programe i sve veća uloga države kao poslodavca.

Jedan od osnovnih ciljeva države blagostanja jeste *preraspodela dohotka*. Država blagostanja počiva na dve vrste preraspodele dohotka:

1. *Vertikalna raspodela dohotka* između bogatih i siromašnih ostvaruje se porezima. U nekim zemljama porezi su progresivni, što znači da bogatiji stanovnici plaćaju više poreze. Poreskim prihodima finansiraju se državni programi kojima se podržavaju siromašni. Neki pak programi koji se finansiraju porezima namenjeni su svim građanima, a ne samo siromašnim: na primer javno zdravstvo i obrazovanje.
2. *Horizontalna raspodela dohotka* između različitih životnih faza, na primer one kada su pritisci veliki, a prihodi mali (kao što je slučaj u periodima bolesti, nezaposlenosti, kada se osniva porodica ili nakon penzionisanja) i onih kada su prihodi i pritisci usaglašeniji (na primer u periodu radnog angažmana).

Država blagostanja počiva na trima vrednostima: *uzajamnost* (reciprocitet), *inkluzija* i *poverenje*. Uzajamnost predstavlja spremnost da se izvrši horizontalna raspodela dohotka između grupa i

33 Uzroci ekonomske krize, koja se još naziva i Velika depresija, su brojni. Najčešće se navodi da je do krize došlo nakon sloma njujorške berze usled brojnih spekulativnih radnji. Došlo je do pada globalnog i nacionalnih BDP-a i rasta nezaposlenosti. Već sredinom tridesetih godina, u nekim zemljama započeo je oporavak privrede i rast standarda.

ona stoji u osnovi sistema socijalnog osiguranja. Druga vrednost, inkluzija, omogućava da se podrži preraspodela između većine stanovništva i siromašne manjine. Ove dve vrednosti mogu se označiti i terminom *solidarnost* i one su utoliko značajnije ako se ima u vidu da je najveći deo programa države blagostanja usmeren upravo na horizontalnu i vertikalnu preraspodelu dohotka. Poslednja vrednost, *poverenje*, legitimiše čitav poredak jer je to, zapravo, verovanje da će usluge i davanja koji sada čine sistem blagostanja biti u funkciji i onda kada nama budu trebale. Ako nema poverenja u institucije, ljudi će se okrenuti individualnim strategijama, pa će, na primer, preko tržišta sebi obezbediti zdravstvenu zaštitu, penzije i slično (Taylor-Goobey, 2009: 5–11).

U državi blagostanja građani ne samo da dobijaju materijalnu podršku i usluge već na njih imaju i prava koja nazivamo *socijalnim pravima*. Socijalna prava su deo skupa prava i obaveza koje imamo kao građani ili državljani savremenih demokratskih država. Pored socijalnih, državljani savremenih demokratija nosioci su i građanskih i političkih prava. Ova prava nisu se istovremeno razvijala, niti su danas jednako razvijena u svim delovima sveta i jedna bez drugih ne mogu se razumeti.

Građanska prava obuhvataju prava koja su neophodna za slobodu ličnosti, mišljenja, govora i veroispovesti, svojinska prava, pravo da se sklapaju ugovori i pravo na pravdu, odnosno pravo na pravično i fer suđenje. Ona se javljaju relativno rano. Na primer, u Velikoj Britaniji građanska prava počinju da se razvijaju u 17. i 18. veku. U kontinentalnoj Evropi prekretnica u njihovom razvoju bila je francuska Deklaracija o pravima čoveka i građanina iz 1789. godine, dok se u Srbiji javljaju i razvijaju kasnije. Ključne vrednosti i institucije koje štite građanska prava jesu vladavina prava i nezavisno pravosuđe.

Politička prava čine pravo na političko udruživanje, pravo da se bira i da se bude izabran i druga prava. Politička prava su povezana sa uspostavljanjem parlamentarne demokratije. Na početku razvoja savremenih demokratija, politička prava su bila ograničena na muškarce sa određenim nivoom imovine i prihoda, a kasnije ih dobijaju svi punoletni muškarci, a nakon toga i žene. Ova prava se po pravilu razvijaju nešto kasnije. Na primer, u Velikoj Britaniji javljaju se u 18. i 19. veku, a ključna institucija za njihovu materijalizaciju jesu parlament i izbori. U punom smislu, kod nas bivaju institucionalizovana tek krajem 20. veka. Ustavna demokratija sa podelom vlasti i vladavinom prava štiti tu vrstu prava. Ona su, takođe, i predmet međunarodnog prava, pa su, između ostalog, garantovana i Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine i Paktom o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

Socijalna prava mogu se definisati kao prava ljudi da u potpunosti učestvuju u društvenom životu i žive civilizovan život, prema standardima koji preovlađuju u datom društvu (Marshall, 1950: 10). U socijalna prava spadaju pravo na obrazovanje, pravo na adekvatan životni standard, pravo na zdravlje, stanovanje, pravo na rad i pravičnu naknadu za rad, pravo na sindikalno organizovanje radnika itd. Socijalna prava regulisana su domaćim zakonodavstvom i međunarodnim dokumentima, kao što su Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine i Dopunjena Evropska socijalna povelja iz 1996. godine.

Socijalna prava su proizvod društvenih sukoba u kojima su društvene grupe (na primer poljoprivrednici, radnici ili žene) formulisali političke zahteve prema poslodavcima i državi. To znači da socijalna prava kao takva nisu unapred zadata, već su proizvod društvenih i političkih konflikata, pregovora i konsenzusa o tome šta su legitimne potrebe i sredstva koja su na raspolaganju i kojima se one mogu zadovoljiti (Dean, 2014: 128).

Centralnu ulogu u obezbeđivanju socijalnih prava ima država, i to preko mehanizama preraspodele i održavanja dohotka. Navedeni mehanizmi smanjuju ili otklanjaju posledice čistih tržišnih aktivnosti. Tržište je slepo i nezainteresovano za socijalne karakteristike aktera i zato može dovesti do toga da neke grupe budu trajno isključene sa njega i uskraćene za prihode. Pojedinci i grupe dolaze u stanje isključenosti i siromaštva bilo zato što se nalaze u periodu života kada im je teško da zarađuju (na primer mladost i starost), bilo zato što imaju neke osobine zbog kojih su diskriminirani (kao što su etnička pripadnost, rod, starost ili nešto slično) ili ih njihova druga lična svojstva onemogućavaju da učestvuju u tržišnim aktivnostima (na primer invaliditet ili nedostatak kvalifikacija). Neki imaju obaveze zbog kojih ne mogu da rade, na primer brinu se o deci i starima ili, jednostavno, nemaju dovoljno kvalifikacija da se zaposle. Socijalna prava ne samo da umanjuju negativne posledice tržišne utakmice već i ograničavaju efekte onih tržišnih sila koje bi, kada bismo ih ostavili bez ograničenja, uništile sama tržišta, jer tržišta ne mogu da postoje bez radnika, građana i samog društva (Rittich, 2007: 110).

Iako koristimo termin država blagostanja, mi ne podrazumevamo da će sve usluge i prava biti ispunjeni ili pruženi samo od strane države. Naprotiv, u svakom obliku države blagostanja, država je samo jedan od aktera, doduše najvažniji, koji treba da obezbedi blagostanje građana. U tome učestvuju i *porodice*, koje brinu o deci, starima i bolesnima, *udruženja građana*, koja pružaju usluge

brige o starima ili osobama sa invaliditetom, *crkve*, koje se brinu o siromašnima ili narkomanima, te *privatne firme* koje se bave socijalnom zaštitom, obrazovanjem ili penzijskim osiguranjem.

Nacionalna država ima centralnu ulogu u finansiranju i obezbeđivanju socijalnih prava i usluga. Pored nje, važnu ulogu imaju i *lokalne vlasti*. Tako se, na primer, usluge brige o starima ili osobama sa invaliditetom sve više prebacuju na ovaj nivo vlasti koji je najbliži građanima i za koga se smatra da će najjasnije prepoznati njihove potrebe. Konačno, važnu ulogu imaju i *međunarodni akteri*, od Evropske unije, preko Svetske banke i Ujedinjenih nacija, do međunarodnih nevladinih aktera, poput *Save the Children*, *Oxfam*, *Caritas* itd. Analize pokazuju da oni imaju važan uticaj na formulisanje i sprovođenje mera socijalne politike, posebno u zemljama u razvoju (Deacon, Stubbs, eds., 2007; Deacon, 2007; Vuković, 2017a).

Evropske zemlje uspele su da postignu visok stepen zaštite socijalnih prava tokom šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka. To je *zlatni period države blagostanja* tokom kojeg su evropske zemlje prolazile kroz period stabilnog rasta. Ekonomski rast omogućio je rast plata i standarda, kao i socijalnih izdataka i davanja. Jedna od važnih posledica rasta i stvaranja novih radnih mesta jeste politika imigracije: evropske zemlje su u tom periodu otvorile vrata prvim velikim talasima ekonomskih migranata. Naravno, postojale su razlike između država, ali konture države blagostanja bile su upravo ovakve. Nakon toga, država blagostanja u zapadnom svetu ulazi u proces promena koji je doveo do pooštavanja kriterijuma za dobijanje nekih prava i usluga (na primer uvode se rigorozniji testovi prihoda i ponašanja za podršku siromašnim i nezaposlenim), ali i do širenja prava na nove grupe građana, odnosno korisnika (na primer nove kategorije osoba sa invaliditetom, kao i nove usluge za njih).

Država blagostanja razvijala se na kapitalističkom Zapadu, ali i na socijalističkom Istoku. Iako nisu imale kapitalističku privredu i demokratsko političko uređenje, ove zemlje su takođe razvile sisteme društvene brige i solidarnosti koji liče na one iz Zapadne Evrope. Taj sistem činile su subvencionisane cene hrane, stanovanja i komunalija, garantovana puna zaposlenost, besplatno javno školstvo i zdravstvo, ponegde i razvijeni sistemi brige o deci i porodici, te relativno male nejednakosti u приходima i imovini. Javne usluge su bile dostupne svima, ali je njihov kvalitet često bio niži u poređenju sa Zapadnom Evropom.

Modeli države blagostanja

Evropske zemlje su na glasu zbog svojih razvijenih socijalnih sistema. Međutim, one se među sobom dosta razlikuju. Zamislimo porodicu iz srednje klase sa troje dece. Da su Šveđani, deca bi išla u državno obdanište, a majka bi radila, najverovatnije u javnoj službi i često bila na bolovanju da bi negovala decu. Da su Englezi (a još više da su Amerikanci), plaćali bi brigu o deci privatnim osobama ili firmama, a majka bi radila povremene i privremene poslove, ukoliko bi uopšte bila zaposlena, jer bi vagala između troškova brige o deci i visine zarade. Da su Italijani, majka najverovatnije ne bi radila, već bi vodila brigu o deci i porodici uz pomoć šire porodice. Da su Nemci, majka bi radila i plaćala bi brigu o deci u obdaništu, državnom, privatnom ili u okviru neke crkvene organizacije.

Ove razlike odslikavaju specifične sisteme socijalnog staranja u evropskim zemljama. Oni su nastajali u različitim istorijskim i društvenim okolnostima, imaju mnogo zajedničkih osobina, ali razlikuju se prema tome kakve usluge pružaju i ko ih pruža, koliko su velikodušne ili kako se finansiraju.

Većina stručnjaka slaže se da u Evropi postoje *četiri tipa države blagostanja*. *Skandinavski* ili *nordijski* sistem karakteriše širok obuhvat korisnika, visoka izdvajanja, razvijena podrška porodici i finansiranje iz poreza. *Kontinentalni* model zasniva se na sistemima osiguranja na osnovu zaposlenosti, odnosno doprinosa, relativno izdašnim socijalnim davanjima, ali i oslanjanjem na porodicu kada je reč o uslugama za decu i stare. *Liberalni* model se finansira iz poreza, programi socijalne pomoći usmereni su na najsiromašnije, a podstiče se uloga tržišta u obezbeđivanju prihoda i pružanju usluga. Konačno, zemlje *mediteranskog* modela oslanjaju se na porodicu, imaju elemente sistema zasnovanog na osiguranju, mali obuhvat korisnika socijalne pomoći i nizak nivo socijalnih davanja.

Ovo su „čisti slučajevi“ kakvi ne postoje u stvarnosti, jer u svakoj državi nalazimo jedan dominantan model, ali i elemente drugih modela. Ovakve klasifikacije pomažu da razumemo kako različite institucije utiču na socijalnu situaciju u društvu i na socijalnu politiku (na primer na vezu sistema podrške deci i starima sa zaposlenošću žena i strukturom prihoda).

Socijaldemokratsku državu blagostanja nalazimo, na primer, u Švedskoj i Danskoj. Zato se ovi sistemi zovu i *skandinavski* ili *nordijski*. Socijalna prava građana zasnivaju se na statusu građanina, odnosno na državljanstvu, a ne na prethodnim doprinosima iz radnog odnosa (kao u kontinentalnom sistemu) ili ispoljenim

potrebama (kao u liberalnom sistemu). Zato se za ove sisteme kaže da su *univerzalistički*, odnosno da garantuju socijalna prava svim građanima. Socijaldemokratski tip države blagostanja zasnovan je na jakim egalitarnim idejama, a usluge su velikodušne i pokrivaju širok spektar socijalnih rizika (a ne fokusiraju se, na primer, na siromaštvo, kao u liberalnim sistemima).

Socijaldemokratski režimi teže da umanje ulogu tržišta ili raskinu vezu između tržišta i socijalnog blagostanja građana. Do sedamdesetih godina prošlog veka, socijaldemokratski režimi su dostigli vrhunac pretvarajući nordijske države u prave uslužne države u kojima je bila izgrađena obuhvatna infrastruktura usluga za podršku pojedincima i porodicama. Posebno je bila razvijena briga o deci i starima. Ove režime karakteriše izrazito visoka zaposlenost u javnom sektoru, koja je bila dvostruko veća u odnosu na OECD prosek (Esping-Andersen, 1999: 80). Osim toga, njih odlikuje i visoka participacija žena na tržištu radne snage, vrlo često u javnom sektoru. Upravo zato što postoje sistemi brige o deci i porodici, žene mogu više da rade. To, naravno, ne umanjuje dvostruki teret brige o porodici i prihodu, tako da je, prema nekim studijama, u bilo kom trenutku gotovo trećina žena radnica u javnom sektoru u Švedskoj bila na bolovanju (Esping-Andersen, 1999: 152).

Socijaldemokratska država blagostanja je *skupa* i zato su u nordijskim zemljama *porezi visoki*. Da bi programi dobili političku podršku, za njih mora glasati i srednja klasa. Zato su mnogi programi napravljeni tako da uključe i pripadnike srednje klase (a ne da ih teraju na tržište kao u drugim sistemima). Tu, na primer, spadaju već pomenuti sistemi podrške deci i porodici i starima. Dakle, održivost skandinavskih režima zavisi od ekonomskog rasta i pune zaposlenosti, koji preko poreske politike omogućuju finansiranje sistema. Finansiranje ovakve države blagostanja otežano je zbog visoke mobilnosti kapitala, fiskalnih i budžetskih ograničenja koja postavljaju evropske monetarne integracije i rastućih političkih otpora poreskoj politici. Uprkos razvijenim uslugama javnog sektora, država podstiče i neke privatne mehanizme. Na primer, godinama unazad skandinavske zemlje uvode šeme privatnog penzijskog osiguranja i do sada su postigle visoku pokrivenost.

Liberalni tip države blagostanja nalazimo u SAD, Velikoj Britaniji i Irskoj. Socijalna politika finansira se iz poreza, a usluge se dobijaju na osnovu građanstva i iskazane potrebe (a ne na osnovu osiguranja, kao u kontinentalnim sistemima). Zato su troškovi rada mali, mada su i izdvajanja za socijalnu zaštitu relativno niska u poređenju sa drugim sistemima.

U ovim zemljama, država ima važnu ulogu (za razliku od kontinentalnih, gde važnu ulogu imaju i korporativni sektori i sindikati),

ali teži da tu ulogu smanji, da ojača odgovornost pojedinaca i da ih podstakne da na tržištu traže rešenja za svoje blagostanje. Socijalna politika se bavi onim pitanjima koja tržište ne uspeva da reši – zato se i naziva *rezidualna socijalna politika*. U skladu s tim, država podstiče privatne šeme osiguranja: privatno penzijsko i zdravstveno osiguranje i plaćanje usluga socijalne zaštite.³⁴ Socijalni programi su u velikoj meri fokusirani na pomoć najsiromašnijima. Zato je relativno veliki udeo programa koji zahtevaju rigorozne testove podobnosti (engl. *means tested*).³⁵ Kada je reč o uslugama, ove sisteme karakterišu nerazvijene usluge deci i porodici, te je zbog toga i manja participacija žena na tržištu rada i veći udeo u honorarnim poslovima. Konačno, liberalne sisteme odlikuju i relativno visoke stope siromaštva.

Liberalni tip usmerava se na socijalnu pomoć siromašnima koja je radno uslovljena, ali često postoji problem sa malom pokrivenošću korisnika uslugama. Srednji i viši slojevi stimulišu se da na tržištu plate socijalne usluge. Ako država blagostanja obezbeđuje manje socijalnih dobiti za srednju klasu, oni će se opirati visokim porezima, ako ne iz drugih razloga, onda jednostavno zbog toga što će biti blokirani plaćanjem privatnih osiguranja. Iako privatizacija usluga pomaže da se balansira državni budžet, ono lako vodi *socijalnom dualizmu*. Tako domaćinstva sa niskim prihodima lako mogu skliznuti u status drugorazrednih građana u pogledu socijalnih prava jer im je otežan pristup privatnom osiguranju i kvalitetnim socijalnim uslugama.

Nemačka i Francuska su primeri *korporativne* ili *kontinentalne države blagostanja*. Ovi sistemi su zasnovani na osiguranju u okviru radnog odnosa – tu se nalazi izvor socijalnih prava i tako se sistemi finansiraju, a ne na osnovu poreza, kao u socijaldemokratskim i liberalnim sistemima. Kontinentalni sistemi nastali su na tradiciji Bizmarkovih socijalnih reformi kojima je težio da ojača ulogu države u društvu i ekonomiji i lojalnost državi. Zato i danas mnoge od ovih država imaju privilegovan status državnih službenika.

34 S jedne strane, postoje razlike između nivoa izdvajanja na privatne programe među državama. Tako, na primer, u Norveškoj se za privatne penzije izdvaja 1,3% BDP-a u 2019. godini, dok je u Velikoj Britaniji taj iznos bio 2,8%. S druge strane, dolazi do rasta privatnih izdvajanja u mnogim zemljama, na primer u Norveškoj je nivo izdvajanja porastao sa 0,9% u 2005. na 1,3% u 2019. godini (uporedite podatke OECD, 2022).

35 Prema podacima za 2018. godinu, u Republici Irskoj četvrtina budžeta za socijalnu zaštitu ide na ove programe (26,6%), nasuprot 3,4% u Norveškoj, dok je prosek za EU – 10,9% (uporedite podatke Eurosta, šifra: spr_exp_fto).

Sledeća važna odlika ovih sistema je jak uticaj hrišćanstva i ideja supsidijarnosti. Zbog toga se ovi sistemi oslanjaju na porodicu i zajednicu u rešavanju socijalnih problema, a tek ako one podbace, na državu. Socijalna politika je prilagođena modelu stabilne porodice sa jednim (uglavnom muškim) zaposlenim nosiocem domaćinstva, odnosno porodice, pa zaštita porodica koje odstupaju od ovih modela teži da bude rezidualna. U oblasti socijalnih usluga oslanjaju se na državu i neprofitni sektor – religijske i lokalne organizacije – koje često podugovara sama država za, na primer, pružanje usluga starima, deci ili osobama sa invaliditetom.

Postoji izvesna sličnost u ovom rezidualnom karakteru između liberalnih i konzervativnih modela, mada su njihovi koreni i mete različiti: liberalni rezidualizam počiva na nastojanju da se regulišu loši rizici koji su nastali kao neuspeh tržišta, a konzervativni predstavlja primarno odgovor na neuspehe porodice. U oba slučaja u osnovi logike nalazi se socijalna pomoć, a ne socijalna prava.

U nekim zemljama je uticaj sindikata osobito jak (na primer u Francuskoj), a sistemi blagostanja smatraju se političkim dostignućem svih građana. U obezbeđivanju socijalne sigurnosti ovi sistemi pružaju visok nivo davanja i usluga (uporediv sa socijaldemokratskim). Iz tih razloga, ovi sistemi pokazuju jak otpor prema promenama. Kontinentalna država blagostanja je skupa, a troškovi radne snage su visoki zbog poreza i doprinosa.

Mediterranske države blagostanja, kao što su Grčka, Italija i Španija, počele su relativno kasno da se razvijaju, tokom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka. Zbog toga se nekada nazivaju i nerazvijenim kontinentalnim sistemima. Njih karakteriše nizak nivo izdvajanja, isto kao i liberalne sisteme. Mediteranski režimi usmereni su na borbu protiv siromaštva i siromašni predstavljaju važnu grupu korisnika. Ovi sistemi finansiraju se iz doprinosa na zarade, isto kao i kontinentalni, ali i iz drugih izvora (privatni i crkveni doprinosi i sl.). Izdvajanja za socijalnu zaštitu su mala, a veliki značaj pridaje se penzijskom sistemu i ograničenim programima socijalne pomoći. Radno zakonodavstvo je rigidno i prevremeno penzionisanje je česta mera regulisanja tržišta rada.

Kada je reč o uslugama, ovi sistemi oslanjaju se na porodicu – za brigu o deci, porodici i starima. Javni sistem pruža malo usluga porodici i deci (nasuprot nordijskom sistemu koji je tu najvelikodušniji). Zbog toga je participacija žena na tržištu rada niža nego u drugim sistemima. Tako je, na primer, ukupna stopa aktivacije na tržištu rada u Danskoj 2020. godine bila 74,4%, a za žene 71,4%, a u Španiji je ukupna bila 60,9%, a za žene 55,7% (Eurostat, šifra: lfsi_emp_a).

Hrišćanska tradicija (katolička u Italiji i Španiji i pravoslavna u Grčkoj) uticala je na oslanjanje na porodicu i usmerenost na tradicionalne porodične strukture. Pored toga, u ovim zemljama je jak uticaj sindikata, te u tome treba tražiti razlog jakoj zaštiti radnika i otporu promenama.

Mediterranski tip socijalnog režima suočava se sa sličnim izazovima kao i kontinentalni: kako održati visoku zaposlenost kada su troškovi rada visoki; kako obezbediti funkcionisanje penzijskog sistema; kako omogućiti autsajderima na tržištu rada da učestvuju u blagodetima razvoja? Dodatni pritisak na ove režime predstavlja i svetska ekonomska kriza koja je u periodu posle 2009. godine ostavila duboke tragove na ekonomijama Grčke, Španije i Portugalijske.

Poseban tip države blagostanja nastao je u *bivšim socijalističkim zemljama* Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope. Za vreme socijalizma, država je imala najvažniju ulogu u socijalnoj politici. Država je obezbeđivala zaposlenje kroz komandnu ekonomiju, kontrolisala cene i pružala besplatne javne usluge, kao što su obrazovanje i zdravstvena zaštita. Usluge su često bile niskog kvaliteta, ali su bile dostupne širokim slojevima stanovništva. Partijski i državni činovnici, kao i privredna elita (onaj sloj koji se nekada nazivao nomenklatura) uživali su privilegije, ali je nivo nejednakosti u prihodima, imovini i pristupu javnom sektoru ostao nizak.

Raspad socijalizma doneo je korenite promene. Načelno, pojedinci postaju u većoj meri odgovorni za sopstveno blagostanje, dok se uloga države smanjuje. U prvim godinama društvenih i ekonomskih reformi dolazi do pada zaposlenosti, uvode se programi podrške nezaposlenima i socijalna pomoć, ukidaju se subvencije na hranu, prevoz i stanovanje, te dolazi do rasta siromaštva. Politička i ekonomska kriza koja je pratila prve godine tranzicije (a koja se može porediti sa periodom Velike depresije između dva svetska rata) donela je raspad dotadašnjih oblika solidarnosti i podrške pojedincima i porodicima.

Socijalni režimi u državama bivšeg socijalizma suočavali su se sa svim onim izazovima kao i zapadnoevropski sistemi. Tu, pre svega, spadaju novi socijalni rizici povezani sa starenjem populacije, održavanjem penzijskih sistema, usaglašavanjem roditeljstva i rada i slično. Pored toga, ove države naišle su i na niz problema koji su proisticali iz društvenih i ekonomskih promena nakon pada komunizma. Stvaranje održivog socijalnog sistema nije bio niti je ostao lak zadatak. Zemlje Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope morale su da stvore sisteme usluga koji će biti dostupni svim građanima (a ne treba zaboraviti da mnoge usluge po pravilu

nisu postojale, na primer socijalna pomoć i podrška nezaposlenima). Pored toga, trebalo je obezbediti dovoljno prihoda za održavanje sistema, a posebno dugoročnu stabilnost sistema osiguranja (penzijskog, zdravstvenog i osiguranja za slučaj nezaposlenosti) u uslovima velikih finansijskih pritisaka, kao i održivost privatnih penzijskih fondova (Cerami, 2008; Saxonberg, Sirovátková, 2019).

Tokom poslednje decenije 20. veka socijalni režimi u zemljama Istočne, Centralne i Jugoistočne Evrope razvijali su se u različitim pravcima. Na to je uticalo više faktora, od vrlo opštih, kao što su istorijsko i institucionalno nasleđe, uticaji globalizacije (na primer na razvoj privrede i poreskog sistema) ili društvena struktura, do vrlo konkretnih, kao što su političke okolnosti ili uticaji međunarodnih institucija (na primer Svetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda). Naravno, među tim zemljama postoje razlike u pogledu obima izdvajanja, nivoa siromaštva i nejednakosti i slično te se, s jedne strane, javljaju razlike između zemalja Istočne Evrope (Bugarska, Rumunija, baltičke zemlje) i Centralne Evrope (Češka, Slovačka, Slovenija, Mađarska) (uporedite Taylor-Goobey, 2005; Bonoli, 2005; Benda *et al.*, 2017).

Ranija istraživanja pokazuju da su neke zemlje razvile liberalne sisteme (na primer, baltičke zemlje i Slovačka), neke su probudile svoje korporativističko nasleđe (Slovenija i Češka), dok se mnoge smatraju nekonzistentnim (Mađarska i Poljska) (uporedite Lendvai, 2009). U novijim studijama naučnici daju i druge klasifikacije postsocijalističkih režima. Prema jednim, Češka je predstavnik nordijskog modela, Mađarska i Slovačka kontinentalnog, a Poljska mediteranskog. Drugi smatraju da postoje dve grupe zemalja: istočnoevropski tip države blagostanja u koji spadaju Letonija, Litvanija, Estonija, Bugarska i Rumunija, koje su tipične postkomunističke zemlje, i centralnoevropski model u koji spadaju Češka, Hrvatska, Poljska, Slovenija, Slovačka i Mađarska, koje su se uspešnije približile zemljama Zapadne Evrope (Cook, Inglot, 2021: 893).

Uprkos tim razlikama, ove zemlje se često izdvajaju kao posebna grupa unutar EU, po nižem nivou izdvajanja za socijalnu politiku i nižem standardu. Danas mnogi naučnici smatraju da su u takvim okolnostima zapravo nastali *hibridni* ili *nekongruentni* režimi blagostanja Centralne i Istočne Evrope (Kuitto, 2016; Lendvai, 2009; Cook, Inglot, 2021). Naučna istraživanja pokazuju da je do stvaranja novog mešovitog sistema došlo tako što su se spojile bizmarkovska tradicija socijalnog osiguranja, niskih davanja, konzervativnih porodičnih politika i neoliberalnog pristupa politikama tržišta rada i socijalne zaštite. Vlade ovih zemalja nisu mogle direktno

da podrivaju državu blagostanja i ukidaju programe, već su se često služile strategijom tihog podrivanja i prihvatanja neoliberalnih modela tako što su, na primer, postepeno smanjivale davanja ili ih nisu indeksirala sa inflacijom. I sam proces integracija u EU doprineo je u određenoj meri smanjivanju obima usluga i davanja i nivoa poreza i doprinosa, jer su države težile većoj konkurentnosti, a nakon krize iz 2008. godine došlo je i do smanjivanja izdvajanja za socijalnu politiku.

U poslednjoj deceniji došlo je i do rasta konzervativnih političkih stranaka u regionu, što je dovelo i do promena u socijalnoj politici i do određene transformacije države blagostanja. Dok je Evropska unija promovisala liberalnu ideologiju rodne ravnopravnosti, mirenje rada i roditeljstva, dečja prava i podršku samohranim roditeljima, u zemljama Centralne i Istočne Evrope promovisane su tradicionalne hrišćanske vrednosti porodice i tradicionalnih rodnih i porodičnih uloga (Cook, Inglot, 2021: 886; Lendvai-Bainton, Stubbs, 2021: 215).³⁶

Ukupno gledano, prema čvrstim pokazateljima ove zemlje još uvek nisu dostigle nivoe izdvajanja i blagostanja koje su karakteristične za najrazvijenije zemlje Evropske unije (za podatke uporedite Cook, Inglot, 2021). Karakterišu ih visoka privatna izdvajanja za zdravstvo koja dovode do toga da se srednji i viši slojevi okreću tržištu i privatnim pružaocima zdravstvenih usluga, dok je pristup siromašnih, a posebno Roma, zdravstvenom sistemu veoma otežan. Liberalizacija i fleksibilizacija tržišta rada posledica je pritiska stranih investitora i međunarodnih razvojnih agencija, što je, uz slabe sindikate, dovelo do pada prava radnika. Migracije u zemlje Zapadne Evrope donekle su rešile ovaj problem. Ali, kako su se privrede razvijale, došlo je do rasta tražnje za radnom snagom koja se sve više traži na istoku i jugu Evrope, uključujući i Srbiju (uporedite Vuković, ur., 2022).

36 Prema nekim analizama to je posledica složenih procesa koji se kreću od demografske krize i migracija, preko straha od imigracija, do ksenofobije, što je proizvelo demografsku paniku u Centralnoj i Istočnoj, a u određenoj meri i u Jugoistočnoj Evropi. Oni takođe insistiraju da su migracije mladog i obrazovanog stanovništva dovele do toga da liberalne partije teško mogu da osvoje vlast (Krastev & Holmes, prema Lendvai-Bainton, Stubbs, 2021: 214).

Država blagostanja u Srbiji

U srpskom socijalnom režimu paralelno funkcionišu i liberalni i kontinentalni koncepti, dok ga važna uloga porodice približava mediteranskom tipu. Kao i u drugim zemljama kontinentalnog tipa, socijalne usluge se mahom finansiraju iz doprinosa. Od statusa na tržištu rada zavisi pristup uslugama (zdravstvo, podrška porodici, podrška nezaposlenima, stambene usluge itd.). Za razliku od kontinentalnih režima, Srbija je iz perioda socijalizma nasledila razvijene sisteme za brigu o deci. Oni pak nisu dovoljno razvijeni u svim područjima zemlje, posebno u manjim sredinama, a imaju i mali obuhvat siromašnih, Roma i seoskog stanovništva. U ovoj oblasti, kao i u oblasti stanovanja, porodica zadržava važnu ulogu. U kontinentalnim i socijaldemokratskim režimima socijalni partneri, pre svega sindikati i radničke inicijative, ali i poslodavci, uspevaju da utiču na javne politike i da zadrže svoje mesto u tripartitnom sistemu pregovaranja. Za razliku od njih, u Srbiji je uloga sindikata sve slabija, a sistem tripartitnog pregovaranja postoji samo na papiru.

Uticaj liberalnih modela ogleda se pre svega u rezidualnom karakteru socijalne pomoći i skromnim izdvajanjima za socijalne usluge. Nesklad između zakonskih obaveza i stvarnih izdvajanja je velik. Stopa siromaštva je visoka, država malo izdvaja za socijalnu pomoć, testovi podobnosti su rigorozni, a obuhvat mali. Sistem podrške za slučaj nezaposlenosti je ograničen. Zbog visokog udela dugotrajno nezaposlenih, mali je broj korisnika nadoknade za slučaj nezaposlenosti. Sve veći naglasak stavlja se na aktivne mere zapošljavanja i podršku mladim nezaposlenim osobama. Razvoj novih radnih mesta i migracije dovele su do pada stopa nezaposlenosti, ali i rasta udela niskokvalitetnih radnih mesta.

Sličnosti sa mediteranskim tipom ogledaju se u značajnoj ulozi porodice i međugeneracijske solidarnosti. Zahvaljujući patrijarhalnim vrednostima i obrascima ponašanja u privatnoj sferi, žene imaju dominantnu ulogu u brizi o deci, domaćinstvu i starima. No, one su i dvostruko opterećene poslovnim obavezama van kuće. Međugeneracijski transferi su snažni i idu u oba pravca: od starijih ka mlađim, tako što im obezbeđuju materijalnu podršku, podršku u odgajanju dece i rešavanju stambenih pitanja, ali i od mlađih ka starijim, tako što pružaju usluge nege. Tešnjim odnosima među generacijama pogoduje visok udeo proširenih porodica.

U poslednje dve decenije, naša država blagostanja prolazi kroz korenite promene (za detalje uporedite Vuković, 2017a). Mi ćemo na ovom mestu samo izvući nekoliko zaključaka koji ilustruju te promene i ukazuju na moguće pravce razvoja.

Prvi trend je *prilagođavanje sistema potrebama srednjih slojeva*. Dobar primer predstavljaju stambene politike i politike socijalnog stanovanja koje su tokom poslednjih decenija ostale nerazvijene. Država subvencionise stambene kredite i finansira izgradnju pristupačnih stanova za radnike javnih preduzeća i ustanova i državnih službi (na primer javnih komunalnih preduzeća i gradske administracije u Beogradu). Ovo je jedna mešavina ekonomskih i socijalnih politika kojom se olakšava kupovina stana, ali i podstiče građevinska industrija. Međutim, te mere su usmerene ka srednjoj klasi, jer se siromašni ni za jednu od njih ne mogu kvalifikovati.

Razvoj sistema vaspitanja i obrazovanja dobrim delom je takođe prilagođen potrebama srednjih slojeva ili, drugačije rečeno, pravci njegovog razvoja ne uzimaju u obzir potrebe i položaj nižih socioekonomskih slojeva. To se vidi po tome što raste udeo privatnih izdvajanja za obrazovanje (isto kao i za zdravstvo). Najmanje dva razloga su na to uticala. Prvi je da javni sistem obrazovanja i vaspitanja ne uspeva da zadovolji sve potrebe porodica i roditelja (na primer nema dovoljno predškolskih ustanova). Drugi razlog je u tome što se vaspitnoobrazovni rad promenio, pa zahteva sve veće uključivanje roditelja i porodice kroz rad sa decom kod kuće i plaćanje privatnih časova. Sve to, naravno, mnogo lakše uspevaju porodice sa više ekonomskog i kulturnog kapitala (Vuković, 2017b).

Drugi trend koji beležimo jeste *tiha i postepena privatizacija i marketizacija* nekih segmenata socijalne politike. Na primer privatizacija u zdravstvu ima različite oblike. Stomatološke službe (osim dečje, preventivne i hitne stomatologije) su privatizovane. U drugim oblastima dolazi do prelivanja resursa javnog zdravstva u privatno tako što lekari iz državnog sektora dopunski rade u privatnom sektoru. To otvara čitav niz pitanja u vezi sa dostupnošću usluga za siromašne slojeve, transfera pacijenata iz državne u privatnu praksu, ali i korupcije. Zato zdravstvene usluge karakterišu dugi redovi za specijalističke usluge, plaćanja iz džepa i korupcija. Nejednakosti u pristupu uslugama nastaju i zbog velikog investiranja u tercijarni sektor. Takva politika stvara regionalne nejednakosti, budući da se pacijentima iz velikih urbanih sredina omogućava lakši pristup boljim uslugama. Zahvaljujući ovim procesima, sistem javnih zdravstvenih usluga postepeno se kreće ka modelu opštedostupnih usluga niskog kvaliteta i kvalitetnijih usluga koje se plaćaju iz džepa privatnim pružaocima.

Čak ni socijalna zaštita nije ostala imuna na liberalne ideje, tako da se poslednjih decenija intenzivno radi na razvoju privatnih pružalaca usluga socijalne zaštite – profitnih i neprofitnih. U

osnovi ovog poduhvata stoji pretpostavka da će privatni pružaoci socijalnih usluga dati bolji odnos uloženog novca i dobijenog kvaliteta usluge, da će se lokalne samouprave više uključivati u finansiranje usluga, te da će se neki aspekti upravljanja u privatnom sektoru preneti i na javne službe (takozvana nova javna uprava ili *new public management*). Privatizacija u socijalnoj zaštiti obuhvata prevashodno usluge za stare, za kojima raste tražnja, usled starenja populacije. Prema podacima iz 2020. godine, blizu dve trećine pružalaca usluga socijalne zaštite su u privatnom profitnom i neprofitnom sektoru. Čak 84% domova za stare je u privatnom vlasništvu, dok je udeo privatnog i nevladinog sektora visok i u pružanju usluga personalne asistencije i pomoći u kući za odrasle i stare (Vuković, 2020b: 21–22).

Ovako oslikani pravci razvoja ukazuju na nedostatak političkog i društvenog konsenzusa u vezi sa socijalnom politikom i budućim razvojem socijalnog režima. S jedne strane, u našoj zemlji paralelno koegzistiraju jaki elementi korporativnog sistema koji se ogledaju primarno u sistemu finansiranja. Sa socijaldemokratskim sistemima delimo dominantu ulogu države i niz relativno izdašnih programa, dok nam je sa liberalnim sistemima zajednička rezidualnost nekih od programa za siromašne i tranzicija ka tržišnim rešenjima u nekim oblastima, kao što su zdravstvo i obrazovanje. S druge strane, ni pravci promena nisu konzistentniji i odlikuju ih privatizacija nekih segmenata socijalne politike i podsticanje srednjih slojeva da na tržištu zadovolje svoje potrebe uz istovremeno velike izdatke za penzije i razvoj lokalnih usluga socijalne zaštite za stare. U tom smislu, budućnost srpskog socijalnog režima i dalje je otvorena kako za dejstvo istorijskih faktora koji su ga oblikovali, tako i za ove međusobno različite pravce razvoja. Sve to će, verovatno, ojačati njegov hibridni karakter, smeštajući ga, uz još neke režime Centralne i Istočne Evrope, u grupu vrlo specifičnih nekongruentnih režima.

Globalne društvene promene i država blagostanja

Globalizacija, neoliberalizacija i tranzicija

Globalizacija je proces sve veće ekonomske, političke, kulturne i drugih vidova međuzavisnosti društava i država, odnosno proces širenja, produbljivanja i ubrzavanja svetske međuzavisnosti u svim aspektima modernog društvenog života, od kulture do kriminala, od finansija do duhovnosti (Held, 2003: 43). Iako je i u

ranijim istorijskim periodima svet bio povezan trgovinskim, kulturnim i političkim vezama, smatra se da kraj 20. veka donosi kvalitativnu promenu u toj povezanosti. Jedan od faktora koji je doveo do takve promene jeste razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija i brzih i jeftinijih oblika transporta. Ove tehnološke promene omogućile su stvaranje efikasnijih i jeftinijih veza između različitih delova sveta. Međutim, ne obuhvataju svi procesi koje obeležavamo pojmom globalizacije sve delove sveta, niti sve privredne grane, niti sve ljude i njihove poslove i svakodnevne aktivnosti. Zato kažemo da je u procesu globalizacije najvažnije to što dolazi do prevladavanja nacionalnih granica, nezavisno od toga da li su svi delovi sveta jednako uključeni u taj proces (Kastels, 2014: 47).

Globalizaciju odlikuje smanjivanje značaja granica između država i umanjivanje prepreka za slobodan protok robe, ljudi i kapitala. Svetska privreda se liberalizuje, a jedna od posledica je seljenje industrije u manje razvijene delove sveta i promena u strukturi zapadnih ekonomija koje postaju sve više uslužne ekonomije. Globalizacija je dovela do integracije država i tržišta Azije, Afrike i Južne Amerike u globalnu kapitalističku privredu. Posledica je rast prihoda određenih kategorija stanovništva, pre svega srednjih slojeva u Kini i Indiji, ali i u drugim zemljama. Ekonomski rast i razvoj u ovim zemljama značajno je doprineo padu globalnih nejednakosti, kao što je pokazala analiza ekonomiste Branka Milanovića (Milanović, 2016). Ista ta studija pokazala je da je u razvijenim zemljama došlo do pada prihoda radnika i srednjih slojeva i veoma velikog rasta prihoda i bogatstva najviših društvenih slojeva.

Ključni pokretač globalizacije je savremeni globalni kapital. Kada su nacionalne granice postale tesan okvir za ekonomski rast i razvoj, kapital je tražio nova tržišta i nove modele poslovanja. Tako su nastale proizvodne, prodajne i finansijske mreže koje prevazilaze granice pojedinačnih država. Ove promene, koje nazivamo ekonomskom dimenzijom globalizacije, nisu mogle biti izvedene bez političkih promena, među kojima najvažnije jesu smanjivanje značaja državnih granica i prepreka koje su postavljale branu za razvoj međunarodne proizvodnje i razmene i prenošenje nadležnosti sa država na međunarodne organizacije i naddržavne entitete, kao što je Evropska unija. Upravo sve to čini drugu dimenziju globalizacije – političku globalizaciju – procese kao što su smanjivanje sposobnosti država da samostalno donose odluke, prenošenje državnih nadležnosti na različite međunarodne organizacije, internacionalizaciju procesa izrade javnih politika i zakona i postepenu izgradnju globalne javnosti, koja se bavi globalnim problemima u globalnoj političkoj i društvenoj areni. Treću dimenziju čini globalizacija u kulturi. Pod tim podrazumevamo proces sve intenzivnije,

masovnije i lakše razmene kulturnih sadržaja, ali i primetno ujednačavanje kulture, posebno popularne kulture (Vuković, 2021: 47).

U osnovi procesa globalizacije stoji specifična teorija, ideologija i društveni i politički projekat *neoliberalizma*. Neoliberalizam je zasnovan na dvema ključnim pretpostavkama: *prevlasti tržišta* i čvrstoj opredeljenost za *slobodu* (Cummins, 2019). Svaka državna intervencija na tržištu remeti njegovo funkcionisanje i zato je nepoželjna. Uloga države ogleda se u tome da stvara i održava institucionalni okvir koji će omogućiti da se neguje individualna preduzetnička inicijativa. Državne intervencije na tržištu, koje su karakterisale klasični liberalizam, moraju da se obuzdaju i zadrže na minimumu, jer države ne mogu da poseduju dovoljno informacija za razumevanje tržišnih signala, niti mogu da se odupru snažnim interesima koji uvek teže da državne intervencije usmere ka svojim ciljevima (Harvey, 2005: 2).

Druga centralna pretpostavka neoliberalizma je naglasak na individualnim slobodama i izboru te, shodno tome, i individualnoj odgovornosti pojedinaca za sopstveno blagostanje. Čak i ako donose loše odluke zbog kojih završe u siromaštvu, to su njihove odluke i njihova odgovornost. Zato neoliberali ne samo da zaziru od državne intervencije u privatnom domenu i na tržištu već zastupaju i oblik individualizma koji je Bauman (Zigmund Bauman) nazvao „hiperindividualizam“ i koji dovodi do slabljenja veza između pojedinaca i unutar zajednice (Cummins, 2019).

Pošto je sloboda izbora i individualna odgovornost u centru neoliberalnog projekta, karakteristike pojedinaca postaju ključni faktori koji određuju njihove šanse na tržištu, dok strukturni faktori kao što su društvena stratifikacija ili javne politike postaju manje značajni. Ova koncepcija individualizma ima dublje teorijske korene, jer neoliberali čoveka posmatraju kao pojedinca, a ne kao deo veće celine, kao što su nacija, religija ili kultura. Otuda se za takav status pojedinca vezuje individualna, a ne kolektivna odgovornost za socio-ekonomske ishode individualnih izbora. Oslanjajući na sopstvene kapacitete postaje, kako kaže Mau, norma novog vremena (Mau, 2015: vii-viii).

Ideologija globalizma i neoliberalizma izmešta ekonomsku sferu izvan dometa moralnih ili socijalnih argumenata i teži da ta dva diskursa potpuno podredi ekonomskoj logici. Dalje, to znači da od uspeha na tržištu zavisi šta će se označiti kao moralno ili društveno prihvatljivo, a šta uspeva na tržištu definiše upravo preovlađujuća neoliberalna logika. Sve druge sfere života podređuju se ekonomskoj sferi i potrebama tržišta. Neoliberalizam, ako je uspešan, postaje toliko usađen u zdravorazumsko promišljanje

sveta da se uzima zdravo za gotovo i ne preispituje se (Harvey, 2005: 5). Neoliberalizam je uspeo da postane element zdravorazumnog pogleda na svet zato što nudi jednostavnu i naizgled logičnu interpretaciju stvarnosti, ali mnogo više zbog toga što su njegovi promoteri bili i ostali moćni društveni krugovi. Dejvid Harvi (David Harvey) insistira na tome da u osnovi neoliberalizma stoje interesi zapadnih viših klasa čiji su relativni prihodi (u odnosu na ostatak društva) tokom posleratnog perioda bili niži nego nakon oslobađanja od redistributivnih mehanizama i državne regulacije. Zato je neoliberalizam od početka bio poduhvat ponovnog osvajanja klasne moći, odnosno ponovnog uspostavljanja dominacije ekonomske elite (Harvey, 2005: 15–19).³⁷

Konačno, u osnovu ovog niza složenih promena stoji jedna gotovo ontološka transformacija sistema koji je nekada bio usmeren na pojedinca *građanina* koji je bio nosilac prava i obaveza, a sada na pojedinca *potrošača* koji je, sada, nosilac druge vrste prava i obaveza. Tako, u ovoj perspektivi, ljudi sa svojim znanjima i veštinama postaju „ljudski kapital“. Prema Fukoovim rečima (Michael Foucault), teorija o ljudskom kapitalu ima centralno mesto u primeni ekonomske analize na segmente društva koji nisu ekonomski (Foucault, 2008: 243, citirano prema Laruffa, 2018). Između ostalog, ona omogućava da društvo i pojedince posmatramo iz preduzetničke perspektive, te da govorimo o preduzetničkom društvu i o pojedincima koji se stalno nalaze u tržišnoj utakmici, kao da su i oni sami pojedinci preduzetnici, više nego pojedinci građani.

Treća velika društvena promena koju analiziramo jeste *tranzicija ili postsocijalistička transformacija*. Proces prelaska iz socijalizma u kapitalizam podrazumevao je niz dubokih društvenih, političkih i ekonomskih promena. Najvažnija politička promena je prelazak iz jednopartijskog u višepartijski sistem, čime je ukinut monopol komunističke partije, odnosno Saveza komunista Srbije. Na ekonomskom planu, dolazi do prelaska iz komandne u tržišnu privredu. Taj proces podrazumeva niz promena, kao što su ukidanje

37 I drugi autori naglašavaju da neoliberalna dogma izvlači svoju snagu iz društvene moći onih koji od nje imaju najviše koristi, a to su deoničari, industrijalci, akteri na finansijskim tržištima, medijski magnati i drugi uticajni ljudi (Hyslop-Margison *et al.*, 2006:11; Blau, Abramowitz, 2003: 130). Međutim, u kontekstu našeg regiona, međunarodne organizacije su posebno snažni prenosioci ove ideologije. One su prenosile modele i postavljale standarde (ILO, 2008; The World Bank, 2006), te neposredno uslovljavale vladu (za više detalja uporedite Vuković, 2017a).

kontrolisanih cena, otvaranje prema svetskom tržištu, liberalizaciju spoljnotrgovinskih odnosa, svojinske reforme i privatizaciju, te otvaranje domaćeg tržišta stranom kapitalu. Zapravo, postsocijalistička transformacija je podrazumevala integrisanje bivših socijalističkih zemalja u svetski kapitalistički sistem.

Dakle, proces postsocijalističke transformacije je u Centralnoj i Istočnoj Evropi podrazumevao vrlo složene i opsežne promene koje su se razlikovale između zemalja. On je tekao neravnomerno i bio je obeležen nizom kriza i šokova. Rezultat ovih promena je pojava danas prilično različitih varijanti kapitalističkih društava, sa različitim sistemima zaštite od rizika siromaštva i socijalne isključenosti.

Međutim, jedan proces je bio zajednički svim ovim zemljama – ekonomsko propadanje i pad materijalnog standarda. Naime, tokom devedesetih godina došlo je do brzog i dubokog propadanja ekonomije, materijalnog standarda i društvene solidarnosti, kako u Srbiji tako i u drugim zemljama Centralne i Istočne Evrope. Prema proračunima Branka Milanovića, 1989. godine u svim socijalističkim zemljama živelo je oko 360 miliona stanovnika od kojih je 14 miliona bilo ispod linije siromaštva (mereno međunarodnom linijom siromaštva od 4 dolara dnevno prilagođene kupovne moći). Šest godina kasnije, taj broj se popeo na 140 miliona (Milanović, 1998).

Propadanje ekonomske i društvene infrastrukture uključivalo je i urušavanje sistema socijalne sigurnosti, kao i mnogih drugih segmenata socijalne politike. Prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstva (APD), siromaštvo u Srbiji je 1990. godine iznosilo 14,1%, da bi već 1995. godine poraslo na 28,9%, a 2000. godine na čak 36,5%. Već 2002. godine zabeležen je pad na stopu od 14,5% (Bogićević *et al.*, 2002). Prednosti koje je Srbija imala nepovratno su izgubljene. Kada je ušla u društvene i ekonomske reforme posle 2000. godine, Srbija je imala upola manji BDP nego 1989. godine.

Propadanje ekonomije gurnulo je velike delove stanovništva u *sivu ekonomiju*. U Srbiji, na vrhuncu hiperinflacije, siva ekonomija je činila preko polovine BDP-a, da bi do kraja devedesetih godina njen udeo pao na trećinu (Krstić *et al.*, 1998). Za veliki broj domaćinstava aktivnost u svojoj ekonomiji predstavljala je značajan izvor prihoda. Prema istraživanjima iz 1993. godine, gotovo svako drugo domaćinstvo imalo je makar jednog člana angažovanog u svojoj ekonomiji (Mrkšić, 1994). Ipak, ove aktivnosti bile su više generator nego amortizer nejednakosti, jer su se sredstva prelivala ka višim slojevima, a državni budžet je bio uskraćen za značajne prihode (Cvejić, 2002).

Pad materijalnog standarda stanovništva usporen je nakon prvih nekoliko godina transformacije, posebno u centralnoevropskim zemljama koje su uspešno sprovele privredne i političke reforme. U nekim drugim zemljama, uključujući i Srbiju, ekonomski rast nastupio je mnogo kasnije usled usporene ili blokirane postsocijalističke transformacije.

U Srbiji, postsocijalistička transformacija započela je u punom smislu tek posle 2000. godine. U tom periodu došlo je do značajnog ekonomskog rasta, međutim, to nije bio model *održivog rasta*. Nosioc tog ekonomskog rasta činila su tri sektora – finansijsko posredovanje, trgovina i saobraćaj i telekomunikacije. Na njih je otpadalo tri četvrtine ukupnog privrednog rasta (Vasiljević, 2009). Mnogo sporije je tekao oporavak industrije. Izbijanjem svetske ekonomske krize, rast je zaustavljen. U prvoj deceniji transformacije, nezaposlenost je bila jedan od najvažnijih društvenih i ekonomskih problema s kojima se Srbija suočava u poslednje dve decenije.

U narednoj deceniji, Srbija je zadržala relativno niske stope rasta. Prosečna godišnja stopa rasta BDP-a u periodu između 2008. i 2018. godine bila je 1,6% godišnje. U ovom periodu došlo je do napretka u razvoju industrije, kao i do značajnog smanjenja stope nezaposlenosti. Na smanjene stope nezaposlenosti uticalo je povećanje broja radnih mesta, ali i pad broja stanovnika usled pada nataliteta i migracija (Petrović, Brčerević i Minić, 2018). Kvalitet zaposlenosti je, međutim, nizak. Više od pola miliona radnika ili gotovo petina zaposlenih radi „na crno“. Među njima, polovina radi u poljoprivredi, a ostali u građevini, trgovini i prerađivačkoj industriji. Raste i broj nestandardno zaposlenih (privremeno zaposleni, zaposleni sa nepunim radnim vremenom i zaposleni preko agencija). U poslednjih nekoliko godina njihov broj raste, sa 14 posto u 2012. godini na 23 posto u 2019. godini, što je za oko 10 procentnih poena više nego što je prosek EU-28 (Stojiljković *et al.*, 2021: 12–13).

Promene države blagostanja

Globalne ideološke promene, skupa sa dubokom transformacijom postsocijalističkih društava, uticale su na promene niza konkretnih javnih politika, od ekonomije do socijalne politike. Neoliberalne ideje ostvarile su snažan uticaj na nove javne politike kroz akademske, političke i međunarodne razvojne krugove (Vuković, 2017a). Centralno mesto u toj velikoj promeni ima uverenje da su

tržišni mehanizmi konkurencije i napretka superiorni u odnosu na državnu intervenciju. Zbog toga neoliberali insistiraju na tome da se ti mehanizmi ugrade u sve aspekte društva.

Dve posebno važne dimenzije neoliberalnih politika jesu privatizacija i marketizacija. U oba slučaja polazi se od pretpostavke da su tržišni mehanizmi efikasniji od onih koji vladaju u javnom sektoru. Kada je reč o privatizaciji, osnovno polazište je da će preduzeća, ako ostanu u državnom vlasništvu, ostati zaštićena od tržišne konkurencije. Pošto konkurencija deluje blagotvorno na produktivnost i inovativnost, ostajanje u zaštiti države sprečava napredak ne samo tih preduzeća već i društva u celini. Privatizacija podrazumeva i uvođenje privatnih pružalaca usluga u oblastima koje su tradicionalno bile rezervisane za državu: od obrazovnih, preko socijalnih i komunalnih do, na primer, usluga kontrole i sprovođenja zakona (kao što su javni izvršitelji i privatne firme koje se bave bezbednošću). Izlaskom na tržište će se unaprediti i rad zaposlenih u javnom sektoru, za koje neoliberali smatraju da su prezaštićeni visokim platama i sindikatima, te da su neefikasni i neproduktivni. Tihi procesi neoliberalizacije odvijaju se i unutar samog javnog sektora čiji se unutrašnja logika i način poslovanja menjaju tako da on sve više liči na privatni sektor i taj proces nazivamo *marketizacijom*.

Globalizacija i tranzicija uticali su i na definisanje *socijalnih rizika*, koncepta koji stoji u osnovi države blagostanja. Šta ćemo priznati kao socijalni rizik zavisi od društvenih i ekonomskih okolnosti, ali i stručnih, javnih i političkih debata. Tradicionalna država blagostanja bila je zasnovana na onome što danas poznajemo kao „stare“ socijalne rizike. Među njima, najvažniji su siromaštvo, te rizici od gubitka prihoda usled nezaposlenosti, starosti, bolesti ili invaliditeta. Otuda su ključni programi bili usmereni na održavanje prihoda potrebnih za život siromašnih (socijalna pomoć), starih (penzija), nezaposlenih (nadoknada za slučaj nezaposlenosti) ili osoba sa invaliditetom (razne vrste nadoknada). Upravo zato su među prvim merama socijalne politike bili *socijalna pomoć, osiguranje u slučaju povrede na radu, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i penzijsko osiguranje*.

Ovako definisani socijalni rizici važili su za svet u kome je dominirala industrijska proizvodnja, gde je prihod porodice zavisio od zaposlenog muškarca, dok je žena bila zadužena za brigu o porodici. U međuvremenu, društva su se promenila i došlo je do deindustrijalizacije i ubrzanog razvoja privrede zasnovane na uslugama. Nova privredna struktura postavlja *nove zahteve pred radnike* u

vezi sa obrazovanjem i radnim aranžmanima. *Porodica se prome- nila* – ljudi kasnije stupaju u brak i imaju manje dece. *Udeo starih se povećao* jer se s razvojem medicine živi duže. Porodice više ne mogu da se izdržavaju sa jednom platom, pa je to, uz emancipaciju žena, dovelo do *većeg učešća žena na tržištu rada*. Te nove okolnosti dovele su i do novih socijalnih rizika, među kojima su i:

1. Uspostavljanje *ravnoteže između plaćenog rada i porodičnih obaveza*, pre svega u vezi sa brigom o deci i starima
2. *Starost i odsustvo porodične ili institucionalne brige*, u okolnostima kada porodica i javne institucije ne mogu da preuzmu svu potrebnu brigu o rastućem broju starih
3. *Nedostatak savremenih znanja i veština* koje su potrebne za adekvatno zaposlenje u postindustrijskoj ekonomiji
4. Sve *veće korišćenje privatnih mehanizama socijalnog osi- guranja i privatnih usluga* (pre svega penzija) i rizici koji mogu da proisteknu iz *neadekvatnih usluga ili nedostataka mehanizama za kontrolu kvaliteta*.

U razvijenim zemljama javne politike u oblasti siromaštva i socijalne isključenosti ili socijalne politike sve više su usmerene na nove socijalne rizike. Između novih i starih rizika postoje značajne razlike i u nastavku ćemo ukazati na osnovne.

Stari socijalni rizici su bili univerzalni, odnosno pogađali su, ili su mogli pogoditi, sve članove jednog društva. Programi za njihovo prevazilaženje su se finansirali iz poreza ili doprinosa. U osnovi tog mehanizma finansiranja bili su rašireni oblici solidarnosti. Solidarnost među građanima i generacijama bilo je moguće uspostaviti jer je većina populacije u industrijskim društvima mislila da će im u jednom trenutku života biti potrebna podrška države blagostanja. Gotovo sva istraživanja zaključuju da penzije, zdravstvena zaštita i pomoć osobama sa invaliditetom predstavljaju visoko legitimne programe, jer se ove potrebe nisu mogle zadovoljiti tržišnim pu- tem.

Proces transformacije savremenih evropskih država bla- gostanja i nove socijalne politike imaju nekoliko zajedničkih karakteristika: *prvo*, usmereni su primarno na mobilizaciju rada; *drugo*, direktnim intervencijama se podržavaju zarade onda kada su neadekvatne (ili ih nema) i *treće*, privatni sek- tor socijalnih usluga se intenzivno razvija u oblastima koje su ranije bile u nadležnosti države.

U novim okolnostima, države se suočavaju sa problemom kako da opravdaju smanjenja i ograničenja u tim oblastima, dok se razvijaju usluge za nove rizike koji uglavnom pogađaju društvene manjine. Politike starih rizika oblikovane su primarno da podrže ljude u fazama života kada potrebe ne mogu da zadovoljavaju kroz prihode od zaposlenosti. Nove politike rizika su usmerene na podršku ljudima da sami obezbede sopstveno blagostanje kroz plaćeni rad. Ove mere zadovoljavaju potrebe uglavnom preko podsticanja i osnaživanja različitih izbora i obrazaca ponašanja, pre nego preko socijalnih davanja. Oni mogu predstavljati deo nacionalne strategije da se mobilise veći deo populacije i ojača ekonomska konkurentnost na globalnim tržištima. U tom kontekstu raste važnost reforme tržišta rada, a briga o deci postaje važno pitanje socijalne politike, važnije nego briga za stare (Taylor-Goobey, 2004).

Univerzalni programi podrške (kao što su izdašni programi socijalne pomoći) preispituju se i uslovljavaju se određenim testovima ponašanja (na primer da bi korisnici primali socijalnu pomoć, moraju aktivno tražiti posao ili učestvovati u drugim programima). Uvode se programi koji ciljaju tačno definisane grupe, na primer na osnovu prihoda (engl. *means tested*) ili nekih drugih kriterijuma prihvatljivosti. Uz to idu i novi pružaoci usluga, novi modeli (na primer drugi i treći stub penzijskog osiguranja, privatizacija u zdravstvu i socijalnoj zaštiti) i nova uloga države (na primer da naručuje usluge, a ne da ih sama pruža). Ove promene su izmehnile paradigmu države blagostanja, ali je nisu ukinule, a opisivane su na različite načine: javna podrška privatnoj odgovornosti, „treći put“ ili prelazak sa pasivne na aktivnu socijalnu politiku.

Jedan od narativa koji prati državu blagostanja već decenijama jeste potreba da se smanje izdaci za njene programe (uporedite Greve, 2020). Ovi pozivi dobijaju novu snagu u svetlu demografskih promena, pre svega ubrzanog starenja stanovništva i rasta izdvajanja za penzije i dugotrajnu negu. Uprkos snažnim pozivima da se smanje izdaci za državu blagostanja, čini se da u poslednjih deset i više godina nije došlo do većih promena: niti se evropske države blagostanja šire i postaju skuplje, niti dolazi do kontrakcije države blagostanja. Nivoi potrošnje za socijalnu zaštitu relativno su stabilni u poslednjih deset godina, ako ne računamo pad potrošnje u liberalnim režimima koji je posledica smanjenih izdataka u Irskoj nakon 2014. godine. Razlike među državama i među režimima su relativno stabilne. Najviši nivoi potrošnje su u kontinentalnim režimima. Zatim slede nordijski ili socijalno-demokratski, pa južnoevropski. Većina naučnika izdvaja bivše socijalističke zemlje u poseban režim, iako među njima postoje istorijske i društvene razlike.

Kao što pokazuju podaci Eurostata, nivo opšte vladine potrošnje relativno je stabilan i nakon 2007. godine u zemljama Evropske unije i kreće se oko 45% BDP-a. U poslednje dve godine došlo je do opšteg rasta državne potrošnje, što je posledica programa podrške građanima i privredi tokom pandemije. Ali čak ni to ne menja opštu sliku o relativno stabilnom nivou državne potrošnje. Dakle, iako dolazi do promena u strukturi potrošnje i strukturi programa države blagostanja, čini se da ne dolazi do povlačenja države blagostanja (Greve, 2020: 39).

Tabela 3.1.
Izdvajanja za socijalnu politiku

Država	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Belgija	27,9	30,2	29,6	29,9	29,7	30,0	30,0	29,8	29,2	28,9	28,7	28,8
Nemačka	27,3	30,8	30,0	28,8	28,9	29,2	29,1	29,4	29,6	29,6	29,7	30,1
Francuska	30,8	33,2	33,2	33,1	33,9	34,2	34,5	34,3	34,3	34,0	33,8	33,5
Holandija	26,1	29,0	29,3	29,9	30,6	30,8	30,6	29,9	29,5	29,3	28,9	28,8
Austrija	27,6	29,6	29,6	28,8	29,2	29,6	29,8	29,9	29,8	29,4	29,1	29,3
Kontinentalni režimi prosek	27,9	30,6	30,3	30,1	30,5	30,8	30,8	30,7	30,5	30,2	30,0	30,1
Danska	30,4	34,3	34,0	33,5	33,6	34,5	34,4	33,7	32,5	32,1	31,8	31,5
Finska	25,0	28,9	29,1	28,7	29,9	31,0	31,7	31,8	31,6	30,5	30,1	30,1
Švedska	27,7	29,8	28,3	27,9	29,0	29,8	29,3	28,9	29,4	28,7	28,2	27,6
Norveška	21,2	24,8	24,5	24,2	24,0	24,5	25,4	27,2	28,5	27,8	26,7	27,9
Socijalno-demokratski	20,8	23,3	22,9	22,5	23,1	23,8	23,9	23,6	23,4	22,8	22,5	22,3
Velika Britanija	25,5	28,2	28,5	28,6	28,6	28,0	27,2	27,3	25,9	26,3	25,7	
Irska	20,9	24,8	25,2	24,6	24,1	23,0	21,2	16,1	16,0	15,1	14,2	13,6
Liberalni	23,2	26,5	26,9	26,6	26,4	25,5	24,2	21,7	21,0	20,7	20,0	13,6
Češka	17,8	19,9	19,8	19,9	20,3	19,9	19,5	18,8	18,7	18,3	18,5	18,8
Mađarska	22,3	22,6	22,3	21,4	21,1	20,7	19,7	19,0	18,8	18,2	17,6	16,7
Slovenija	21,0	23,7	24,4	24,4	24,7	24,6	23,9	23,8	23,2	22,6	22,0	22,2
Slovačka	15,7	18,4	18,0	17,6	17,8	18,3	18,5	18,0	18,4	18,2	18,0	17,9
Poljska	19,4	20,3	19,7	18,7	18,9	19,7	19,4	19,4	21,0	20,2	19,7	21,3
Rumunija	13,7	16,2	17,5	16,6	15,5	14,9	14,7	14,6	14,6	14,8	15,0	15,3

Država	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Bugarska	14,7	16,1	17,0	16,4	16,5	17,6	18,4	17,6	17,3	16,8	16,8	16,5
Hrvatska	18,7	20,9	21,1	20,8	21,3	21,1	21,6	21,5	21,6	21,3	21,3	21,3
Bosna i Hercegovina						20,7	21,0	20,7	21,2	20,5	20,1	20,2
Srbija	21,6	23,1	22,6	21,4	22,6	21,9	22,0	20,7	20,3	19,4	19,4	19,5
Jugoistočna Evropa	18,3	20,1	20,3	19,7	19,9	19,9	19,9	19,4	19,5	19,0	18,8	19,0
Grčka	22,8	24,8	26,1	27,8	28,5	26,5	26,2	26,1	26,5	25,7	25,3	25,1
Španija	21,6	24,7	24,8	25,5	25,7	26,0	25,5	24,7	23,8	23,4	23,6	24,1
Italija	26,3	28,4	28,4	28,1	28,9	29,4	29,6	29,7	29,2	28,9	28,8	29,2
Portugalija	23,4	25,8	25,8	25,8	26,4	27,6	26,9	25,7	25,1	24,6	24,0	24,0
Južna Evropa	23,5	25,9	26,3	26,8	27,4	27,4	27,1	26,6	26,2	25,7	25,4	25,6
Letonija	12,0	16,6	17,9	15,6	14,3	14,6	14,4	14,8	14,9	14,7	15,2	15,6
Litvanija	15,9	21,0	19,1	17,0	16,3	15,4	15,3	15,7	15,4	15,1	15,8	16,5
Estonija	14,6	18,8	17,6	15,6	15,0	14,9	14,9	16,1	16,6	16,0	16,4	16,6
Baltik	14,2	18,8	18,2	16,1	15,2	15,0	14,9	15,5	15,6	15,3	15,8	16,2

Izvor: Greve 2020 i Eurostat, šifra: spr_exp_sum

Socijalne politike u doba globalizacije i neoliberalizacije

U ovoj knjizi, pod *javnim politikama* ćemo vrlo uopšteno po-drazumevati aktivnosti koje država preduzima u vezi s određenim pitanjem. Iako je ova definicija veoma široka, ona stavlja naglasak na dva elementa javnih politika. *Prvo*, javne politike se odnose na odluke i aktivnosti vlade, iako društveni akteri mogu u određenoj meri biti uključeni ili učestvovati u javnom odlučivanju. *Drugo*, aktivnosti vlade (bilo da je reč o nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj vlasti) usmerene su na određeno pitanje, što podrazumeva da je obim aktivnosti ograničen na rešavanje određenog aspekta ili problema (kao što je kontrola zagađenja vazduha, zaštita životinja, internet sadržaj ili liberalizacija sektora telekomunikacija) (Knill, Tosun, 2012: 4).

Oblast javnih politika vrlo često privlači pažnju naučnika i običnih građana onda kada se dogodi neki problem, kada politika

ne daje očekivane rezultate ili kada nastupe politički i društveni sukobi u vezi s konkretnim pitanjem. Iako je greška u kreiranju i primeni javnih politika ono što često privlači pažnju, treba imati u vidu da kod nas, kao i u drugim zemljama, postoje veoma složeni sistemi javnih politika koji najveći deo vremena rade bez problema i proizvode pozitivne rezultate (Hupe, Hill, 2006: 15). Zato ćemo, u nastavku, jednaku pažnju posvetiti uspešnim javnim politikama i jazu koji nastaje između ciljeva i stvarnog stanja.

U domenu države blagostanja, javne politike se sprovode preko *materijalnih davanja* i *usluga*. Pod materijalnim davanjima podrazumevamo finansijske transfere korisnicima koji su se kvalifikovali za njihovo dobijanje, odnosno koji ispunjavaju uslove za dobijanje materijalnih davanja koje zakonodavac propisuje. Neki uslovi su vrlo specifični i odnose se na visinu prihoda ili količinu imovine kojima korisnik raspolaže. Tada je reč o programima koji su zasnovani na proveri prihoda i imovine. U slučaju Srbije, tipičan takav program jeste novčana socijalna pomoć. Da bi osoba bila kvalifikovana za dobijanje NSP, mora da ispunjava niz uslova: da nema prihode, da nema pokretnu ili nepokretnu imovinu čijom bi prodajom ili iznajmljivanjem mogla da ostvari prihode itd. Neka materijalna davanja su *kategorijalna* po svom karakteru, što znači da ih primaju osobe određene dobi ili socijalnog statusa: deca, osobe sa invaliditetom, ratni vojni invalidi i slično. Konačno, postoje programi materijalnih davanja koji su uslovljeni ponašanjem i njih nazivamo *uslovljeni novčani transferi* (engl. *conditional cash transfers*). Dečiji dodatak je primer takvog transfera jer ga dobijaju samo ona deca koja ispunjavaju materijalne uslove, to jest deca iz porodica sa niskim prihodima koje, pri tome, moraju da dokažu da deca redovno pohađaju školu.

Usluge predstavljaju drugi tip aktivnosti države blagostanja koje su usmerene na unapređenje socio-ekonomskog položaja pojedinaca i grupa. U usluge spadaju obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, usluge podrške pri zapošljavanju, kao i dugotrajna nega za stare, osobe sa invaliditetom i slično. Po pravilu, ove usluge su besplatne, ali u nekim slučajevima korisnici plaćaju deo ili celinu troškova. Čak i kada plaćaju deo troškova, kao što je slučaj kod predškolskog vaspitanja i obrazovanja, država u većoj ili manjoj meri subvencionise pružanje usluge. Pružaju ih javne ustanove, ali sve više i NVO i privatni pružaoci usluga.³⁸ U Evropskoj uniji veći deo izdvajanja za socijalna pitanja odlazi na materijalna davanja (davanja u novcu): prema podacima iz 2017. godine, oko dve

38 Za neke od argumenata za i protiv diverzifikacije pružalaca usluga uporedite Vuković, 2017a: 244.

trećine sredstava izdvaja se za materijalna davanja, a oko jedne trećine za usluge (Matsaganis, 2019: 73).

Pored toga što imaju značajnu ulogu u omogućavanju korisnicima da vode samostalan i dostojanstven život (na primer kada je reč o osobama sa invaliditetom ili starima), usluge takođe imaju važnu ulogu u pripremi dece i mladih za život i rad i smanjuju njihovo siromaštvo (na primer obrazovanje i aktivne mere na tržištu rada). Iz tih razloga, one neposredno i vidljivo smanjuju siromaštvo i socijalne nejednakosti. Prema nekim proračunima, usluge obrazovanja, zdravstva, socijalnog stanovanja i brige o deci i starima smanjuju nejednakosti merene Džini koeficijentom u zemljama OECD-a za jednu petinu, a stope siromaštva i do 80% (Verbist *et al.*, 2011). U zemljama EU siromaštvo bi bilo duplo veće, a nejednakosti više za 17% kada ne bi postojale ove usluge (Verbist, Matsaganis, 2012).

Rad i zapošljavanje

Istorijske i sociološke studije pokazuju kako su još u srednjem veku potrebe tržišta rada uticale na zakone i javne politike. Tako, na primer, prvi engleski Zakon o skitnji iz 1349. godine kriminalizuje pomoć u novcu i hrani osobama koje mogu da rade, odnosno koje imaju zdravo telo i duh. Davaocima pomoći preti se fizičkom kaznom i zatvorom iako se time negira jedno od temeljnih moralnih načela hrišćanstva – milosrđe. Zakon eksplicitno navodi da se zabranom milosrđa ljudi mogu naterati da rade. Ovaj zakon, kao i drugi zakoni koji su ograničavali slobodu kretanja radnika, doneti su zbog manjka radne snage do kojeg je došlo nakon epidemije kuge koja je Englesku pogodila 1348. godine. Vilijam Čemblis (William Chambliss) procenjuje da je polovina stanovnika Engleske stradala u toj epidemiji, što je dovelo do manjka radne snage i rasta nadnica. I pre tog zakona, kmetovi su kupovali slobodu, a vlastelini su im to dozvoljavali, jer im je bio potreban novac za ratne pohode. U novonastalim okolnostima, cilj zakona bio je da se radnici primoraju da rade za male nadnice, da bi se vlastelinima obezbedilo dovoljno radne snage za cenu koju su mogli da priušte da plate (Chambliss, 1964: 69–70).

Danas na zakone i javne politike iz oblasti rada utiču drugačiji društveni faktori. Među njima su i procesi neoliberalizacije i globalizacije. Globalizacija je dovela do toga da se velika tržišta radne snage na globalnom Istoku i Jugu integrišu u svetsku ekonomiju. To je omogućilo pristup gotovo neograničenom broju mladih nezaposlenih radnika u nerazvijenim zemljama i dovelo do obaranja

cena nadnica, pogoršavanja uslova rada i nivoa radnopravne zaštite. To se događa kako u manje razvijenim zemljama, tako i u najrazvijenijim zapadnim državama.

Radno intenzivne industrije zahtevaju niskokvalifikovanu radnu snagu koja proizvodi dobra male vrednosti u veoma kompetitivnim industrijama. Pregovaračka pozicija radnika je loša i globalne firme uspevaju da nametnu svoje ekonomske interese i smanjuju prava radnika. Čak ni unapređenje veština i radnika i tehnološki napredak nemaju značajan uticaj na poboljšanje položaja radnika i uslova rada (Roberts, 2021). Uticaj globalnih firmi ne odnosi se samo na cene nadnica i uslove rada već i na socijalne i poreske izdatke, izdatke za zaštitu životne sredine i druge troškove proizvodnje.

Cene nadnica su najpre padale na periferiji globalnog kapitalističkog poretka, a kasnije i u samom centru. Kako kaže Pjer Burdije (Pierre Bourdieu), umesto da se dostignuća sindikalnog pokreta sa Zapada prelivaju na Istok i Jug i povećavaju prava radnika, događa se upravo obrnuto: zbog konkurencije slabo plaćenih radnika iz manje razvijenih zemalja koji uživaju nizak stepen radno pravne zaštite i u kojima se izdvajaju mala sredstva za socijalnu, ekološku, infrastrukturnu politiku, kao i za druge politike, nadnice na Zapadu se suočavaju se smanjivanjem prava i pogoršavanjem uslova rada (Bourdieu, 1998).

To, zapravo, znači da globalizacija i neoliberalizacije faktički deluju na smanjivanje prava radnika, ali i da imaju *ideološko* ili *diskurzivno* dejstvo. Engleski sociolog Bob Džesop (Bob Jessop) pokazuje da se dejstva globalizacije *prikazuju kao neizbežna*: zato što je svetska privreda integrisana i zato što postoji snažan pritisak da se smanje troškovi proizvodnje (recimo, zahvaljujući i tome što to omogućava jeftina radna snaga u Aziji i Africi), neizbežno je i smanjivanje prava radnika na Zapadu. Pri svemu tome, kaže on, polazi se od pretpostavljenih, ali ne nužno i neizbežnih aspekata globalizacije, kao da je globalizacija nužan i ireverzibilan istorijski proces (Jessop, 2002). Nasuprot tome, Džesop smatra da društveni i istorijski procesi nisu nužni, niti su neizbežni, i da se te promene pre mogu pripisati dejstvima globalnog neoliberalnog projekta. Države su na različite načine bile uključene u promovisanje globalizacije i nekima je taj proces doneo koristi, a nekima ne. Džesop veruje da čak i te druge države imaju različite mogućnosti da odgovore na izazove globalizacije i da nijedna specifična mera, ili politika (kao što je smanjivanje socijalnih izdataka ili prava radnika) nije u tom smislu nužna (Vuković, 2021: 56). Druga istraživanja takođe pokazuju da neoliberalne politike, kao što je smanjivanje

korporativnih poreza, ne moraju nužno imati pozitivan efekat na poslovanje. Naime, ona pokazuju da u poslednjih sto godina ne postoji uočljiva korelacija između oporezivanja kapitala i stepena akumulacije. Manje stope prihoda, naime, ne sprečavaju firme da investiraju ili porodice da štede (Cayla, 2021: 138).

Globalizacija ima *deskriptivnu* i *normativnu dimenziju*. Osim toga što se globalizacija koristi da se opišu i objasne promene koje zahvataju savremeni svet, koncept globalizacije se koristi i kao izgovor za različite promene zakona i javnih politika. Opisane promene su navodno nužne kako bi se države prilagodile istorijskim procesima i sve konkurentnijoj međunarodnoj ekonomiji. Države, da bi to postigle, moraju da smanjuju izdatke, poreze i plate, da ukidaju prepreke za nesmetan tok novca, robe i ljudi, da smanjuju svoje nadležnosti, na primer, ili da ih prebacuju na nedržavna tela. Slični recepti daju se i za rešavanje posledica ekonomske krize – štednja koju će izneti radnici, penzioneri ili srednji slojevi. Navedeni skup ideja i vrednosti označava se kao *ideologija globalizma* (Vuković, 2021: 56).

U poslednjih nekoliko godina, razvoj ovakvog globalnog kapitalizma doveo je i do novih strukturnih promena na tržištima rada razvijenih zapadnih zemalja. Postepeno je dolazilo do pada broja dobro plaćenih stabilnih poslova i razvoja takozvane „gig ekonomije“ ili ekonomije privremenih, povremenih i nestabilnih poslova. Umesto profesionalne radne snage koja se duže zadržava na jednom radnom mestu i ima stabilne karijere, raste broj kratkoročnih pozicija, „konsultanata“ i radnika po ugovoru bez radnog vremena. To su poslovi koji nemaju stabilne karijere, često se odvijaju u sivoj zoni rada na „platformama“ ili su „podugovaranja“, i dodatno smanjuju tradicionalnu zapadnu srednju klasu (Steger, Roy, 2021: 78).

Jedan od faktora koji je doprineo promenama na zapadnim tržištima rada jeste transfer industrije u manje razvijene zemlje sa jeftinijom radnom snagom, dok su se zapadne ekonomije transformisale u uslužne. Poslovi u uslugama su manje produktivni i manje plaćeni, ali nose sa sobom i drugu vrstu radne i političke kulture. Umesto radnika koji dele radno vreme i prostor, interese i probleme, sada dobar deo radne snage čine različite individualizovane profesije, radnici koji se ne nalaze u međusobnoj interakciji i ne omogućavaju kolektivno organizovanje i sindikalizaciju. Zaposleni

u uslužnom sektoru su izolovaniji od radnika u fabrikama, oni nemaju iskustva solidarnosti rada u fabrici, radionici ili prodavnici, oni često rade sami sa klijentima, a njihovu kulturu odlikuje takmičarski, a ne timski duh (Cayla, 2021: 122).

Tako je transformacija savremenog kapitalizma produbila poduhvat razaranja organizovanja rada koji je započet još pre nekoliko decenija, u vreme Margaret Tačer (Margaret Thatcher) i Ronalda Regana (Ronald Reagan). Tadašnje američke i britanske vlasti su, kroz niz zakonskih promena, smanjile moć sindikata i ograničile polje njihovog delovanja. Potpuna obustava rada postala je nezakonita, povučene su državne beneficije za štrajkače, uvedeno je obavezno glasanje o štrajku pre započinjanja štrajka, a sindikati su izgubili moć disciplinovanja štrajk-brejkera itd. (Lund, 2002: 1978).

Zvanična politika Evropske unije nakon globalne ekonomske krize bila je *fleksurizacija*, odnosno skup politika kojima su se kombinovale dve ideje: da se tržišta radne snage fleksibilizuju i liberalizuju, kako bi se smanjili troškovi rada, istovremeno razvijajući sposobnosti radnika da se prilagođavaju potrebama tržišta rada i tako ostaju zapošljivi. U prvom paketu su mere kojima se olakšava zapošljavanje i otpuštanje, a u drugom niz aktivnih mera na tržištu rada koje uključuju i programe obuke, ali i socijalna davanja koja daju podsticaje za rad (Adăscăliței, Heyes, 2021: 344–346). U periodu nakon krize beleže se promene u zvaničnoj politici EU koja je sada više usmerena ka socijalnim pitanjima u vezi sa zapošljavanjem, nego pitanjima efikasnosti tržišta rada. Jedna od glavnih promena je usvajanje Evropske povelje o socijalnim pravima (Adăscăliței, Heyes, 2021: 354).

Socijalna zaštita

Tradicionalna država blagostanja počivala je na dominantnoj ulozi javnog sektora. Država je, kako na Zapadu, tako i u socijalističkim zemljama, finansirala i pružala različite usluge i programe preko javnog sektora. Govoreći rečnikom tržišta, država je istovremeno bila i naručilac i pružalac usluge. No, država i njeni službenici bili su predmet oštih kritika. Prigovaralo im se da su birokratizovani, spori i neefikasni, da ne uspevaju da izađu u susret pravim potrebama korisnika, da nedostaje kontrola kvaliteta rada, da, za razliku od privatnog sektora u kome postoji podsticaj da se fondovi i resursi koriste na najefikasniji mogući način, državu karakteriše neefikasno korišćenje, pa čak i rasipanje resursa itd. U osnovi ovih kritika stajale su, grubo govoreći, dve ideje. S jedne strane stajala

je težnja da se unapredi kvalitet rada državnih službi i da država blagostanja bude bolje opremljena da izađe u susret potrebama korisnika. S druge strane, država je težila da smanji troškove socijalnih programa i da unapredi njihovu efikasnost. Ova dva naizgled nepomirljiva cilja, dobiti više programa, usluga i rezultata, sa manje novca, trebalo je da reše mehanizmi koji su preuzeti s tržišta. Te mehanizme nazivamo novom javnom upravom (engl. *new public management*) (za detalje uporedite Spiker, 2014: 231; Gilbert, Gilbert, 1989: 32; Jordan, 2006: 162; Taylor-Gooby, 2009: 57; Fox, Göttestam, 2003; Reddy, Pereira, 1998).

Među mnogim idejama koje odlikuju ovaj novi pristup upravljanju državom blagostanja, a posebno socijalne zaštite, dve su posebno važne: *marketizacija* sistema socijalne zaštite i *individualizacija odgovornosti* potencijalnih i aktuelnih korisnika usluga i davanja. Marketizacija ima više dimenzija: pluralizacija pružalaca usluga, uvođenje modela korisnik–pružalac usluga, odnosno pretvaranje građana u korisnike, a državnih agencija u pružaoce usluga, te plaćanje ili participacija u troškovima usluge. Individualizacija odgovornosti podrazumeva da se kroz državne programe i javni diskurs promoviše ideja da je svaki pojedinac u krajnjoj liniji odgovoran za vlastito blagostanje, te da državnu pomoć zaslužuju samo oni koji prođu stroge testove. Ove različite strategije predstavljaju, zapravo, promenu uloge države i tržišta u obezbeđivanju brige za blagostanje građana, tako što uloga tržišta postaje veća, a uloga države manja (Gibert, 2002: 101).

U zapadnim ekonomija ove strategije su podrazumevale mnogo više neposredne privatizacije nego u Srbiji. Kod nas pak prevladuje kvazitržišni pristup, posebno model naručilac–pružalac usluge koji podrazumeva pluralizaciju pružalaca usluga i razvoj takozvane kombinovane socijalne politike (engl. *mixed economy of welfare*) (Vlada RS, 2005: 45, 56). Predviđeno je da država naručuje usluge (tako što, na primer, organizuje konkurse za programe ili za pružaoce konkretnih usluga), a da istovremeno podržava uvođenje više novih vrsta pružalaca usluga tako što će ovaj prostor otvoriti NVO, profitnim firmama i pojedincima. Na taj način, mogu se dobiti usluge koje su bolje prilagođene potrebama korisnika, jeftinije su, odvijaju se u prirodnom okruženju, jačaju kapacitete korisnika i smanjuju nivo zavisnosti, te su, sve skupa, kvalitetnije.

U mnogim zemljama postoji duboko ukorenjena tradicija pružanja usluga socijalne zaštite od strane nevladinih organizacija (SAD, Francuska, Holandija, Nemačka i druge), dok se neke razvijene zemlje, na primer skandinavske, uglavnom oslanjaju na javni sektor u pružanju ovih usluga. Za nevladine organizacije se navodi

da su fleksibilnije i prilagođene rešavanju individualnih problema. Direktni kontakt sa građanima i korisnicima usluga omogućava im bolje razumevanje problema s kojima se suočavaju. Vladine institucije, s druge strane, postavljaju birokratske prepreke koje otežavaju pristup. Osim toga, one nemaju isturena odeljenja u udaljenim mestima i regionima, što ih dodatno čini manje pristupačnim. Konačno, jedan od često navođenih argumenata je da su usluge nevladinog sektora jeftinije i efikasnije i da „kultura“ javnog sektora nije orijentisana prema klijentu i da podstiče partijsku patronažu i klijentelizam (uporedite Newman, 2000: 2–7; Fox, Göttestam, 2003: 7; Gilbert, Gilbert, 1989: 41; Perišić, 2016: 351).

Međutim, postoje i drugačija stanovišta, koja ukazuju na loše strane nevladinog sektora kao pružaoca usluga socijalne zaštite, a kao najvažnije izdvajaju se pitanje kvaliteta, efikasnosti i cena usluga. Neke analize pokazuju da nevladin sektor postiže viši kvalitet usluga kada sprovodi usko definisane projekte u oblastima u kojima ima značajno iskustvo i stručnost. Poseban kvalitet usluga postižu specijalizovane NVO. Nasuprot tome, kada se bave široko definisanim razvojnim programima, NVO daju mnogo lošije rezultate. Slična je situacija i kada je reč o efikasnosti i ceni usluga koje pružaju NVO: ne postoji dovoljno empirijske evidencije da se tvrdi da su usluge NVO jeftinije i efikasnije po sebi. One su često jeftinije i efikasnije jer su manje kvalitetne i manje složene, za razliku od, recimo, složenih multisektorskih programa koje sprovode državni organi i koji često mogu pasti na testu efikasnosti, a imaju i glomazne upravljačke aparate koji su, naravno, skuplji od jednostavnih NVO organizacionih struktura (Vuković, 2017a: 244).

S druge strane, još nepovoljniji su nalazi o radu profitnih privatnih pružalaca usluga. Istraživanja pokazuju i da privatni pružaoci usluga nude manji kvalitet, manje vremenskog angažmana po korisniku koje pruža osoblje sa nižim kvalifikacijama nego javni sektor, te da se, na primer, u nekim slučajevima više oslanjaju na upotrebu sedativa nego neprofitni domovi (oni koji se nalaze u vlasništvu crkava, na primer), ali po nižim cenama nego javni sektor (Gilbert, 2002: 121–122; Clayton, 1996: 7–11; Gilbert, Gilbert, 1989: 42). Za razliku od neprofitnih organizacija, profitne organizacije su odgovorne vlasnicima, a ne korisnicima ili zajednici, posebno ako se ima u vidu da se u upravnim telima neprofitnih pružalaca usluga često nalaze korisnici i predstavnici zajednice. Pored toga, neprofitne organizacije imaju zakonsku zabranu sticanja profita i zasnovane su na etosu dobročinstva, što nije slučaj sa profitnim organizacijama. Taj etos veću pažnju poklanja adekvatnosti usluge nego efikasnosti i davanju usluga prema potrebama, a ne prema mogućnostima da se usluga plati (Gilbert, Gilbert, 1989: 45–46).

Uvođenje novih pružalaca usluga bilo je propraćeno i drugom velikom konceptijskom promenom u domenu socijalne zaštite – *deinstitucionalizacijom*. Umesto velikih ustanova za smeštaj korisnika, razvijaju se male usluge u zajednici koje pružaju NVO ili privatne firme. U savremenoj teoriji socijalnog rada, smatra se da socijalni rad u zajednici ima niz načelnih i praktičnih prednosti. Problemi se rešavaju u lokalnim okvirima, u kojima se manifestuju, čak i ako neki od njihovih uzroka leže u globalnoj ravni. Prioritet imaju preventivne aktivnosti u odnosu na zaštitu. Zbog svoje sposobnosti da socijalne probleme posmatra u ravni društva, zajednice i pojedinca, i zahvaljujući angažovanju različitih resursa, socijalni rad u zajednici može da deluje na uzroke, a ne samo na posledice socijalnih problema. Konačno, učešće pojedinaca u socijalnom radu, samoorganizovanje i samoaktualizacija imaju važnu ulogu u rešavanju socijalnih problema (Milosavljević, Brkić, 2005: 123).

Druga značajna promena u srpskoj socijalnoj zaštiti je prenošenje odgovornosti na pojedinca. Ovu promenu smo identifikovali i u drugim oblastima i ona zapravo predstavlja indikator transformacije države blagostanja: umesto da se očekuju kolektivna rešenja za pitanja životnog ciklusa, ekonomskog ciklusa, promena i kriza, od građana se sada očekuje da razviju lične resurse i akumuliraju imovinu, što će im omogućiti da izađu na kraj sa svim eventualnim problemima (Jordan, 2006: 129). Sledeći te ideje, zakoni i mere u posmatranim oblastima mnogo više govore o individualnoj odgovornosti nego o solidarnosti, a napredak u svakom od posmatranih sektora primarno zasnivaju na povećanju kapaciteta i kompetencija korisnika usluga, odnosno građana. Zato se od njih traži aktivno traženje posla, stalno unapređivanje znanja i veština, konstantna briga o preventivnom zdravlju, preuzimanje odgovornosti za sopstvene izbore itd. (Vuković, 2017a: 246).

Ceo sistem socijalne politike postepeno se okreće tržištu i tržišnim mehanizmima. U osnovi te transformacije stoji pretpostavka da država nije dobar pružalac usluga. Iz tih razloga, politička elita odlučila se na sledeći niz koraka: (1) liberalizacija tržišta privatnih pružalaca usluga, (2) delimična marketizacija javnog sektora, (3) uvođenje tržišnih mehanizama u javnu upravu po uzoru na novu javnu upravu iz anglosaksonskog sveta. Ove ideje su, dakle, uticale na reforme socijalne zaštite sprovedene tokom poslednje dve decenije. No, pored ideoloških faktora, oblikovale su ih i strategije lokalnih aktera, kako političara, tako i stručnjaka socijalnih radnika. Rezultat je relativno nekoherentan sistem u kome postoje elementi starog i novog (uporedite Vuković, 2017a i Vuković, 2021 za detalje).

Obrazovanje

Obrazovanje je, podsetimo se, ulaznica za dobro radno mesto i put ka stabilnim prihodima. Ova veza postaje još jača u ekonomijama koje posebno nagrađuju znanja i veštine, odnosno u ekonomijama znanja. Taj proces već beležimo i u Srbiji, tako da na našem tržištu rada postoji „premija na obrazovanje“, odnosno pojedinci sa višim obrazovanjem imaju i viša primanja (Vladislavljević, 2019). Za razliku od drugih programa države blagostanja, kao što su socijalni transferi, koji ujednačavaju dohodak *ex-post*, obrazovanje zapravo neposredno utiče na buduće prihode i ukupnu redistribuciju dohotka u društvu. Investicije u obrazovanje se u velikoj meri razlikuju od drugih investicija u socijalnoj politici jer, pored toga što doprinose opštem napretku društva, one pojedincima donose neposrednu dobit. To je posebno slučaj u sistemima koji veći naglasak stavljaju na one obrazovne usluge koje više koriste deca srednjih i viših slojeva (kao što su, na primer, univerzitetsko obrazovanje ili neki oblici predškolskog vaspitanja i obrazovanja). Na taj način, obrazovni sistem utiče i na buduću stratifikaciju društva (Busemeyer, Nikolai, 2021).

Uprkos značaju obrazovanja za ekonomiju i individualno blagostanje pojedinaca, nemaju svi ljudi jednak pristup obrazovanju, a sam obrazovni sistem prolazi kroz niz ideoloških, strukturnih i programskih promena koje utiču na šanse različitih pojedinaca i grupa da se u njemu duže zadrže i dobiju znanja potrebna za uspešan život. Na neke od njih utiču pozitivno, a na neke negativno. Neke podstiču decu iz nižih društvenih slojeva, kao što su kvote za Rome, pedagoški asistenti, inkluzivno obrazovanje ili stipendije koje se dodeljuju na osnovu socio-ekonomskih kriterijuma. Neke pak deluju u suprotnom pravcu i potiru pozitivne efekte ovih programa i mera, kao što su promene u samom obrazovnom procesu i položaju škole u društvu koje se tiču sve veće kompetitivnosti, te privatizacije i marketizacije obrazovnog procesa.

Priprema za tržište rada nije jedina funkcija obrazovanja. Obrazovanje, takođe, priprema građane da budu aktivni članovi političke zajednice (demokratske, isto kao i nedemokratske, kao što istorija srpskog obrazovanja pokazuje). Kako proces neoliberalizacije pretvara obrazovanje u element ekonomskog sistema čija je glavna uloga da pripremi buduće radnike za tržište rada, tako druge dimenzije obrazovanja, kao što su građanska socijalizacija i priprema za život u demokratskoj zajednici, postaju manje važne. Ako su nekada jednakost i socijalna pravda, kao političke ideologije i ciljevi razvoja društva, predstavljale jedan od ideoloških temelja

obrazovanja i definisale njegov sadržaj, sada su njihovo mesto zauzele ideje kao što je negovanje preduzetničkog duha i razvoj veština potrebnih za zapošljavanje. Ova transformacija je u srži neoliberalnog projekta koji tržišnu logiku primenjuje na sve segmente društva. Sličnu promenu doživela je profesija stručnjaka u obrazovanju, koji postepeno gube svoju autonomiju i kritičku ulogu u društvu i postaju serviseri ekonomskog sistema (za više detalja uporedite Hyslop-Margison, Sears, 2006; Jordan, 2006).

Ako je u temelje obrazovnog sistema ugrađena ekonomsko-preduzetnička logika, onda će i same obrazovne ustanove postati tržišni akteri. I to rade tako što se bore da zarade novac, odnosno privuku fondove, te da privuku najbolje đake i studente koji će postići najbolji uspeh i kasnije ostvariti uspeh i na tržištu rada. Neki od mehanizama koje kritičari neoliberalizacije navode jesu jedinstveni kurikulumi i jedinstvene liste uspeha učenika koje škole pretvaraju u aktere na objedinjenom nacionalnom tržištu obrazovnih usluga koji se međusobno takmiče za ishode, to jest za bolji uspeh svojih đaka, ali i za resurse, to jest bolje učenike koji će kasnije školama doneti bolji položaj na nacionalnim rangiranjima (uporedite Apple, 1993; Apple, 2004).

Jedna od očiglednih posledica ovako postavljenog sistema jeste smanjena briga za sam obrazovni proces, pedagoške metode, rad sa đacima i slično i veći fokus nastavnika i direktora na rangiranje i javni imidž škole. Druga posledica jeste borba škola za „dobre đake“. Đaci koji dolaze iz porodica sa višim ekonomskim, socijalnim i kulturnim kapitalom imaju i veće šanse da ostvare dobar uspeh u školi. Oni dolaze iz porodica u kojima se obrazovanje više vrednuje i koje imaju resurse kojima će svojoj deci obezbediti različite mehanizme podrške tokom školovanja, od dodatne nastave do neposredne pomoći roditelja. Zahvaljujući tim okolnostima, deca iz porodica sa nižim socijalnim, ekonomskim i kulturnim kapitalom imaju manje šanse da postignu više nivoe obrazovanja, kao što ćemo i pokazati u nastavku teksta.

Budući da su „slepe“ ili makar neosetljive na sve nijanse potreba nižih društvenih slojeva, čini se da obrazovne politike predstavljaju primer javnih politika koje su prilagođene potrebama srednjih i viših društvenih slojeva. Zapravo, javne politike su često ili po pravilu prilagođene potrebama i interesima srednjih i viših slojeva. To se objašnjava činjenicom da niži društveni slojevi imaju manju moć da utiču na javne politike, dok javne politike koje su usmerene ka moćnijim grupama imaju veće šanse da budu usvojene i primenjene (Amenta, 2005: 107). Kao što ćemo videti u na-

stavku, „krojenje“ obrazovanog sistema prema potrebama srednjih i viših slojeva tiče se ne samo privatizacije i marketizacije obrazovanja (s čime ovi slojevi lakše izlaze na kraj upravo zahvaljujući činjenici da poseduju neki od pomenutih kapitala) već i suštinskog prebacivanja odgovornosti za ishode obrazovanja upravo na decu i porodice (što se vidi od upotreba jezika srednje klase do izmeštanja procesa obrazovanja i učenja u domove učenika, gde socio-ekonomske razlike imaju ključnu ulogu).

Obrazovanje ipak omogućava jedan pozitivni društveni proces: uzlaznu društvenu pokretljivost. Zapravo, za najveći deo stanovnika upravo je obrazovni proces kanal ka višim društvenim položajima. Posle Drugog svetskog rata, uzlazna društvena pokretljivost u Srbiji bila je relativno visoka iz više razloga: zato što je to bila posledica modernizacijske prirode socijalizma koji je svoje politike pravdao upravo idealima pravičnosti i jednakosti, zato što je iz velikog rezervoara seoske populacije bilo lako regrutovati radnike i srednje slojeve, zato što je i sama elita, po svojim ideološkim osnovama, bila zamišljena kao otvorena za niže slojeve. Zastoji u procesu društvenog razvoja i modernizacije usporili su i uzlaznu društvenu pokretljivost. Iako je uspeo da potomke seljaka prevede u radnike, sistem je bio manje uspešan kada je potomke radnika trebalo prevesti u srednje slojeve. Sa početkom postsocijalističke transformacije opada uzlazna društvena pokretljivost, tako da se srednji slojevi sve više obnavljaju potomcima pripadnika srednjih slojeva, a niži slojevi teže uspevaju da se uspenju na lestvici društvenih položaja. Jedino sloj preduzetnika ostaje otvoren za sve one koji poseduju preduzetničke sposobnosti i ekonomski kapital (Cvejić, 2012: 152; Vuković, 2017a: 283).

Otvaranje kanala uzlazne društvene pokretljivosti kroz obrazovanje omogućava društvu da postane pravednije, jer daje odgovarajuće (ne)zaslužene individualne nagrade pojedincima, nezavisno od okolnosti njihovog rođenja. Osim toga, društvo postaje i efikasnije jer, govoreći tržišnim rečnikom koji se i u ovoj oblasti odomaćio, omogućava društvu da bolje iskoristi sve svoje raspoložive ljudske resurse.

Zdravstvene politike

Zdravstvena zaštita, uz socijalnu zaštitu i obrazovanje, predstavlja deo države blagostanja koji se oslanja na intenzivne usluge, za razliku od nekih segmenata u kojima su materijalna davanja primarna. S druge strane, zdravstveni sistem je domen intenzivnih

istraživanja i investiranja i visoke potrošnje, pa samim tim predstavlja i prostor interesovanja globalnog i lokalnog kapitala i međunarodnih razvojnih institucija. Konflikti i tenzije između javnog i privatnog interesa i tradicionalnog i modernog shvatanja zdravstvene zaštite i položaja aktera u njoj, pre svega države, lekara, institucija i građana kao pacijenata, obeležili su poslednje decenije kako u razvijenim zemljama, tako i u zemljama u razvoju. Trendovi nisu uvek konzistentni, ali, kao i u drugim oblastima, mogu se izdvojiti ključne odlike neoliberalizacije zdravstva.

„Medicinski neoliberalizam“, odnosno primena neoliberalne ideologije na zdravstvenu zaštitu promovise *privatizaciju usluga, nadzor nad pojedincima i komodifikaciju zdravstvene zaštite*, odnosno pretvaranje zdravstvene usluge u robu, a pacijenta u potrošača ili korisnika usluga (Fisher, 2007).

Jedan od konstitutivnih elemenata tržišne logike je *izbor*. Niz ličnih izbora je deo marketizacije života: izbor škole, karijere, potrošnih dobara i usluga ide uporedo sa ličnom odgovornošću za posledice tih izbora. Neoliberali su takvu logiku primenili i na zdravstvenu zaštitu, te se u poslednjim decenijama sve više naglašava potreba da se princip marketizacije i slobodnog izbora uvede i na „tržište“ zdravstvenih usluga. U tom kontekstu, izbor ima dve dobre strane, smatraju neoliberali: on je sam po sebi vredan jer omogućava pacijentima da iskažu svoje želje i da ostvare kontrolu i autonomiju, a s druge strane, pružaoce zdravstvenih usluga podstiče, kroz konkurenciju, da budu kvalitetniji i efikasniji (Fotaki, 2013: 123).

Kritičari ovog pristupa skreću pažnju da se zdravstvena usluga ne može pretvoriti u robu, odnosno da se ne može komodifikovati iz više razloga: zato što pacijenti nemaju dovoljno znanja da bi doneli informisanu odluku, zato što postoji asimetrija moći, zato što su pacijenti u stanju kada im je potrebna nega i savet u stanju zavisnosti od znanja i veština lekara itd. (Gabe *et al.*, 2015: 625). I ako se uvede princip da pacijenti biraju tretmane i lekare, od toga će više koristiti imati pacijenti višeg socio-ekonomskog statusa, a pregledi literature pokazuju da nema dokaza da ovakav pristup povećava kvalitet ili efikasnost usluga (Fotaki, 2013; Gabe *et al.*, 2015).

Neka istraživanja o radu pojedinih grana medicine (u ovom slučaju, reč je o istraživanjima koja se bave brigom o mentalnim pacijentima i prelasku sa biomedicinske na socijalnu koncepciju invaliditeta i mentalne bolesti) pokazuju kako principi efikasnosti i produktivnosti, na kojima počiva značajan deo menadžmenta

javnog i privatnog zdravstva, dolaze u sukob sa vrednostima kao što su kvalitet brige za pacijente, sposobnost lekara i medicinskog osoblja da prilagode tretman individualnim potrebama pacijenta itd. Lekari sve više rade po standardizovanim procedurama, a sve manje imaju mogućnosti za saradnju sa kolegama, a pogotovo kolegama iz drugih oblasti medicine (Dawson *et al.* 2020: 11).

Bolesti i mentalna stanja se sve češće prikazuju kao ekonomske činjenice. Tako se, na primer, o depresiji govori kao o mentalnoj bolesti koja ima ekonomske posledice po pojedince i društvo i predlažu se redovni skriningi na depresiju, u obliku kratkih testova. Kritikujući ove ideje, stručnjaci upozoravaju da taj pristup može dovesti do različitih problema, od toga da se ljudi pogrešno označe kao depresivni, do prečestih neopravdanih dijagnoza i nepotrebnih tretmana antidepresivima. U osnovi ovog pristupa stoji ideja da se kroz racionalni nadzor ponašanja pojedinaca mogu smanjiti ekonomske posledice bolesti. Ove pretpostavke su, kako naglašavaju Kosgrove i Karter (Lisa Cosgrove, Justin Karter) u skladu sa neoliberalnom agendom koja podstiče nadzor i promoviše tržišne vrednosti i produktivnost. Zaista, depresivni pojedinac, koji nije u stanju da traži da ostvari različite životne prilike, koji ne traži zadovoljstvo i kome nedostaje energije da bude konkurentan preduzetnik, može se smatrati suštinskim antineoliberalom. U ovom hrabrom novom svetu, kažu oni, sve je lakše nadzirati naše unutrašnje svetove (Casgrove, Karter, 2018: 675).

Uprkos snažnom uticaju neoliberalne ideologije, u poslednjim decenijama došlo je do rasta troškova za zdravstvo. Tome su doprinela dva faktora: *rast opšteg blagostanja* i *napredak medicinske tehnologije* (Schmid *et al.*, 2010: 30, naglasak dodat). Tome treba dodati i činjenicu da uspeh zdravstvenih sistema u sprečavanju ili lečenju bolesti stvara *nove zahteve* i generiše *nove izvore potrošnje*, dok *starenje stanovništva* povećava tražnju za određenim tipovima zdravstvenih usluga (Rothgang, 2021: 511). U zemljama OECD-a ukupni izdaci za zdravstvenu zaštitu su duplirani između 1970. i 2006. godine sa 5,2% BDP-a na 9,5%. Istovremeno, rasli su i privatni troškovi za zdravstvo, sa 1,5 na 2,5% BDP-a (Schmid *et al.*, 2010: 36). Međutim, država i javni fondovi i dalje imaju dominantnu ulogu i pokrivaju oko tri četvrtine ukupnih troškova za zdravstvo.

Zdravstveni sistemi prolaze kroz niz dodatnih promena, kao što su smanjivanje broja bolničkih kreveta i sve veća uloga vanbolničke nege. Taj proces naziva se *indirektnom privatizacijom* (Rothgang, 2021: 513), nasuprot direktne privatizacije koja po-

drazumeva prelazak sa javnih na privatne zdravstvene ustanove. Različite metaanalize (a to su analize velikog broja primarnih analiza) pokazuju da privatne zdravstvene institucije ne uspevaju da pruže ni bolju ni jeftiniju uslugu od javnih (Rothgang, 2021: 513), a neke čak ukazuju da javni sektor daje bolje rezultate (Chapman, 2016: 121). Studije pokazuju da kako raste udeo privatnog sektora u zdravstvu, tako rastu i troškovi, dok javni sistem ima bolje rezultate u kontroli troškova. Pored toga, privatni sistemi ne omogućavaju jednak pristup svim pacijentima, niti privatno finansiranje povećava efikasnost javnih fondova (Chapman, 2016: 137–138).

Privatizacija i marketizacija zdravstvenih usluga dovode do rasta nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama i u samom zdravlju pojedinaca i grupa. Jedna studija Oxfam-a pokazuje ne samo da su privatne zdravstvene usluge nedostupne siromašnima već i da jedna od osnovnih pretpostavki privatizacije, a to je da su pružaoci usluga odgovorni (engl. *accountable*, odnosno polažu računa) pacijentima – netačna (Marriot, 2009: 22–25). Pacijenti teže pozivaju na odgovornost privatne pružaocice usluga, između ostalog i zato što privatni fondovi i bolnice imaju podsticaj da ne pružaju skupe i zahtevne usluge i lekove, kako bi smanjili troškove i povećali profit (Chapman, 2016: 135).

Rast opšteg blagostanja dovodi do rasta tražnje za zdravstvenim uslugama, posebno u privatnom sektoru i posebno od strane onih grupa (na primer, srednjih i viših slojeva) koji mogu da plate privatne zdravstvene usluge. Jedan od klasičnih argumenata protiv takvog trenda jeste da on ugrožava solidarnost i uzajamnost kao osnovne vrednosti na kojima počiva država blagostanja. Ako srednji i viši slojevi „kupuju“ zdravstvene usluge na tržištu, to može da uruši političku podršku javnom zdravstvenom sistemu i državi blagostanja uopšte. Podaci iz nekih država kao što je Holandija već nagoveštavaju da do takvih promena zaista i dolazi (Chapman, 2016: 126, 133).

Starenje stanovništva i težnja za zdravim starenjem, posebno u razvijenim zemljama, kao i priznavanje „prava na zdravlje“ definisanog Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u verziji koja je stupila na snagu 1. decembra 2007. godine na Globalnom jugu, čak su povećale potrebu i interesovanje za zdravstvenu zaštitu širom sveta. Između ostalog, to je dovelo do toga da Svetska zdravstvena organizacija zahteva da se uzme u obzir „zdravlje u svim politikama“, odnosno da zdravstvena pitanja i implikacije budu ugrađane u sve javne politike (Rothgang, 2021: 506).

U globalnim okvirima, međunarodne razvojne institucije, kao što je Svetska banka, glavni su promoteri globalizacije i neoliberalizacije, pa u sklopu toga i medicinskog neoliberalizma, odnosno ideja privatizacije i marketizacije javnih zdravstvenih sistema. Globalizacija je imala niz negativnih efekata na javne zdravstvene sisteme, pogotovo u manje razvijenim zemljama. Pored već poznatih činjenica o nejednakoj raspodeli bogatstva i velikim razlikama u zdravstvenim ishodima (na primer, očekivano trajanje života u zemljama sa najvišim indeksom ljudskog razvoja je za 21 godinu duže nego u zemljama sa najnižim indeksom), ekonomska globalizacija dovela je do promena u privredama, društvima i zdravstvenim sistemima manje razvijenih država koje imaju izrazito negativan predznak. Jedan od primera je promena u strukturi mortaliteta. U većini zemalja, osim afričkih, došlo je do promena glavnih uzroka mortaliteta, od zaraznih ka nezaraznim bolestima. Četiri nezarazne bolesti – kardiovaskularne bolesti, rak, respiratorne bolesti i dijabetes – sada čine 63 procenta godišnjih globalnih smrtnih slučajeva. Mnogi autori smatraju da su globalizacija i rast svetske trgovine povezani sa porastom incidence nezaraznih bolesti u zemljama sa niskim i srednjim prihodima. Širenje zapadnih nezdravih proizvoda i načina života dovode do sve veće potrošnje nezdravih proizvoda (kao što su bezalkoholna pića i prerađena hrana sa visokim sadržajem soli, masti i šećera, kao i proizvodi od duvana i alkohola). Globalizacija, dalje, doprinosi migracijama medicinskih radnika iz manje razvijenih u razvijenije zemlje sveta. Glavnu ulogu u tome imaju transnacionalne kompanije i međunarodne razvojne institucije kao što su Svetska banka i Međunarodni monetarni fond (Chapman, 2016: 161). Otuda procesi globalizacije i neoliberalizacije ostavljaju negativne posledice u manje razvijenim društvima, ne samo na planu ekonomije već i zdravstvenog sistema i zdravstvenih ishoda stanovništva.

Globalne i evropske politike borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti

Globalna Agenda za održivi razvoj do 2030. godine

Agenda za održivi razvoj do 2030. godine predstavlja globalnu strategiju razvoja koju su sve države članice Ujedinjenih nacija usvojile 2015. godine. Sa 17 ciljeva održivog razvoja (COR) i 169 potciljeva, Agenda definiše prioritete i pravce razvoja za period od 15 godina (UN Department of Economic and Social Affairs, s.a.).

Prvi cilj održivog razvoja posvećen je okončanju siromaštva i obuhvata sedam potciljeva:

- 1) Do 2030. godine iskoreniti ekstremno siromaštvo svuda i za sve ljude, koje se meri kao broj ljudi koji žive sa manje od 1,25 dolara na dan
- 2) Do 2030. godine najmanje za polovinu smanjiti broj muškaraca, žena i dece svih uzrasta koji žive u bilo kom obliku siromaštva prema nacionalnim definicijama siromaštva
- 3) Primeniti odgovarajuće nacionalne sisteme socijalne zaštite i mere za sve, uključujući najugroženije, i do 2030. godine postići dovoljno veliki obuhvat siromašnih i ranjivih
- 4) Do 2030. godine obezbediti da svi muškarci i žene, a posebno siromašni i pripadnici ranjivih grupa imaju jednaka prava na ekonomske resurse, kao i pristup osnovnim uslugama, vlasništvu i upravljanju zemljištem, odnosno drugim oblicima svojine, nasledstvu, prirodnim bogatstvima, odgovarajućim novim tehnologijama i finansijskim uslugama, uključujući i mikrofinansiranje
- 5) Do 2030. godine izgraditi otpornost siromašnih i onih u stanjima ranjivosti i smanjiti njihovu izloženost i ranjivost od ekstremnih klimatskih događaja, kao i drugih ekonomskih, društvenih i ekoloških šokova i katastrofa
- 6) Osigurati značajnu mobilizaciju resursa iz različitih izvora, između ostalog i kroz povećanu razvojnu saradnju, kako bi se obezbedila adekvatna i predvidljiva sredstva za zemlje u razvoju, posebno najmanje razvijene zemlje, da primenjuju programe i politike za okončanje svih oblika siromaštva
- 7) Kreirati jasne okvire politika na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou zasnovane na razvojnim strategijama za borbu protiv siromaštva i za rodnu osetljivost, kako bi se podržalo ubrzano investiranje u akcije na iskorenjivanju siromaštva.

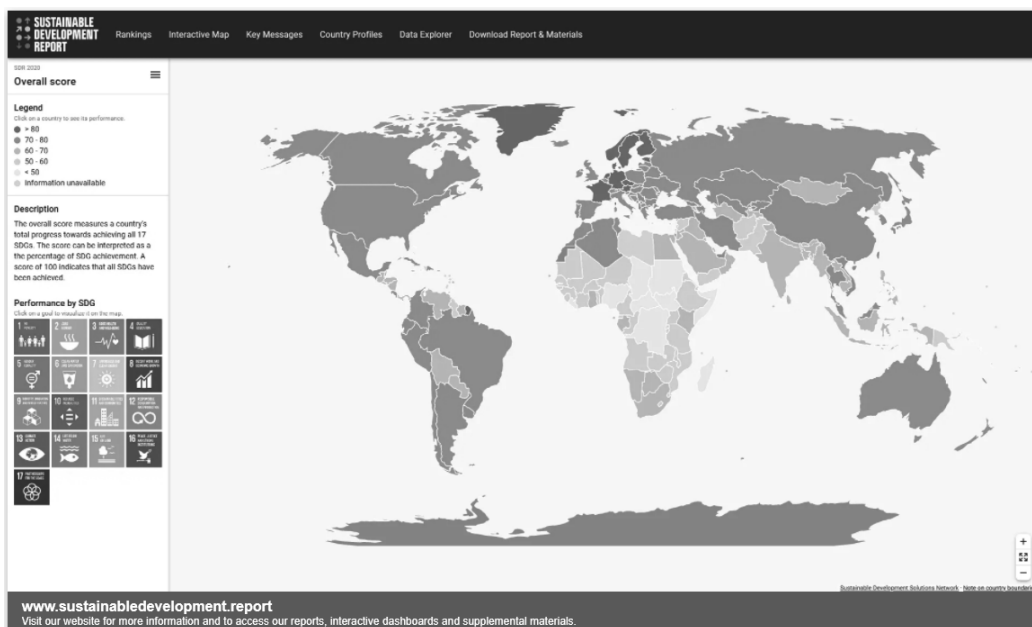
Grafikon 3.1.
Ciljevi održivog razvoja



Pored ovih potciljeva koji se najneposrednije odnose na smanjenje siromaštva, čitav niz drugih ciljeva sadrži potciljeve koji predviđaju poboljšanje socijalne uključenosti i smanjenja nejednakosti u različitim oblastima, poput ishrane, zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja, pristupa prirodnim resursima, energiji, ili kroz zaštitu od diskriminacije i nasilja. COR 17 se odnosi na partnerstva između država koja treba da doprinesu da se svi ostali ciljevi efektivnije ostvaruju širom sveta, posebno podržavajući razvojne procese u zemljama u razvoju i sa velikim problemima siromaštva.

Agenda za održivi razvoj do 2030. predstavlja globalni okvir koji države treba da prilagode svojim specifičnostima i prioritetima. Napredak u ostvarivanju ciljeva prati se na osnovu više od 240 indikatora koje je definisala međuagencijska ekspertska grupa za COR indikatore (engl. *Inter-Agency Expert Group on SDG Indicators – IAEG SDGs*). Države izveštavaju o napretku predstavljanjem Dobrovoljnih izveštaja na Visokom političkom forumu za održivi razvoj (engl. *High Level Political Forum on Sustainable Development*) koji se održava redovno, jednom godišnje u sedištu UN u Njujorku.

Grafikon 3.2.
Države prema vrednosti indeksa održivog razvoja



Izvor: SDSN, s.a

Napredak u ostvarivanju COR-a na globalnom nivou se prati redovno, a dostupne su i različite platforme na kojima se mogu pratiti podaci prema indikatorima, poput platforme *SDG tracker* (Ritchie *et al.*, 2018), digitalnih baza podataka statističke grupe za COR (UN Department of Economic and Social Affairs, 2021) i dr. Ekonomski i socijalni savet publikuje godišnje izveštaje o napretku. COR indeks (engl. *SDG Index*) objavljuje Mreža za rešenja održivog razvoja (engl. *Sustainable Development Solutions Network – SDSN*), koja je osnovana na inicijativu generalnog sekretara Ujedinjenih nacija 2012. godine (SDSN, s.a.). SDSN objavljuje izveštaje o održivom razvoju, u kojoj se države i regioni prate prema COR indeksu i rangiraju na osnovu postignuća.³⁹ Izveštaj za 2020. godinu stavio je u fokus uticaj pandemije kovida 19 na ostvarivanje COR-a (Sachs *et al.*, 2020).

Evropska unija i sve države članice pojedinačno su usvojile 2017. godine Konsenzus o razvoju (engl. *Consensus on Development*) i Ciljeve održivog razvoja. Konsenzusom se definiše zajednička

39 Interaktivna baza podataka dostupna je na adresi <https://dashboards.sdgindex.org/>.

vizija i akcioni okvir za razvojnu saradnju. Konsenzus reafirmiše iskorenjivanje siromaštva kao primarni cilj, ali integriše i ekonomsku, socijalnu i ekološku dimenziju održivog razvoja i ističe veze između razvoja i drugih evropskih politika, uključujući i mir i bezbednost i humanitarnu pomoć. Praćenje napretka u ostvarivanju COR-a EU publikuje u posebnim izveštajima (Eurostat, 2020).

Srbija je bila aktivno uključena i dala je značajan doprinos formulisanju Agende za održivi razvoj do 2030. godine. Kao članica Otvorene radne grupe o Ciljevima održivog razvoja (engl. *Open Working Group on Sustainable Development Goals*) i Međuvladinog komiteta eksperata o finansiranju održivog razvoja (engl. *Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*) Srbija je sprovodila konsultacije sa građanima tokom kojih su najrazličitije grupe građana imale priliku da se izjasne o razvojnim prioritetima i time utiču na globalni proces formulisanja ciljeva. Tokom prvog ciklusa konsultacija „Srbija kakvu želim” koji je sproveden u periodu 2012–2013. godine, uz ciljeve istaknute u većini drugih zemalja koje su učestvovala u procesu konsultacija, poput smanjenja siromaštva, povećanja dostojne zaposlenosti, očuvanja životne sredine, unapređenja rodne ravnopravnosti i drugih, pojavili su se i nacionalno specifični ciljevi koji su se odnosili na kulturne aspekte razvoja. Naime, građani i građanke Srbije istakli su potrebu negovanja tolerancije, solidarnosti, uspostavljanja beskonfliktnih društava zasnovanih na vladavini zakona. Zbog ovakvih ishoda konsultacija, Srbija je bila uključena u grupu zemalja koje su tokom drugog globalnog ciklusa konsultacija bile specifično usmerene na ove kulturne i institucionalne aspekte razvoja, od kojih su mnogi uključeni u COR 16 (Mir, pravda i snažne institucije) i COR 17 (Partnerstvom do ciljeva).

Nakon usvajanja Agende za održivi razvoj do 2030. godine Vlada Republike Srbije je osnovala Multiresornu radnu grupu za sprovođenje Agende Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine. U Narodnoj skupštini Republike Srbije (NSRS) formirana je Fokus grupa NSRS za razvoj kontrolnih mehanizama i praćenje implementacije ciljeva održivog razvoja.

Vlada Republike Srbije nije sprovela „nacionalizaciju” COR-a, već je odlučila da svih 17 ciljeva sa potciljevima imaju jednaki značaj. Republički sekretarijat za javne politike je sproveo analizu usklađenosti krovnih i sektorskih politika sa Agendom 2030 i ustanovio da je najveći broj ciljeva održivog razvoja sadržan u nacionalnim politikama.

U julu 2019. godine Vlada Republike Srbije podnela je prvi Dobrovoljni nacionalni izveštaj o sprovođenju Agende 2030 za održivi razvoj (engl. *Voluntary National Report – VNR*) na sastanku

Političkog foruma na visokom nivou, u kome su predstavljena dostignuća u ostvarivanju COR-a, sa posebnim naglaskom na lokalne zajednice i mlade.

Važnu ulogu u praćenju napretka u ostvarivanju COR-a ima Republički zavod za statistiku koji je postavio internet platformu⁴⁰ na kojoj se može pratiti više od 90 od 240 indikatora za praćenje COR-a. Krajem 2020. godine, publikovan je i prvi izveštaj o napretku u ostvarivanju COR-a (Majstorović, 2020).

Evropske politike protiv siromaštva i socijalne isključenosti

Evropske integracije decenijama su bile prvenstveno usmerene na oblast ekonomije. Još od Ugovora u Rimu, kojim je 1957. godine uspostavljena Evropska ekonomska zajednica, smatralo se da je najvažnije obezbediti ekonomski rast država članica, a da će se ekonomsko blagostanje jednostavno preliti i na socijalno blagostanje građana. Tokom poslednje decenije 20. veka postalo je očigledno da ni u periodima najvećeg ekonomskog rasta nije postignuto blagostanje svih građana i građanki. Osim toga, evropska ekonomija krajem 20. veka više nije beležila uspehe kao u zlatnim posleratnim decenijama. Stoga je EU odlučila da sačini ambicioznu razvojnu strategiju koja treba da podstakne nov ciklus ekonomskog razvoja, ali onog koji će biti praćen i odgovarajućom socijalnom kohezijom.

Tako je na ulasku u novi milenijum usvojena Lisabonska strategija, koja je predstavljala razvojnu strategiju EU za period 2000–2010. godine, a koja je po prvi put uz ekonomske ciljeve razvoja istakla i socijalne, a socijalnu politiku prepoznala kao važnu oblast javnih politika u EU. Strategija je definisala ciljeve u okviru tri stuba održivog razvoja: ekonomskog, socijalnog i ekološkog. U okviru socijalnog stuba razvojni ciljevi definisani su kao modernizacija evropskog socijalnog modela kroz investiranje u razvoj ljudskih resursa i borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva. Ciljevi su bili definisani na nivou EU a države članice su, na principu supsidijarnosti, imale nadležnosti da definišu politike kojima će zajednički ciljevi biti ostvareni. Čitav proces usklađivanja socijalnih politika odvijao se kroz Otvoreni metod koordinacije, sistem redovnih konsultacija, razmena, međusobnog učenja između država članica i njihovih različitih aktera uključenih u socijalne politike, uključujući i lokalne aktere, civilno društvo, stručne zajednice.

40 Ciljevi održivog razvoja: <http://sdg.indikatori.rs/sr-Cyrl/>.

Usvajanje nove razvojne strategije u EU za period 2011–2020. poklopilo se sa izraženim negativnim posledicama svetske ekonomske krize koja je izbila krajem 2008. godine. U uslovima recesije, EU donosi novu strategiju Evropa 2020: Strategija za pametan, održiv i inkluzivni rast. Strategija je definisala pet ključnih ciljeva: povećanje zaposlenosti, unapređenje obrazovanja stanovništva smanjenjem ranog napuštanja školovanja i povećanjem udela stanovništva sa visokim obrazovanjem, podsticanje istraživanja i inovacija, smanjenje štetnih uticaja na klimu i poboljšanje energetske sistema, smanjenje siromaštva i unapređenje socijalne uključenosti. Ovaj poslednji cilj bio je kvantifikovan i predviđao je smanjenje broja stanovnika EU koji su u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti za najmanje 20 miliona. Proces implementacije, izveštavanja o napretku i unapređivanje politika koje su trebale da dovedu do postavljenih ciljeva odvijao se kroz novi mehanizam koordinacije – Evropski semestar. Kroz ovaj mehanizam koordinisane su makroekonomske politike, politike zapošljavanja, ali tek delimično i socijalne politike, pre svega u oblastima zdravstvene zaštite, zaštite starijih, brige o deci, ranog obrazovanja, stručnog obrazovanja i obuke.

Evropski stub socijalnih prava

S vremenom je postalo jasno da je u koordinaciju evropskih politika razvoja potrebno uneti više inicijative u oblasti socijalnih politika, pa je 2017. godine usvojen Evropski stub socijalnih prava (engl. *European Pillar of Social Rights – EPSR*), koji je predstavljao neku vrstu iskazivanja posvećenosti evropskih institucija i država članica EU unapređivanju politika zapošljavanja i socijalne zaštite. EPSR se temelji na 20 principa u različitim oblastima socijalnih politika u okviru tri poglavlja (European Commission, 2017):

- I. Jednake mogućnosti i pristup tržištu rada
 - 1) Obrazovanje, obuka i celoživotno učenje
 - 2) Rodna ravnopravnost
 - 3) Jednake mogućnosti
 - 4) Aktivna podrška zapošljavanju
- II. Pravični uslovi rada
 - 5) Sigurno i adaptabilno zaposlenje
 - 6) Zarade
 - 7) Informacije o uslovima zapošljavanja i zaštiti u slučaju otpuštanja

- 8) Socijalni dijalog i uključivanje radnika
- 9) Usklađivanje posla i porodičnog života
- 10) Zdravo, bezbedno i dobro prilagođeno radno okruženje i zaštita podataka

III. Pravični uslovi rada

- 11) Briga o deci
- 12) Socijalna zaštita
- 13) Nadoknade za nezaposlenost
- 14) Minimalni dohodak
- 15) Penzije
- 16) Zdravstvena zaštita
- 17) Uključivanje osoba sa invaliditetom
- 18) Dugotrajna nega
- 19) Podrška stanovanju i beskućništvu
- 20) Pristup esencijalnim uslugama.

Implementacija EPSR-a je operacionalizovana Akcionim planom (European Commission, 2021a).

Evropski semestar kao okvir koordinacije politika

Evropski semestar je godišnji ciklus koordinacije makroekonomskih, budžetskih i strukturnih politika država članica. Od 2020. godine, ovaj mehanizam koordinacije je proširen na oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena. Godišnji ciklus počinje detaljnom analizom budžetskih planova, makroekonomskih i strukturnih reformi država članica koju sprovodi Evropska komisija, a završava se preporukama koje komisija daje državama članicama za period od narednih 12–18 meseci. Proces obuhvata nekoliko faza:

- 1) Evropska komisija u toku jeseni objavljuje takozvani „jesenji paket“, koji obuhvata godišnju Strategiju održivog rasta i Zajednički izveštaj o zaposlenosti, čime počinje ciklus evropskog semestra. Time se definišu prioriteti u oblasti ekonomskih i politika zapošljavanja.
- 2) Tokom februara naredne godine, Evropska komisija objavljuje nacionalne izveštaje (engl. *Country Reports*) u kojima daje detaljan pregled izazova sa kojima se svaka pojedinačna država članica suočava na putu ostvarivanja prethodno definisanih prioriteta.
- 3) Države članice potom objavljuju svoje Nacionalne reformske programe (NRPs) koji prikazuju dokle se stiglo u

implementaciji EU 2020 strategije i kakvi su planovi implementacije za naredni period.

- 4) Evropska komisija, nakon pregleda nacionalnih reformskih programa dostavlja državama članicama Nacionalno-specifične preporuke (engl. *Country-Specific Recommendations – CSRs*) čije sprovođenje treba da omogući efektivnije ostvarivanje strateških ciljeva definisanih za celu EU.
- 5) Socijalna bodovna lista ili „semafor“ (engl. *Social scoreboard*) je sredstvo kojim se meri postignuće na osnovu 14 osnovnih indikatora za praćenje implementacije Evropskog stuba socijalnih prava. Države se prema nivou postignuća klasifikuju kao najbolje, bolje od proseka, prosečne, slabe ali koje pokazuju napredak, one koje je potrebno pratiti i one u kojima je situacija kritična.

Zeleni dogovor kao nova razvojna strategija

U decembru 2019. godine tada nova Evropska komisija je donela odluku da izradi i usvoji Evropski zeleni dogovor (engl. *Green Deal*) (European Commission, 2019). Ovaj dokument predstavlja akcioni plan za ostvarivanje tranzicije ka čistoj, cirkularnoj ekonomiji, zaustavljanju klimatskih promena, smanjenju zagađenja i očuvanju biodiverziteta, uz poštovanje principa da nijedan region niti osoba ne budu isključeni iz ovog plana. Nakon isteka razvojne strategije EU 2020, Evropski zeleni dogovor postaje glavna razvojna strategija Evropske unije. Početkom 2020. godine, ova strategija je upotpunjena usvajanjem Mehanizma pravične transformacije (engl. *Just Transition Mechanism*) (European Commission, s.a.) i Komunikacijom: Snažna socijalna Evropa za pravičnu tranziciju (engl. *Communication: A Strong Social Europe for Just Transition*) (European Commission, 2020).

Civilno društvo je nakon usvajanja Zelenog dogovora izrazilo zabrinutost zbog nedovoljno adekvatnog uključivanja socijalne dimenzije razvoja i iskazalo bojazan da bi tranzicija prema zelenoj ekonomiji mogla da ispostavi visoku cenu za grupe stanovništva koje se suočavaju sa rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti. Jedna od najvećih evropskih mreža civilnog društva – Evropska mreža protiv siromaštva (engl. *European Anti Poverty Network*) zauzimala se za uslove koji se moraju ispuniti tokom ove tranzicije. U te uslove spadaju: da se obezbedi da siromašno stanovništvo neće platiti cenu te tranzicije usled uvođenja različitih taksi i nameata; da socijalni ciljevi ne smeju postati manje važni od ekoloških ciljeva; da se sistemi država blagostanja moraju očuvati tokom tranzicije; i da je potrebno omogućiti snažnu participaciju civilnog

društva koje zastupa interese različitih grupa suočenih sa rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti (EAPN, 2020).

Izbijanje pandemije kovida 19 dovelo je do velikih ekonomskih i socijalnih posledica. Suočene sa ovim posledicama članice Evropske unije okupile su se na Socijalnom samitu u Portu, u Portugaliji, sazvanom na inicijativu ove države koja je predsedavala EU tokom 2021. godine. Na ovom samitu usvojena je Porto socijalna Povelja u kojoj su države članice iskazale posvećenost Evropskom socijalnom modelu i iskazale značaj ostvarivanja Evropske povelje socijalnih prava kroz programe oporavka od pandemije izazvane virusom kovid 19 (Porto Social Summit, 2021).

Elementi EU države blagostanja

Iako socijalne politike ostaju primarno u nadležnosti država članica, socijalna dimenzija EU se polako razvija kroz minimum zajedničkih obavezujućih pravnih normi. U 2009. godini, postojalo je otprilike 80 obavezujućih pravnih normi u tri ključne oblasti socijalnog prava EU: zdravlje i bezbednost, drugi radni uslovi, jednakost na radnom mestu i izvan njega. Pored toga, usvojeno je i oko 90 amandmana i geografskih proširenja na ove obavezujuće norme. Pored ovog „čvrstog prava“, razvijalo se i „meko pravo“, kroz preporuke državama članicama. Tokom vremena, pitanja kao što su jednaka zarada za rad jednake vrednosti, jednak tretman žena i muškaraca u pogledu radnih uslova i socijalne zaštite, kao i pitanje tereta dokazivanja prema zakonu kojim se zabranjuje diskriminacija, postala su deo socijalnog prava EU.

Uspostavljeni su i fondovi kojima se mogla realizovati redistributivna dimenzija socijalnih politika EU. Još je Ugovorom iz Rima 1957. godine uspostavljen Evropski socijalni fond (engl. *European Social Fund – ESF*). Cilj je bio da se pojednostavi zapošljavanje radnika, da se poveća geografska i profesionalna mobilnost unutar tadašnje Evropske zajednice, da se sprovedu mere podrške za adaptaciju na promene, posebno kroz obuke i prekvalifikacije. Nakon višestrukih reformi koje su sprovedene u međuvremenu, danas ESF kofinansira projekte mladih koji traže zaposlenje, podršku dugoročno nezaposlenima, podršku ranjivim grupama i unapređenje rodne ravnopravnosti na tržištu rada. Cilj je da se poveća zapošljivost različitih društvenih grupa kroz strateške dugoročne programe, da se unaprede i modernizuju kvalifikacije radne snage i da se podstakne preduzetništvo.

Pored Evropskog socijalnog fonda, drugi fondovi EU obezbeđuju sredstva za suzbijanje regionalnih i društvenih nejednakosti, poput Evropskog fonda za regionalni razvoj (engl. *European Regional Development Fund*), Evropskog garancijskog fonda za poljopri-

vredu (engl. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) i drugih. Sredstvima iz Kohezionog fonda (engl. *Cohesion fund*) finansiraju se projekti zaštite životne sredine, kao i projekti izgradnje transevropske infrastrukture u državama članicama u kojima je BDP ispod 90% od proseka u EU. Evropski fond za prilagođavanje globalizaciji (engl. *European Globalisation Adjustment Fund*) ima za cilj da pomogne radnicima koji su ostali bez posla usled globalizacije da pronađu što je brže moguće novo zaposlenje.

Debate o promenama država blagostanja u EU su brojne, a odgovori na pitanje da li se države blagostanja približavaju međusobno, različiti. Prema pojedinim procenama, EU integracije i globalizacija najviše su uticale na kontinentalne sisteme zbog gubitka značajnog dela izvora prihoda. Kada se mobilne proizvodne snage lako premeštaju u druga područja, a poslodavci izbegavaju plaćanje socijalnih doprinosa, teško je obezbediti finansiranje države blagostanja. Sistemi koji se oslanjaju na visoke poreze su prema ovim ocenama manje negativno pogođeni, sve dok građani prihvataju neposredne finansijske troškove u zamenu za veću socijalnu sigurnost (Scharpf, 2002 nav. prema Castels *et al.*, 2010). Prema pojedinim autorima, potpuna konvergencija evropskih država blagostanja nije ni funkcionalno neophodna niti politički verovatna. Oni očekuju da će budući trendovi voditi ka transformaciji postojećih država blagostanja ka nešto drugačijim, ali i dalje različitim varijetetima država blagostanja (Falkner, 2010).

Garancija dečjih prava za decu iz ranjivih grupa

Jedan od faktora koji podstiče procese konvergencije režima blagostanja u EU jeste uvođenje istih mera socijalne politike u sve države članice. To je vrlo složen i dugotrajan proces, upravo zbog toga što se režimi blagostanja i socijalne politike značajno razlikuju između država članica koje pripadaju različitim tipovima država blagostanja. U novije vreme primer takve mere jeste uvođenje garancija dečjih prava (engl. *European Child Guarantee*) za decu iz ranjivih grupa.

U 2015. godini Evropski parlament je pozvao Evropsku komisiju i države članice EU „da uvedu garancije tako da svako dete koje živi u siromaštvu može da ima pristup besplatnoj zdravstvenoj zaštiti, besplatnom obrazovanju, besplatnoj brizi o deci, pristojnom stanovanju i adekvatnoj ishrani, kao deo evropskog integrisanog plana da se suzbije siromaštvo dece“ (European Commission, 2021b).

U cilju ispitivanja mogućnosti uspostavljanja garancije dečjih prava, Evropska komisija je sprovedla dve studije: studiju izvodljivosti

tokom 2018–2020. i studiju o ekonomskom okviru od 2019. do marta 2021. godine.

Krajem marta 2021. godine, Evropska komisija je usvojila prvu obuhvatnu EU strategiju o pravima deteta, kao i Predlog preporuke za Savet za uspostavljanje evropske garancije dečjih prava kojom se obezbeđuju jednake mogućnosti za decu koja žive u rizicima od siromaštva i socijalne isključenosti.

U Predlogu za preporuku Saveta o uspostavljanju Evropske garancije dečjih prava obrazlaže se da je praćenjem siromaštva ustanovljena snažna korelacija između siromaštva dece i neadekvatnog pristupa ključnim uslugama. Navodi se da je u trećini država članica situacija takva da roditelji sa umerenim prihodima imaju problema da podnesu troškove obrazovanja male dece i usluga brige o deci, da podnesu troškove školovanja povezanih sa nabavkom udžbenika, prevoza do škole, obezbeđivanja obroka i finansiranja drugih školskih aktivnosti. U nekoliko država članica samo pojedine usluge zdravstvene zaštite dece su sasvim besplatne, u šest država članica više od 10% dece izloženo je teškoj derivaciji u stanovanju (te države su Bugarska, Rumunija, Mađarska, Litvanija, Letonija i Portugalija). Ovaj neadekvatan pristup osnovnim uslugama utiče na slabiji razvoj socijalnih, kognitivnih i emocionalnih veština dece.

Jedan od indikatora za evropski stub socijalnih prava odnosi se na dostupnost ranog obrazovanja i brige o deci. Prema podacima iz 2016. godine, unutar EU su postojale velike razlike u dostupnosti ove usluge. Najnepovoljnija situacija zabeležena je u Grčkoj, Slovačkoj, Češkoj i Poljskoj, a najpovoljnija u Švedskoj, Danskoj, Holandiji, Belgiji, Francuskoj, Španiji i Portugaliji.⁴¹

Evropska komisija je preporučila državama članicama da obezbede besplatan i efektivni pristup uslugama deci kojoj je potrebno:

- obrazovanje i briga u ranom detinjstvu
- podrška u obrazovanju i školskim aktivnostima
- najmanje jedan zdrav obrok svakog školskog dana
- zdravstvena zaštita.

Pored toga, Komisija je preporučila državama članicama da obezbede deci kojoj je to potrebno efektivni pristup zdravoj ishrani i adekvatnom stanovanju. To znači omogućavanje zdravih obroka i van škole, neradnim danima, kao i obezbeđivanje adekvatnog smeštaja za decu i porodice koje žive u nekoj od formi beskućništva (European Commission, 2021c).

41 Uporedite podatke na sledećoj adresi: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/explorer>.

GLAVA 4

POLITIKE SMANJENJA SIROMAŠTVA I UNAPREĐIVANJA SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA U SRBIJI

Ovo poglavlje posvećeno je politikama borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Srbiji. Različiti elementi politike borbe protiv siromaštva mogu se naći u brojnim sektorskim politikama, od ekonomske, preko poreske, do politike regionalnog razvoja. Zbog prostornih i konceptijskih ograničenja ove knjige, mi ćemo naglasak staviti samo na one politike koje čine srž države blagostanja – politike tržišta rada, socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstva. Nakon što pročitate ovo poglavlje:

- znaćete koje su odlike najvažnijih politika borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti
- bićete upoznati sa aktivnosti države u ovoj oblasti, iako važne segmente javnih politika sprovode i drugi akteri, kao što su nevladine organizacije ili privatna preduzeća
- bićete upoznati sa osnovnim posledicama ovih politika.

Rad i zapošljavanje

Rad i zaposlenost predstavljaju snažnu branu siromaštvu i kanale socijalne integracija, kao i osnov savremenog kapitalističkog uređenja. Zbog značaja rada za održavanje egzistencije porodica i pojedinaca, ali i zbog toga što na radu počiva kapitalistički sistem, rad i zapošljavanje su predmet detaljne regulacije, kako na državnom, tako i na međunarodnom nivou.

U korpusu prava u vezi s radom, jedno od osnovnih je *pravo na rad*. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kaže da države članice priznaju pravo na rad koje podrazumeva pravo svakog lica da dobije mogućnost da obezbedi sebi

sredstva za život slobodno izabranim ili prihvaćenim radom, te će preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu ovog prava (čl. 6).

Koncept prava na rad predmet je brojnih teorijskih i političkih kritika. Kritičari kažu da je pravo na rad samo prikriiveni odnos eksploatacije, odnosno prikriivena *dužnost da se radi*. Dalje, za rad se često kaže da je ne samo sredstvo za sticanje prihoda već i *izvor ličnog identiteta i kanal socijalizacije*. Kritičari i ovom razumevanju rada postavljaju oštre zamerke, navodeći, recimo, da se identitet i socijalizacija jednako uspešno mogu graditi i kroz neeksploatorske odnose u društvu, na primer kroz društveni i politički život i angažman. Na kraju, veliki deo rada odvija se izvan radnog odnosa. To je takozvani *neplaćeni rad* koji se odvija u domaćinstvu, na porodičnom gazdinstvu ili u porodičnim preduzećima. Nosioци tog rada su vrlo često žene, deca i stari, ali i odrasli muškarci i oni nemaju adekvatnu radnopravnu zaštitu, niti međunarodni dokumenti prepoznaju i štite ovakvu vrstu rada (Mundlak, 2007: 342).⁴²

Jedan od načina da se koncept *prava na rad* odbrani od ovih kritika jeste da se preformuliše u pravo na *dostojanstven rad* (engl. *decent work*). Reč je o radu koji se odvija u pravednim radnim uslovima, sa odgovarajućim pravima na udruživanje, sa pravom izbora rada i slično. Ono se odnosi na plaćeni rad, a ne i na neplaćeni rad od kuće i pretpostavlja slobodu pristupanja radnom odnosu (UN, 2006).

U tradicionalnoj državi blagostanja zaposlenost za platu značila je da će pojedinci i porodice biti zaštićeni od siromaštva. U savremenom svetu, u kome su prava radnika sve manja i slabije zaštićena, javlja se fenomen *prekarnog rada*. Međunarodna organizacija rada definiše prekarni rad preko tipa ugovora i uslova rada. Prekarni rad odlikuju ugovori ograničenog trajanja (kratkotrajni, privremeni i povremeni ugovori) kao i ugovori koji se sklapaju sa više poslodavaca, preko agencija i kroz podugovaranje. Kada je reč o uslovima rada, u prekarni rad spada onaj rad koji donosi nisku zaradu, slabu zaštitu od otkaza, odsustvo socijalne zaštite i prava iz sfere rada. Nešto uža je definicija *nestandardne zaposlenosti* u koje spadaju privremeno zaposleni, zaposleni sa nepunim radnim vremenom i zaposleni preko agencija.

42 Jedno pragmatično rešenje paradoksa prava na rad nudi Branko Lubarda koji kaže da, na praktičnom planu, pravo na rad nije apsolutno i bezuslovno pravo da se dobije zaposlenje i nema strogo pravno, već političko-programsko značenje, jer ne obavezuje državu da garantuje posao svakom licu, već obavezu da preduzme aktivnosti radi omogućavanja slobodnog izbora zanimanja, pune zaposlenosti, pristupa besplatnim službama za zapošljavanje itd. (Lubarda, 2015: 97).

U zvaničnim politikama i statističkim bazama, zaposlenost se ne svodi na rad za platu u preduzećima uz formalni ugovor. Prema definiciji Međunarodne organizacije rada, zaposlenost obuhvata sve one oblike rada kako formalne (uz različite vrste ugovora na određeno, neodređeno vreme, honorarnih i sl.), tako i neformalne (bez ugovora, uz usmeni dogovor), rad za poslodavce (u privatnim ili državnim preduzećima) ili samozaposlenost (bilo da zaposlena osoba radi sama ili zapošljava druga lica).

Oblast rada i zapošljavanja reguliše niz zakona i strateških dokumenata. Mandat nad ovom oblašću imaju Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja u smislu kreiranja politike zapošljavanja i Nacionalna služba za zapošljavanje u domenu sprovođenja politike zapošljavanja, kao i Republički savet za zapošljavanje.

Zakon o radu reguliše obaveze poslodavaca i zaposlenih, uslove rada, socijalna prava na osnovu rada, uslove pod kojima se zaposleni mogu otpuštati i druge uslove rada. Pored toga, nizom zakona regulisani su posebni uslovi, pa tako Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti reguliše poslove i nosioce poslova zapošljavanja; prava i obaveze nezaposlenog i poslodavca; aktivnu politiku zapošljavanja; osiguranje za slučaj nezaposlenosti itd. Obaveze plaćanja socijalnog osiguranja za zaposlene regulisane su Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje. Ostvarivanje bezbedne i zdrave sredine na radu propisano je Zakonom o bezbednosti i zdravlju na radu. Uslovi zapošljavanja i rada osoba sa invaliditetom definisani su Zakonom o rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Finansijska podrška zaposlenima u uslovima roditeljskog odsustva i brige o deci regulisana je Zakonom o finansijskoj podršci porodicama sa decom; dok je zapošljavanje stranih državljana regulisano Zakonom o zapošljavanju stranaca. Ciljevi i mere unapređivanja zaposlenosti u Srbiji definisani su ključnim politikama, poput Strategije zapošljavanja za period od 2021. do 2026. godine, koja je za prvi dvogodišnji period operacionalizovana Akcionim planom za sprovođenje strategije zapošljavanja za period 2021–2023. godine i dr.

Pored toga, politike zapošljavanja moraju biti koordinirane sa drugim politikama kako bi dale dobre rezultate. Pre svega, treba da budu usklađene sa politikama obrazovanja, kako formalnog tako i neformalnog, uključujući i celoživotno učenje koje je važno za razvoj ljudskih resursa zaposlenih i nezaposlenih. One treba da budu na odgovarajući način usklađene i sa politikama socijalne zaštite kako bi omogućile adekvatnu zaštitu lica i porodica koje su suočene sa problemom nezaposlenosti, ali sprečile i potpunu zavisnost od mera socijalne pomoći i podstakle radno sposobno

stanovništvo na aktivaciju. Veoma je značajna povezanost politika zapošljavanja sa politikama rodne ravnopravnosti, politikama za mlade, politikama socijalnog uključivanja i poboljšanja položaja različitih marginalizovanih društvenih grupa, poput osoba sa invaliditetom, romskog stanovništva, prisilnih migranata (raseljenih lica, povratnika), kao i sa politikama upravljanja migracijama (zapošljavanje stranih državljana, upravljanje cirkularnim migracijama, sezonskim migracijama i sl.).

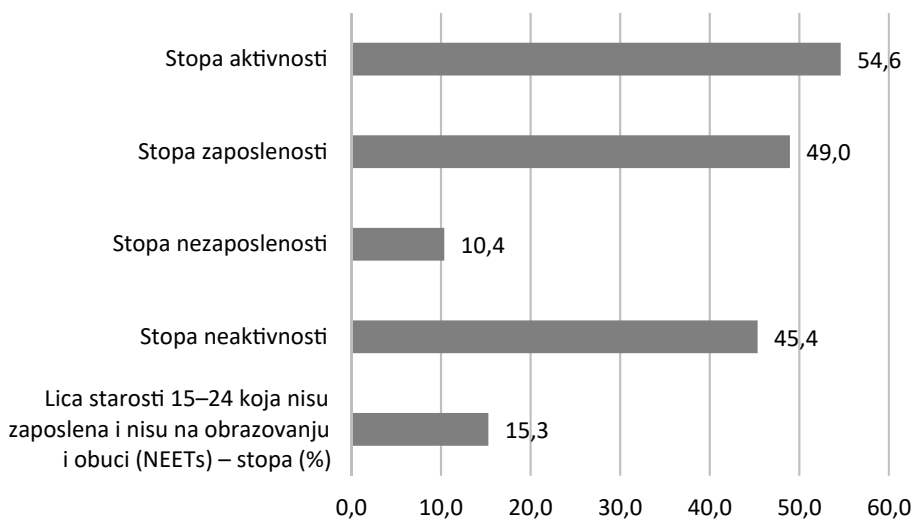
Zaposlenost sama po sebi ne mora pružati dovoljnu zaštitu od siromaštva. U uslovima nesigurne, kratkoročne, povremene zaposlenosti, niskih zarada, bez zaštite socijalnih prava na osnovu rada poput penzijsko-invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja ili osiguranja za slučaj nezaposlenosti, zaposlenost zapravo ne predstavlja efikasnu zaštitu od siromaštva. Praćenje stanja na tržištu rada važno je sa stanovišta zaštite od siromaštva i ostvarivanja odgovarajućeg životnog standarda stanovništva u kontekstu različitih vrsta zaposlenosti, ali je važno i sa stanovišta razvojnih potencijala koji zavise od nivoa zaposlenosti, strukture, produktivnosti radne snage, drugih karakteristika zaposlenosti koje utiču na kvalitet zaposlenja. U praćenju stanja na tržištu rada neki od osnovnih indikatora su stope aktivnosti, zaposlenosti, nezaposlenosti i neaktivnosti. One se prate u odnosu na različite grupe stanovništva kako bi se uočilo koje grupe se suočavaju sa problemima u zapošljavanju ili ne uspevaju da ostvare adekvatnu (kvalitetnu) zaposlenost – prema polu, starosti, nivou obrazovanja, regionu ili tipu naselja. Nizom indikatora prate se karakteristike zaposlenosti (poput strukture prema sektoru, zanimanju, dužini radnog vremena, tipu ugovora i dr.), karakteristike nezaposlenosti (razlozi ostanaka bez posla, dužina čekanja na novo zaposlenje i sl.), kao i razlozi za neaktivnost, odnosno neizlazak na tržište rada.

Osnovni indikatori koji se koriste za analizu tržišta rada su: stopa aktivnosti, stopa zaposlenosti, stopa nezaposlenosti i stopa neaktivnosti. Indikatori tržišta rada prate se kroz Anketu o radnoj snazi koju sprovodi Republički zavod za statistiku.

Stopa aktivnosti je procentualno učešće aktivnog stanovništva u ukupnom stanovništvu starom 15 i više godina (stanovništvo radnog uzrasta). *Stopa zaposlenosti* je udeo zaposlenih u ukupnom radno sposobnom stanovništvu (15 i više godina). Anketa o radnoj snazi pod zaposlenima podrazumeva sva lica koja su radila minimum 1 sat plaćenog posla (u robi ili naturi) u toku posmatrane nedelje ili su imala zaposlenje, ali su bila odsutna u toj sedmici. *Stopa nezaposlenosti* predstavlja udeo nezaposlenog stanovništva u ukupnom aktivnom stanovništvu starom od 15 godina i više. Kategoriji nezaposlenih lica pripadaju sva lica koja nisu obavljala

posao, ali su aktivno tražila posao tokom četiri nedelje koje su prethodile posmatranom periodu. *Stopa neaktivnosti* predstavlja udeo neaktivnog stanovništva (ne radi i ne traži posao) u ukupno radno sposobnom stanovništvu. *Stopa NEET* predstavlja udeo lica starosti od 15 do 24 godine koja nisu zaposlena, nisu u sistemu obrazovanja, niti se usavršavaju kroz sistem obuka, u ukupnoj populaciji mladih tog uzrasta.

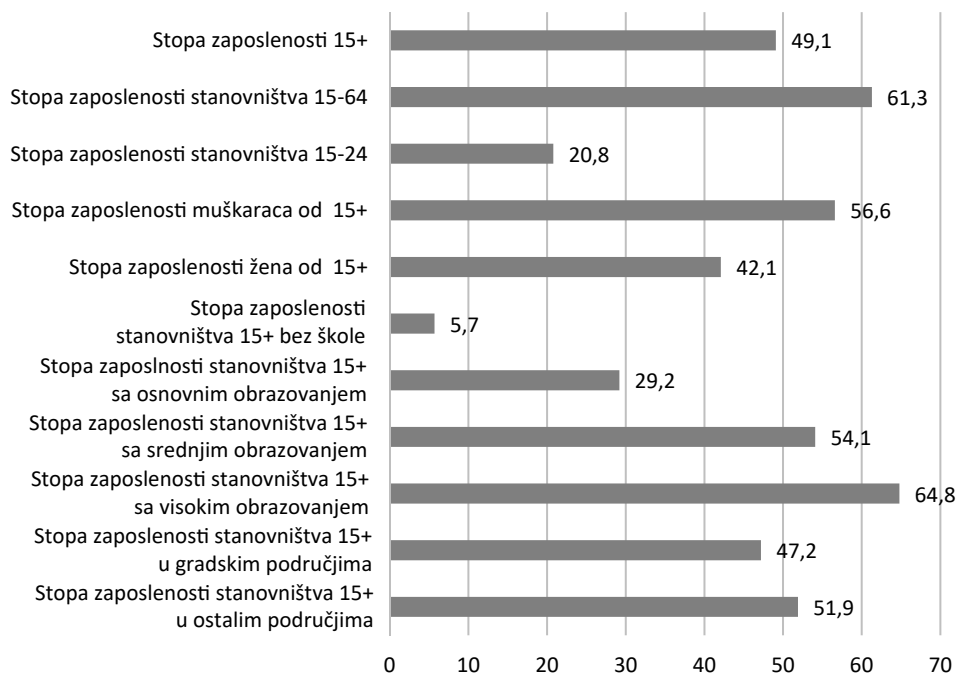
Grafikon 4.1.
Indikatori tržišta rada: stope aktivnosti, zaposlenosti, nezaposlenosti, neaktivnosti i NEET stopa za stanovništvo 15+, u %



Izvor: RZS, 2021a

Stopa zaposlenosti u velikoj meri varira u odnosu na socio-demografske karakteristike stanovništva. Tako, na primer, žene imaju lošiji položaj na tržištu rada jer je značajno više muškaraca zaposleno u odnosu na žene. Ovaj fenomen nazivamo rodnom segregacijom na tržištu rada. Mladi su takođe u lošijem položaju na tržištu rada od ostalih starosnih grupa. Izražena je nejednakost i po pitanju obrazovnog statusa – kako raste obrazovanje raste i udeo zaposlenog stanovništva. Podaci ukazuju da postoje i razlike u odnosu na tip naselja. Iako je manji udeo zaposlenih u gradskim područjima nego u ruralnim, to jest u ostalim područjima, to ne upućuje na bolji položaj stanovnika ostalih naselja, već je zbog definicije zaposlenosti koja se koristi u istraživanju veliki udeo stanovništva na selu zaposleno kao pomažući članovi (pomažu drugom članu domaćinstva u vođenju porodičnog posla ili poljoprivrednog gazdinstva), a pri tome nisu plaćeni za svoj rad.

Grafikon 4.2.
Stope zaposlenosti različitih grupa stanovništva, ARS 2020, u %



Izvor: RZS, 2021a

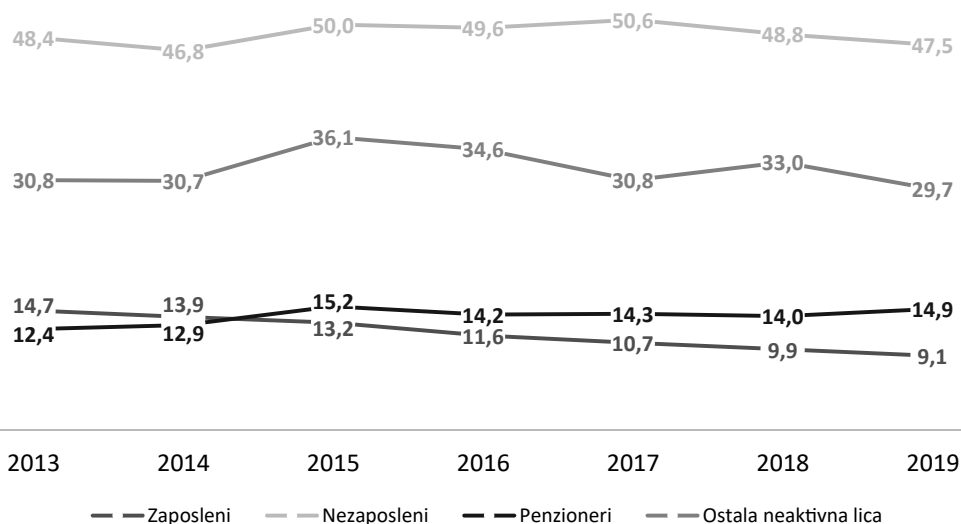
Povezanost siromaštva i zaposlenosti

Stope siromaštva i socijalne isključenosti niže su među zaposlenima nego nezaposlenima. Međutim, ne garantuju svi poslovi prihode koji pojedince ili porodice smještaju iznad linije siromaštva. Kada se uporede rizici od siromaštva stanovništva različitog statusa prema ekonomskoj aktivnosti, jasno se zapaža da su najvišim rizicima od siromaštva izložene nezaposlene osobe,⁴³ a potom ostala

43 Definicija nezaposlenih se u SILC istraživanju razlikuje u odnosu na Anketu o radnoj snazi (ARS). U ARS se kao nezaposleni svrstavaju lica koja u posmatranoj sedmici nisu obavljala nijedan plaćeni posao, niti su imala posao sa kojeg su odsustvovala i na koji su mogla da se vrate nakon isteka odsustva, pod uslovom da su zadovoljavala sledeće kriterijume: da su u poslednje četiri sedmice preduzimala aktivne korake u cilju nalaženja posla i da su, ukoliko bi im posao bio ponuđen, bila u mogućnosti da počnu da rade u roku od dve sedmice; da u poslednje četiri sedmice nisu aktivno tražila posao, jer su našla posao na

neaktivna lica,⁴⁴ a najmanjim rizicima zaposlene osobe i penzioneri.⁴⁵ Od 2013. godine registruje se kontinuiran trend opadanja stope rizika od siromaštva zaposlenih. U 2019. godini u odnosu na početnu 2013. godinu niže stope rizika od siromaštva registruju se i kod nezaposlenih i kod ostalih neaktivnih lica, ali se blagi porast registruje kod penzionera.

Grafikon 4.3.
Stope rizika od siromaštva prema aktivnosti, Srbija 2013–2019, u %



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li04

Iako je dobra brana od siromaštva, zaposlenost očigledno ne štiti sve od siromaštva. U pojedinim državama EU, zabeležen je i porast rizika od siromaštva među zaposlenima. Prema Eurofund studiji (Eurofund, 2017), različiti faktori doprinose siromaštvu zaposlenih. Jedan od ključnih faktora jesu niske zarade, posebno kod onih

kojem je trebalo da počnu da rade nakon isteka posmatrane sedmice, a najkasnije za tri meseca (RZS, 2017). U SILC-u se ekonomski status ispitanika definiše na osnovu samodeklarisanog sadašnjeg statusa prema aktivnosti. Dakle, ispitanici se sami deklariraju kao nezaposleni.

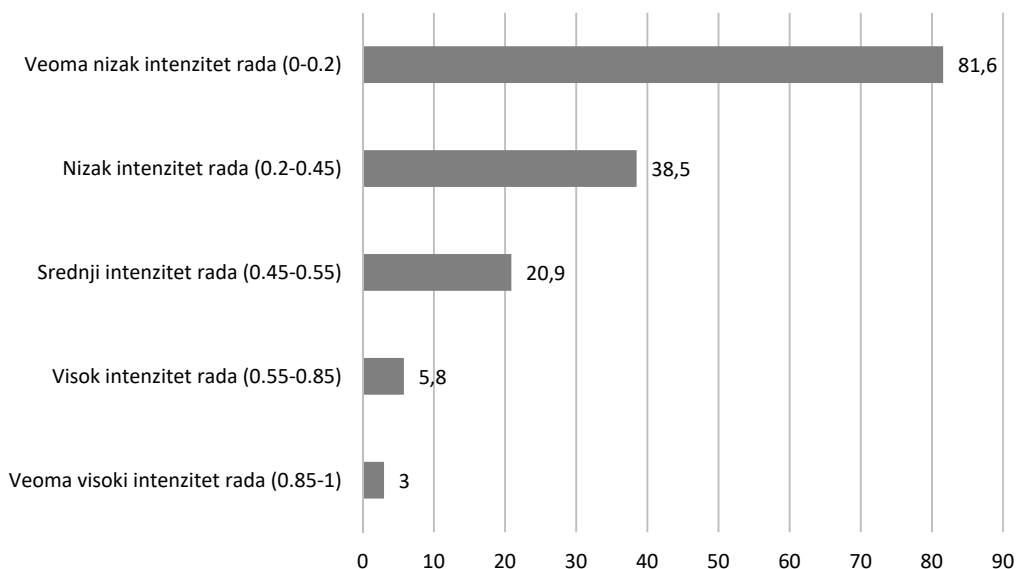
44 Ostala neaktivna lica obuhvataju sledeće kategorije: učenici, studenti, na obuci, neplaćenom stažiranju; trajno nesposobni za rad; na služenju obaveznog vojnog roka ili druge službe u zajednici; obavljaju samo zadatke u domaćinstvu i brinu o porodici; druge neaktivne osobe.

45 Zaposlenost se u SILC metodologiji takođe definiše na osnovu samoprocene ispitanika.

lica koja su jedina zaposlena lica u domaćinstvu. Niske kvalifikacije, odnosno nizak nivo obrazovanja značajno povećava rizike od malih zarada i time od siromaštva. U Srbiji, kod visoko obrazovanih zaposlenih stopa rizika od siromaštva iznosila je 2,3% 2019. godine, kod onih koji su završili više razrede srednje škole 9,9%, a kod onih koji nisu završili osnovnu školu ili su stekli samo osnovno obrazovanje ili su završili samo niže razrede srednje škole iznosila je 26,9%. Ova poslednja kategorija ima nešto višu stopu rizika od siromaštva od prosečne za Srbiju (24,4%), što ukazuje na činjenicu da nisko kvalifikovani poslovi ne obezbeđuju zaštitu od siromaštva.

Grafikon 4.4.

Stopa rizika od siromaštva prema radnom intenzitetu domaćinstva (stanovništvo staro 18–59 godina), Srbija, 2019, u %



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li06

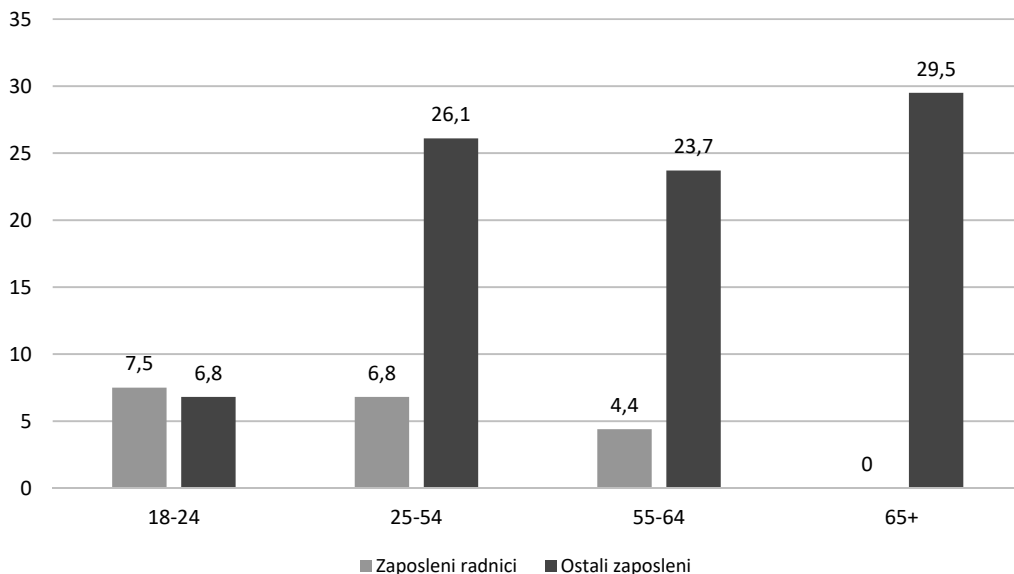
Drugi važan faktor je tip radnog aranžmana, odnosno da li zaposleni rade puno ili delimično radno vreme. Stopa rizika od siromaštva zaposlenih sa punim radnim vremenom iznosila je u Srbiji 2019. godine 8,6%, a onih koji su zaposleni sa delimičnim radnim vremenom 30%, što je značajno više od prosečne stope za Srbiju. Razlog za veće rizike od siromaštva među zaposlenima sa delimičnim radnim vremenom, autori Eurofund studije pronalaze ne samo u nižim zaradama zbog manjeg broja radnih sati već i zbog uskraćenosti za različite socijalne benefite i bonuse koji se daju zaposlenima kako bi se povećale njihova motivacija i produktivnost.

Jedan od najvažnijih faktora koji vodi zaposlene u siromaštvo jeste nizak intenzitet rada, odnosno pojava da se radi sa kratko-ročnim ugovorima, privremeno, i da se često gubi zaposlenje. Tako su stope rizika od siromaštva više među zaposlenima na određeno vreme nego među zaposlenima sa ugovorom na neodređeno vreme (11,7% prema 5,7% u 2019. godini).

Intenzitet rada se meri u SILC-u i na nivou domaćinstva, kao jedan od sastojaka stope rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti. Razlike u stopama rizika od siromaštva su veoma izražene u zavisnosti od radnog intenziteta domaćinstva (grafikon 4.4). Među domaćinstvima sa veoma visokim radnim intenzitetom stopa rizika od siromaštva iznosi svega 3%, dok među domaćinstvima sa veoma niskim intenzitetom rada iznosi skoro 82%.

Razlike su takođe izražene između zaposlenih radnika (a to su zaposleni koji rade za platu kod poslodavaca) i kategorije ostalih zaposlenih (koja obuhvata samozaposlene i porodičnu radnu snagu, odnosno članove domaćinstva koji pomažu u porodičnom poslu). Navedene razlike prisutne su u svim starosnim grupama zaposlenih, osim među mladima (grafikon 4.5).

Grafikon 4.5.
Stope rizika od siromaštva prema vrsti zaposlenosti i starosti, Srbija 2019, u %

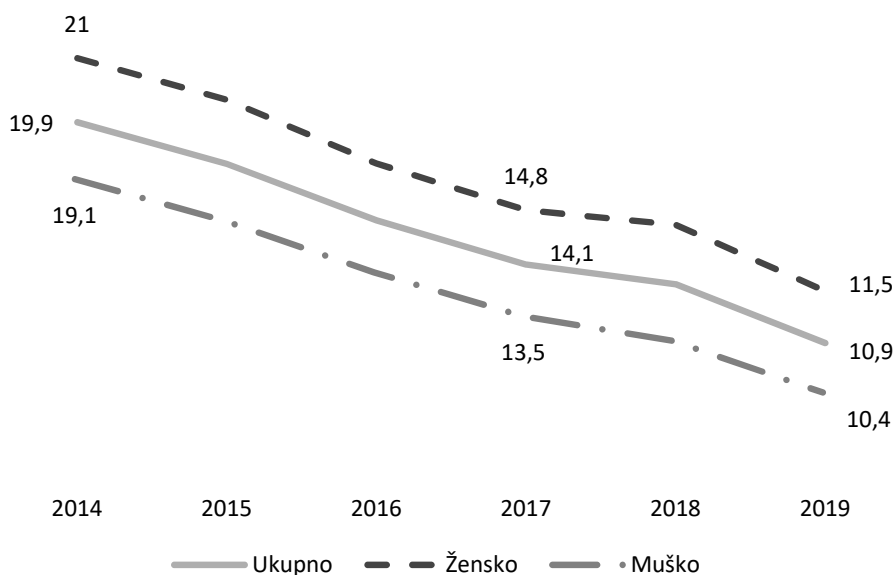


Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_li06

Dostojanstven rad

Neki od najsnažnijih zagovornika prava na *dostojanstven rad* jesu međunarodne organizacije. Agenda Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine u okviru Cilja održivog razvoja 1 (COR 1) predviđa okončanje siromaštva svuda i u svim oblicima, a COR 8 – Dostojanstven rad i ekonomski rast – predstavljaju jedan od uslova za smanjenje siromaštva. Jedan od indikatora kojima se prati ostvarivanje COR-a 8 jesu stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta, prema polu, kao i mladog stanovništva. Podaci Anketе o radnoj snazi (ARS) pokazuju da je u periodu 2014–2019. godina došlo do kontinuiranog pada nezaposlenosti i kod žena i kod muškaraca, mada je mali rodni jaz i dalje prisutan. Smanjena je i nezaposlenost mladih, sa 47,5% u 2014. godini na 27,5% u 2019. godini.

Grafikon 4.6.
Stope nezaposlenosti stanovništva radnog uzrasta
(15–64 godine), prema polu, Srbija 2014–2019, u %

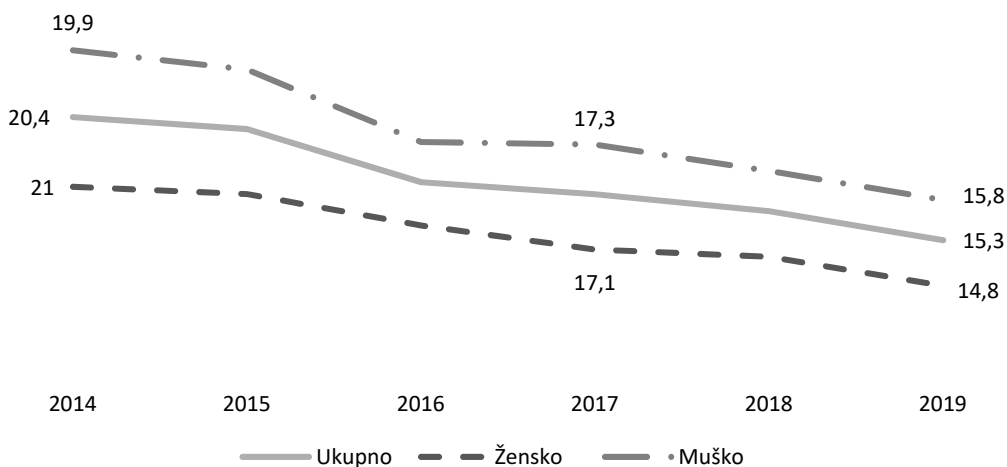


Izvor: RZS, 2022.

Jedan od indikatora napretka u ostvarivanju COR-a 8 predstavlja i udeo mladih koji nisu na školovanju, nisu zaposleni i nisu uključeni u programe obuke (engl. *Not in education, employment, or training*, skraćeno NEET). Ovo je važan pokazatelj isključenosti za populaciju koja se suočava sa stopama rizika od siromaštva višim od prosečne.

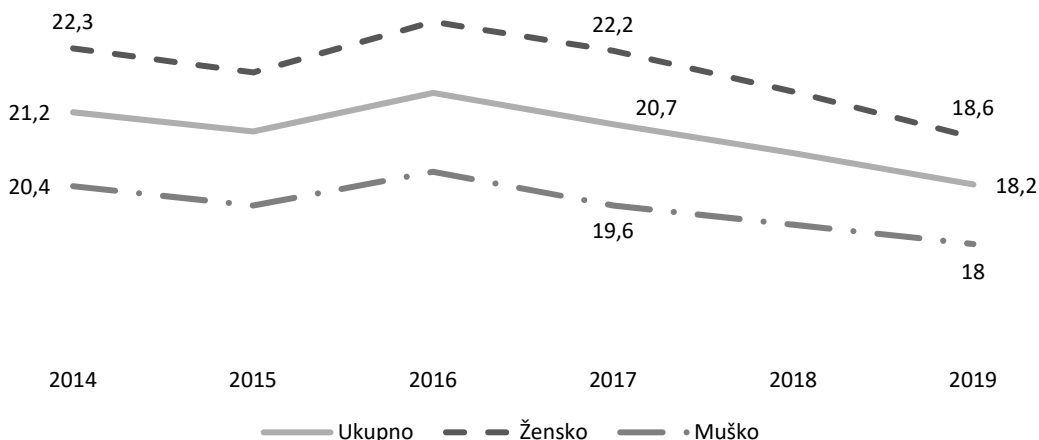
Naredni indikator COR-a 8 odnosi se na udeo neformalno zaposlenih u ukupnoj nepoljoprivrednoj zaposlenosti. Ovo je jedan od najranjivijih oblika zaposlenosti jer je lišen niza socijalnih prava na osnovu zaposlenosti, poput obaveznih socijalnih doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, zaštitu na radu, pravo na plaćeno bolovanje i plaćeni godišnji odmor i slično. Podaci ARS-a pokazuju da je u periodu 2014–2019. godine došlo do opadanja udela neformalne zaposlenosti u nepoljoprivrednim delatnostima.

Grafikon 4.7.
Udeo mladih starosti 15–24 godine koji nisu obuhvaćeni obrazovanjem, zaposlenošću ili obukom, prema polu, Srbija 2014–2019, u %



Izvor: RZS, 2022

Grafikon 4.8.
Udeo neformalne zaposlenosti u nepoljoprivrednim delatnostima,
prema polu, Srbija 2014–2019. godine, u %



Izvor: RZS, 2022

Prema nalazima prvih procena, ove pozitivne trendove prekinula je pandemija kovida 19. Međunarodna organizacija rada (MOR) i Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) procenjuju da je u drugom kvartalu 2020. godine registrovan gubitak radnih sati ekvivalentan gubitku 510.000 radnih mesta sa punim radnim vremenom (ILO, 2019; ILO, 2020). Najugroženiji u smislu uticaja na zaposlenost su bili sektori trgovine, ugostiteljstva, saobraćaja, usluga, šumarstva i uzgoja žitarica i stočarstva. U tim sektorima više od 700.000 zaposlenih je bilo u neposrednom riziku zbog prirode posla, odnosno nekih karakteristika posla koje ukazuju na prekarnost, poput neformalne zaposlenosti, samozaposlenosti, zaposlenosti u mikro preduzećima koja su bila najmanje otporna na krizu i slično. Prema procenama MOR-a i EBRD-a, Srbija je usvojila obuhvatan ekonomski paket i mere pomoći stanovništvu i preduzećima koje su smanjile siromaštvo za 1,2%.

Istraživanjem koje je sproveo Centar za visoke ekonomske studije (CEVES) o uticaju pandemije na zaposlenost sa fokusom na ranjive kategorije utvrđeno je da su najpogođeniji bili sektori koji upravo imaju najranjiviju strukturu zaposlenosti (Udovički, Medić, 2021) kao i oni koji najviše zavise od ličnog kontakta – prevoz putnika, turističke agencije, ugostiteljstvo, lične usluge i obrazovanje. Ovi sektori su za vreme vanrednog stanja gubili 50–80% prihoda.

Prerađivačka industrija izgubila je oko 30% prihoda, građevinarstvo i profesionalne usluge po 20%.

Prekarni rad i nestandardno zaposlenje

U poslednjoj deceniji došlo je do rasta broja radnika koji rade na privremenim i povremenim poslovima ili preko ugovora na delu. Oni su 2012. godini činili 14% zaposlenih, da bi 2019. godine njihov udeo porastao na 23%, što je za oko 10 procentnih poena više nego što je prosek za EU. Tu razlike između Srbije i EU ne prestaju. U Srbiji je petina privremeno zaposlenih radnika prihvatila ovaj oblik zaposlenosti zato što nisu mogli da nađu posao na neodređeno, dok je u zemljama EU to slučaj tek kod svakog trinaestog privremeno zaposlenog radnika. Slična je situacija i sa radom na određeno vreme, koji se bira više iz nužde, a ne zbog mirenja privatnih i poslovnih obaveza (Stojiljković *et al.*, 2020: 12–13).

Niskom kvalitetu radnih mesta u Srbiji doprinose i organizacioni uslovi rada. Veliki broj radnika ima atipično ili produženo radno vreme: subotom radi 42% zaposlenih, četvrtina radi nedeljom, četvrtina uveče, a 8% noću. Konačno, nemali je broj radnika koji rade 48 sati i više nedeljno: prema podacima iz 2016. godine, ima ih preko trista hiljada (Bradaš, 2018: 7).

U poslednjih nekoliko godina, srpsko tržište rada odlikuju određeni pozitivni trendovi. Raste stopa zaposlenosti, a opada stopa nezaposlenosti. Udeo neformalno zaposlenih takođe opada, ali ostaje relativno visok. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, gotovo pola miliona radnika je neformalno zaposleno. Među njima, dve trećine rade u poljoprivredi, a ostali u građevini, trgovini i prerađivačkoj industriji. Jedan od osnovnih razloga jesu visoke stope poreza i doprinosa na najniže zarade. Stručnjaci već decenijama upozoravaju na tu činjenicu: da je naš poreski sistem progresivan, a to znači da su više zarade više oporezovane, a manje niže, onda bi bili i manji podsticaji da se radnici neformalno zapošljavaju (Arandarenko, Vukojević, 2008: 119–161).

Pored svega toga, srpsko tržište rada odlikuje *dualnost*. Načelno, na dualnim tržištima rada radna snaga je podeljena po različitim linijama: klasi, etničkoj ili rasnoj pripadnosti ili rodu. Tako, u zapadnoevropskom kontekstu beli muškarci zauzimaju poslove koji zahtevaju stručnu radnu snagu, članovi su sindikata, bolje štite svoj položaj i prihode i slično. Vrlo često se organizuju u profesionalne zajednice koje, na primer, uspešno postavljaju prepreke za prijem novih ili drugih aktera u vidu različitih testova, vremenskih rokova za prijem. Nasuprot tome, imigranti se češće nalaze u manuelnim zanimanjima koja su slabo plaćena, a nekada su i sezonskog

karaktera. Slično tome, postoji i segmentirano tržište rada za žene: one u zapadnim društvima često imaju slabo plaćene, privremene i povremene poslove u uslužnom sektoru (Mullard, Spicker, 1998: 107–108). U srpskom kontekstu, dualnost ima nešto drugačije značenje i odnosi se na podelu na dve grupe radnih mesta prema vrsti poslodavca. S jedne strane su bolje plaćeni i sigurni poslovi u javnom sektoru i velikim privatnim kompanijama a, s druge strane, lošije plaćeni poslovi sa nižim stepenom radnopravne zaštite u sitnom privatnom sektoru, kao i među samozaposlenima i neformalno zaposlenima (Arandarenko, 2018: 23).

U primarnom sektoru su, dakle, bolje plaćeni poslovi kojih je manje nego na sekundarnom tržištu rada. U javnom sektoru njihov broj je ograničen zbog zabrane zapošljavanja, ali su plate više. Kada se prilagode za stepen obrazovanja, 2014. godine bile su više za 17,3 posto: u javnim preduzećima razlika je bila 19,5 posto, a u državnom sektoru 15,6 posto (Vladisavljević, 2020: 355). U privatnom sektoru raste broj radnih mesta, kako u preduzećima, tako i u sektoru samozaposlenosti. Upitan je, međutim, njihov kvalitet. Na primer, strane firme koje otvaraju fabrike (između ostalog, privučene i izdašnim subvencijama), po pravilu zapošljavaju niskokvalifikovanu radnu snagu na manuelnim radnim mestima. Pored ekonomskih faktora, pristup boljim radnim mestima ograničen je i političkim faktorima. Jedan od ključnih mehanizama političke raspodele dobrih radnih mesta u javnom sektoru jesu klijentelističke mreže koje gradi politička elita (Vuković, 2022: 40 i dalje).

Država ima posebno važno mesto kao poslodavac. Udeo zaposlenosti u javnom sektoru nije jednostavno utvrditi zbog neujednačenih definicija. Prema dostupnim podacima 2015. godine iznosio je 40 posto, da bi 2020. godine pao na 34 posto. U vreme ekonomske krize došlo je do skoka udela zaposlenih u javnom sektoru zato što je privatni sektor otpuštao radnike (ILOSTAT, baza podataka Međunarodne organizacije rada). Međutim, udeo zaposlenih u javnom sektoru i dalje je viši u odnosu na zemlje EU i regiona, dok je udeo plata u javnom sektoru u ukupnom fondu plata još viši i iznosi oko 40%. Razlog leži u tome što su plate u privatnom sektoru niže (uporedite Milikić, Čučković, 2019; Vuković, 2022: 248–249).

Ne samo da su zarade u privatnom sektoru niže nego u javnom već su u proseku zarade u Srbiji relativno niske. Prema podacima iz 2019. godine, Srbija ima jednu od najnižih zarada u regionu, mereno u dolarima jednake kupovne vrednosti koji uzimaju u obzir razlike u životnom standardu između zemalja. Prosečna bruto zarada u Srbiji bila je 1.282 dolara jednake kupovne moći, što je manje

nego u Severnoj Makedoniji (1.373), Bosni i Hercegovini (1.485) i Crnoj Gori (1.554) (Stojiljković *et al.*, 2020: 13).

Mere na tržištu rada

Mere koje primenjuje država, a koje su definisane zakonskim i strateškim okvirom, mogu se podeliti na (1) mere koje definišu uslove rada i zaštitu zaposlenih i (2) mere kojima se nastoji rešiti problem nezaposlenosti, odnosno podstaći zapošljavanje.

Prva grupa mera, odnosno *sistem zaštite uslova i prava na radu*, rezultat je dugotrajnih procesa uspostavljanja važnih institucija na tržištu rada, poput *minimalne zarade* i *zakonodavne zaštite zaposlenja* (prava u pogledu angažovanja i otpuštanja radnika, prava na sindikalno organizovanje zaposlenih, kolektivnog pregovaranja, institucija za rešavanje sporova na radu i sl.). Ove mere, odnosno institucije veoma se razlikuju između država i od njihovog karaktera zavisi stepen i način na koji je regulisano tržište rada u jednoj zemlji. Evropske zemlje odlikuje visok stepen radnopravne zaštite. On, doduše, u mnogima opada, kao što opada snaga i popularnost sindikata. Međutim, situacija u razvijenim zemljama i dalje je daleko bolja nego u mnogim nerazvijenim zemljama u kojima institucije još uvek nisu razvijene i radna snaga nije zaštićena osnovnim pravima, poput obaveznog socijalnog osiguranja, minimalne zarade, prava na bolovanje, plaćenog godišnjeg odmora, zdrave i bezbedne radne sredine i sličnog.

Tržište rada u Srbiji regulisano je nizom propisa, na njemu su uspostavljeni mehanizmi poput minimalne zarade, kolektivnog pregovaranja, obaveznog socijalnog osiguranja (više o tome u Arandarenko, 2011). S druge strane, primetne su i tendencije deregulacije i fleksibilizacije koje su često povezane sa smanjenom zaštitom prava zaposlenih i povećanjem prava poslodavaca. Ove tendencije nisu svojstvene samo Srbiji već su deo globalnih procesa deregulacije tržišta rada u cilju privlačenja investicija za koje se često u savremenim ekonomskim politikama smatra da su glavni pokretači ekonomskog rasta. Teoretičari često na ovu deregulaciju ukazuju kao na jedan od aspekata „trke do dna“, kojom se nastoje smanjiti troškovi rada i stvoriti privlačniji uslovi za investitore (Jessop, 2002; Jordan, 2006).

Među institucijama tržišta rada, posebno mesto imaju inspekcija rada, Socijalno-ekonomski savet i institut minimalne zarade.

Inspektorat za rad je organ u sastavu ministarstva zaduženog za poslove rada i zapošljavanja odgovoran za kontrolu primene

propisa o radnim odnosima, te između ostalog i Zakona o radu. Zemlje u kojima je inspekcija rada nedovoljno finansirana i nema dovoljno osoblja suočavaju se sa poteškoćama u obezbeđivanju pravilne primene radnog zakonodavstva. Inspekcija rada može pomoći u sprečavanju problema kao što su povrede na radu, izostajanje sa posla, zlostavljanje radnika i radni sukobi, doprinoseći tako povećanju produktivnosti i ekonomskom razvoju (više o tome ILOSTAT, s.a.).

Jedan od ključnih izazova s kojima se susreće Inspektorat jesu ograničeni institucionalni kapaciteti. Već godinama inspekcija rada ima manje od 250 inspektora. Međunarodna organizacija rada koristi indikator broja inspektora na 10.000 zaposlenih i smatra da razvijene industrijske zemlje treba da imaju jednog inspektora na 10.000 zaposlenih, a tranzicione zemlje jednog inspektora na 20.000 zaposlenih. Srbija trenutno ima 0,98 inspektora na 10.000 zaposlenih (uporedite ILO, 2006 i Ognjenović, 2020). Dodatan izazov u tom smislu predstavlja objektivna i neselektivna primena radnog zakonodavstva.

Socijalno-ekonomski savet je nezavisno savetodavno telo koje čine predstavnici Vlade Republike Srbije i predstavnici reprezentativnih udruženja poslodavaca i sindikata. Osnovan je kao mehanizam socijalnog dijaloga i bavi se pitanjima materijalnog, socijalnog i ekonomskog položaja radnika i poslodavaca, razvoja kulture pregovaranja i mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova. Rad Socijalno-ekonomskog saveta uređen je posebnim zakonom.⁴⁶ Do sada je Socijalno-ekonomski savet imao ograničen uspeh u zaštiti prava radnika, zbog svoje prirode, složenih birokratskih procedura unutar kojih radi i političke opstrukcije (MOR, 2017; Vuković, 2017a). Primera radi, Socijalno-ekonomski savet određuje visinu minimalne cene rada (koja se koristi za određivanje minimalne zarade), ali ukoliko se socijalni partneri koji su članovi Saveta ne usaglase oko visine minimalne zarade, Vlada samostalno donosi odluku o njenoj visini. Podaci o radu Socijalno-ekonomskog saveta pokazuju da je upravo to pravilo, a ne izuzetak. Počevši od 2009. godine, minimalna zarada je u više od tri četvrtine slučajeva donošena jednostranom odlukom Vlade.⁴⁷

Minimalna cena rada je jedan od mehanizama kojima se zaposlenima garantuju prihodi na osnovu rada. Na osnovu minimalne

46 Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, *Sl. glasnik RS*, br. 125/2004.

47 Preciznije, jednostrana odluka Vlade bila je odgovorna za 10 nivoa minimalnih zarada, dok je sporazum između socijalnih partnera uredio svega 3 nivoa minimalne zarade (Aleksić, 2020: 53).

cene rada, vremena provedenog na radu i iznosa poreza i doprinosa, računa se *minimalna zarada*. Minimalna zarada je u Republici Srbiji prvi put uvedena krajem 1996. godine i od tada predstavlja deo radnog prava. Minimalna zarada iznosi 30.022 dinara (neto) u 2021. godini ili oko 250 evra (Neobilten, 2020). U tom pogledu, Srbija se nalazi na nivou regionalnog proseka, ali daleko ispod razvijenih evropskih zemalja.

Iznos minimalne zarade ne uspeva da zaštiti radnike i njihove porodice od siromaštva. To je posebno značajno ako se ima u vidu da je prima relativno veliki broj radnika. Prema podacima iz 2019. godine, čak 350.000 radnika ili 15% zaposlenih radi za minimalnu platu (Stevanović, 2019).⁴⁸ S druge strane, njen iznos je visok ako se posmatra odnos minimalne i prosečne zarade, jer minimalna iznosi 46,9% prosečne zarade. Ovaj odnos i visok broj radnika koji prima minimalnu zaradu potvrđuju da su u Srbiji prosečne zarade relativno niske, kao i kupovna moć stanovništva (Aleksić, 2020: 64).

Kada su u pitanju mere kojima se nastoji rešiti problem nezaposlenosti, odnosno povećati zaposlenost, one se najčešće dele u dve grupe:

1. *Pasivne mere*, u koje spadaju, pre svega, materijalna davanja nezaposlenima. Svrha ovih mera je da se *nadomesti gubitak prihoda* tokom nezaposlenosti.
2. *Aktivne mere* imaju za cilj da uvedu ili vrate pojedince na tržište rada, odnosno da *povećaju zapošljivost i podstiču zapošljavanje* i tako doprinesu njihovoj društvenoj integraciji.

Dok je ranije, naročito u razvijenim državama blagostanja težište bilo na pasivnim merama zapošljavanja i dugotrajnim naknadama koje su nezaposleni dobijali nakon što ostanu bez posla, u savremenim politikama države poseban naglasak stavljaju na mere aktivacije, odnosno različite aktivne mere zapošljavanja, čime se povećava inicijativa, ali i odgovornost pojedinaca u pronalaženju zaposlenja.

Osnovna pasivna mera zapošljavanja u Srbiji je *naknada za slučaj nezaposlenosti*. Pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti imaju zaposleni koji ostanu bez posla, pod uslovom da su bili osigurani za slučaj nezaposlenosti najmanje 12 meseci neprekidno

48 Sličnu procenu o broju radnika koji rade za minimalnu zaradu i koja se kreće između 300.000 i 400.000 daju i autori Ex post analize Nacionalne strategije za pošljavanje za 2011–2020. (Aleksić *et al.*, 2020: 22).

ili sa prekidima u poslednjih 18 meseci (neprekidnim osiguranjem smatra se i prekid osiguranja kraći od 30 dana). Ovo pravo nemaju nezaposleni koji su bez posla ostali svojom voljom ili krivicom.⁴⁹ Vremenski period tokom kojeg se isplaćuje naknada zavisi od dužine radnog staža, odnosno od toga koliko dugo je uplaćivano osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Prema podacima NSZ-a, obuhvat nezaposlenih ovom vrstom naknade je nizak (za više detalja videti NSZ, s.a. – a i NSZ, s.a. – b). Razlog za to je uslovljenost naknade za nezaposlenost nizom kriterijuma odnosno uslova koje potencijalni korisnik mora ispuniti. Prvi među njima je *dužina staža*. Za razliku od nekih drugih zemalja, u Srbiji ne postoji pomoć licima koja aktivno traže zaposlenje, a prethodno nisu uplaćivala doprinose ili im je isteklo pravo na primanje naknade na osnovu prethodno ostvarenog radnog staža. Drugi uslov odnosi se na način prestanka radnog odnosa.⁵⁰ Da bi se kvalifikovao za naknadu, radnik mora biti otpušten kao tehnološki višak ili usled bankrotstva poslodavca, a ne sporazumno, svojom voljom ili krivicom. Otpuštanje radnika kao tehnološkog viška nije podsticajno za preduzeće iz razloga što mu nameće određena ograničenja u pogledu budućih zapošljavanja. Posledično, a usled aktuelnog disbalansa moći između kapitala i rada, radnici retko imaju mogućnost da utiču na to šta će poslodavac navesti u obrazloženju i na taj način ostaju uskraćeni za prava iz osiguranja u slučaju nezaposlenosti (Stojiljković *et al.*, 2020: 15).

Prema Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, u mere *aktivne politike zapošljavanja* (APZ) spadaju posredovanje u zapošljavanju, profesionalna orijentacija i savetovanje o planiranju karijere, dodatno obrazovanje i obuke, subvencije za zapošljavanje, javni radovi i druge mere usmerene ka zapošljavanju ili održanju zaposlenosti. Ove poslove, za potrebe Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, sprovode filijale Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ).

49 Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, čl. 66, *Sl. glasnik RS*, br. 49/2021.

50 Neke zemlje daju novčanu pomoć nezaposlenima koja nije vezana za staž, ali uz imovinsku proveru (na primer Nemačka, Francuska, Češka), dok druge ne zahtevaju čak ni to (na primer Švedska, Grčka, Mađarska) (Esser *et al.*, 2013, Nelson, 2015). U nekim zemljama nezaposleni koji su dali otkaz takođe mogu dobiti pomoć, na primer u Austriji, Danskoj i Slovačkoj. Neke zemlje daju ovakav vid novčane pomoći nezaposlenima, ali uz imovinsku proveru (na primer Nemačka, Francuska, Češka), dok druge ne zahtevaju čak ni to (na primer Švedska, Grčka, Mađarska) (Asenjo, Pignatti, 2019).

Aktivne mere usmerene su na nezaposlene ili na otpuštene radnike, na one koji prvi put traže posao i na one koji žele da imaju sopstveni biznis. Aktivne mere *podstiču zapošljivost* kroz obuke za pojedine poslove ili podizanje opštih kompetencija (na primer učenje stranih jezika ili rad na računaru, pisanje biografije i priprema za razgovor za posao). Pored toga, aktivne mere *podstiču zapošljavanje* spajanjem potencijalnih zaposlenih i poslodavaca (sajmovi zapošljavanja i sl.) i kreiranjem novih radnih mesta (pomoć pri samozapošljavanju, mikrokreditiranje, javni radovi, subvencije za zapošljavanje i dr.).

Aktivne mere su važne jer povećavaju zaposlenost radnika, ali je njihov značaj vidljiv i na psihološkom nivou i ogleda se u podizanju motivacije za traženje posla, prevenciji gubljenja veština, udaljavanja od tržišta rada, ulaska u dugoročnu nezaposlenost odnosno izbegavanja trajnih posledica nezaposlenosti (engl. *scarring effects*). Poseban dizajn i fokus imaju mere koje se tiču podrške razvoju preduzetništva. U Republici Srbiji preduzetništvo je podržano kroz program obuke za preduzetništvo, mentorstvo, specijalističke obuke, kao i kroz finansijsku subvenciju za pokretanje preduzetničke radnje koju daje država. Meru realizuje Nacionalna služba za zapošljavanje preko svojih filijala širom Republike Srbije. Ovo nije jedina vrsta podrške koja je dostupna za razvoj preduzetništva, postoje i druge institucije poput Privredne komore Srbije, Razvojne agencije Srbije kao i regionalnih razvojnih agencija koje pružaju kako obuke na temu preduzetništva tako i konkretne finansijske subvencije.

Osnovni instrumenti aktivne politike zapošljavanja su *nacionalni akcioni planovi zapošljavanja* (NAPZ), kao i *lokalni akcioni planovi zapošljavanja* (LAPZ), kojima se utvrđuju ciljevi politike zapošljavanja za određeni period, mere i aktivnosti. U skladu sa ovim dokumentima javnih politika usmeravaju se nacionalna politika i lokalne politike zapošljavanja, podstičući zapošljavanje i uključivanje teže zapošljivih lica na tržište rada, kao i unapređenje kvaliteta radne snage i ulaganje u ljudski kapital. LAPZ pripremaju *lokalni Saveti za zapošljavanje*, čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, u bliskoj saradnji sa lokalnim filijalama NSZ. U zavisnosti od mera za koje se odluči, jedinica lokalne samouprave može dobiti finansijska sredstva sa nacionalnog nivoa za sprovođenje aktivnih mera politike zapošljavanja.

U Srbiji se za aktivne politike zapošljavanja kao što su obuke, javni radovi, programi zapošljavanja osoba sa invaliditetom, subvencije za zapošljavanje teže zapošljivih kategorija ili za samozapošljavanje izdvaja manje sredstava nego u mnogim evropskim

državama. Iako je Republika Srbija u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja za period 2011–2020. predvidela da na ove mere troši 0,4% BDP-a do 2013. godine, a onda stabilizaciju na 0,5% BDP-a do 2020. godine, u stvarnosti je u poslednjoj deceniji izdvajala oko 0,1%. To je niže od većine evropskih zemalja u kojima je proseak oko 0,4% do 0,5% BDP-a (Aleksić *et al.*, 2020: 58). Izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja znatno variraju unutar EU, počevši od 0,03% BDP-a u Rumuniji, pa sve do 1,4% BDP-a u Danskoj (Evrostat, 2018). Rumunija je zapravo i jedina zemlja EU koja je u 2018. godini imala niži relativni nivo (u odnosu na BDP) izdataka za mere APZ od Srbije (Aleksić *et al.*, 2020:59).

Srbija već godinama primenjuje relativno izdašan program *subvencija za strane direktne investicije* (SDI) koje se smatraju politikom zapošljavanja u širem smislu. Iako su subvencije za direktne strane investicije zamišljene kao mehanizam kojim se podržava ekonomski razvoj zemlje, one imaju snažan efekat na tržište rada. One su posebno razvijene u radno intenzivnim sektorima prerađivačke industrije u kojima je stvoreno desetine hiljada novih radnih mesta. Kao posebno uspešan primer navodi se investicija Fijata u kragujevačku fabriku automobila „Zastava“. Pored toga što su otvorena radna mesta i što je lokalna privreda oživela, došlo je i do otvaranja niza fabrika koje proizvode automobilske delove za automobilsku industriju u okruženju (The World Bank, 2019b: 54).

Jedna od važnih posledica politike podrške stranim direktnim investicijama jeste i rast zaposlenosti u manje razvijenim delovima Srbije. Srbiju odlikuju velike regionalne nejednakosti i ove politike su pomogle da se uspori rast tih nejednakosti. To, na primer, pokazuju analize udela pojedinih regiona u ukupnom fondu zarada na nivou države (Aleksić *et al.*, 2020: 25–27). Iako nije došlo do smanjivanja regionalnih nejednakosti, one se makar nisu povećavale u poslednjih nekoliko godina.

Jedna od mera kojima se podstiče zapošljavanje jesu i *porške olakšice* za zapošljavanje novih radnika koji su ranije bili nezaposleni. Tako poslodavci mogu ostvariti povraćaj dela poreza i doprinosa za novozaposlene radnike. U zavisnosti od broja novozaposlenih radnika, povraćaj se kreće od 65% do 75% iznosa poreza i doprinosa za Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO). Prema podacima iz 2019. godine, poslodavci su dobili ove olakšice za preko 45 hiljada novozaposlenih radnika (Aleksić *et al.*, 2020: 63). Ove politike pomogle su da se stope nezaposlenosti značajno smanje u poslednjih nekoliko godina.

Siromaštvo i socijalna isključenost u bliskoj su vezi sa statusom na tržištu rada. Tako, na primer, stope siromaštva među zaposlenima daleko su manje nego među nezaposlenim i neaktivnim. Radni angažman je dobra brana od siromaštva ili socijalne isključenost, ali to ne važi za bilo kakav radni angažman. Stope siromaštva među zaposlenim radnicima daleko su manje nego među samozaposlenim ili neformalno zaposlenim. Zato je, zapravo, prava brana od siromaštva kvalitetno ili dostojanstveno radno mesto. Nasuprot tome, prekarna zaposlenost, odnosno zaposlenost niskog kvaliteta, koju odlikuju male plate i mali stepen radnopravne zaštite, ide u paru sa siromaštvom.

Srpsko tržište rada prolazi kroz promene. Najvažnija novina u poslednjih nekoliko godina jeste pad stopa nezaposlenosti. Do toga je došlo zbog ekonomskog rasta i razvoja i ubrzanih migracija, pogotovo kratkotrajnih i cirkularnih koje smanjuju pritisak na tržištu rada. Na unutrašnje i spoljašnje migracije utiču regionalne nejednakosti i loši uslovi rada, pogotovo za srednje i niže kvalifikovane radnike (uporedite Arandarenko, 2022). Pored premije za obrazovanje, srpsko tržište rada odlikuje i dualnost. Ono je podeljeno na kvalitetna radna mesta u javnom sektoru i velikim privatnim firmama i manje kvalitetna radna mesta u sitnoj privredi i poljoprivredi.

Rast zaposlenosti brži je od rasta kvalitetne zaposlenosti, a politike na tržištu rada i dalje su više usmerene na zapošljavanje nego na kvalitet zaposlenosti. To se posebno odnosi na različite politike kojima se subvencioniše otvaranje novih radnih mesta. No, čini se da su ekonomski razvoj i rast zaposlenosti, uz migracije i depopulaciju, doprineli da se kvalitet radnih mesta postepeno vraća na dnevni red, kako medija i političara, tako i stručnjaka i kreatora javnih politika.

Socijalna zaštita

U skladu sa zakonskim okvirom, pravo na socijalnu zaštitu obezbeđuje se pružanjem *usluga socijalne zaštite* i *materijalnom podrškom*.⁵¹ Ključni institucionalni akteri koji sprovode programe socijalne zaštite su centri za socijalni rad i ustanove za smeštaj korisnika, dok važnu ulogu imaju i jedinice lokalne samouprave, organizacije civilnog društva i preduzetnici kao licencirani pružaoci usluge, te različiti „lokalni mehanizmi“ kao što su mobilni timovi, koordinatori za pojedine ranjive grupe, saveti i slično.

51 Zakon o socijalnoj zaštiti, član 4, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2011.

Zakon o socijalnoj zaštiti sasvim eksplicitno kaže da je svako dužan da se stara o zadovoljavanju svojih osnovnih životnih potreba i osnovnih životnih potreba lica koje je dužan da izdržava, kao i da aktivno učestvuje u proceni, planiranju i realizaciji usluge socijalne zaštite u skladu sa ovim zakonom. Svako je, u okviru svojih mogućnosti, svojim radom, prihodima i imovinom dužan da spreči, otklanja ili ublažava vlastitu socijalnu izolovanost kao i socijalnu izolovanost članova svoje porodice (čl. 8). Same usluge socijalne zaštite pružaju se tako da se korisniku obezbeđuje individualizovan pristup uz posredovanje voditelja slučaja (čl. 33). Od korisnika se očekuje niz postupaka koji će dovesti do pune participacije u planiranju i pružanju usluga. U tom smislu, korisnik ima pravo da bude informisan, da učestvuje u proceni svog stanja i odlučivanja, pravo na slobodan izbor usluge i pružalaca usluge (čl. 34–36). Ukoliko ne uspeju da obezbede blagostanje za sebe i svoje porodicu, državljani Srbije imaju prava na materijalna davanja i usluge iz domena socijalne zaštite.

Materijalna davanja

Pravo na različite vrste *materijalne podrške* ostvaruje se radi obezbeđenja egzistencijalnog minimuma i podrške socijalnoj uključenosti korisnika.⁵² Materijalna podrška usmerena je na korisnike niskog materijalnog statusa i njen cilj je da pruži podršku korisnicima u prevazilaženju izazova izazvanih siromaštvom i omogući im što samostalniji život. Materijalna podrška se odnosi i na novčana davanja i na davanja u naturi.

Na nacionalnom nivou u Srbiji postoje tri programa koja su uređena Zakonom o socijalnoj zaštiti:

1. novčana socijalna pomoć
2. dodatak za pomoć i negu drugog lica i
3. uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica.

Pored njih, Zakon o finansijskoj podršci porodici s decom uređuje:

1. pravo na dečiji dodatak i
2. pravo na roditeljski dodatak.

Pravo na *novčanu socijalnu pomoć* (NSP) imaju pojedinci, odnosno porodice, koji svojim radom, prihodima od imovine ili iz drugih izvora ostvaruju prihod manji od iznosa osnovice za utvrđivanje

⁵² Zakon o socijalnoj zaštiti, član 5.

novčane socijalne pomoći. Domaćinstva u kojima su svi članovi nesposobni za rad i jednoroditeljske porodice ostvaruju pravo na za 20% uvećanu novčanu socijalnu pomoć. U porodicama sa više od šest članova iznosi se ne uvećavaju (već one primaju pomoć koju bi dobile šestočlane porodice). Domaćinstva u kojima je većina članova sposobna za rad, novčanu socijalnu pomoć dobijaju najviše devet meseci godišnje. Novčanu socijalnu pomoć ne mogu dobiti pojedinci i porodice koji imaju nepokretnu imovinu (osim stambenog prostora koji odgovara potrebama porodice) i zemljište površine veće od 0,5 hektara.⁵³

Novčana socijalna pomoć za pojedinca, odnosno nosioca prava u porodici, iznosila je sredinom 2022. godine 9.580 dinara. Za svaku narednu odraslu osobu ona je bila umanjena do nivoa od 50% visine osnovice ili 4.790 dinara, a za dete do 18 godina u visini od 30% osnovice ili 2.874 dinara. Iznos pomoći koji se isplaćuje umanjuje se za iznos prihoda domaćinstva, što znači da domaćinstvo može dobiti pomoć ako je imalo prihod manji od nivoa novčane socijalne pomoći.

Pojedinci koji su korisnici novčane socijalne pomoći, a koji su sposobni za rad, imaju pravo i dužnost da učestvuju u ekonomskim aktivnostima u cilju prevazilaženja njihove nepovoljne socijalne situacije. Zato Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa izradu *plana individualne aktivacije* korisnika novčane socijalne pomoći.⁵⁴ Radna aktivacija regulisana je Uredbom o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći iz 2014. godine.⁵⁵

Postoji nekoliko mehanizama aktivacije:

1. obrazovanje uključivanjem korisnika u određeni obrazovni nivo (formalno obrazovanje)
2. sticanje znanja i veština putem organizovanja obuka, kurseva i slično (neformalno obrazovanje)
3. zapošljavanje
4. lečenje i
5. društveno koristan rad, odnosno rad u lokalnoj zajednici.

Proces se odvija tako što centar za socijalni rad zaključuje protokol o saradnji sa obrazovnim ustanovama, Nacionalnom službom za zapošljavanje, zdravstvenom ustanovom, jedinicom lokal-

53 Više o uslovima za ostvarivanje prava na NSP videti u Zakonu o socijalnoj zaštiti, član 82.

54 Zakon o socijalnoj zaštiti, član 80.

55 Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Sl. glasnik RS*, br. 112/2014.

ne samouprave i drugim organizacijama, radi sprovođenja mera aktivacije. Istovremeno, centar za socijalni rad sa korisnikom potpisuje sporazum koji sadrži aktivnosti i obaveze korisnika i koji predviđa mogućnost ukidanja novčane pomoći ukoliko korisnik ne ispunjava obaveze iz sporazuma (odnosno individualnog plana aktivacija). U te obaveze mogu spadati obrazovanje i sticanje veština, rad ili društveno korisni rad, lečenje.

Centar takođe upućuje korisnika kod nosioca pojedinih aktivnosti, ostvaruje redovnu komunikaciju i prati ostvarivanje plana.

Modeli radne aktivacije u zemljama regiona su veoma raznovrsni i kreću se od „potpuno uslovljenih“ do „potpuno dobrovoljnih“. Model u Srbiji se smatra modelom koji je između ova dva navedena, a organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom ljudskih prava su krajem 2014. godine podnele inicijativu za ocenu ustavnosti Uredbe i zahtev za obustavu njene primene dok se ne okonča proces pred Ustavnim sudom. Ustavni sud se ni po jednom zahtevu do sada nije izjasnio.

Analiza koju je 2019. godine sprovedla Državna revizorska institucija (DRI) u tri centra za socijalni rad (Niš, Sombor i Beograd) pokazala je niz slabosti programa aktivacije (Državna revizorska institucija, 2019: 10). Najznačajniji prigovor odnosi se na to da resorno ministarstvo nije preduzelo aktivnosti kako bi se smanjila zavisnost radno sposobnih korisnika socijalne pomoći od socijalnih službi. To se, pre svega, odnosi na činjenicu da nisu usvojeni odgovarajući strateški dokumenti u oblasti socijalne zaštite.

Centri za socijalni rad i Nacionalna služba za zapošljavanje samo su delimično preduzimali aktivnosti u cilju socijalnog uključivanja radno sposobnih korisnika novčane socijalne pomoći. U analiziranim centrima registrovan je veliki udeo radno sposobnih korisnika novčane socijalne pomoći (preko polovina) što je, zapravo, bio pokazatelj da oni dugo ostaju u sistemu. Takođe, neki centri za socijalni rad nisu uspostavili saradnju sa Nacionalnom službom za zapošljavanje, niti pratili realizaciju individualnih planova (Državna revizorska institucija, 2019: 45–46; za više detalja uporedite Vuković, 2020a). U brojnim slučajevima NSZ nije evidentirala nijednog potencijalnog korisnika novčane socijalne pomoći, nisu potpisivani protokoli o saradnji, niti sprovedene integrisane usluge, nisu potpisivani sporazumi o aktivaciji itd. (Vuković, 2020a).

Ministarstvo i centri za socijalni rad nisu sprovedli programe aktivacije, a ni programe sveobuhvatnog monitoringa i evaluacije programa koji se realizuju. Uvidom u podatke o broju lica koja su evidentirana kod NSZ na osnovu uputa centara za socijalni rad,

DRI je zaključila da u 10 filijala NSZ-a koje obuhvataju teritoriju 37 centara za socijalni rad, u periodu 2016–2018. godina, nije evidentiran nijedan korisnik novčane socijalne pomoći. Bez obzira na veliki broj održanih sastanaka između filijala NSZ-a i centara za socijalni rad, nije došlo do realizacije potpisanih protokola o saradnji u cilju sprovođenja integrisanih usluga za korisnike NSP-a (Državna revizorska institucija, 2019: 31). Takođe, u brojnim slučajevima nisu vršene terenske posete korisnicima, nije ispitivana zainteresovanost korisnika za aktivaciju, niti su potpisivani sporazumi o aktivaciji, čak ni s onim korisnicima koji su iskazali svoju zainteresovanost (Državna revizorska institucija, 2019: 48).

Sistem kontrole koji je Ministarstvo sprovodilo bio je neefikasan i malog obuhvata. No, čak i na malom uzorku kontrolisanih predmeta novčane socijalne pomoći uočene su brojne nepravilnosti koje resornom ministarstvu nisu predstavljale „signal“ da postoji rizik da se neefikasno troše sredstva namenjena za novčanu socijalnu pomoć i da reviziju treba raditi u većem obimu. Takođe, DRI zaključuje da je Ministarstvo trebalo da donese uputstvo za primenu Uredbe, kako bi se otklonile identifikovane greške, ali i nedoumice koje navode stručni radnici u intervjuima sa predstavnicima DRI (Državna revizorska institucija, 2019: 59). Ova analiza jasno ukazuje na nedostatke sistema aktivacije korisnika novčane socijalne pomoći. U lancu institucija koje treba da sprovedu program, gotovo da su sve zatajile.

Dodatak za pomoć i negu drugog lica je novčana pomoć koja se dodeljuje osobama koje ne mogu da zadovolje osnovne životne potrebe bez pomoći drugog lica. Lica kojima je zbog telesnog ili senzornog oštećenja, intelektualnih poteškoća ili promena u zdravstvenom stanju neophodna pomoć i nega drugog lica da bi zadovoljilo svoje osnovne životne potrebe imaju pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica.

Dodatak za pomoć i negu drugog lica od sredine 2019. godine iznosi 10.710 dinara, a uvećani dodatak iznosi 28.882 dinara.⁵⁶ Za razliku od novčane socijalne pomoći, ovo davanje nije uslovljeno proverom dohotka i imovine, što znači da nije namenjeno konkretno siromašnima, već je namenjeno osobama sa invaliditetom i deci sa smetnjama u razvoju. Deca koja su korisnici ovog dodatka automatski ostvaruju pravo i na dečiji dodatak.

56 Rešenje o nominalnim iznosima novčanih primanja za pomoć i negu drugog lica od aprila 2019. godine za kategorije zaposlenih, samostalnih delatnosti, osiguranika poljoprivrednika i profesionalnih vojnih lica. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 19. 4. 2019. godine.

Dečiji dodatak je novčana pomoć čiji je cilj da se smanji siromaštvo porodica s decom. Dodeljuje se deci uzrasta 0–17 godina starosti i deci sa invaliditetom i smetnjama u razvoju uzrasta 0–25 godina,⁵⁷ dok je iznos za prvo četvoro dece u porodici isti. Deca iz jednoroditeljskih, hraniteljskih i starateljskih porodica dobijaju uvećani iznos dodatka za 30%, a deca sa smetnjama u razvoju za 50%.

Korisnici dečijeg dodatka moraju ispuniti uslove koji se odnose na:

- a) *Prihode i imovinu*. Pravo na dečiji dodatak ostvaruje se ako ukupan mesečni prihod po članu porodice ne prelazi utvrđeni cenzus. Početkom 2021. godine cenzus je iznosio 9.253 dinara, dok je za jednoroditeljske porodice bio 12.029 dinara.
- b) *Redovno školovanje dece*. Dečiji dodatak dodeljuje se učenicima osnovnih škola i redovnim učenicima srednjih škola, a najduže do navršenih 20 godina života.^{58 59}

Početkom 2021. godine iznosi na mesečnom nivou su bili:

- 3.084 dinara: dečiji dodatak
- 4.009 dinara: uvećani dečiji dodatak za decu iz jednoroditeljskih i starateljskih porodica
- 4.626 dinara: dečiji dodatak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.

Odredbom člana 22. Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom⁶⁰ uređeno je *pravo na roditeljski dodatak*. Pravo na roditeljski dodatak ostvaruje majka koja je državljanin Republike Srbije i ima prebivalište na teritoriji Republike Srbije. Pravo se može ostvariti za prvo, drugo, treće i četvrto dete rođeno 1. 7. 2018. godine i

57 Dečiji dodatak pripada za dete sa smetnjama u razvoju i dete sa invaliditetom za koje je doneto mišljenje interresorne komisije, koja je obrazovana u skladu sa propisima iz oblasti prosvete sve dok je obuhvaćeno vaspitno-obrazovnim programom i programom osposobljavanja za rad, a za dete nad kojim je produženo roditeljsko pravo najduže do 26 godina.

58 Za osobe kojima je ovo pravo produženo i do 21 godine starosti pogledati Zakon o socijalnoj zaštiti.

59 U mnogim evropskim zemljama dečiji dodatak je univerzalni program, dok se u nekim univerzalnost kombinuje sa komponentom dečijeg dodatka koja je usmerena na najsiromašnije porodice sa decom.

60 *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017, 50/2018, 46/2021 – odluka US, 51/2021 – odluka US, 53/2021 – odluka US, 66/2021 i 130/2021.

kasnije. Ovo pravo može ostvariti i majka koja je strani državljanin pod uslovom da ima status stalno nastanjenog stranca i da je dete rođeno na teritoriji Republike Srbije. Iznos za roditeljski dodatak za prvo dete iznosi 102.814 dinara i isplaćuje se jednokratno. Iznosi za decu višeg reda rađanja su viši i iznose od 246.754 za drugo do 2.220.791 za četvrto dete i isplaćuju se u 24 jednake mesečne rate za drugo dete, odnosno 120 rata za treće i četvrto dete.

Pored materijalne podrške koja se dodeljuje sa nacionalnog nivoa, lokalne samouprave dodeljuju različite oblike *jednokratne materijalne pomoći* u novcu ili u naturi. Pomoć se dodeljuje na osnovu procene centra za socijalni rad, a u slučajevima siromaštva, odnosno trenutne ili iznenadne socijalne potrebe, bolesti i lečenja, rođenja deteta, zbog školovanja itd. U skladu sa tom mogućnošću, kao i polazeći od potreba građana i materijalnih mogućnosti na lokalnom nivou, jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi) su odlukama o socijalnoj zaštiti regulisale prava i usluge u oblasti socijalne zaštite na svojoj teritoriji, uključujući i materijalnu podršku. Postupak dodele i isplate jednokratne novčane pomoći sprovodi centar za socijalni rad, dok postupak dodele pomoći u naturi (nadmoknade troškova i direktno pružene robe i usluge) sprovodi organ, organizacija ili služba jedinice lokalne samouprave. Lokalne samouprave izdvajaju oko 2,5% lokalnih budžeta za materijalnu pomoć, što je duplo više nego izdvajanja za usluge socijalne zaštite. Nivo izdvajanja varira i ne postoje jasne korelacije između nivoa davanja i stepena razvoja ili veličine lokalne samouprave (Matković, Stranjaković, 2020: 82).

Ocena programa materijalnih davanja

Kada se analizira delotvornost materijalnih davanja, obično se koriste tri kriterijuma (više o tome u UNICEF, 2014):

1. *Usmerenost* (targetiranje). Ovim kriterijumom utvrđuje se koliki procenat korisnika spada u najsiromašnije ili neku grupu koja davanjima treba da se obuhvati. Ovaj kriterijum prikazuje udeo korisnika kojima je pomoć zaista namenjena u ukupnom broju korisnika i udeo korisnika kojima pomoć nije namenjena u ukupnom broju korisnika. Targetiranost takođe pokazuje koliki deo sredstava namenjenih za neku pomoć odlazi grupi stanovnika kojima je program namenjen, a koliki deo sredstava odlazi onima kojima program nije namenjen. Targetiranost je bolja kada je od ukupnog iznosa davanja udeo davanja veći za one kojima je davanje i namenjeno.

2. *Obuhvat*. Obuhvat prikazuje udeo korisnika pomoći u ukupnoj populaciji kojoj je pomoć namenjena. Ovim kriterijumom se utvrđuje obuhvat primarne korisničke grupe, u slučaju NSP-a, obuhvat najsiromašnijih NSP-om.
3. *Adekvatnost*. Adekvatnost se bavi iznosom određene pomoći. Kriterijum adekvatnosti pokazuje da li su iznosi pomoći dovoljni da obezbede korisnicima izlazak iz siromaštva i bolji životni standard. Paralelno sa ovim, adekvatnost prikazuje da li su iznosi pomoći toliko visoki da destimulišu korisnike da se uključe na tržište rada i prihvate zaposlenje ili angažovanje (uporedite UNICEF, 2014).

Usmerenost novčane socijalne pomoći u Srbiji s vremenom opada. Najveći broj korisnika novčane socijalne pomoći su pojedinci i porodice iz najsiromašnijeg kvintila. Međutim, njihov udeo s vremenom opada: 2013. godine čak 73% korisnika bilo je iz prvog kvintila, 2016. godine njihov udeo pao je na 58%. U istom periodu, udeo korisnika iz drugog kvintila porastao je sa 19% na 29% (SIPRU, 2018a: 354).

S druge strane, dečiji dodatak je dobro targetirana mera: preko 70% od ukupnih sredstava za ovaj program odlazi stanovništvu u prvom i drugom kvintilu (RZSZ, 2019: 24). Ovo ukazuje da je targetiranje korisnika dobro, to jest da je najveći broj onih koji zaista nemaju ili imaju najniže prihode obuhvaćen programom NSP-a. Međutim obuhvat i adekvatnost, to jest iznos NSP-a treba da bude veći da bi se značajnije smanjilo siromaštvo.

Obuhvat novčanom socijalnom pomoći je nizak. Svetska banka procenjuje da svega 11% najsiromašnijeg kvintila dobija novčanu socijalnu pomoć. Kada bi pomoć dobijali samo oni koji su siromašni i niko od boljestojećih, programom bi bilo obuhvaćeno 53% pojedinaca u apsolutnom siromaštvu (kojih ima 480.000) (SIPRU, 2018a: 196).

Nekoliko faktora posebno utiče na nizak obuhvat:

1. nizak cenzus koji za pojedinca predstavlja dve trećine praga apsolutnog siromaštva po potrošnji
2. zemljišni cenzus (pola hektara) koji smanjuje obuhvat među seoskom populacijom
3. obaveza potencijalnih korisnika da tuže one koji su obavezni da ih izdržavaju, što su najčešće deca i
4. to što korisnik mora ispuniti veliki broj uslova istovremeno.

Obuhvat dece dečijim dodatkom zavisi od starosti dece. Ukupno oko jedne trećine dece (oko 353.000) prima dečiji dodatak. Obuhvat je niži za decu i mlade srednjoškolskog uzrasta zbog uslovljavanja dodeljivanja prava redovnim školovanjem. Kada je reč o deci iz podstandardnih romskih naselja, situacija je slična: 77% dece do 18 godina starosti prima dečiji dodatak, 83% osnovnoškolaca i 73% srednjoškolaca (što je veliki skok u odnosu na 30% dece 2014. godine) (UNICEF, 2019; za ranije podatke uporedite RZS, UNICEF, 2014).

Iznos novčane socijalne pomoći nije dovoljan da pojedince i porodice izvuče iz siromaštva. Adekvatnost davanja je niska u odnosu na nivo apsolutne i relativne linije siromaštva. Adekvatnost novčane socijalne pomoći je niska ako je poredimo prema liniji apsolutnog i relativnog siromaštva i prema minimalnoj zaradi. U 2021. godini minimalna zarada iznosi 30.022 dinara, a novčana socijalna pomoć 8.626 dinara ili 29% iznosa minimalne zarade, tako da porodica s četvoro dece ne uspeva da dobije novčanu socijalnu pomoć koja dostiže iznos jedne minimalne zarade. Pri tome treba imati u vidu da domaćinstva u kojima je većina članova sposobna za rad ostvaruju pravo na novčanu socijalnu pomoć samo tokom devet meseci u toku kalendarske godine (SIPRU, 2018a: 196). Takođe treba obratiti pažnju da iznos pomoći ne bude previsok i tako odvrati korisnike od prihvatanja zaposlenja i uključivanja na tržište rada.

Iznosi dečijeg dodatka takođe nisu adekvatni. Redovan dečiji dodatak iznosio je u 2021. godini 3.084 dinara, a uvećani do 5.552 dinara. Analize pokazuju da redovan dečiji dodatak dostiže oko polovine potrošnje za decu do 14 godina starosti kod porodica čija je ukupna potrošnja jednaka pragu siromaštva. Dečiji dodatak za stariju decu dostiže tek trećinu odgovarajućih iznosa (RZSZ, 2019: 24).

Udeo rashoda za ove namene u BDP-u niži je nego u zemljama članicama EU. Analiza efikasnosti socijalnih transfera (bez starosnih i porodičnih penzija) pokazuje da se Srbija nalazi u grupi evropskih zemalja koje malo troše, sa malim efektima. S druge strane, penzije i socijalni transferi značajno utiču na smanjenje stope rizika od siromaštva. Bez socijalnih transfera stopa rizika siromaštva u 2019. godini bila bi viša za pet procentnih poena (28,3% u odnosu na 23,2%), dok bi bez socijalnih transfera i penzija stopa rizika siromaštva bila viša za dvadeset i tri procentna poena (46,6% u odnosu na 23,2%) (SIPRU, 2020a).

Usluge socijalne zaštite

Usluge socijalne zaštite usmerene su na korisnike koji se nalaze u različitim stanjima potrebe.

Usluge socijalne zaštite su aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da samostalno žive u društvu.

Usluge socijalne zaštite, uz uvažavanje integriteta, stabilnosti veza i okruženja korisnika i porodice, organizuju se kao:

- usluge za decu, mlade i porodicu i
- usluge za odrasle i starije korisnike.

U skladu s potrebama i najboljim interesom korisnika, usluge socijalne zaštite pružaju se:

- privremeno,
- povremeno i
- kontinuirano.

Prva grupa usluga s kojima se budući korisnici socijalne zaštite susreću jeste *usluga procene i planiranja*. Nju vrše stručnjaci u centrima za socijalni rad kao svoje javno ovlašćenje. Tokom ovog procesa, oni procenjuju stanje u kome se korisnik nalazi i njene ili njegove potrebe, te definišu koje usluge najbolje odgovaraju na te potrebe i ko će ih, kako i kada pružati. Nakon toga, građanin može dobiti neku od sledećih usluga: dnevne usluge u zajednici,⁶¹ usluge podrške za samostalni život,⁶² savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge,⁶³ kao i usluge smeštaja.⁶⁴

61 U ove usluge spadaju pomoć u kući za odrasle i starije, pomoć u kući za decu (i mlade), dnevni boravak za decu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, dnevni boravak za odrasle osobe sa invaliditetom, dnevni boravak za stara lica, dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom, lični pratilac deteta i svratište.

62 U ove usluge spadaju personalna asistencija, stanovanje uz podršku za mlade i stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom.

63 U ove usluge spadaju intenzivne usluge podrške porodici koja je u krizi, savetovanje i podrška roditelja, hranitelja i usvojitelja, podrška porodici koja se stara o svom detetu ili odraslom članu porodice sa smetnjama u razvoju, održavanje porodičnih odnosa i ponovno spajanje porodice, savetovanje i podrška u slučajevima nasilja, zatim porodična terapija, medijacija, SOS telefoni, aktivacija itd.

64 U ove usluge spadaju prihvatilište za odrasle i stare, prihvatilište za decu, prihvatilište za žrtve nasilja, predah smeštaj, te usluge hraniteljstva i smeštaja u ustanovu.

Sve ove usluge se, grubo govoreći, dele na *usluge u zajednici* i *usluge smeštaja*. Usluge u zajednici pružaju se u okruženju u kome korisnici žive i njihov je cilj da omoguće samostalan i kvalitetan život korisnika u okruženju u kojem žive. Kada to nije moguće, korisnici mogu koristiti usluge smeštaja, a to je pre svega smeštaj u neku od rezidencijalnih ustanova: za stare, osobe sa invaliditetom, decu bez roditeljskog staranja i slično.

Nadležnosti za pružanje ovih usluga su podeljene između nacionalnog i lokalnog nivoa vlasti.

Pored usluga procene i planiranja, centralna vlast je odgovorna za obezbeđivanje usluge:

- porodičnog smeštaja
- domskog smeštaja
- usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka i
- usluge smeštaja za žrtve trgovine ljudima.

Jedinice lokalne samouprave obezbeđuju usluge socijalne zaštite u skladu sa potrebama lokalne samouprave, i to:

- dnevne usluge u zajednici
- usluge podrške za samostalan život, *osim* usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom
- usluga stanovanja uz podršku osoba sa invaliditetom u jedinicama lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka
- usluge smeštaja u prihvatilište i
- savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge, osim savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja.

Ključne promene koje je Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. uveo su:

- uvođenje sistema kvaliteta pružanja usluga socijalne zaštite i
- uvođenje pluralizma pružaoca usluga.

Takođe, lokalne samouprave dobijaju namenske transfere za finansiranje usluga socijalne zaštite, odnosno dodatna finansijska sredstva u cilju uvođenja, razvijanja i unapređivanja usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou.⁶⁵

65 Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016.

Standardi usluge su jedan od regulatornih mehanizama u sistemu socijalne zaštite i predstavljaju skup dogovorenih merljivih i proverljivih kriterijuma i pokazatelja na osnovu kojih se mere elementi kvaliteta socijalne usluge, a koji omogućavaju da korisnik dobije ujednačenu uslugu, nezavisno od toga ko je obezbeđuje. Svrha standarda usluga je da daju odgovore na pitanja ko, kako, kojim grupama korisnika, na koji način i pod kojim uslovima može da pruža uslugu u sistemu socijalne zaštite.

Minimalni standardi za pružanje usluga u Republici Srbiji definisani su Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za pružanje usluga socijalne zaštite (2013) sa ciljem da definišu minimalne zahteve koje aktuelni i budući pružaoci usluga treba da ispune. Ispunjenost minimalnih standarda je osnovni uslov za dobijanje licence za pružanje određene usluge socijalne zaštite.

Pluralizam pružalaca usluga uspostavljen je Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine. To znači da se kao pružaoci usluga sada ne pojavljuju samo akteri iz javnog sektora, kao što su centri za socijalni rad, ustanove za smeštaj korisnika i lokalne ustanove socijalne zaštite koje se bave upravo pružanjem usluga koje su u nadležnosti lokalne samouprave već to mogu biti i privatne firme i nevladine organizacije. To nije jedini tržišni mehanizam koji novi zakon predviđa. Naime, sve usluge se obezbeđuju putem javne nabavke, osim usluga procene i planiranja, ukoliko ih Republika, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava ne mogu u potrebnom obimu obezbediti preko osnovanih ustanova socijalne zaštite. Na poziv za učešće u javnoj nabavci mogu se javiti pružaoci usluga koji su licencirani za pružanje potrebne usluge, prema Pravilniku o licenciranju organizacija socijalne zaštite (2013).

Važan princip novog sistema socijalne zaštite je *deinstitutionalizacija*, odnosno težnja da se korisnici ne upućuju u institucije za smeštaj korisnika, već da im se podrška pruži u okruženju u kome žive, kroz usluge u zajednici, kao i da se postojeći korisnici ustanova izmeste iz njih i nastave da koriste jednu od usluga u zajednici (više o tome u Pejaković *et al.*, 2016). Preduslov za uspešnu deinstitutionalizaciju jeste uspostavljanje usluga koje će biti alternative institucionalnom smeštaju i zaustavljanje priliva novih korisnika u institucije. U narednom odeljku ćemo se baviti rasprostranjenošću i dostupnošću ovih i drugih usluga socijalne zaštite.

Pluralizam, razvijenost, dostupnost i obuhvat usluga socijalne zaštite

Još od početka reformi u socijalnoj zaštiti, koje su pokrenute pre više od dve decenije, započeto je uvođenje pružalaca usluga iz privatnog profitnog i neprofitnog sektora. Strategija razvoja socijalne zaštite i svi relevantni zakonski i podzakonski dokumenti usvajaju ovaj pristup. Podaci, međutim, pokazuju skromni napredak u pluralizaciji pružalaca usluga. Primenom Zakona o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine nije ostvareno povećanje broja pružalaca usluga socijalne zaštite. Mapiranjem usluga socijalne zaštite je utvrđeno da je 2012. godine 430 organizacija pružalo usluge socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (Matković, Stranjaković, 2020: Aneks 1). Kada se tome doda broj javnih ustanova koje su u to vreme pružale usluge u nadležnosti centralne vlasti, kao i privatne ustanove za smeštaj starih, dolazi se do ukupnog broja od 603 organizacije pružalaca usluga. Osam godina kasnije, u martu 2020. godine, u registru licenciranih pružalaca usluga je bilo 488 važećih licence, što uz javne ustanove za smeštaj koje pružaju uslugu bez licence čini ukupan broj od 519 (Vuković, 2020a). Struktura pružalaca usluga, prema sektoru osnivača značajno je promenjena tokom primene Zakona o socijalnoj zaštiti – smanjen je udeo javnog, a povećan udeo opšteg sektora, a to znači privatnog profitnog i nevladinog. Opšti sektor činio je 2012. godine 30,5% pružalaca usluga, da bi taj broj 2018. godine porastao na 69,5% (Vuković, 2020a).

Privatni profitni sektor je posebno prisutan kod usluga domskog smeštaja za stare, usluzi za kojom tražnja raste kako stanovništvo stari.⁶⁶ Slično tome, udeo privatnog i neprofitnog sektora visok je i kod usluga pomoći u kući za stare, što takođe predstavlja pokazatelj tražnje i potencijala za stvaranje tržišta usluga. U nekim drugim oblastima, kao što su SOS telefoni za žrtve porodičnog nasilja i dnevni boravci za decu i mlade, visok udeo NVO je posledica višedecenijske prakse koja je i započeta upravo od strane NVO.

66 Rast tražnje za ovom uslugom verovatno ima veze i sa promenom prirode usluge. Domski smeštaj korisnika koji ne mogu više da brinu o sebi zbog narušenog zdravlja ili duboke starosti, u nedostatku adekvatnih zdravstvenih usluga, pre je zamena za dugotrajnu brigu nego tradicionalni domski smeštaj starih.

Tabela 4.1.
Pluralizam pružalaca usluga prema korisnicima i tipu usluge

	Deca i mladi		Odrasli i stari		Deca i mladi / Odrasli i stari		Ukupno	
	Javni	Opšti	Javni	Opšti	Javni	Opšti	Javni	Opšti
Dnevni boravak	31%	69%	36%	64%	75%	25%	53%	47%
Domski smeštaj	100%	0%	16%	84%	0%	0%	16%	84%
Lični pratilac deteta	15%	85%	0%	0%	0%	0%	15%	85%
Personalna asistencija	0%	0%	13%	88%	0%	0%	13%	88%
Pomoć u kući	0%	0%	39%	61%	10%	90%	36%	64%
Prihvatište	100%	0%	78%	22%	100%	0%	87%	13%
Svratište	33%	67%	0%	0%	0%	0%	33%	67%
SOS	0%	0%	10%	90%	0%	0%	10%	90%
Stanovanje uz podršku	0%	0%	29%	71%	0%	0%	29%	71%

Izvor: Vuković, 2020a

Uvođenje novih pružalaca usluga imalo je vrlo ograničen dolet. U trećini jedinica lokalne samouprave ne postoje licencirani pružaoci usluga. I kada se kao jedinica posmatranja uzmu okruzi, postoje izrazite nejednakosti, tako da je u nekim okruzima izdato po šest licenci (na primer u Topličkom okrugu), a u nekim daleko više: u Beogradu 184, a slede Južnobački okrug sa 35 licenci i Južnobačanski okrug i Severnobački okrug sa po 22 licence (Vuković, 2020a).

Tokom poslednje decenije opao je broj jedinica lokalne samouprave u kojima pružaoci usluge imaju svoje sedište (sa 77 na 39), kod svratišta je taj broj pao sa četiri na jedan, dok je broj jedinica lokalne samouprave u kojima sedište imaju pružaoci usluge pomoći u kući prepolovljen u periodu primene Zakona o socijalnoj zaštiti. Jedino je došlo do rasta broja jedinica lokalne samouprave u kojima postoje usluge ličnog pratioca deteta (sa nijedne na 26). Slični trendovi beleže se i kod drugih usluga kao što su stanovanje uz podršku (17 na 7), personalna asistencija (16 na 13), savetovašta (20 na 19) i prihvatilište (43 na 26). Najveći napredak ostvaren je u oblasti domskog smeštaja, posebno ako se u obzir uzme i veliki broj državnih domova koji još uvek nisu prošli proces licenciranja

(Vuković, 2020a). Ovi podaci pokazuju ograničeno dejstvo kako sistema finansiranja, tako i sistema licenciranja pružalaca usluga.

Veličina programa analizira se preko stvarnog i ekvivalentnog broja korisnika. Stvarni broj korisnika je onaj broj koji je evidentiran od strane pružalaca usluga. Pošto se usluge razlikuju po sadržaju i intenzitetu, stvarni uvid o njihovoj veličini daje ekvivalentan broj korisnika, po metodologiji koja je korišćena u mapiranju usluga u mandatu lokalne samouprave koju su sproveli SIPRU i Centar za socijalnu politiku.⁶⁷

U apsolutnom iznosu, broj korisnika usluga u mandatu jedinica lokalne samouprave gotovo je konstantan od 2012. godine. Međutim, u ovom periodu došlo je do značajnih fluktuacija u broju ekvivalentnih korisnika za mnoge usluge.

Tabela 4.2.
Broj korisnika usluga po godinama

Grupa usluga	2012	2015	2018
Dnevne usluge u zajednici	21.116	20.474	21.840
Usluge podrške za samostalan život	299	372	380
Usluge smeštaja	2.452	2.888	1.531
Savetodavne usluge	NP	NP	1.626
Ukupno	23.867	23.734	25.377

Izvor: Matković, Stranjaković, 2016: 12; Matković, Stranjaković, 2020: 23

67 Na primer za uslugu pomoć u kući ekvivalentan broj korisnika se računa na osnovu pretpostavke o jednakom intenzitetu i trajanju pružanja usluge svim korisnicima u svim JLS gde se obezbeđuju, po modelu 2 sata dnevno, 5 dana u nedelji, svih 12 meseci. Ukoliko se usluga pruža 6 meseci tokom godine po istom modelu, stvaran broj korisnika se umanjuje 2 puta, dajući na taj način ekvivalentan broj korisnika. Za usluge dnevnog boravka, ličnog pratioca deteta i personalne asistencije, na primer, pretpostavka na osnovu koje se izračunava ekvivalentan broj korisnika se zasniva na radnom vremenu od 8 sati dnevno, pet dana nedeljno tokom cele godine, svih 12 meseci (Matković, Stranjaković, 2020: 13).

Tabela 4.3.
Stvarni i ekvivalentni broj korisnika

	2012		2015		2018	
	Broj korisnika	EBK	Broj korisnika	EBK	Broj korisnika	EBK
Dnevne usluge u zajednici						
Pomoć u kući za odrasle i starije	16.004	8.083	15.043	7.682	16.678	8.266
Pomoć u kući za decu (i mlade)	611	413	262	229	227	236
Dnevni boravak za decu sa smetnjama i invaliditetom	2.519	2.863	2.111	2.302	1.999	2.191
Dnevni boravak za odrasle osobe sa invaliditetom	-	-	716	752	449	458
Dnevni boravak za stara lica	1.022	1.022	561	559	345	325
Dnevni boravak za decu u sukobu sa zakonom	359	359	620	620	53	47
Lični pratilac deteta	-	-	709	492	1.762	1.392
Svratište	601	601	452	452	327	327

Izvor: Matković, Stranjaković, 2020

Na kraju, treba napomenuti da su zabeleženi i problemi u procesu standardizacije usluga i licenciranja pružalaca usluga. Naime, veliki broj usluga nije standardizovan (gotovo svaka druga, uporedite Vuković, 2020a). Proces licenciranja pružalaca usluga takođe nailazi na prepreke. Većina licenciranih organizacija (76%) je iz profitnog i neprofitnog sektora. Preko polovine licenciranih organizacija su privatne firme. Na drugom mestu su pružaoci koje su osnovala udruženja građana (24,6%), te lokalne samouprave (14,7%). Pružaoci usluga koje su osnovale Republika Srbija i autonomne pokrajine bili su najmanje uspešni u procesu licenciranja i oni čine samo 4,3% i 4,7% svih licenciranih pružalaca usluga socijalne zaštite (Vuković, 2020a). Ovi podaci jasno pokazuju da nespornost javnog sektora da ispuni uslove licenciranja predstavlja značajnu prepreku razvoju sistema usluga kakav je u Srbiji osmišljen.

Uporedo s problemima u razvoju lokalnih usluga, došlo je i do određenih zastoja u procesu deinstitucionalizacije. Mreža centara za porodični smeštaj i usvojenje smešta korisnike u hraniteljske i

usvojiteljske porodice i pruža im stručnu podršku. Broj dece na institucionalnom smeštaju kontinuirano pada, dok broj dece na porodičnom smeštaju raste. Broj dece u institucionalnom smeštaju pao je sa 1.128 u 2011. godini na 705 u 2018. godini, dok je 5.474 dece smešteno u porodični smeštaj (Vuković, 2020a).

Usluge u lokalnoj zajednici koje preveniraju smeštaj dece u instituciju su manje razvijene od hraniteljstva kao alternativne forme smeštaja. Podaci pokazuju jedino da usluga dnevnog boravka za decu sa teškoćama u razvoju postoji u većem broju opština. No, rasprostranjenost te, kao i ostalih usluga iz ove grupe, opada s vremenom.

Tabela 4.4.
Rasprostranjenost usluga za decu i mlade koje preveniraju smeštaj u ustanovu

Usluge	Udeo u ukupnom broju JLS %		
	2012.	2015.	2018.
Pomoć u kući za decu sa teškoćama u razvoju	26	14	10
Dnevni boravak za decu sa teškoćama u razvoju	49	47	44
Dnevni boravak za decu i mlade sa problemima u ponašanju	7	4	2
Svratište	3	2	1

Izvor: Mapiranja 2013, 2016, 2020

S druge strane, broj korisnika u ustanovama za smeštaj odraslih i starijih sa invaliditetom ili drugim teškoćama se ne smanjuje. Popunjenost kapaciteta ustanova je veoma visoka i kreće se do 99%. To pokazuje da se ne smanjuje tražnja za ovom uslugom, ali i da alternativne usluge nisu razvijene.

Relativno visoke stope siromaštva i socijalne isključenosti, te trajno i višegeneracijsko siromaštvo, postavljaju visoke zahteve pred državu blagostanja. Sistem socijalne zaštite predstavlja jednu od prvih brana siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Niz materijalnih davanja (kao što su novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak

i druga davanja sa nacionalnog nivoa, te jednokratne materijalne pomoći koje isplaćuju lokalne samouprave) i usluge socijalne zaštite ne uspevaju da zadovolje sve potrebe građana. Istraživanja pokazuju da materijalna davanja nisu dovoljno visoka i obuhvatna da bi uspela da izvuku iz siromaštva sve ugrožene pojedince i grupe, dok usluge nisu ravnomerno razvijene i dostupne svim grupama i pojedincima.

Država je pokušala da poveća dostupnost usluga socijalne zaštite tako što ih je liberalizovala i uvela privatne pružaoce usluga (privatne firme i udruženja građana). Međutim, licenciranje pružalaca usluga ide sporo, kao i proces deinstitucionalizacije, dok je pitanje finansiranja lokalnih usluga socijalne zaštite još uvek nejasno, te taj teret dele država kroz namenske transfere i lokalne samouprave. Otuda usluge nisu ravnomerno razvijene u svim delovima Srbije, niti uspevaju da zadovolje sve potrebe.

Slično tome, materijalna davanja su nedovoljna da izvuku pojedince i porodice iz siromaštva, a njihov obuhvat je mali (drugim rečima, veliki broj siromašnih građana ne prima pomoć). Država troši na materijalna davanja manje nego druge evropske zemlje, dok je efekat ovih mera takođe relativno mali. Mnogo veći efekat na smanjenje siromaštva imaju penzije.

Politike socijalne zaštite se nisu suštinski menjale u poslednje dve decenije. Nasuprot tome, srpsko društvo je prolazilo i dalje prolazi kroz promene. Proces depopulacije i demografskog starenja stavljaju socijalnu zaštitu pred niz izazova, od održivosti penzijskog sistema do pritiska na sistem dugotrajne nege. Izostao je očekivani „efekat prelivanja“ zahvaljujući kojem bi blagodeti ekonomskog razvoja osetili i siromašni i socijalno isključeni (Vuković, 2018). Otuda se sistem socijalne zaštite suočava sa novim izazovima. Iako se gotovo dve decenije nalazi u stanju manje ili više akutnih reformi, ove i druge društvene promene će zasigurno produžiti to trajno stanje promena.

Obrazovanje

Obrazovanje je jedan od ključnih kanala socijalne integracije. U školi i na fakultetu stiču se znanja i veštine potrebne za izlazak na tržište rada i gradi se socijalni kapital (poznanstva i veze) koji će jednog dana imati važnu ulogu u privatnom i poslovnom životu. Kroz obrazovni proces mi se takođe učimo životu u zajednici i postajemo njen deo.

Podaci o strukturi siromašnih i socijalno isključenih šalju jasnu poruku: stepen obrazovanja i rizik od siromaštva su u negativnoj korelaciji. Drugačije rečeno, što je viši stepen obrazovanja, manje su šanse da pojedinci ili porodice budu u siromaštvu i obrnuto, što je njihov stepen obrazovanja niži, veće su šanse da budu siromašni. Zato je obrazovanje jedan od ključnih mehanizama za smanjivanje siromaštva i socijalne isključenosti.

Koliko će obrazovanja pojedinac postići zavisi od niza faktora. Neki su *individualni*, a neki *društveni*. Sa stanovišta borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti, svakako su značajniji društveni, pogotovo zato što oni često stoje u osnovi obrazaca ponašanja koje znamo da identifikujemo kao individualne. Dejstvo individualnih i društvenih faktora može se jasno videti na sledećem primeru.

Jedan učenik može postizati lošije rezultate i okruženje će njegove ili njene (ne)uspehe pripisati odsustvu volje, nespremnosti da se žrtvuje, lenjosti ili nekom drugom individualnom faktoru. No, nekada su individualni faktori zapravo oblikovani okruženjem u kojem deca odrastaju. Na primer, u porodicima nižeg socio-ekonomskog statusa po pravilu nema odraslih sa srednjim ili višim obrazovanjem (drugim rečima, to su porodice sa niskim kulturnim kapitalom). U takvim okolnostima, deca ne mogu ni da preuzmu kulturne modele u kojima se obrazovanje vrednuje, niti da stupaju u redovne interakcije sa ljudima čiji je socio-ekonomski status viši zahvaljujući obrazovanju koje su stekli. To znači da u svom neposrednom okruženju nemaju osobe koje im mogu poslužiti kao uzori i potvrda da se obrazovanje isplati.

Dalje, deca iz ovakvih porodica teže dobijaju podršku u školovanju jer su okružena ljudima koji ili nisko vrednuju obrazovni proces ili ne poseduju znanja potrebna da se deca podrže u školovanju (ne mogu im, na primer, pomoći u rešavanju domaćih zadataka i učenju). Ako potiču iz manjinskih zajednica, posebno iz romske zajednice, često nemaju dovoljno razvijene jezičke kompetencije za redovno učestvovanje u obrazovnom procesu, što ih sprečava da postignu dobre rezultate. Na kraju, i deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom suočavaju se sa preprekama u redovnom pohađanju škole i njihov uspeh primarno zavisi od sposobnosti sistema da im pruži podršku i smanji barijere.

Neka istraživanja pokazuju i da sam nastavni proces može generisati nejednakosti. Naime, deca sve više uče kod kuće, a sve manje u školi. Zbog toga su roditelji više uključeni u proces učenja. Roditelji sa većim socijalnim, kulturnim i ekonomskim kapitalom mogu lakše pomoći svojoj deci u učenju tako što će s njima učiti ili tako što će im obezbediti plaćenu dodatnu nastavu. Ta deca

onda imaju prednost, ostvaruju bolji uspeh u školi i uspešnije prolaze kroz proces školovanja (Teodorović, Bodroža, Stanković, 2015: 178). Ranija istraživanja pokazuju da deca u Srbiji veoma često koriste privatne časove: 20% učenika pohađa vanškolske časove iz srpskog jezika, a 30% iz prirodnih nauka, dok skoro svaki drugi učenik u Srbiji pohađa vanškolske časove matematike (OECD, 2012: 43). Međutim, tu vrstu podrške najmanje koriste upravo ona deca kojoj je to najpotrebnije: Romi, deca iz seoskih sredina i siromašnih porodica i slično (Kovač Cerović *et al.*, 2014: 76; za više detalja uporedite Vuković, 2017a).

Vidimo, dakle, da društveni faktori imaju veliki uticaj na školovanje dece. Ako u osnovi neuspeha učenika stoje ovakvi društveni faktori, društvo ima obavezu da te faktore otkloni ili da njihovo dejstvo umanja. Naš pravni i institucionalni poredak upravo sadrži ideje i mehanizme kojima je to cilj. Jedan od ključnih mehanizama jeste *pravo na obrazovanje*.

Pravo na obrazovanje je zaštićeno Ustavom Republike Srbije i nizom zakona. Pravo na obrazovanje može se razdvojiti na tri prava:

- (1) *Pravo na besplatno i dostupno obrazovanje*. U tom smislu, država ima obavezu da obezbedi i finansira sistem obrazovanja. Ovo pravo priznaju međunarodni dokumenti⁶⁸ i u većini evropskih zemalja osnovno obrazovanje je besplatno i obavezno, a u mnogima je to slučaj i sa srednjim.
- (2) *Pravo da se odabere tip obrazovanja*. Ovo pravo najčešće se odnosi na pravo na obrazovanje u privatnim školama, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku ili obrazovanje uz poštovanje verskih i moralnih uverenja.
- (3) *Pravo na jednako obrazovanje*. Ovo pravo ima za cilj da smanji nejednakosti u pristupu obrazovanju koje pogađaju decu sa invaliditetom ili smetnjama u razvoju, decu iz siromašnih porodica ili grupe koje trpe trajne oblike diskriminacije (Yoram, 2007: 266).

Sve ove ideje nalazimo i u našem pravnom poretku. U članu 71 Ustava stoji da svako ima pravo na obrazovanje, dok Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja navodi da svi građani imaju jednako *pravo na obrazovanje*, uključujući i lica sa smetnjama

⁶⁸ Na primer, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u članu 13 predviđa obavezno, svima dostupno i besplatno osnovno obrazovanje, kao i postepeno uvođenje besplatnog srednjeg obrazovanja. Slične odredbe mogu se naći i u Konvenciji o pravima deteta (čl. 28) i drugim međunarodnim dokumentima.

u razvoju i invaliditetom (čl. 5).⁶⁹ *Pravo da se odabere tip obrazovanja* ostvaruje se tako što se roditelj ili zakonski zastupnik deteta opredeljuje za upis u privatnu obrazovnu ustanovu (čl. 90). Školovanje se može vršiti na jeziku nacionalne manjine,⁷⁰ a saveti nacionalnih manjina učestvuju u procesu upravljanja obrazovnim institucijama (čl. 56, 116, 123, 128). Konačno, *pravo na jednako obrazovanje* garantuje se svim građanima, bez obzira na pol, rasu, nacionalnu, versku ili jezičku pripadnost, te socijalno i kulturno poreklo, smetnje u razvoju ili invaliditet (čl. 181).

Da bi se obezbedilo adekvatno ostvarivanje prava na obrazovanje i maksimalni obrazovni učinak za decu kojima je zbog socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju, invaliditeta ili drugih razloga potrebna dodatna podrška u obrazovanju, Zakon predviđa uvođenje individualnog obrazovnog plana (čl. 76), a škole su u obavezi da formiraju stručne timove za inkluzivno obrazovanje (čl. 130). Na svim nivoima vaspitanja i obrazovanja predviđeni su mehanizmi kojim se obezbeđuje jednak pristup obrazovanju. Neki od ovih mehanizama uspešnije, a neki manje uspešno poništavaju nejednakosti i obezbeđuju društvenu pokretljivost.

Povezanost rizika od siromaštva sa obrazovanjem

Obrazovanje je neposredno povezano sa uzlaznom društvenom pokretljivošću i rastom prihoda, ali istovremeno je direktno povezano i sa rizicima od siromaštva. Rizici od siromaštva najviši su kod nisko obrazovanih ili onih koji nemaju školu, a deca iz siromašnih domaćinstava imaju manje šanse da se uključe u sistem obrazovanja i ostvare viša obrazovna postignuća, posebno na predškolskom nivou i višim nivoima obrazovanja.

Postoje velike razlike u stopama rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti u zavisnosti od dostignutog nivoa obrazovanja (grafikon 4.9). Među osobama koje nisu stekle ni osnovno obrazovanje, osobama koje imaju samo osnovno obrazovanje ili su završile najviše neki od nižih razreda srednje škole, više od polovine (52,8%) su u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti. Nasuprot tome, među osobama koje su stekle visoko obrazovanje, tek je svaka deseta u takvom riziku. Iako su stope rizika od siromaštva

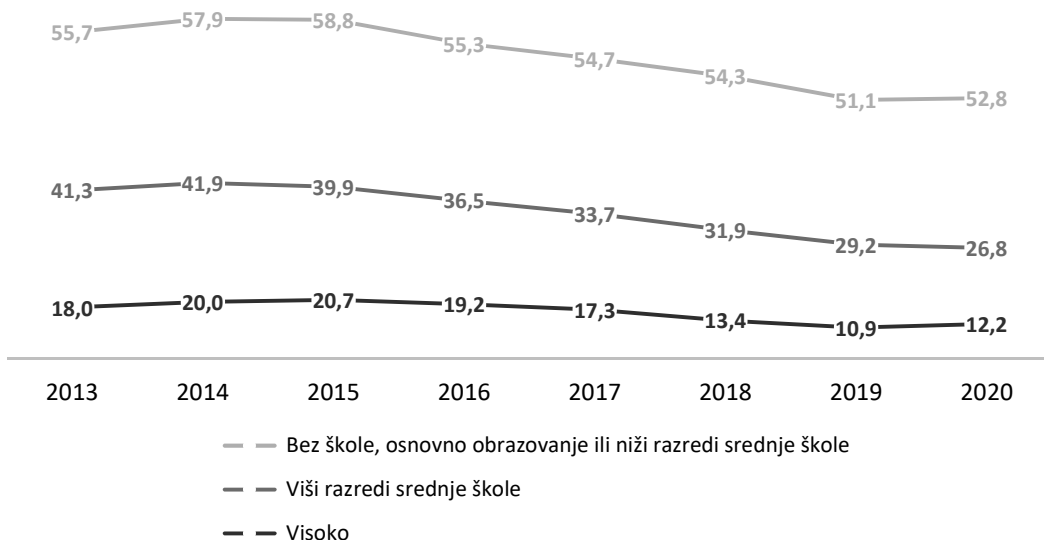
69 *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon i 6/2020.

70 Deca pripadnici nacionalnih manjina mogu da pohađaju nastavu na jeziku nacionalne manjine ili dvojezično. Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, čl. 5, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 10/2019.

ili socijalne isključenosti u kontinuiranom opadanju od 2015. godine, razlike između grupa definisanih prema nivou obrazovanja se ne smanjuju.

Grafikon 4.9.

Stanovništvo 18+ u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti prema nivou dostignutog obrazovanja, Srbija 2013–2020, u %



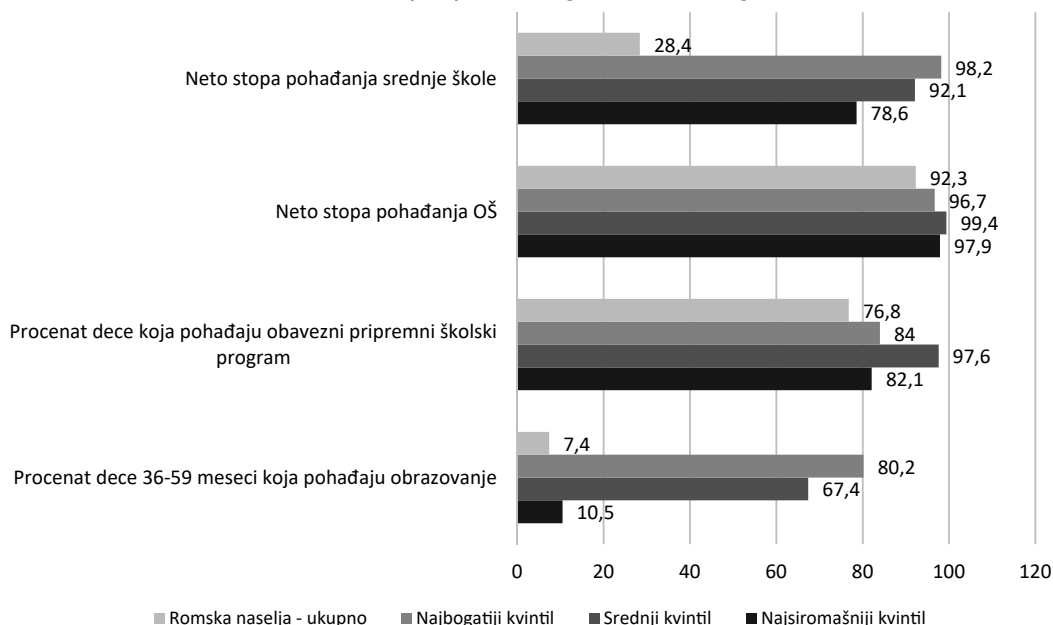
Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps04

Siromaštvo možemo posmatrati kao ishod nejednakog obrazovanja, ali i kao uzrok nejednakog obrazovanja. Osobe koje imaju niže stepene obrazovanja imaju manje šanse da se zaposle na radnim mestima koja garantuju prihode koji ih mogu izvesti iz siromaštva. Istovremeno, siromaštvo je uzrok nejednakosti u pristupu obrazovanju i šansama da se dostignu viši nivoi obrazovanja. Ovaj aspekt odnosa obrazovanja i siromaštva se detaljnije može pratiti kroz *Istraživanje višestrukih pokazatelja (MICS)*, koje se u Srbiji sprovodi u ciklusima od 2000. godine. Ovo istraživanje nije zasnovano na metodologijama koje smo do sada izlagali (rizika od siromaštva i apsolutnog siromaštva), već koristi Indeks blagostanja koji klasifikuje domaćinstva u pet grupa, od najsiromašnijih do najbogatijih (takozvani kvintili). Uprkos metodološkim razlikama, *Istraživanje višestrukih pokazatelja* omogućava da se sagledaju razlike između dece koja žive u domaćinstvima različitog materijalnog statusa u pogledu njihovog obrazovanja.

Nejednakosti u pohađanju obrazovanja između dece koja žive u domaćinstvima različitog blagostanja su prisutne na svim nivoima,

mada su najmanje izražene u osnovnom obrazovanju. Uz decu iz najsiromašnijeg, srednjeg i najbogatijeg kvintila blagostanja prikazani su i podaci za decu koja žive u romskim naseljima (ukupno, bez razvrstavanja prema kvintilima blagostanja). Podaci pokazuju najizraženije nejednakosti u učešću u najranijem obrazovanju, u kome deca iz najsiromašnijih domaćinstava u opštoj populaciji kao i deca iz romskih naselja veoma malo učestvuju.

Grafikon 4.10.
Neto stope pohađanja obrazovanja

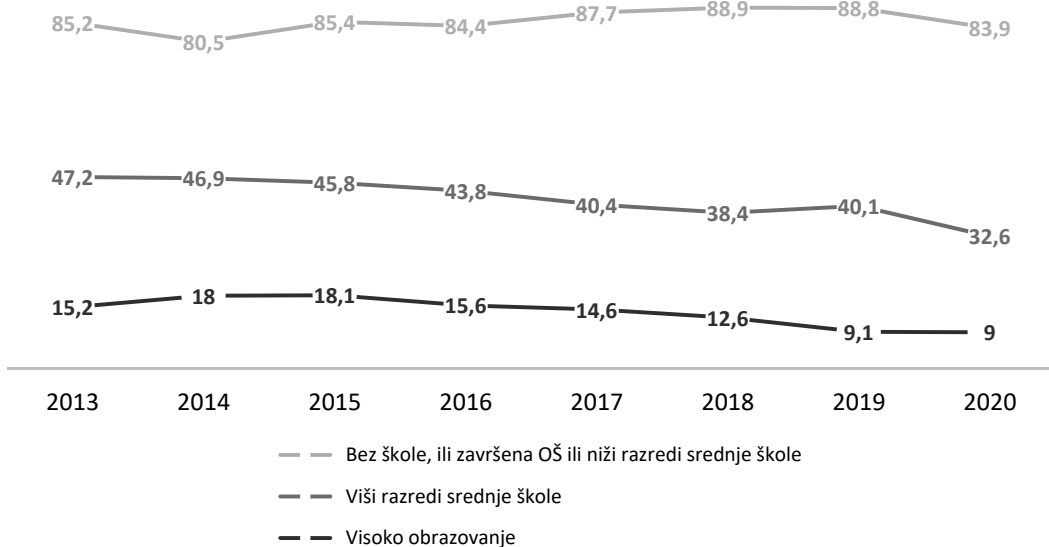


Izvor: RZS, UNICEF, 2020.

Ovi podaci pokazuju povratnu vezu između obrazovanja dece i roditelja: nisko obrazovanje povećava rizike od siromaštva, a siromaštvo smanjuje šanse novim generacijama da se obrazuju i tako se izvuku iz siromaštva. Jedna od posledica ovakvog začaranog kruga jeste *međugeneracijsko siromaštvo* u kome se međusobno podupiru siromaštvo i isključenost iz obrazovanja. Rizici od siromaštva dece čiji roditelji nisu stekli kvalifikacije ili su najviše završili niže razrede srednje škole, daleko su veći nego kod dece čiji roditelji imaju završene više razrede srednje škole i naročito one dece čiji su roditelji stekli visoko obrazovanje (grafikon 4.11).⁷¹

71 Nejednakostima u obrazovanju posvećen je ceo broj (2) platforme Monitoring socijalne situacije u Srbiji – MONS koji se može pogledati na internet adresi: <https://mons.rs/>.

Grafikon 4.11.
Deca u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti prema obrazovanju roditelja, Srbija, 2013–2020, u %



Izvor: Eurostat, šifra: ilc_peps60

Obrazovne politike

Prvi korak u obrazovanju predstavlja *predškolsko vaspitanje i obrazovanje*. U predškolskim ustanovama deca se pripremaju za kasniji proces obrazovanja. Ovaj deo obrazovnog procesa posebno je značajan za decu iz nižih društvenih slojeva, jer im omogućava da se bolje pripreme za osnovnu školu i da ponište da se pod jednakim uslovima uključe u obrazovanje kao i deca iz viših slojeva ili deca koja odrastaju u obrazovno podsticajnim okolnostima. On takođe doprinosi razvoju kognitivnih sposobnosti, razvoju dečije aspiracije i motivacije, manjem ispadanju iz kasnijeg obrazovnog procesa, boljoj socijalnoj integraciji, manjoj nezaposlenosti i stopi kriminaliteta itd. Pored toga, ekonomska istraživanja o uticaju investicija u obrazovanje, naročito preduniverzitetsko, na ekonomski razvoj i smanjivanje siromaštva pokazuju da su stope povraćaja investicija najveće upravo na tom nivou. Konačno, pohađanje programa predškolskog vaspitanja i obrazovanja ne samo da povećava zapošljivost dece, jednom kada porastu, već ima i blagotvoran efekat na mirenje roditeljskih obaveza i rada, što dalje povećava

zapošljivost njihovih roditelja (Pešikan, 2015; UNICEF, 2012; Vujić, Baronijan, 2013). Dakle, predškolsko obrazovanje je važno jer pruža podršku roditeljima i porodici u naporima da sve svoje uloge, privatne i poslovne, usklade.

Tabela 4.5.

Stopa pohađanja obaveznog pripremnog predškolskog programa prema polu, tipu naselja, materijalnoj deprivaciji i indeksu blagostanja za opštu i romsku populaciju

Procenat dece koja pohađaju ili su pohađala PPP		
	Opšta populacija	Romi
Ukupno	93,1	76,8
Pol		
Muški	95,6	83,7
Ženski	89,9	70,5
Tip naselja		
Gradska	91,8	77,4
Ostala	94,8	75,2
Materijalna deprivacija		
Tri ili više stavki	87,8	76,8
Jedna ili dve stavke	94,2	(*)
Nijedna stavka	95,1	(*)
Kvintil indeksa blagostanja		
Najsiromašniji	82,1	(63,1)
Drugi	98,3	(82,1)
Srednji	97,6	(72,3)
Četvrti	92,8	(82,9)
Najbogatiji	94	(82,6)

() Podaci su bazirani na 25–49 neponderisanih slučajeva.

(*) Podaci su bazirani na manje od 25 neponderisanih slučajeva.

Izvor: RZS, UNICEF (2020: 305, 313)

Iz ovih razloga, država ulaže napore da što više dece bude uključeno u predškolsko obrazovanje i vaspitanje. Jedna od prepreka je i nedovoljno razvijena mreža predškolskih ustanova, odnosno

nedovoljni prostorni kapacitet i nejednaka geografska raspoređenost. Prema podacima resornog ministarstva, u 2017/2018. godini 11.067 dece je upisano preko normativa, dok je 7.887 dece ostalo izvan sistema zbog nedovoljnih kapaciteta predškolskih ustanova. Roditelji dece koja nisu upisana u ustanove predškolskog vaspitanja i obrazovanja, pored nedovoljnih kapaciteta predškolskih ustanova, navode i druge razloge za neupisivanje dece: dodatni troškovi, organizacija rada ustanove koja se ne uklapa u radne obaveze roditelja, složena procedura upisa, nejasni kriterijumi upisa, neprilagođenost okruženja u vrtiću zdravstvenim potrebama deteta, nezadovoljstvo roditelja kvalitetom predškolskog vaspitanja i obrazovanja i kvalitetom rada vaspitača, kao i stav roditelja prema uključivanju dece u predškolsko vaspitanje i obrazovanje (MPNTR, 2020a: 20).

Predškolsko obrazovanje i vaspitanje ređe pohađaju Romi, devojčice i deca iz siromašnih porodica (tabela 16). Slično je i sa osnovnim obrazovanjem. Romska deca manje su obuhvaćena ovim nivoom obrazovanja. Pored njih, ugrožena su i deca iz nižih socio-ekonomskih slojeva.

Predškolsko vaspitanje i obrazovanje sprovodi se u državnim i privatnim ustanovama.⁷² Roditelji ne plaćaju punu cenu jer se, prema Zakonu o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (čl. 189), u budžetu jedinice lokalne samouprave obezbeđuju sredstva za ostvarivanje delatnosti predškolskog vaspitanja i obrazovanja (poludnevni i celodnevni boravak, ishrana, nega i preventivna zaštita dece predškolskog uzrasta) u visini do 80% ekonomske cene po detetu.⁷³ Da bi se obezbedio veći obuhvat dece, mnoge lokalne samouprave subvencionišu smeštaj dece u privatne ustanove. I u ovom slučaju, roditelji plaćaju 20% cene, a jedinice lokalne samouprave ostatak. Deca bez roditeljskog staranja, deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i deca iz materijalno ugroženih porodica izuzeta su od obaveze plaćanja troškova predškolskog vaspitanja i obrazovanja (Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, čl. 50).

Kada su u pitanju deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, u predškolskom obrazovanju još uvek je prisutan vid segrega-

72 Tokom 2020. godine, u Srbiji je radilo 466 predškolskih ustanova, od kojih su 162 državne, a 304 privatne. Program se realizovao u 2.842 objekta (2.426 državnih i 416 privatnih) u 9.874 vaspitne grupe (RZS, 2020d).

73 Prema starijim raspoloživim podacima, roditelji u proseku učestvuju sa 33% ekonomske cene predškolskog obrazovanja (Kovač Cerović *et al.*, 2014: 87).

cije ove grupe dece koja se u pojedinim predškolskim ustanovama nalaze u *razvojnim grupama*, sa manjim brojem dece sa različitim smetnjama i invaliditetom.

Sistem socijalne zaštite takođe pruža podršku deci koja pohađaju predškolsko vaspitanje i obrazovanje. Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom predviđa materijalnu podršku porodicama sa decom koja idu u predškolsku ustanovu, i to za decu bez roditeljskog staranja, decu sa smetnjama u razvoju i decu sa invaliditetom, za decu korisnike novčane socijalne pomoći i za decu iz materijalno ugroženih porodica (čl. 11, 35 do 37). Sistem zdravstvene zaštite takođe pruža podršku, kao što ćemo kasnije videti, kroz rad interesornih komisija.

Osnovno obrazovanje je besplatno za sve građane Srbije, dok je *srednjoškolsko obrazovanje* besplatno, ali ne i obavezno, kao što je slučaj u mnogim evropskim zemljama.⁷⁴ Na oba nivoa obrazovanja mnoga deca suočavaju se sa različitim vrstama prepreka, pa je osmišljen niz mera, posebno za decu iz nižih socio-ekonomskih slojeva, kako bi im se olakšalo školovanje i smanjilo osipanje.⁷⁵ U te mere spadaju besplatan prevoz, smeštaj u učeničke domove, krediti i stipendije, mere inkluzivnog obrazovanja, afirmativne mere i dr.

Stope pohađanja obrazovanja u velikoj meri zavise od društvenog položaja učenika i njihovih porodica. Kao što podaci iz Istraživanja višestrukih pokazatelja pokazuju, stope pohađanja osnovne i srednje škole niže su kod romske dece nego kod većinske populacije, kao i kod nižih socio-ekonomskih slojeva. Učenici iz nižih socio-ekonomskih slojeva suočavaju se sa preprekama pri upisu u srednje škole koje vode ka fakultetima, kao i pri upisu na fakultet. Grubo govoreći, učenici iz nižih socio-ekonomskih slojeva, čak i kada ostvare dobar uspeh u osnovnoj školi, češće upisuju srednje stručne škole koje ih brzo izvode na tržište rada nego deca iz srednjih i viših slojeva. Slično tome, udeo dece iz porodica srednjeg i višeg socio-ekonomskog statusa među studentima je natprosečan (što znači da ih među studentima ima više nego u opštoj populaciji), što pokazuje da su univerziteti na određeni način zatvoreni za decu iz nižih socio-ekonomskih slojeva koja imaju uspeha u školovanju i predispozicije za studiranje (za detaljne analize i preporuke uporedite Vuković, 2017b; SIPRU, UNICEF, 2014; UNICEF, 2019).

74 Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine otvara mogućnost da se srednje obrazovanje učini obaveznim, *Sl. glasnik RS*, br. 107/2012 (str. 9).

75 Detaljan prikaz mera može se naći na internet stranici: <http://socijalnoukljuci.vanje.gov.rs/sr/najcesca-pitanja-2/>.

Tabela 4.6.

Neto stopa pohađanja osnovnog obrazovanja i stopa dece koja su van sistema obrazovanja prema polu, tipu naselja, materijalnoj deprivaciji i indeksu blagostanja za opštu i romsku populaciju

			Tip naselja			Materijalna deprivacija			Kvintil indeksa blagostanja				
			Ukupno	Gradska	Ostala	Tri ili više stavki	Jedna ili dve stavke	Nijedna stavka	Najsiromašniji	Drugi	Srednji	Četvrti	Najbogatiji
Opšta populacija	Muški	Neto stopa pohađanja*	99,6	99,9	99,1	98,8	99,9	99,8	97,3	100	100	99,7	100
		Van obrazovanja**	0,1	0	0,1	0	0	0,2	0,4	0	0	0,1	0
	Ženski	Neto stopa pohađanja	97,3	95,8	99,8	96,9	100	95	98,6	99,4	98,8	98,8	93,1
		Van obrazovanja	0,7	1,1	0,1	2,7	0	0	1,4	0	1,2	1,2	0
	Ukupno	Neto stopa pohađanja	98,6	98	99,4	97,9	100	97,7	97,9	99,8	99,4	99,3	96,7
		Van obrazovanja	0,4	0,5	0,1	1,3	0	0,1	0,9	0	0,6	0,6	0
Romska populacija	Muški	Neto stopa pohađanja	93,2	92,8	94,1	92,8	95,8	95,4	91,5	86,7	97,4	96,4	96,2
		Van obrazovanja	6,5	7,2	5	6,9	4,2	4,6	7,7	12,8	2,6	3,6	3,8
	Ženski	Neto stopa pohađanja	91,4	90	94	91,2	93,3	90,9	90,3	88,1	92,4	91	95,3
		Van obrazovanja	8,2	9,4	6	8,7	6,7	5,2	9,1	11,9	7,6	9	3,4
	Ukupno	Neto stopa pohađanja	92,3	91,5	94,1	92	94,5	92,6	90,9	87,4	95,2	93,7	95,6
		Van obrazovanja	7,3	8,2	5,5	7,7	5,5	4,9	8,4	12,4	4,8	6,3	3,6

* Stope prikazane u ovoj tabeli su „prilagođene“ jer brojioci obuhvataju ne samo pohađanje osnovne već i srednje škole.

** Procenat dece osnovnoškolskog uzrasta van sistema obrazovanja se odnosi na decu koja ne pohađaju obrazovanje u ranom detinjstvu, osnovnu ili srednju školu. Deca koja su završila osnovnu školu su isključena.

Izvor: RZS, UNICEF, 2020: 305, 313

Kada govorimo o oba nivoa obrazovanja, pored redovne osnovne i srednje škole postoje i *škole za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom*. Učenici pohađaju ove škole na zahtev roditelja i uz mišljenje interresorne komisije. Jednu od mera kojima se podržava školovanje učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom predstavljaju pedagoški asistenti za decu i učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom.⁷⁶

Učenici koji pohađaju školu koja se nalazi na više od četiri kilometra udaljenosti od njihovog doma imaju pravo na *besplatan prevoz* čije troškove snosi jedinica lokalne samouprave. Oni koji školu pohađaju u udaljenom mestu mogu konkurisati za smeštaj u *učeničke domove*. Prema podacima iz 2016. godine, ukupni raspoloživi broj kreveta bio je 11.951 (više detalja na MPNTR, 2016).

Resorno ministarstvo, kao i jedinice lokalne samouprave, dodeljuju *stipendije* za posebno nadarene studente i učenike, dok su *učenički i studentski krediti* mehanizam kojim se podržavaju deca nižeg socio-ekonomskog statusa. No, i u tom slučaju uspeh u školi ili na studijama predstavlja važan kriterijum za dodelu kredita koji nosi više poena nego socio-ekonomski status (MPNTR, 2020b). Prema ranijim podacima, od ukupnog broja stipendija i kredita, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja i dalje izdvaja do 10% za studente i do 10% za učenike iz osetljivih društvenih grupa.⁷⁷

Imajući u vidu jednakost i pravičnost kao principe sistema obrazovanja i vaspitanja, zakoni i javne politike u ovoj oblasti predviđaju različite mehanizme *inkluzivnog obrazovanja*. Njihov cilj je da tokom procesa obrazovanja (to jest nastave i učenja) pružaju podršku deci sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, deci iz manjinskih zajednica i deci iz nižih socio-ekonomskih slojeva.

Proces inkluzivnog obrazovanja počinje na nivou predškolskih ustanova koje imaju obavezu da otklone prepreke s kojima se suočavaju deca usled socijalne uskraćenosti, smetnji u razvoju i invaliditeta i drugih razloga. Ukoliko im je potrebna dodatna podrška

76 Upporedite Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2019.

77 Analize jasno pokazuju da sistem studentskog standarda nije dovoljno pravičan (samom činjenicom da je kriterijum zasluga dominantniji nego kriterijum potreba prilikom dodela stipendija, prava na ishranu i smeštaja u domovima). Uprkos tome, Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine navodi da je sistem studentskog standarda dobar i da je najveća prepreka nedostatak finansija, a ne sama procedura (*Sl. glasnik RS*, br. 107/2012, str. 180). SIPRU, 2018a. Čekić Marković, 2016: 27.

u vaspitanju i obrazovanju, predškolska ustanova obezbeđuje otklanjanje fizičkih i komunikacijskih prepreka, odnosno vrši prilagođavanje, ukoliko je potrebno, obezbeđuje izradu, donošenje i realizaciju *individualnog obrazovnog plana*.

Individualni obrazovni plan je poseban dokument kojim se planira dodatna podrška u obrazovanju i vaspitanju za određeno dete i učenika ili odraslu osobu sa smetnjama u razvoju, u skladu sa njegovim ili njenim sposobnostima i mogućnostima. Cilj ovog plana je optimalan razvoj deteta i učenika, uključivanje u vršnjački kolektiv i ostvarivanje opštih i posebnih ishoda obrazovanja i vaspitanja, odnosno zadovoljavanja obrazovno-vaspitnih potreba deteta i učenika.⁷⁸ Pored individualnog obrazovnog plana, podršku inkluzivnom obrazovanju učenicima sa smetnjama u razvoju i invaliditetom pružaju i pedagoški i andragoški asistenti.⁷⁹

Individualni obrazovni plan je jedan od važnijih mehanizama inkluzije. Priprema se za učenike sa smetnjama u razvoju i po potrebi za učenike sa invaliditetom, kao i za učenike sa izuzetnim sposobnostima. Pored toga, priprema se individualan program srpskog jezika, odnosno jezika nacionalne manjine za učenike koji ne poznaju jezik na kome se izvodi nastava.⁸⁰

Individualni obrazovni plan je, takođe, okvir za nastavu i ocenjivanje. Ocenjivanjem u školi procenjuje se ostvarenost propisanih ishoda i standarda postignuća. Ovaj proces je za učenike sa smetnjama u razvoju i invaliditetom omeđen individualnim obrazovnim planom, tako da se ocenjivanjem procenjuje ostvarenost prilagođenih ciljeva, sadržaja i ishoda u savladavanju individualnog obrazovnog plana (Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čl. 72).⁸¹

Sistem obrazovanja stavlja veliki naglasak na *sprečavanje ranog napuštanja škole*. S obzirom na to da je izostajanje sa nastave značajan indikator rizika od ranog napuštanja školovanja, škola ima obavezu da alarmira roditelje o izostajanju učenika, a kada roditelji ne odgovaraju, i jedinicu lokalne samouprave i ustanovu

78 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čl. 76, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020 i 129/2021.

79 Usporedite Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu, *Sl. glasnik RS*, br. 87/2019.

80 *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020 i 129/2021.

81 *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020 i 129/2021.

socijalne zaštite.⁸² Škola ima obavezu da planira i aktivnosti *sprečavanja diskriminacije*, kao i aktivnosti usmerene na *zaštitu od nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja* (MPNTR, 2020a: 42).

Ove mere su posebno važne za podršku školovanju romske dece. Pored njih, primenjuju se i *afirmativne mere za upis romske dece* kojima se povećava obuhvat osnovnim i srednjim obrazovanjem. Jedna od mera je da se povećava broj bodova ostvaren na prijemnom ispitu kako bi se povećao obuhvat srednjim obrazovanjem. Takođe, razvijaju se i individualni obrazovni planovi čiji je sastavni deo plan prevencije ranog napuštanja škole, škole prave *stručne timove* za inkluzivno obrazovanje, a tokom samog procesa školovanja, romskim učenicima podršku pružaju *pedagoški asistenti*. Kako pokazuju analize, ova mera je od izuzetne važnosti za romske učenike koji imaju teškoće u učenju koje su posledica jezičkih, kulturnih i socijalnih različitosti, ali i odbacivanja vršnjaka i neadekvatnog rada nastavnika. Angažovanjem asistenta pruža se podrška ne samo pojedinačnom detetu već i nastavniku i čitavom odeljenju (Čekić Marković, 2016: 25).

Studiranje na *državnim fakultetima i visokim školama* je besplatno za studente koji su uspeli da se kvalifikuju za budžetsko finansiranje, dok jedan broj studenata finansira svoje studije. Kao i učenici, studenti mogu biti korisnici kredita i stipendija. Država pruža podršku studentima iz ranjivih grupa kroz *Program afirmativnih mera za upis na fakultete i više škole* (više o tome na MPNTR, 2017). Ovim programom obuhvaćeni su Romi, lica sa invaliditetom, pripadnici srpske nacionalne manjine iz regiona i druge kategorije (više o tome na MPNTR, 2020c). Afirmativne mere sadrže kvote za upis i posebne mehanizme podrške studentima kao što su niži prag za budžetsko finansiranje, smeštaj u studentske domove i slično.

U školama i na državnim fakultetima učenici i studenti sa invaliditetom mogu koristiti različite *asistivne tehnologije* kao što su elektronske i audio knjige, liftovi za osobe koje se kreću u kolicima i drugo (za više informacija o primerima i upotrebi asistivnih tehnologija uporedite Lazor, 2017). Njihova dostupnost i razvijenost zavise, naravno, od finansijskih mogućnosti obrazovnih ustanova.

Deca sa smetnjama u razvoju i invaliditetom ostvaruju pravo na dodatnu podršku u predškolskom vaspitanju i obrazovanju (u vaspitnoj grupi), uz plan individualizacije ili individualni vaspitno-obrazovni plan. Jedan od važnih mehanizama inkluzije jeste *interresorna komisija*

82 Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. čl. 22, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020 i 129/2021.

koju čine predstavnici obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite, a formira je i njenim radom koordinira lokalna samouprava. Interresorna komisija odlučuje o merama dodatne podrške učeniku ili odraslom. Opseg intervencija kreće se od materijalnih davanja, preko individualnog obrazovnog plana i upisa u razvojnu grupu, do ostvarivanja dodatne podrške od strane socijalnih i prosvetnih radnika.⁸³

Ukoliko interresorna komisija proceni da je to potrebno, dete se može upisati u takozvanu razvojnu grupu (vaspitno-obrazovnu grupu za decu i odrasle sa smetnjama u razvoju i invaliditetom). Za dete upisano u razvojnu grupu planira se i realizuje svakodnevna interakcija i uključenost u aktivnosti ostalih vaspitnih grupa. U toku pohađanja predškolskog programa prati se razvoj deteta i, na osnovu predloga tima za inkluzivno obrazovanje, dete sa smetnjama u razvoju i invaliditetom može preći iz razvojne u vaspitnu grupu.⁸⁴

U Srbiji postoje i škole za obrazovanje učenika sa smetnjama u razvoju. Kao i kod razvojnih grupa, upis je moguć samo na osnovu mišljenja interresorne komisije za procenu potreba za pružanjem dodatne obrazovne, zdravstvene ili socijalne podrške, uz saglasnost roditelja, odnosno drugog zakonskog zastupnika (Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, čl. 20).⁸⁵

Na kraju, Zakon o udžbenicima⁸⁶ predviđa postojanje „prilagođenih udžbenika“, odnosno udžbenika koji su prilagođeni obrazovnim potrebama učenika sa smetnjama u razvoju i invaliditetom (čl. 6, reč je o udžbenicima na Brajevom jeziku i sl.), kao i udžbenike na jezicima i pismima nacionalnih manjina (čl. 59). Takođe, zakon predviđa upotrebu didaktičkog materijala koji je prilagođen potrebama učenika sa oštećenim vidom (čl. 12).

83 Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Sl. glasnik RS*, br. 80/2018, čl. 4. Više detalja o radu ovih tela možete naći u Vodiču za interresorne komisije (Vlaović-Vasiljević *et al.*, 2016).

84 Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, čl. 34, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 10/2019.

85 *Sl. glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon, 6/2020 i 129/2021.

86 *Sl. glasnik RS*, br. 27/2018.

Nejednakosti u obrazovnom procesu i sistemu

Uprkos svim ovim merama, nejednakosti u obrazovanju i dalje postoje.⁸⁷ Romi i deca iz porodica nižeg socio-ekonomskog statusa ređe pohađaju predškolsko vaspitanje i obrazovanje. Slična je situacija i sa osnovnim i srednjim školama. Dok čak 98,6% dece ide u osnovnu školu (90,9% u najsiromašnijem, a 87,4% u drugom kvintilu), u srednjoj školi obuhvat pada na 94,1%, a kod najsiromašnijeg kvintila na 78,6% (RZS; UNICEF, 2020:299).

Nejednakosti se pokazuju ne samo u pogledu obuhvata, već i tipa škole koja se upisuje. Deca iz nižih društvenih slojeva ređe upisuju gimnazije i nastavljaju školovanje na fakultetu nego deca iz porodica sa višim socio-ekonomskim statusom, zbog potrebe da što pre izađu na tržište rada. Šanse najuspešnijih učenika iz nižih slojeva da upišu gimnaziju su 3,1 puta manje u odnosu na prosek, a šanse najuspešnijih učenika iz viših slojeva su 2,6 puta više od proseka (Baucal, 2012: 129).

Mlada osoba koja dolazi iz domaćinstva nižeg srednjeg materijalnog položaja ima 1,7 puta veće šanse da ne bude student. Kod mladih srednjeg materijalnog položaja, šanse da studiraju ili da ne studiraju su gotovo jednake, da bi se odnos preokrenuo u gornjoj lestvici materijalnih položaja. Mladi srednjeg materijalnog položaja imaju 1,7, a visokog materijalnog statusa 2,2 puta veće šanse da studiraju (Equi-ed, 2012: 19).

Podaci iz istraživanja EUROSTUDENT V pokazuju da samo 0,5% studenata u Srbiji ima roditelje sa završenom osnovnom školom, 51% sa srednjim obrazovanjem, a 48% sa višim. Primera radi, u Austriji procenat roditelja koji imaju osnovno obrazovanje iznosi 5,2%, srednje obrazovanje 61,6%, a tercijarno obrazovanje 33,2% (Savić, Živadinović, ur., 2015: 24). Kada je reč o mehanizmima podrške deci i studentima iz porodica nižeg socio-ekonomskog položaja, neke starije analize ukazuju na ograničen domet jer ova deca imaju mnogo manje šanse da završe fakultet. Dete čiji je otac bez škole, ima 5 puta manje šanse da bude student u odnosu na dete čiji je otac završio srednju školu i 18 puta manje šanse u odnosu na nekoga čiji je otac završio fakultet (Equi-Ed, 2012:23).

Kod upisa na fakultet javljaju se i rodne razlike koje utiču na buduće ekonomsko blagostanje mladića i devojaka. *Rodna segregacija* ispoljava se kroz izrazito malu zastupljenost devojaka u oblastima studija koje su povezane sa boljim uslovima zapošljavanja

87 Više podataka i analiza može se naći u Nacionalnom izveštaju o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2015. do 2018. godine (MPNTR, SIPRU, UNICEF, 2020).

i većim zaradama (na primer studije informatičkih tehnologija, inženjerstva) i velikom koncentracijom u oblastima socijalnih usluga, društvenih nauka i umetnosti, koje ih uglavnom usmeravaju prema radnim mestima sa manjim zaradama (Babović, 2010: 185).

Kada je reč o siromaštvu i socijalnoj isključenosti, obrazovanje je jedna od najefikasnijih izlaznih karata. Siromaštvo je rasprostranjenije među manje obrazovanim stanovnicima Srbije. Deca koja dolaze iz siromašnih porodica imaju manje šanse da se uključe u obrazovni proces i da ostvare viša obrazovna postignuća. Tako nastaju obrasci višegeneracijskog siromaštva. Upravo zbog ove jake veze između obrazovanja i materijalnog standarda života, obrazovne politike imaju centralno mesto u dugoročnoj borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti. U Srbiji, obrazovne politike usmerene su kako na osiguranje kvaliteta obrazovanja, tako i na jednakost i pravednost u pristupu obrazovanju.

Obrazovni sistem pruža podršku deci i roditeljima već od predškolskog vaspitanja i obrazovanja. Cilj predškolskog obrazovanja jeste upravo priprema dece za školovanje, posebno one dece koju roditelji nisu ili nisu mogli da pripreme za školovanje. Uprkos podsticajima i otvaranju novih predškolskih ustanova, predškolsko obrazovanje i vaspitanje ređe pohađaju Romi, devojčice i deca iz siromašnih porodica. Zbog toga su njihove početne pozicije u obrazovnom procesu lošije u odnosu na decu iz srednjih slojeva, što se kasnije ogleda u nižem stepenu obrazovanja ili lošijem uspehu.

Sistem inkluzivnog obrazovanja osmišljen je da umanji obrazovne i opšte društvene nejednakosti i posebno je usmeren prema deci sa invaliditetom ili smetnjama u razvoju, kao i deci iz porodica nižeg socio-ekonomskog statusa ili manjinskih zajednica. Neki drugi aspekti sistema podrške, kao što su stipendije i krediti za đake i studente, u većoj meri zavise od uspeha nego od materijalnog statusa. Ta pristrasnost sistema prema srednjim i višim slojevima jasno se vidi i u obrazovnim ishodima: u odnosu na decu iz nižih slojeva, deca iz srednjih slojeva imaju daleko veće šanse da ostvare dobar uspeh u školi i da završe fakultet. Na taj način se produbljuju višegeneracijske nejednakosti, a društvo ostaje bez značajnih ljudskih resursa.

Zdravstvene politike

Zdravlje je, prema definiciji Svetske zdravstvene organizacije (SZO), „stanje potpunog fizičkog, mentalnog i socijalnog blagostanja, a ne samo odsustvo bolesti i onesposobljenosti“. Zdravlje je, kao univerzalno ljudsko pravo, navedeno u brojnim konvencijama i poveljama, među kojima je i Revidirana evropska socijalna povelja Saveta Evrope iz 1996. godine (više o tome Savet Evrope, 1996). Zdravlje je važno sa stanovišta siromaštva i socijalne isključenosti zato što loše zdravlje povećava rizike da pojedinci i porodice ne mogu da rade i obezbede dovoljne prihode da se izdignu iznad linije siromaštva. Istovremeno, život u siromaštvu i socijalnoj isključenosti ugrožava zdravlje i onemogućava ljude da se adekvatno brinu o sopstvenom zdravlju i koriste zdravstvene usluge.

Pravni okvir u oblasti zdravstvene zaštite u Srbiji čine tri zakona:

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti⁸⁸
- Zakon o zdravstvenom osiguranju⁸⁹ i
- Zakon o javnom zdravlju.⁹⁰

Zakonom o zdravstvenoj zaštiti uređuje se sistem zdravstvene zaštite, organizacija zdravstvene službe, društvena briga za zdravlje stanovništva, opšti interes u zdravstvenoj zaštiti, prava i obaveze pacijenata, zdravstvena zaštita stranaca, osnivanje Agencije za akreditaciju zdravstvenih ustanova Srbije, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje zdravstvene zaštite.

Zakonom o zdravstvenom osiguranju uređuju se prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i uslovi za njihovo ostvarivanje, finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja, ugovaranje zdravstvene zaštite, te organizacija obaveznog zdravstvenog osiguranja. Određuju se i vrste dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, uslovi za organizovanje i sprovođenje dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i finansiranje dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja.

Na kraju, Zakonom o javnom zdravlju uređuju se oblasti delovanja javnog zdravlja, nadležnosti, planiranje, sprovođenje aktivnosti u vezi sa očuvanjem i unapređenjem zdravlja stanovništva, kao i način finansiranja. Prva osnovna funkcija javnog zdravlja odnosi se na procenu i praćenje zdravlja zajednice i ugroženih

88 *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019.

89 *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019.

90 *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016.

populacija kako bi se identifikovali zdravstveni problemi i definisali prioriteta. Druga funkcija podrazumeva formulisanje i razvoj zdravstvenih politika radi rešavanja identifikovanih prioriteta problema, u saradnji sa političkim i drugim liderima zajednice. Treća osnovna funkcija javnog zdravlja jeste obezbeđivanje pristupa odgovarajućoj i ekonomski isplativoj zdravstvenoj zaštiti, uključujući službe za promociju zdravlja i prevenciju bolesti, kao i ocenjivanje kvaliteta i delotvornosti zdravstvene zaštite (Mijović *et al.*, 2017: 21).

Pored njih, zdravstvenu zaštitu regulišu niz drugih zakona,⁹¹ podzakonskih akata, pravilnika i programa.⁹² Među strateškim dokumentima posebno je važna Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji za period od 2018. do 2026. godine⁹³ koja se oslanja na dokument evropskih javnih politika – *Zdravlje 2020: Evropski politički okvir*. Ovaj dokument potpisale su 53 zemlje, a među njima i Srbija, i njime se obavezuju da će se posvetiti unapređenju zdravlja stanovništva, smanjivanju nejednakosti u zdravstvu i pristupu zdravstvenim uslugama i stvaranju održivog, kvalitetnog i na potrebe ljudi usmerenog zdravstvenog sistema (WHO, 2020).

Javno zdravlje i usluge zdravstvene zaštite

Kao i neke druge oblasti koje su predmet ove knjige, i javno i individualno zdravlje pojedinaca ugrađeno je u Ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih nacija. Dva cilja održivog razvoja su od posebnog značaja za zdravlje i pristup zdravstvenoj zaštiti: COR 2, koji predviđa okončanje gladi i dostizanje bezbednosti hrane i poboljšanje ishrane i promovisanje održive poljoprivrede, i COR 3, koji predviđa obezbeđivanje zdravog života i promovisanje blagostanja za sve ljude svih generacija. Pored toga, COR 5, koji se odnosi na postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje žena i devojčica, takođe sadrži potciljeve koji se odnose na važne aspekte zdravlja, poput potcilja 5.6 kojim se zahteva obezbeđivanje univerzalnog pristupa uslugama seksualnog i reproduktivnog zdravlja.

91 Među zakonima koji regulišu ovu oblast su i sledeći: Zakon o pravima pacijenata, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019; Zakon o biomedicinskim potpomognutoj oplodnji, *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017; Zakon o transfuzijskoj medicini, *Sl. glasnik RS*, br. 113/2017; Zakon o medicinskim sredstvima, *Sl. glasnik RS*, br. 105/2017.

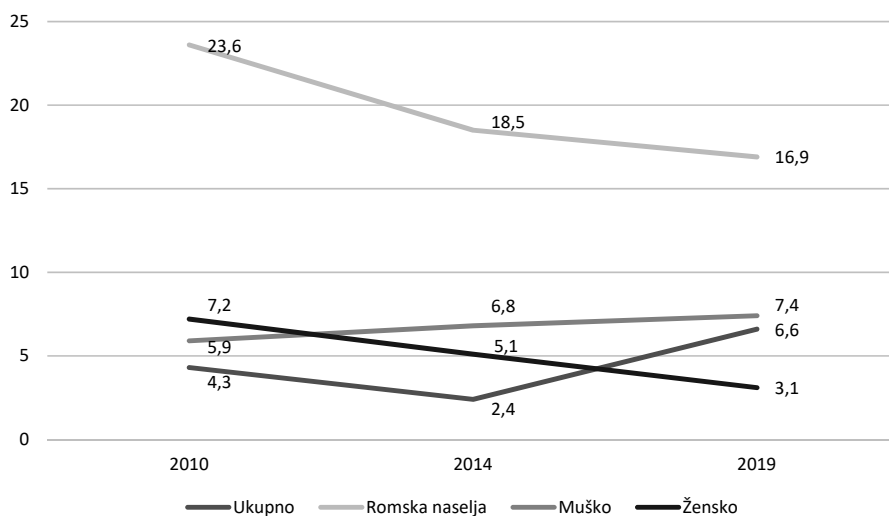
92 Među programima u ovoj oblasti su i sledeći: Program zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026, Program za retke bolesti i akcioni plan.

93 *Sl. glasnik RS*, br. 61/2018.

Analize ukazuju na nekonzistentne trendove u vezi sa ostvarenjem COR-a 2. U kontekstu siromaštva posebno su značajni pokazatelji uhranjenosti dece, zato što su različiti oblici neuhranjenosti direktno povezani sa neadekvatnom ishranom usled siromaštva. Po ovim pokazateljima, Srbija ostvaruje napredak, ali indikatori sigurnosti hrane, posebno među ženama, pokazuju negativne tendencije. Rasprostranjenost umerene ili ozbiljne nesigurnosti hrane kod odrasle populacije meri se na globalnoj referentnoj skali za nesigurnost hrane, koju je utvrdila Organizacija za hranu i poljoprivredu (engl. *Food and Agriculture Organization*, skraćeno FAO). U Srbiji je zabeleženo povećanje broja osoba koje pate od ozbiljne nesigurnosti hrane sa 118.856 u 2015. godini na 138.429 lica u 2017. godini. Ovaj rast sakriva još jednu negativnu tendenciju – rast rodne nejednakosti. Među muškarcima se smanjio broj lica koja pate od ozbiljne nesigurnosti hrane sa 54.544 na 40.585, a među ženama se povećao sa 48.087 na 67.517 (Babović, 2020).

Grafikon 4.12.

Prevalencija zaostajanja u rastu (umereno i teško) među decom do 5 godina, prema polu, Srbija i Romska naselja, 2010–2019, u %



Izvor: Babović, 2020

Istraživanje višestrukih pokazatelja (engl. *Multiple Indicator Cluster Surveys*, skraćeno MICS) pokazuje da je došlo do značajnog napretka u vezi sa uhranjenošću dece. Do tog napretka došlo je usled opadanja stope zaostajanja u rastu, stope gojaznosti i

stope gubitka u masi među decom do 5 godina, kako u opštoj populaciji, tako i među decom koja žive u romskim naseljima. Ipak, razlike između dece iz opšte populacije i romskih naselja i dalje su prisutne. Takođe, primećuju se i izvesni rodno specifični trendovi. Stopa zaostajanja u rastu je u konstantnom padu među devojčicama u opštoj populaciji, ali u blagom porastu među dečacima (RZS, UNICEF, 2020).

Republika Srbija značajno napreduje ka dostizanju cilja koji se odnosi na smanjenje smrtnosti odojčadi i dece ispod pet godina. Za dalje unapređenje važno je da se obezbedi još bolji obuhvat žena savremenom antenatalnom zaštitom, u čemu ključnu ulogu ima jačanje primarne zdravstvene zaštite. Od posebne važnosti je i zdravstveno vaspitanje žena u vezi sa trudnoćom i brigom za dete. Korišćenje zdravstvenih usluga tokom antenatalnog i postnatalnog perioda u značajnoj meri je unapređeno tokom poslednje decenije u odnosu na 2005. godinu posebno među ženama iz romskih naselja (RZS, UNICEF, 2020). Nejednakosti u odnosu na kvintile blagostanja gotovo da i ne postoje, budući da je korišćenje svih zdravstvenih usluga tokom trudnoće i porođaja prisutno u visokom procentu. Nejednakosti se beleže u vezi sa pohađanjem škola za roditeljstvo pri zdravstvenim ustanovama, kao i minimumom od 4 posete ginekologu tokom trudnoće.

Značajne nejednakosti beleže se i kod korišćenja preventivnih zdravstvenih usluga. Odraslo stanovništvo (19+) sa većom prosečnom zaradom u 2018. godini u većoj meri je koristilo preventivne usluge u odnosu na one sa manjim primanjima. Analize pokazuju da što su veći izdaci za zdravstvenu zaštitu po glavi stanovnika, veća je i verovatnoća korišćenja preventivnih usluga svih uzrasnih grupa stanovništva na nivou opština i gradova u Republici Srbiji (Mitričević, 2021: 45–46). Međutim, iako je Republika Srbija trošila 8,8% BDP-a na zdravstvenu zaštitu u 2017. godini, što je jedan od najvećih procenata u regionu Balkana, izdaci usmereni na preventivnu zdravstvenu zaštitu i dalje su niski, to jest preventivne usluge su činile 7,5% ukupnih zdravstvenih troškova (Bjegović-Mikanović *et al.*, 2019). Pored navedenog, povećana izdvajanja za zdravstvenu zaštitu predstavljaju i ulaganja u savremenu medicinsku tehnologiju koja je važan resurs u pružanju i dostupnosti preventivnih zdravstvenih usluga (mamografi, ultrazvučni aparati sa visokim performansama, citološke laboratorije za potrebe skrininga grlića materice i dr.).

U oblasti zdravstvene politike, država aktivno teži da obezbedi *pokrivenost zdravstvenim osiguranjem* i *dostupnost zdravstvenih usluga* za sve građane. Osnov zdravstvenog osiguranja je radni odnos i uplaćivanje doprinosa za zdravstveno osiguranje ili status

penzionera.⁹⁴ Većina građana Srbije osigurana je kod Republičkog fonda zdravstvenog osiguranja. Krajem 2017. godine bio je ukupno 6.901.482 osiguranik (RFZO, s.a.). Od tog broja 1.774.849 su zaposleni nosioci osiguranja, 1.114.826 lica koja su kod njih osigurana, penzionera ima 1.962.002, dok je 1.326.651 osoba čija se osiguranja finansiraju iz državnog budžeta (RFZO, s.a.). Dakle, osigurana lica za koja troškove snosi budžet Republike Srbije činila su 19% od ukupnog broja korisnika. Država obezbeđuje zdravstveno osiguranje deci, porodiljama, starijim od 65 godina, osobama sa invaliditetom, korisnicima novčane socijalne pomoći i drugim kategorijama.⁹⁵

Stopa pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem niža je među ruralnim stanovništvom. Po pravilu, seoska domaćinstva odlučuju se da osiguraju nosioca domaćinstva, što takođe dovodi do rodne neravnoteže. Niži nivo pokrivenosti zabeležen je i u romskim naseljima. Podaci MICS-a pokazuju da 4% dece mlađe od 5 godina u romskim naseljima nema zdravstveno osiguranje (RZS, UNICEF, 2020). U ovoj oblasti učinjen je značajan napredak, zahvaljujući *zdravstvenim medijatorima*, u odnosu na prethodno MICS istraživanje kada 18,8% dece nije bilo obuhvaćeno zdravstvenim osiguranjem (RZS, UNICEF, 2014).

Pored razlika u stepenu pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem, postoje i razlike u pogledu korišćenja zdravstvene zaštite. Podaci pokazuju da žene češće koriste zdravstvenu zaštitu od muškaraca (93,1% u poređenju sa 89,0%) što je gotovo nepromenjeno u odnosu na 2013. godinu. Prisutne su i socijalne nejednakosti u pristupu zdravstvenoj zaštiti. Na primer građani Srbije višeg socio-ekonomskog statusa češće koriste usluge ginekologa, stomatologa, specijalista itd. (Milić *et al.*, 2021: 91–93). Ovi obrasci nejednakosti ostali su isti u odnosu na 2013. godinu, kada je sprovedeno prethodno Istraživanje zdravlja stanovništva Srbije (Boričić *et al.*, 2014: 61–63).

Jedno od ključnih pitanja zdravstvene zaštite jeste dostupnost ili pristupačnost usluga. Pored toga što imaju pravo na zdravstvene usluge u javnom sektoru, građani moraju imati i mogućnost da te usluge ostvare. Na tom putu mogu im stajati brojne prepreke: udaljenost zdravstvenih centara, njihova preopterećenost i dugi redovi čekanja za određene medicinske usluge, participacija koja za neke korisnike može predstavljati visok izdatak i slično. Ujedinjene nacije *pristupačnost zdravstvenih usluga* sagledavaju kroz četiri dimenzije:

94 Detaljan spisak osnova osiguranja može se naći u Zakonu o zdravstvenom osiguranju, čl. 11, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019.

95 Zakon o zdravstvenom osiguranju, čl. 16, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019.

- *nediskriminacija*, koja podrazumeva da zdravstvene usluge moraju biti pristupačne svima, naročito najugroženijim i marginalizovanim osobama i grupama
- *fizička pristupačnost*, koja podrazumeva da zdravstvena zaštita mora biti fizički pristupačna svim slojevima stanovništva uključujući i ruralna područja, a pogotovu osobama sa invaliditetom, starijim osobama, ugroženim i marginalizovanim grupama
- *ekonomska pristupačnost*, koja podrazumeva da se plaćanje zdravstvenih usluga mora zasnivati na principima jednakosti, a opterećenje za plaćanja zdravstvenih usluga mora biti raspoređeno srazmerno bogatstvu pojedinaca i domaćinstava
- *kvalitet* zdravstvene zaštite i zdravstvenih usluga, koji podrazumeva da usluge moraju biti kvalitetne, naučno odobrene i da ih izvršava obučeno medicinsko osoblje (UN CESCR, 2000; uporedite Popović, 2017).

Pod nezadovoljenim zdravstvenim potrebama podrazumevamo razliku između zdravstvenih usluga koje se smatraju potrebnim za rešavanje određenog zdravstvenog problema i stvarno dobijenih usluga.

Da bi se unapredila *dostupnost zdravstvenih usluga* javnog zdravstvenog sektora, država sprovodi brojne mere. Povećanje dostupnosti zdravstvenih usluga jedan je od sedam ciljeva *Strategije javnog zdravlja*. U tom pogledu, ovaj strateški dokument predviđa mere čiji je cilj uspostavljanje dostupne i pristupačne zdravstvene zaštite. Centralne aktivnosti predviđene Strategijom su optimizacija mreže zdravstvenih ustanova⁹⁶ i definisanje osnovnog paketa zdravstvenih usluga na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite. Posebna pažnja posvećuje se obezbeđivanju dostupnih zdravstvenih usluga za posebno ugrožene kategorije stanovništva. Na primer Strategija predviđa da se u jedinicama lokalne samouprave donesu *planovi unapređenja pristupačnosti zdravstvenih ustanova osetljivim društvenim grupama*, da se kontinuirano radi na unapređivanju fizičke pristupačnosti zdravstvene službe za osetljive populacione grupe (građevinska i arhitektonska

96 Plan optimizacije mreže ustanova zdravstvene zaštite (tzv. Masterplan zdravstva) pokrenut je 2019. godine, sa ciljem poboljšanja kvaliteta, pristupačnosti i efikasnosti zdravstvene zaštite, uz značajne uštede i povećanje ekonomske efikasnosti nacionalnog zdravstvenog budžeta, po uzoru na najbolje međunarodne prakse, uz uvažavanje situacije na terenu u Srbiji (uporedite OMZU, 2021).

rešenja, uvođenje mobilnih ambulanti) i ekonomske pristupačnosti usluga, prvenstveno kroz materijalna davanja i posebne aktivnosti zdravstvenih ustanova. Pomak u definisanju uloga lokalnih zajednica napravljen je usvajanjem prvog Zakona o javnom zdravlju, a potom i Strategije o javnom zdravlju. Plan javnog zdravlja grada, odnosno, opštine je lokalni strateški dokument javnog zdravlja uveden kao obaveza Zakonom o javnom zdravlju iz 2016. godine koji predlaže Savet za zdravlje i usvaja ga skupština jedinice lokalne samouprave.

Mere koje su osmišljene da smanjuju troškove zdravstvene zaštite dovode do toga da neke zdravstvene usluge, na primer za decu ili osobe sa invaliditetom, ne budu svima dostupne. Na primer normativi predviđaju da se u opštinama sa najmanje 8.500 dece predškolskog uzrasta može organizovati razvojno savetovalište, sa sledećim kadrovima: jedan doktor medicine specijalista pedijatrije i jedna viša medicinska sestra – tehničar i psiholog, defektolog, socijalni radnik i pedagog sa polovinom radnog vremena. U manjim opštinama, gde je broj dece manji od propisanog normativa, deca kojoj je potrebna podrška stručnjaka iz razvojnog savetovališta nemaju pristup ovim zdravstvenim uslugama. Zato su roditelji i deca primorani da ovu uslugu traže u susednim većim opštinama, što postavlja finansijske i druge prepreke (na primer one povezane sa transportom dece sa invaliditetom).

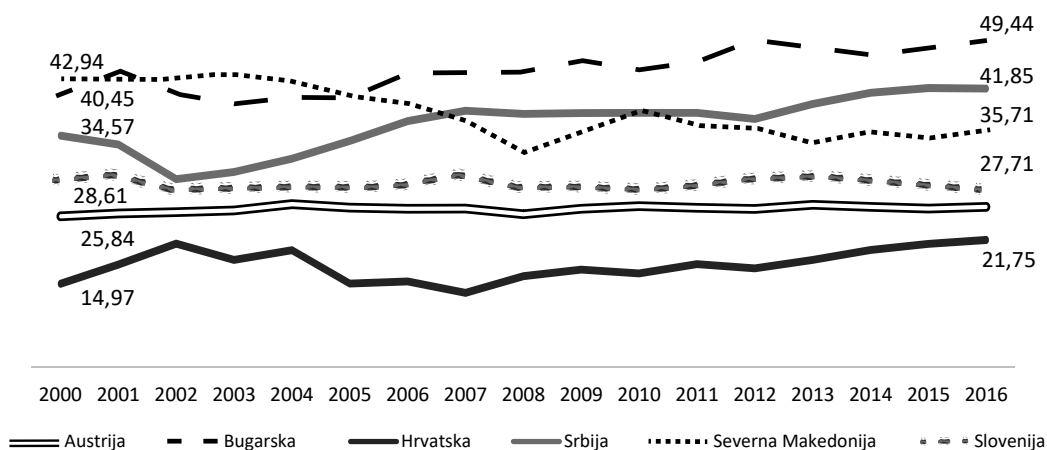
Nedostupnost javnih usluga zdravstvene zaštite i dostupnost privatnih zdravstvenih usluga dovodi do visokih *privatnih izdataka za zdravstvenu zaštitu*. Privatna potrošnja na zdravstvenu zaštitu i izdaci iz džepa znatno su veći nego u mnogim zemljama i EU i regiona. Ovo je nusproizvod nekih disfunkcionalnosti zdravstvenog sistema, a ne njegova suštinska karakteristika. Naime, naš zdravstveni sistem je nastao na osnovama sistema iz perioda socijalizma i ima dobro razvijenu mrežu pružalaca usluga. Privatno finansiranje zdravstvenih usluga nastalo je kao posledica nemogućnosti zdravstvenog sistema da efikasno udovolji svim potrebama. Postoji autohtoni privatni sektor, kao i privatni sektor u kome honorarno rade lekari iz javnog sektora.⁹⁷ Pacijenti koriste privatne

97 Ukupan broj polisa privatnog zdravstvenog osiguranja raste: 44.777 u 2021. godini, u poređenju sa 30.574 u 2018. godini, 19.874 u 2017. godini, 17.388 u 2016. godini itd.

Većina stanovništva koristi usluge izabranog lekara u javnim zdravstvenim ustanovama (89,3% stanovništva starijeg od 15 godina), dok 5,6% koristi privatne pružaoce usluga (sa većim udelom u Beogradu i među visokoobrazovanim i imućnijim) što je dvostruko više u odnosu na pre šest godina (Milić *et al.*, 2021: 90; Boričić *et al.*, 2014: 61).

usluge da bi izbegli duga čekanja i složene procedure u javnom sektoru, ali i onda kada privatno nabavljaju medicinska sredstva koja javni sektor ne može da obezbedi. Pored toga, neke usluge, kao što su stomatološke, suštinski su povučene i Republički fond zdravstvenog osiguranja ih po pravilu ne finansira. Izuzimaju se preventivne stomatološke i profilaktičke mere za prevenciju bolesti usta i zuba kod trudnica i dece do navršениh 18 godina života ili do kraja školovanja, a najkasnije do navršениh 26 godina života. Podaci pokazuju da 27,7% građana koristi privatnu praksu, ali ovaj udeo je viši među najobrazovanijima (43,0%) i građanima sa višim socioekonomskim statusom (42,8%) (Milić, 2019: 96) U odnosu na prethodno Istraživanje zdravlja iz 2013. godine, došlo je do značajnog povećanja broja građana koji koriste usluge privatne prakse u gotovo svim oblastima medicine u kojima pacijenti imaju svog izabranog lekara, od opšte medicine, preko pedijatrije, do ginekologije.

Grafikon 4.13.
Domaći privatni izdaci za zdravstveno osiguranje, u %



Izvor: The World Bank, 2022

Na visok udeo privatnih izdataka za zdravstvo utiču i drugi faktori, kao što je plaćanje participacije i lekova. U Srbiji, starije osobe ne mogu da se oslobode plaćanja obavezne participacije u zdravstvu (koja podrazumeva plaćanje za preglede, po kutiji leka ili bolničkom danu) samo na osnovu godina, ali mogu ukoliko imaju primanja po članu porodice ispod utvrđenog materijalnog cenzusa, ukoliko su zdravstveno osigurani kao socijalna kategorija (bez penzije i drugih materijalnih davanja i članova porodi-

ce ili ako imaju priznato pravo na novčanu naknadu za pomoć i negu drugog lica). Takođe, ukoliko osoba ima određenu bolest, tada participaciju ne plaća samo za preglede i lečenje konkretne bolesti po osnovu koje je oslobođena plaćanja. Analize pokazuju da 85% penzionera kupuje lekove po punoj ceni. Ovo predstavlja izuzetno veliki postotak uzimajući u obzir visinu penzija i postojanje hroničnih bolesti u populaciji penzionera (Lekić, 2020: 42). Načelno govoreći, participacija u iznosu od 50 dinara za pregled ili kutiju leka nije veliki trošak, ali za starije ljude, sa više hroničnih bolesti i nekoliko lekova u obaveznoj terapiji, ipak predstavlja veliko finansijsko opterećenje, pogotovo ako imaju niske prihode.

Da bi osiguranik ostvario pravo na oslobađanje od plaćanja participacije za sebe i članove svoje porodice, neophodno je da Republičkom fondu za zdravstveno osiguranje podnese zahtev za oslobađanje od plaćanja participacije, kao i dokaze o visini svojih i prihoda ostalih članova porodice. Na tom putu mogu naići na brojne prepreke: procedura je, sasvim izvesno, komplikovana i teška za starije osobe, prikupljanje svih potrebnih informacija i formulara može biti naporno, a mnogi stari i teško pokretni nemaju nikog ko bi to mogao da uradi umesto njih.

Privatna izdvajanja za zdravstvenu zaštitu mogu da ugroze materijalni standard domaćinstva. U ovakvoj situaciji, koristi se indikator pod nazivom *katastrofalna izdvajanja za zdravstvo* (engl. *catastrophic health care expenditures*). Kada direktna plaćanja za zdravstvenu zaštitu pređu nivo od 40% prihoda ili potrošnje, pojedinac ili porodica suočavaju se sa katastrofalnim izdvajanjima za zdravstvo. U Srbiji ne postoje noviji podaci, ali *Istraživanje o životnom standardu* iz 2007. godine pokazuje da se 2,4% stanovnika suočava sa ovom situacijom, dok 2% stanovnika pada ispod linije apsolutnog siromaštva usled izdvajanja za zdravstvo (Arsenijević *et al.*, 2014:22). U ovom pogledu, u posebno lošem položaju nalaze se velika domaćinstva, hronični bolesnici i oni koji svoje zdravstveno stanje označavaju kao loše. S druge strane, osobe u braku, zaposleni i stanovnici ruralnih sredina manje su izloženi katastrofalnim izdvajanjima za zdravstvo (Arsenijević *et al.*, 2014:21).

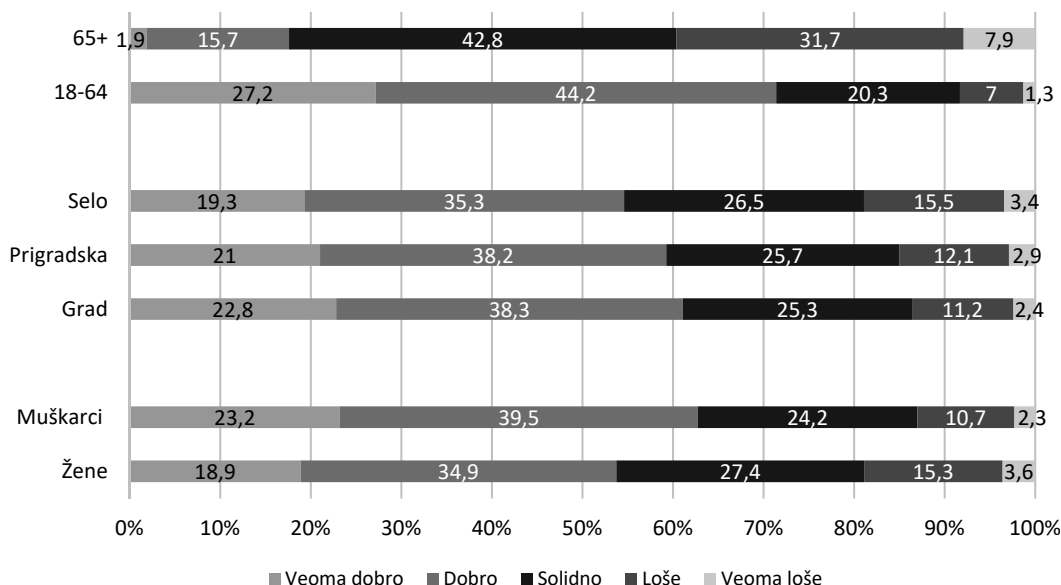
Povezanost siromaštva i zdravlja i pristupa zdravstvenoj zaštiti

Siromašni ocenjuju svoje zdravlje kao lošije i imaju teži pristup zdravstvenoj zaštiti. Dakle, kada govorimo o vezi između zdravlja i siromaštva, mi govorimo o veoma direktnoj i dvosmernoj vezi dva aspekta života pojedinaca i porodica i dve grupe javnih politika.

U okviru SILC metodologije, pristup zdravlju se prati preko troškova za zdravstvenu zaštitu, odnosno opterećenosti kućnog budžeta troškovima zdravstvene zaštite i teškoća u pristupu zdravstvenim uslugama. Istraživanjem se meri i subjektivni zdravstveni status stanovništva. Podaci se razvrstavaju prema različitim karakteristikama pojedinaca, pa je moguće pratiti razlike u subjektivnom zdravlju prema starosti, između stanovništva u gradskim, prigradskim i seoskim područjima, prema polu i slično, ali ne i prema rizicima od siromaštva.

U grafikonu 4.12 prikazani su upravo ovi podaci, pa se mogu sagledati razlike između grupa stanovništva. Kao što se može očekivati, punoletno stanovništvo radnog uzrasta (18–64) pokazuje mnogo bolje karakteristike u pogledu zdravstvenog statusa nego starije stanovništvo (65+). One se ispoljavaju preko znatno većeg udela onih koji svoje zdravlje ocenjuju kao veoma dobro i dobro u kategoriji stanovništva starog 18–64 nego u kategoriji starijeg stanovništva, uz istovremeno znatno manje učešće onih koji svoje zdravlje ocenjuju kao loše ili veoma loše. Iz grafikona se može primetiti i da gradsko stanovništvo u proseku ocenjuje svoje zdravlje bolje nego prigradsko i seosko, a muškarci bolje nego žene.

Grafikon 4.14.
Zdravstveni status stanovništva starog 18 i više godina prema starosti, polu i stepenu urbanizacije, Srbija 2019, u %

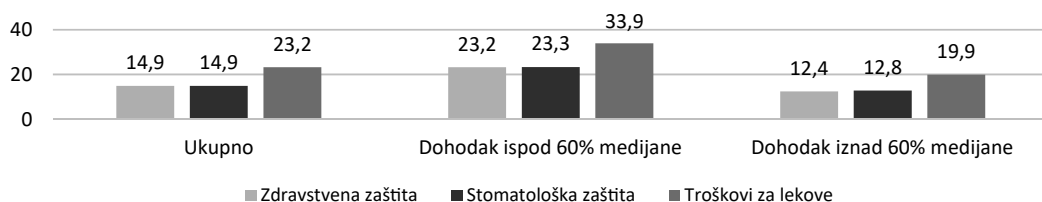


Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_lvhl

Kao što se može i očekivati, troškovi za zdravstvenu zaštitu mnogo više opterećuju pojedince koji žive u domaćinstvima sa dohotkom ispod praga siromaštva (60% medijane nacionalnog ekvivalentnog dohotka) nego pojedince koji žive u domaćinstvima sa dohotkom iznad praga siromaštva. Gotovo petina osoba suočenih sa rizicima od siromaštva trpi finansijsko opterećenje zbog zdravstvene i stomatološke zaštite, a tek oko 12% onih koji nisu suočeni sa rizicima siromaštva. Još veće opterećenje prave troškovi za lekove, koji opterećuju trećinu lica koja žive u domaćinstvima suočenim sa rizikom od siromaštva i gotovo petinu lica iz domaćinstava koja nisu suočena sa rizicima od siromaštva.

Grafikon 4.15.

Osobe sa visokim finansijskim opterećenjem zbog zdravstvene zaštite, prema tipu zdravstvene zaštite i rizicima od siromaštva, Srbija 2019, u %

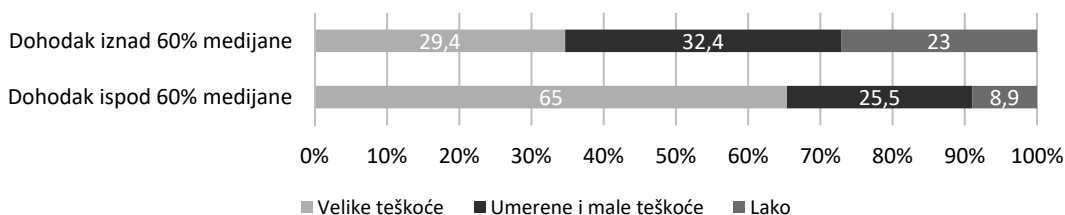


Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_hch01

Razlike između osoba izloženih rizicima od siromaštva i onih koji se ne suočavaju sa takvim rizicima, prisutne su i u pogledu stepena teškoće koju su iskusili u pokušaju da dobiju usluge zdravstvene zaštite. Gotovo dve trećine osoba iz domaćinstava pod rizikom od siromaštva prijavilo je velike teškoće u ostvarivanju zdravstvene zaštite, a još četvrtina umerene i male teškoće, što je znatno više nego među osobama koje ne žive u rizicima od siromaštva (grafikon 4.16).

Grafikon 4.16.

Osobe koje su koristile usluge zdravstvene zaštite prema stepenu teškoće da dobiju usluge i riziku od siromaštva



Izvor: RZS i Eurostat, šifra: ilc_hch01

Zdravi stilovi života i preventivne mere

Odrednice zdravlja čine različiti lični, društveni, ekonomski i faktori okruženja koji određuju naše zdravlje (Tabela 4.7).

Tabela 4.7.
Odrednice zdravlja

OSNOVNE ODREDNICE ZDRAVLJA				
Stalne	Socio-ekonomske	Životna sredina	Životni stilovi	Dostupnost javnih usluga
Genetski kod	Siromaštvo	Stanovanje	Ishrana	Zdravstvena zaštita
Pol ⁹⁸	Zaposlenost	Kvalitet vazduha	Pušenje	Socijalna zaštita
Starost	Obrazovanje	Kvalitet vode	Fizička aktivnost	Transport
	Socijalna isključenost	Odlaganje otpadnih materija	Seksualno ponašanje	
	Socijalno okruženje		Alkohol	

Izvor: Priručnik za strateško planiranje javnog zdravlja na lokalnom nivou „Mapa puta“ (Mijović *et al.*, 2017: 21).

Istraživanje Centra za kontrolu bolesti u Atlanti pokazalo je da je poslednjih dvadeset godina uticaj različitih faktora na zdravlje nepromenjen. Na to da li ćemo biti zdravi ili ne, u manjoj meri utiče *sistem zdravstvene zaštite* (10%); slede *nasleđe* (18%) i *životna sredina* (19%). Najveći uticaj na zdravlje imaju faktori koji se odnose na ponašanje prema zdravlju, odnosno *zdravi* ili *nezdravi stilovi života* (53%). Mogućnost za prihvatanje i primenu zdravih stilova života u velikoj meri je određena položajem pojedinca na socijalnoj lestvici, obrazovanjem i pripadnošću određenoj socijalnoj grupi. Siromašni ljudi su obično manje obrazovani, imaju brojne faktore rizika po zdravlje, bolesniji su i žive kraće u odnosu na ljude sa višim socio-ekonomskim statusom (Mijović, 2017:21).

Prema podacima Istraživanja zdravlja stanovništva iz 2019. godine, u Srbiji su veoma rašireni nezdravi stilovi života. Kao što je poznato iz naučnih istraživanja već više od pola veka, *pušenje* povećava rizik od srčanog udara, oboljenja perifernih krvnih sudova i povišenog krvnog pritiska, raka pluća i grkljana. Uprkos dobro dokumentovanim negativnim posledicama pušenja, u Srbiji je upotreba

98 Promena pola u matičnoj knjizi rođenih primenjuje se od 1. januara 2019. godine, kada je počela primena Zakona o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama (*Sl. glasnik RS*, br. 47/2018).

duvana veoma raširena i predstavlja jedan od najzastupljenijih faktora rizika. Istraživanje 2019. godine je pokazalo da je u trenutku istraživanja oko trećine populacije starije od 15 godina pušilo duvanske proizvode (31,9%). Takođe, procenat pušača je nešto veći u populaciji sa najnižim primanjima domaćinstva (Milić, 2019: 68).

Slično tome, *upotreba alkohola* je povezana sa povećanim rizikom od nastanka bolesti srca i krvnih sudova, moždanog udara i ciroze jetre. Prema podacima Istraživanja zdravlja, 50,7% stanovništva u 2019. godini nije konzumiralo alkohol, a upotreba alkohola kao svakodnevna pojava bila je prisutna kod 3,1% stanovništva, što predstavlja smanjenje u odnosu na 2013. godinu (4,7%) (Milić *et al.*, 2021, 73).

Poslednji faktor rizika koji ćemo pomenuti je *gojaznost* koji se meri indeksom telesne mase (izračunava se kao odnos telesne težine i kvadrata visine). Prema ovom kriterijumu, 2019. godine više od polovine stanovnika Srbije bilo je prekomerno uhranjeno (57,1%), od čega je 36,3% bilo predgojazno, a 20,8% gojazno. Viši procenat gojaznih zabeležen je kod siromašnih, najmanje obrazovanih i stanovnika seoskih naselja (Milić *et al.*, 2021:58).

Ovakvi stilovi života tesno su povezani sa *povišenim zdravstvenim rizicima* koji nekada imaju smrtni ishod koji je moguće prevenirati. Strategija javnog zdravlja ukazuje da najvećem opterećenju bolestima doprinose hronične nezarazne bolesti i udruženi faktori rizika.⁹⁹ Primera radi, više od polovine svih smrtnih ishoda bila je posledica bolesti krvnih sudova (51,6%), a petina kancera (21,7%) (Jovanović, ur., 2020: 45). Standardizovana stopa smrtnosti je indikator koji pokazuje broj smrtnih ishoda od pojedinih bolesti na 100.000 stanovnika starosti do 64 godine. Podaci Svetske zdravstvene organizacije pokazuju da su u odnosu na EU visoke stope smrtnosti od hroničnih nezaraznih bolesti, kao što su ishemične bolesti srca (stopa smrtnosti u Srbiji je prema poslednjim dostupnim podacima za 2015. godinu bila 24, a u EU 16); cerebrovaskularne bolesti (17 u Srbiji, 7 u EU); maligne neoplazme, odnosno kanceri (96 u Srbiji naspram 63 u EU) itd. Standardizovana stopa smrtnosti za vodeće hronične nezarazne bolesti kod stanovništva dobi 30–69 godina, na 100.000 stanovnika, u 2015. godini u Republici Srbiji bila je 481, što je gotovo dva puta više nego u EU, gde je ista vrednost iznosila 273 (uporedite podatke *European Health for All Databases* na internet stranici Svetske zdravstvene organizacije).

U Republici Srbiji sprovode se brojne mere i programi čiji je cilj prevencija bolesti i promocija zdravih stilova života. Na nivou

99 Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji 2018–2026, *Sl. glasnik RS*, br. 61/2018, str. 5.

države doneti su brojni zakoni koji obezbeđuju okvir za zaštitu zdravlja stanovništva i promociju zdravih stilova života. Među njima su posebno važni oni kojima se uvode zabrane prodaje i reklamiranja alkohola i duvanskih proizvoda: zabrana pušenja u javnim i radnim prostorijama,¹⁰⁰ zabrana reklamiranja cigareta, dok oprema za izlaganje duvanskih proizvoda ne sme da bude prijemčiva deci i maloletnicima,¹⁰¹ zabrana reklamiranja dela alkoholnih pića (sa sadržajem alkohola većim od 20%) i zabrana reklamiranja u blizini škola i zdravstvenih ustanova namenjenih maloletnicima,¹⁰² zabrana prodaje alkoholnih pića i cigareta maloletnicima¹⁰³ itd. Pored aktera na državnom nivou (kao što su ministarstva), različite aktivnosti usmerene na promociju zdravih stilova života sprovode lokalne samouprave, škole, domovi zdravlja, Crveni krst i udruženja građana i drugi akteri na lokalnom nivou.

Važan aspekt zdravlja predstavlja seksualno i reproduktivno zdravlje. Upotreba kontracepcije i planiranje porodice su važne ne samo sa stanovišta zdravlja žena već i sa stanovišta kontrole nad životnim uslovima, odlučivanja o tome kada će se roditi dete, koliko dece se želi i slično. Trudnoća i roditeljstvo zahtevaju brojne resurse žena – biološke, ekonomske, znanje, veštine, vreme, energiju, posvećenost i zato je uvremenjivanje trudnoće veoma važno za ukupno blagostanje žena. Rano rađanje deteta i rani brak najčešće isključuju žene iz obrazovanja i one ne uspevaju da nadoknade propušteno, te u kasnijim fazama života bivaju sistematski isključene i sa tržišta rada. Zbog toga propuštaju zaradu i ekonomsku samostalnost, a u starijem dobu i penziju i sa njom povezane oblike sigurnosti i zaštite. Iz perspektive deteta, zdravstvena zaštita majke tokom trudnoće i nakon porođaja važan je uslov zdravlja i blagostanja deteta u najranijem uzrastu.

Prema podacima MICS istraživanja iz 2019. godine (RZS, UNICEF, 2020) u opštoj populaciji žena starih 15–49 godina 99,6% je upoznato sa nekim od savremenih metoda kontracepcije, a 98,5% sa nekim od tradicionalnih metoda. U proseku žene znaju za 10,6 različitih metoda kontracepcije. Među ženama ove starosti koje se nalaze u braku ili vanbračnoj zajednici 8,8% ne zadovolja-

100 Zakon o zaštiti stanovništva izloženosti duvanskom dimu, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010.

101 Zakon o oglašavanju, čl. 50 i dalje, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 52/2019.

102 Zakon o oglašavanju, čl. 46 i dalje, *Sl. glasnik RS*, br. 6/2016 i 52/2019.

103 Zakon o zaštiti potrošača, čl. 24, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2014, 6/2016 – dr. zakon i 44/2018 – dr. zakon

va potrebu za kontracepcijom. U tom pogledu nisu prisutne značajne razlike između žena prema ekonomskom statusu merenom preko kvintila indeksa blagostanja – kod žena iz najsiromašnijih domaćinstava 9,9% ima nezadovoljenu potrebu za kontracepcijom a kod žena iz najbogatijih domaćinstava 9,5%. Razlike su vidljive, međutim, u pogledu vrste kontracepcije koju koriste žene različitog ekonomskog statusa. Dok među ženama iz najsiromašnijih domaćinstava svega 17,5% koristi neku od modernih metoda kontracepcije, koje su i pouzdanije, među ženama iz najbogatijih domaćinstava takve metode koristi 38,2% žena. Ipak, i dalje je upotreba modernih sredstava kontracepcije generalno relativno niska, a većina žena se i dalje opredeljuje za tradicionalne metode. Jedna od najvažnijih posledica takve upotrebe kontracepcije jesu i visoke stope namernih prekida trudnoće. Prema podacima MICS-a ukupna stopa indukovanih abortusa (TIAR)¹⁰⁴ tokom života u 2019. godini iznosila je 189 na 1.000 žena. U tom pogledu veoma su izražene razlike između žena različitog ekonomskog statusa. Ova stopa među ženama iz najsiromašnijih domaćinstava iznosi 373, a među ženama iz najbogatijih domaćinstava 126. Svaka deseta žena ovog uzrasta imala je makar jedan indukovani abortus.

Podaci MICS-a iz 2019. godine pokazuju da 84,2% žena u opštoj populaciji i 67,7% žena koje žive u romskim naseljima samostalno donose odluke zasnovane na informacijama o seksualnim odnosima, upotrebi kontracepcije i brizi za reproduktivno zdravlje. Razlike su prisutne u zavisnosti od obrazovanja žena i materijalnog statusa (tabela 4.8).

Nepovoljnija je situacija među ženama koje žive u romskim naseljima. Iako je većina ovih žena upoznata sa nekim od savremenih (96,6%) ili tradicionalnih metoda (92,7%), one su u proseku upoznate sa nešto manjim brojem različitih vrsta kontracepcije (6), znatno ređe se konsultuju sa lekarom ili ginekologom o kontracepciji i češće imaju nezadovoljenu potrebu za kontracepcijom (13,8%), te ređe koriste moderne metode kontracepcije, bez obzira na razlike u ekonomskom statusu. I stopa indukovanih abortusa je značajno veća među ženama iz ove grupe – 763 na 1.000 žena, a 27,8% žena iz ove grupe imalo je bar jedan indukovani abortus.

104 To je stopa namerno izazvanih abortusa, nasuprot spontanim abortusima. Računa se kao broj abortusa na 1.000 žena u fertilnom periodu (15 do 44 godine, nekada do 49 godina). Računa se u jednom referentnom periodu, na primer tokom jedne godine.

Tabela 4.8.

Udeo žena starosti 15–49 godina koje samostalno donose odluke zasnovane na informacijama o seksualnim odnosima, upotrebi kontracepcije i brizi za reproduktivno zdravlje, 2019, u %

		Srbija	Romska naselja
Ukupno		84,2	67,7
Tip naselja	Gradska	89,9	67,2
	Ostala	81,8	68,8
Starost	15–19	(*)	57,8
	20–24	83,2	70,3
	25–29	84,2	74,8
	30–34	89,7	73,3
	35–39	90,7	70,4
	40–44	85,1	68,9
	45–49	73,6	51,7
Obrazovanje	Osnovno ili bez obrazovanja	76,8	59,8
	Srednje	82,8	68,4
	Visoko	88,5	71,7
Kvintili indeksa blagostanja	Najsiromašniji	77,2	61,9
	Drugi	83,0	70,5
	Srednji	83,3	65,3
	Četvrti	87,7	69,5
	Najbogatiji	86,2	70,3

Izvor: Babović, 2020

Javno zdravstvo je, slično obrazovanju i tržištu rada, polje izrazitih društvenih nejednakosti. One se ogledaju u nejednakom pristupu zdravstvenom osiguranju i zdravstvenim uslugama za različite segmente društva. Načelno, srednji i viši socio-ekonomski

slojevi bolje su pokriveni zdravstvenim osiguranjem i češće koriste zdravstvene usluge. Stepenn pokrivenosti zdravstvenim osiguranjem posebno je nizak za stanovnike sela i romskih naselja. Kada je reč o zdravstvenim uslugama, prepreke na koje građani nailaze su raznovrsne, od udaljenost zdravstvenih centara, njihove preopterećenosti i dugih redova prilikom čekanja za određene medicinske usluge, do participacija koja je za neke korisnike mogu predstavljati visok izdatak.

Nedostupnost javnih usluga zdravstvene zaštite i dostupnost privatnih zdravstvenih usluga dovodi do visokih privatnih izdataka za zdravstvenu zaštitu. Privatna potrošnja na zdravstvenu zaštitu i izdaci iz džepa znatno su veći nego u mnogim zemljama i EU i regiona. Privatno finansiranje zdravstvenih usluga nastalo je kao posledica nemogućnosti zdravstvenog sistema da efikasno udovolji svim potrebama. Na visok udeo privatnih izdataka za zdravstvo utiču i drugi faktori, kao što je plaćanje participacije i lekova.

Siromašni ocenjuju svoje zdravlje kao lošije i imaju teži pristup zdravstvenoj zaštiti. Oni se češće suočavaju sa katastrofalnim izdacima za zdravstvo, ne mogu da plate privatne zdravstvene usluge ili privatno zdravstveno osiguranje, te zato i ređe koriste zdravstvene usluge. Tako se i u okvirima javnog zdravstvenog sistema uočava začarani krug siromaštva i socijalne isključenosti: siromašni imaju teži pristup zdravstvenim uslugama i osiguranju, imaju lošije zdravstvene navike i manje koriste zdravstvene usluge, a, kao posledica toga, njihovo zdravlje je lošije.

ZAKLJUČAK

Fenomeni siromaštva i socijalne isključenosti predstavljaju jedno od središnjih pitanja društvene integracije. Stoga ne čudi što su sa ulaskom u moderno doba, razvojem industrijskog kapitalizma i jačanjem veberovski shvaćene racionalne vlasti, koja je upravljane državama i društvima sve više temeljila na javnim politikama koje se oslanjaju na činjenice, rastao i značaj pridavan pitanjima siromaštva i socijalne isključenosti. Motivi najčešće (bar za vladajuće elite i politike) nisu bili altruistički, niti motivisani poimanjem socijalne pravde kakvo će se razviti u pristupima poput Roulsovog ili Senovog tek u poslednjoj trećini 20. veka, već praktičnim interesima vladajućih grupacija ili klasa, te donosioca politika. Pitanje suzbijanja siromaštva i unapređivanja socijalne uključenosti iz ovih interesnih perspektiva je primarno bilo pitanje zdrave i kvalitetne radne snage koja treba da snabdeva mašineriju kapitalističke proizvodnje u doba rane industrijalizacije ili masovno, kupovno sposobno tržište potrošača koje je opet trebalo da povećava tražnju za proizvodima te mašinerije u doba masovne proizvodnje. Politike i mere usmerene prema siromašnima, više su predstavljale mere kritične intervencije, onda kada bi ugrozile funkcionalnost takvog sistema.

Razvoj država blagostanja nakon drugog svetskog rata u tom pogledu predstavlja revolucionarnu društvenu promenu. Iako se najčešće u kontekstu revolucionarnih promena govori o političkim ili tehnološkim radikalnim promenama, stvaranje evropskih država blagostanja predstavljalo je jednu vrstu socijalne revolucije u shvatanju načina na koji se uspostavlja temeljni društveni ugovor o tome ko, na koji način i u kojoj meri u određenom društvu brine o različitim socijalnim rizicima i stvara uslove da se pojedinci i različite društvene grupe zaštite od siromaštva, te da im se omogući pristup ključnim institucijama i društvenim resursima koji omogućavaju i individualni i društveni razvoj. Temeljeći se na specifičnom „klasnom ugovoru“, odnosno sistemu odnosa između ključnih društvenih klasa utemeljenom na specifičnom sistemu proizvodnih odnosa, istorijskim korenima i tradicijama eksperimentisanja sa sistemima osiguranja od socijalnih rizika, te specifičnih

političkih ideologija, konstituišu se i razvijaju države blagostanja različitih modela, koje uz različite pristupe u središte javnih politika postavljaju socijalne politike. Ove socijalne politike shvataju se istovremeno i kao politike socijalnih investicija (posebno u oblasti obrazovanja, zdravlja, zapošljavanja, programa integracije migranata i sličnih programa koji doprinose razvoju ljudskih resursa), a ne samo kao politike osiguranja i zaštite od socijalnih rizika (što su najčešće politike socijalne zaštite). Zlatno doba država blagostanja završava se sa prodorom neoliberalnog kapitalizma i do tada najvećim zamahom globalizacije, pa od 1980ih počinje transformacija ili opadanje država blagostanja, ali značaj socijalnih politika u kontekstu razvojnih procesa, i dalje ostaje vidljiv. Evropske integracije dovode do izvesne konvergencije u režimima blagostanja, ali razlike između evropskih država blagostanja i dalje ostaju izražene. Odsustvo interesa ili neuspeh da se EU integracije realizuju i kroz stvaranje socijalne EU, a ne samo kao ekonomske i političke zajednice sa ozbiljnim demokratskim deficitom, važan je dezintegrativni faktor u sadašnjim tokovima oblikovanja EU prostora i njenoj spoljnoj politici.

U ovakvom međunarodnom kontekstu Srbija ne pokazuje originalnost u pristupu siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Marginalizacija pitanja siromaštva i socijalne isključenosti vidi se u nedostatku jedne integrisane politike usmerene prema ovom aspektu društva, izostanku fokusa na grupe u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u važnim sektorskim politikama ili njihovom načelnom prepoznavanju uz izostanak efektivnog sprovođenja mera koje bi unapredile socijalnu uključenost tih grupa.

Značajan napredak ostvaren je u pogledu mogućnosti praćenja položaja i specifičnih problema različitih grupa. Podaci ukazuju da je situacija nepovoljna, te da se u kontekstu rastućih ekonomskih i društvenih nejednakosti veliki broj društvenih grupa suočava sa značajnim teškoćama u ostvarivanju uslova života koji nisu obeleženi siromaštvom, deprivacijom ili isključivanjem iz pojedinih sfera društvenog života. Obrasci socijalnih rizika i isključivanja se razlikuju između društvenih grupa. Kada se ovi rizici siromaštva i isključivanja posmatraju iz različitih perspektiva, kao u kaleidoskopu, mogu se primetiti različiti obrasci. Jedan od obrazaca može se sagledati kroz perspektivu životnih tokova. Deca i mladi su u povećanom riziku od siromaštva, što znači da njihovo prisustvo u domaćinstvima, odnosno, porodicama povećava rizike od siromaštva tih domaćinstava (porodica), kao i njihove individualne rizike. Sa takvim rizicima oni se uključuju u važne sfere života koje im omogućavaju razvoj i definišu šanse da u kasnijim fazama života ostvare adekvatnu zaštitu od siromaštva. Rizici su prisutni u svim

ključnim životnim tranzicijama, pri uključivanju u sistem ranog obrazovanja, pa u sistem obrazovanja koji nudi više od obaveznog osnovnog obrazovanja, iz koga „ispadaju“ pojedine društvene grupe (na primer deca iz romskih naselja, seoskih sredina, mladi muškarci koji češće nego mlade žene odlučuju da ne nastave školovanje nakon srednje škole). Rizici su prisutni i u tranziciji mladih iz obrazovnog sistema na tržište rada, obeleženi često odloženim zaposlenjem, češćim radom u prekarnim uslovima nego „odrasla“ radna snaga (neformalno, privremeno, nisko plaćeno), a oni su još veći ako su u pitanju mlade žene, pogotovo one koje paralelno sa tranzicijom na tržište rada ulaze i u tranziciju prema braku i materinstvu. U društvu odlikovanom i dalje rasprostranjenim patrijarhalnim normama i slabim uslugama podrške porodici, one često moraju da biraju između karijere i porodice. Rizici ne prestaju i ni u srednjem dobu, povezani su sa mogućnostima gubitka posla i nedovoljno efikasnim programima aktivnog zapošljavanja, posebno za stariju radnu snagu (45+), kao i sa rizicima povezanim sa zdravljem, u uslovima kada zdravstveni sistem pati od krupnih nedostataka u mogućnostima da pruži blagovremene dijagnostičke i terapijske usluge. Prelazak u starije doba obeležen je obrascima isključivanja iz sfere ekonomskih aktivnosti, za mnoge i socijalnih aktivnosti i mreža a nedostatak usluga dugotrajne nege umanjuje značajano kvalitet života i mogućnost socijalnog uključivanja starijih osoba.

Ako se perspektiva promeni, pa se pažnja usmeri na obeležja društvenih grupa koja mogu povećavati rizike od siromaštva ili isključivanja, bilo zbog dugotrajnih strukturnih nejednakosti, diskriminacije ili drugih osnova, onda je slika o stanju u Srbiji takva da ukazuje da sistem socijalne integracije pati od višestrukih i temeljnih slabosti. Sa povećanim rizicima sreću se oni previše mladi ili stari, oni koji ne pripadaju nacionalnoj većini, osobe koje žive sa nekim oblikom invaliditeta ili hronične bolesti, osobe koje žive u ruralnim, zapostavljenim područjima, osobe koje nemaju „dovoljno“ obrazovanja, ili čija je pripadnost, odnosno identitet određen nekim drugim oblikom manjinske pripadnosti (poput LGBTI grupa), osobe sa migracionim iskustvima. U svakom slučaju, slika o siromaštvu i socijalnoj isključenosti pokazuje na jednu veoma složenu stvarnost, koja se u uslovima nepovoljnih ekonomskih i političkih trendova na domaćem i međunarodnom terenu samo dalje usložnjava i za koju su potrebne adekvatne i efektivne politike.

Savremene socijalne politike, međutim, nemaju potencijal da ovako složenu stvarnost uredi na način koji vodi društvenom razvoju i blagostanju društvenih grupa. Njih odlikuje fragmentacija (podsistemi se tretiraju odvojeno, kroz sektorske politike, bez

adekvatne povezanosti, pojedine grupe su predmet posebnih politika, ali ne postoji integrisana politika socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva), formalizacija (mnoge politike se donose samo da bi se obezbedio pristup IPA ili drugim fondovima, bez adekvatne implementacije) i nedelotvornost (malobrojne politike uopšte nisu bile predmet provere efektivnosti i uticaja, a one koje su tome bile izložene pokazuju uglavnom niska postignuća). Iznad svega, aktuelne politike odražavaju odsustvo upravljanja društvom i razvojem društva utemeljenim na dogovoru između različitih društvenih grupa. Autoritarni, odnosno autokratski sistem upravljanja javnim politikama obeležen je hibridnom vizijom razvoja zasnovanog na egzogenom investicionom kapitalizmu i reaktivnoj socijalnoj zaštiti ad hoc merama koje treba brzo da koriguju nastale probleme (na primer jednokratna široka davanja, periodični dodaci na penzije i sl.). U takvom kontekstu javnih politika, socijalne politike nisu postavljene kao prioritetne, niti su oblikovane na način koji indukuje socijalne investicije za jedan socijalno održivi razvoj.

Detaljna analiza socijalnih politika pokazuje kako su se one razvijale pod spoljašnjim ideološkim uticajima. Politike u oblasti zapošljavanja, socijalne zaštite ili obrazovanja počivaju na nizu pretpostavki vladajuće globalne neoliberalne ideologije. To se odnosi na ideje individualizacije, privatizacije i marketizacije, koje su preoblikovane specifičnim lokalnim faktorima, kao što je uticaj javnog sektora i srednjih slojeva. U takvim okolnostima, i srpska država blagostanja razvijala se na osnovama svog bizmarkovskog i južnoevropskog nasleđa i transformisala se u jedan hibridni ili nekongruentni režim.

ZAHVALNOST

Ova knjiga napisana je i objavljena u okviru edicije Erasmus + projekta razvoja kapaciteta u visokom obrazovanju pod nazivom „Kratki kursevi u oblasti kreiranja i analiza javnih politika“ (PPMA). Međutim, njen nastanak je povezan i sa razvojem onlajn kursa o socijalnom uključivanju kroz partnersku inicijativu SeConS – grupe za razvojnu inicijativu i Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Stoga zahvalnost dugujemo kolegijalnoj podršci i doprinosima članovima Tima za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje, njihovim sugestijama i materijalima koji su omogućili da priča o primeni politika dobije ljudska lica. Pored toga, posebnu zahvalnost dugujemo dr Željki Stamenković sa Medicinskog fakulteta za korisne komentare i sugestije i Jovani Čvorić iz SeConS-a koja nam je pomogla u tehničkom sređivanju teksta i prikupljanju podataka.

LITERATURA

- Adăscăliței, Dragoș, Jason Heyes (2021). "Labor markets in post-crisis Europe: liberalisation, deregulation, precarisation", u: Greve, Bent (ed.). *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*, Edward Elgar, str. 344–360.
- Aleksić, Dragan (2020). *Tržište rada niskih zarada – Efekti u primeni minimalnih zarada i nejednakost zarada u Srbiji*. Doktorska disertacija, Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Aleksić, Dragan, Mihail Arandareko, Galjina Ognjanov (2020). *Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020. godine*. Beograd: Fondacija za razvoj ekonomske nauke.
- Amenta, Edward (2005). "State-Centered and Political Institutional Theory: Retrospect and Prospect" u: Janoski, Thomas *et al.* (eds.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies, and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Apple, Michael W. (1993). "The Politics of Official Knowledge: Does a National Curriculum Make Sense?" *Teachers College Record* 95(2): 222–241.
- Apple, Michael W. (2004). "Creating difference: Neo-Liberalism, Neo-Conservatism and the Politics of Educational Reform", *Educational Policy* 18 (1): 12–44.
- Arandarenko, Mihail (2011). *Tržište rada u Srbiji: trendovi, institucije, politike*. Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
- Arandarenko, Mihail (2018). Izazovi tržišta rada i zaposlenosti u Srbiji u XXI veku, u: Kostić, Aleksandar (ur.). *Ekonomija: zaposlenost i rad u Srbiji u XXI veku*. Beograd: SANU, str. 17–43.
- Arandarenko, Mihail (2022). „Migracije, kvalifikacije i tržište rada“, u: Danilo Vuković (ur.) *Izveštaj o ljudskom razvoju: Ljudski razvoj kao odgovor na demografske promene*. Beograd: UNDP, str. 97–117.
- Arandarenko, Mihail, Vladimir Vukojević (2008). "Labor Costs and Labor Taxes in the Western Balkans", u: Bredenkamp, C., Gagnolati, M., Ramljak, V. (eds.), *Enhancing Efficiency and Equity: Challenges and reform opportunities facing health and pension systems in the Western Balkans*. The World Bank, str. 119–161.

- Arsenijević, Jelena, Milena Pavlova, Wim Groot (2014). "Measuring the catastrophic and impoverishing effect of household health care spending in Serbia". *Social Science & Medicine* 78: 17–25.
- Asenjo, Antonia, Clemente Pignatti (2019). *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*. Geneva: ILO. Dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_723778.pdf
- Atkinson, Anthony, Anne-Catherine Guio, Eric Marlier (eds.) (2017). *Monitoring Social Inclusion in Europe*. Luxembourg: Eurostat.
- Babović, Marija, Olivera Vuković (2008). *Žene na selu kao pomažući članovi domaćinstva: položaj, uloge i socijalna prava*. Beograd: UNDP. Dostupno na: <http://www.secons.net/publications.php?p=94>.
- Babović, Marija (ur.) (2010). *Izazovi nove socijalne politike. Socijalna uključenost u EU i Srbiji*. Beograd: SeConS.
- Babović, Marija (2010). *Rodne ekonomske nejednakosti u komparativnoj perspektivi: EU i Srbija*. Beograd: SeConS, ISIFF. Dostupno na: <https://secons.net/wp-content/uploads/2022/01/41-Rodne-ekonomske-nejednakosti-u-komparativnoj-perspektivi-Evropska-unija-i-Srbija.pdf>.
- Babović, Marija, Katarina Veličković, Stefan Stefanović, Nataša Todorović, Milutin Vračević (2018). *Socijalna uključenost starijih osoba (65+) u Srbiji*, Crveni krst Srbije, Beograd. Dostupno na: <https://www.redcross.org.rs/sr/resursi/%C5%A1tampane-publikacije/socijalna-uklju%C4%8Denost-starijih-osoba-65plus-u-srbiji/>.
- Babović, Marija (2019). *Zatvaranje kruga: položaj žena na tržištu rada na početku i kraju karijere*. SeConS, Žene na prekretnici. Beograd. Dostupno na: http://www.zenenaprekretnici.org/wp-content/uploads/2019/11/Polozaj-zena-na-trzistu-rada_FINAL-1.pdf.
- Babović, Marija (2020). *Izveštaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja do 2030. godine u Republici Srbiji*. Beograd: RZS.
- Barr, Nicholas (ed.) (2005). *Labor Market and Social Policy in Central and Eastern Europe, World Bank*. Dostupno na: <https://elibrary.world-bank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-6119-8>.
- Baucal, Aleksandar (2012). *Ključne kompetencije mladih u Srbiji u PISA 2009 ogledalu*. Beograd: Institut za psihologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- Beaudoin, Steven, M. (2006). *Poverty in World History*. London: Routledge.
- Beckmann, Andrea, Cooper, Charlie. Hill, Dave (2009). "Neoliberalization and managerialization of 'education' in England and Wales – A Case for Reconstructing Education." *Journal for Critical Education Policy Studies* 7 (2): 311–345.

- Benda, Luc, Menno Fenger, Ferry Koster, Romke Van der Veen (2017). "Social Investment Risks?: An Explorative Analysis of New Social Risks in the Social Investment State." *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy* 8 (2): 25–42.
- Bjegović Mikanović, Vesna, Milena Vasić, Dejana Vuković, Janko Janković, Aleksandra Jović Vraneš, Milena Santrić Milićević, Zorica Terzić Šupić, Cristina Hernández Quevedo (2019). "Serbia: Health System Review". *Health Syst Transit*, 21, i 211.
- Blagojević Hjuson, Marina (2013). *Rodni barometar u Srbiji: razvoj i svakodnevni život*, Beograd: UN Women. Dostupno na: <http://www.eiz.hr/wp-content/uploads/2014/03/Rodni-barometar-u-Srbiji-web-istovi1.pdf>.
- Blagojević, Marina (2002). „Žene i muškarci u Srbiji 1990–2000: urođjanje cene haosa”, u: Bolčić, Silvano, Anđelka Milić (ur.). *Srbija krajem milenijuma: razaranje društva, promene i svakodnevni život*. Beograd: ISIFF, str. 283–314.
- Blau, Joel, Mimi Abramowitz (2003). *Social Welfare Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano (2005). "The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States." *Policy & Politics* 33 (3): 431–449.
- Boričić, Katarina et al. (2014). *Rezultati istraživanja zdravlja stanovništva Srbije 2013. godina*. Beograd: Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut”. Dostupno na: <https://batut.org.rs/download/publikacije/IstrazivanjeZdravljaStanovnistvaRS2013.pdf>.
- Bourdieu, Pierre (1986). "The Forms of Capital", u: Richardson, John (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood, Westport, CT, pp. 241–258.
- Bourdieu, Pierre (1998). *Acts of Resistance: Against the New Mythes of Our Time*. Cambridge: Polity Press.
- Bradaš, Sarita (2018). *Prekarna zaposlenost na tržištu rada Srbije*. Beograd: Fond Centar za demokratiju.
- Bradshaw, Ted K. (2007). "Theories of Poverty and Anti-Poverty Programs in Community Development". *Community Development* 38 (1): 7–25.
- Brady, David (2019). "Theories of the causes of Poverty". *Annual Review of Sociology*, 45: 155–175.
- Brady, David, Linda M. Burton (eds.) (2016). *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*. Oxford Handbooks (2016; online edn, Oxford Academic, 5 Apr. 2017).
- Brady, David, Ryan M. Finnigan, Sabine Hübgen (2017). "Rethinking the Risks of Poverty". *American Journal of Sociology*. 123 (3): 740–786.

- Burt, Ronald (1982). *Toward a Structural Theory of Action: Network Models of Social Structure, Perception and Action*. Academic Press.
- Busemeyer, Marius R., Rita Nikolai (2021). "Education", u: *The Oxford Handbook of The Welfare State*. OUP, str. 679–701.
- Calnitsky, David (2018). "Structural and Individualistic Theories of Poverty". *Sociology Compass* 12 (12): e12640.
- Canberra Group (2011). *Handbook on Household Income Statistics. Second Edition*. UNECE. Dostupno na: https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/groups/cgh/Canbera_Handbook_2011_WEB.pdf.
- Casgrove, Lisa, Justin M. Karter (2018). "The Poison in the Cure: Neoliberalism and Contemporary Movements in Mental Health". *Theory & Psychology* 28 (5): 669–683.
- Cashmore, E. Ellis (1996). *Dictionary of Race and Ethnic Relations*. London: Routledge.
- Castaneda Aguilar R. Andres, Fujs Tony, Christoph Lakner, Daniel Gerson Mahler, Minh Cong Nguyen, Samuel Kofi Tetteh Baah (2020). *September 2020 global poverty update from the World Bank: New annual poverty estimates using the revised 2011 PPPs*. World Bank Blogs. Dostupno na: <https://blogs.worldbank.org/opendata/september-2020-global-poverty-update-world-bank-new-annual-poverty-estimates-using-revised>.
- Cayla, David (2021). *Populism and Neoliberalism*. Routledge.
- Cerami, Alfio (2008). "Europeanization and Social Policy in Central and Eastern Europe", u: François Bafail, Timm Beichelt (eds.), *Européanisation. D'Ouest en Est*. Coll. Logiques Politiques. Paris: L'Harmattan, str. 137–168.
- Chambliss, William J. (1964). "A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy". *Social Problems* 12 (1): 67–77.
- Chapman, Audrey R. (2016). *Global Health, Human Rights, and the Challenge of Neoliberal Policies*. Cambridge University Press.
- Clayton, Andrew (ed.) (1996). *NGOs, Civil Society, and the State: Building Democracy in Transition Societies*. Oxford: INTRAC.
- Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Consolini, Paolo, Donatiello, Gabriella (2013). "Improvements of Data Quality through the Combined Use of Survey and Administrative Sources and Micro Simulation Model", u: Jäntti, Markus, Törnälehto Velli-Matti, Eric Marlier (eds.), *The Use of Registers in the Context of EU-SILC: Challenges and Opportunities*. Eurostat methodologies and working paper, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5856365/KS-TC-13-004-EN.PDF/fe05381c-8a77-4aa9-ac23-6c207a3c7f07?version=1.0>.

- Cook, Linda J., Tomasz Inglot (2021). "Central and Eastern European Countries", in: *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, str. 679–701.
- Council of EU (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. Brussels: European Commission.
- Cummins, Ian (2019). "Neoliberalism", u: Pollock, S., Parkinson, K. P., and Cummins, I. D. (eds.), *Social Work and Society: Political and Ideological Perspectives*. Policy Press, pp. 50–62. Dostupno na: <http://usir.salford.ac.uk/id/eprint/57473/>.
- Cvejić, Slobodan (2002). „Neformalna privreda u post-socijalističkoj transformaciji, siva ekonomija u Srbiji 90-ih“, u: Boičić, Silvano i Anđelka Milić (ur.). *Srbija krajem milenijuma*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- Cvejić, Slobodan (2006). *Korak u mestu – društvena pokretljivost u Srbiji u procesu post-socijalističke transformacije*. Beograd: ISI FF.
- Cvejić, Slobodan (2012). „Novi trendovi u klasno-slojnoj pokretljivosti u Srbiji“, u: Marinković, Dušan i Srđan Šljukić (ur.), *Promene u društvenoj strukturi i pokretljivosti*. Novi Sad: Filozofski fakultet, str. 143–158.
- Cvejić, Slobodan, Marija Babović, Mina Petrović, Natalija Bogdanov, Olivera Vuković (2010). *Socijalna isključenost u ruralnim oblastima Srbije*. Beograd: UNDP Srbija, Sektor za inkluzivni razvoj. Dostupno na: <https://www.secons.net/files/publications/38-Socijalna%20isklju%C4%8Denost%20u%20ruralnim%20oblastima%20Srbije.pdf>.
- Čekić Marković, Jasmina (2016). *Analiza primene afirmativnih mera u oblasti obrazovanja Roma i Romkinja i preporuke za unapređenje mera*. Beograd: SIPRU, Vlada Republike Srbije.
- Davis, Kingsley, Wilbert Moore (1945). "Some Principles of Stratification". *American Sociological Review*, 10 (2): 242–249.
- Dawson, Lisa et al. (2020). "‘Every Single Minute and Hour Is Scrutinised’: Neoliberalism and Australian Private Mental Health Care." *Sociology of Health & Illness*, 42 (2): 277–292.
- Day, Rosie, Gordon Walker, Neil Simcock (2016). „Conceptualising Energy Use and Energy Poverty Using a Capabilities Framework“. *Energy Policy*, 93: 255–264.
- Deacon, Bob (2007). *Global Social Policy and Governance*. London: SAGE.
- Deacon, Bob, Paull Stubbs (eds.) (2007). *Social Policy and International Interventions in South East Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dean, Hartley (2014). "A post-Marshallian Conception of Global Social Citizenship", in: Inis, Engin F. and Peter Nyers (eds.), *Routledge Handbook of Global Citizenship Studies*. London and New York: Routledge.
- Dechman, Margaret K. (2003). "Building an Inclusive Policy and Research Agenda", paper for the conference What do We Know and Where do

- We go, Canadian Council on Social Development and Human Resources Development Canada, Ottawa.
- Devedžić, Mirjana, Jelena Stojilković Gnjatović (2015). *Demografski profil starog stanovništva Srbije. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
- Devedžić, Mirjana, Jelena Stojilković (2012). „Novo poimanje starosti – prospektivna starost“. *Stanovništvo* 50 (1): 45–68.
- Državna revizorska institucija (2019). *Izveštaj o svrsishodnosti poslovanja: Materijalna podrška kao mera smanjenja siromaštva*. Dostupno na: <https://www.dri.rs/php/document/download/2381/2>.
- EAPN (2017). *Gender and Poverty in Europe*. Dostupno na: <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2018/03/EAPN-2017-EAPN-Briefing-Gender-and-Poverty-final.pdf>.
- EAPN (2019). *Gender-based Violence and Poverty in Europe*. Dostupno na: <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2019/07/EAPN-Gender-violence-and-poverty-Final-web-3696.pdf>.
- EAPN (2020). EAPN Key Messages on The European Green Deal and “Just Transition”. Dostupno na: https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2020/08/EAPN-2020_EAPN-Green-Deal-Key-Messages-Reflection-Paper-4601.pdf.
- EIGE (2020). *Beijing +25: the fifth review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States. Area A – Women and poverty: women at greater risk*. Dostupno na: <https://eige.europa.eu/publications/beijing-25-policy-brief-area-a-women-and-poverty#downloads-wrapper>.
- Equi-Ed (2012). *Socijalna dimenzija visokog obrazovanjau Srbiji. Studija zatečenog stanja*. Dostupno na: http://www.equied.ni.ac.rs/documents/publikacije/studija_zatecenog_stanja.pdf.
- Esping-Andersen, Gosta (1999). *Social Foundation of Postindustrial Economies*. Oxford: OUP.
- Esser, Ingrid, Tommy Ferrarini, Keneth Nelson, Joakim Palme, Ola Sjöberg (2013). *Unemployment Benefits in EU Member States*. Brussels: The European Commission.
- Eurofund (2017). *In-work poverty in the EU*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <http://www.europeanrights.eu/public/commenti/BRONZINI13-ef1725en.pdf>.
- European Commission (2017). *The European Pillar of Social Rights in 20 principles*. EU Publications Office. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019–2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en.
- European Commission (2019). *Publications. Communication on the European Green Deal*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en.

- European Commission (2020). *Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions – A strong social Europe for just transitions*. Document 52020DC0014. Brussels. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0014&qid=1580400520904>.
- European Commission (2021a). *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.
- European Commission (2021b). *Employment, Social Affairs & Inclusion. European Child Guarantee*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1428&langId=en>.
- European Commission (2021c). *Employment, Social Affairs & Inclusion. News. Commission proposes action to uphold child rights and support children in need*. [24. 03. 2021.]. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9968#navItem-2>.
- European Commission (s.a). *The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_en.
- Eurostat (2020). *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*. 2020 edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/ks-02-20-202>.
- Eurostat (2021). *Glossary: At-risk-of-poverty rate*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate.
- Falkner, Gerda (2010). "European Union", u: Castles, Francis et al. (2010). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, str. 292–305.
- FAO (2022). *Rodna ravnopravnost, poljoprivreda i ruralni razvoj u Republici Srbiji*. Dostupno na: <https://www.secons.net/files/publication-s/109-publication.pdf>.
- Fisher, Jill A. (2007). "Coming Soon to a Physician Near You: Medical Neoliberalism and Pharmaceutical Clinical Trials". *Harvard Health Policy Review: A student publication of the Harvard Interfaculty Initiative in Health Policy*, 8(1): 61–70.
- Fotaki, Marianna (2013). "Is Patient Choice the Future of Health Care Systems?". *International Journal of Health Policy and Management*, 1(2): 121–123.
- Foucault, Michael (2008). *The Birth of Biopolitics: Lectures at the Collège de France, 1978–79*. New York: Palgrave Macmillan.

- Fox, Luise, Götestam, Ragnar (2003). "Redirecting Resources to Community Based Services: A Concept Paper". Social Protection Discussion Paper Series No. 0311. Washington D.C.: The Work Bank.
- Gabe, Jonathan, Kirsten Harley, Michael Calnan (2015). "Healthcare Choice: Discourses, Perceptions, Experiences and Practices." *Current Sociology*, 63 (5): 623–635.
- Gavrilović, Dušan (ur.) (2020). *Opštine i regioni u Republici Srbiji*. Beograd: RZS. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202013047.pdf>.
- Gerontološki centar Beograd (s.a). *Služba pomoć u kući*. Dostupno na: <https://www.ugcb.rs/o-nama/pomoc-u-kuci/>.
- Gilbert, Neil (2002). *Transformation of the Welfare State: The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, Neil, Barbara Gilbert (1989). *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Greve, Bent (2020). *Myths, Narratives and Welfare States: The Impact of Stories on Welfare State Development*. Edward Edgar Publishing.
- Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Held, Dejvid (2003). „Debate o globalizaciji“, u: Vuletić, Vladimir (ur.), *Globalizacija: mit ili stvarnost*. Beograd: Zavod za izdavanje udžbenika.
- Huber, Evelyne, John D. Stephens (2001). "Welfare State and Production Regimes in the Era of Retrenchment", in: Pierson, Paul (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, str. 107–145.
- Hupe, L. Peter, Michael J. Hill (2006). "The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model", u: Peters, Guy and John Pierre (eds.) *Handbook of Public Policy*. Sage, str. 13–31.
- Hyslop-Margison, Emery J., Alan M. Sears (2006). *Neo-Liberalism, Globalization and Human Capital Learning*. Dordrecht: Springer.
- ILO (2004). Resolution Concerning Household Income and Expenditure Statistics, adopted at the 17th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 24 November – 3 December 2004. Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2006). ILO calls for strengthening labour inspection worldwide. Dostupno na: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_077633/lang--en/index.htm.
- ILO (2008). *Serbia. Decent Work Country Programme: 2008 – 2011*. Budapest: ILO.
- ILO (2019). *Program dostojanstvenog rada za Republiku Srbiju 2019–2022*. Dostupno na: https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/decent-work-country-programmes/WCMS_676207/lang--en/index.htm.

- ILO (2020). *COVID-19 and the World of Work: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses*. ILO Serbia. Dostupno na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_754624.pdf.
- ILOSTAT (s.a). *Indicator description: Labour inspection*. Dostupno na: <https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/description-labour-inspection/>.
- Jessop, Bob (2002). *The Future of the Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson.
- Jordan, Bill (2006). *Social Policy for the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press.
- Jovanović, Verica (ur.) (2020). *Zdravstveno statistički godišnjak Republike Srbije 2019*. Beograd: Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“. Dostupno na: <http://www.batut.org.rs/download/publikacije/pub2019a.pdf>.
- Kastels, Manuel (2014). *Moć komunikacija*. Beograd: Clio.
- Kerby, Rob (2006). "Medieval Thought", u: Odekon, Mehmet (ed.) *Encyclopedia of World Poverty*. Sage Publications, str. 703–704.
- Knill, Christoph, Jale Tosun (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Korpi, Walter (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kovač Cerović, T. et al. (2014). *Analiza uticaja politika: Pružanje dodatne podrške učenicima iz osetljivih grupa u preduniverzitetskom obrazovanju*. Beograd: Vlada Republike Srbije – Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i UNICEF.
- Krstić, Gorana, Mihail Arandarenko, Aleksandra Nojković, Marko Vladislavljević (2010). *Položaj ranjivih grupa na tržištu rada Srbije*. Beograd: UNDP. Dostupno na: <https://fren.org.rs/wp-content/uploads/2020/01/Polo%C5%BEaj-ranjivih-grupa-na-tr%C5%BEi%C5%A1tu-rada-Srbije.pdf>.
- Krstić, Gordana (2008). „Profil siromaštva u Srbiji u periodu 2002–2007“, u: Vukmirović Dragan, Rachel Smith Govoni (ur.). *Studija o životnom standardu: Srbija 2002–2007*. Republički zavod za statistiku Srbije. Dostupno na: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/07/Studija-o-zivotnom-standardu-Srbija-2002-%E2%80%932007.pdf>.
- Kuitto, Katti (2016). *Post-Communist Welfare States in European Context: Patterns of Welfare Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Lakner, Christoph, Daniel Gerszon Mahler, Mario Negre, Espen Beer Prydz (2020). "How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty?" *Global Poverty Monitoring Technical Note*, 13 (June). World Bank, Washington, DC.

- Laruffa, Francesco (2018). "Social Investment: Diffusing Ideas for Redesigning Citizenship after Neo-Liberalism?." *Critical Social Policy*, 38 (4): 688–706.
- Lazor, Mirjana (2017). *Katalog asistivne tehnologije*. Beograd: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. UNICEF. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/04/Katalog_asistivne_tehnologije.pdf.
- Lekić, Ivana (2020). *Istraživanje faktora povezanih sa korišćenjem usluga zdravstvene i socijalne zaštite u populaciji penzionera*. Master rad. Beograd: Medicinski fakultet Univerzitet u Beogradu.
- Lempi, Džon R. (2004). *Jugoslavija kao istorija. Bila dvaput jedna zemlja*. Beograd: DAN GRAF.
- Lendvai, Noemi (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.
- Lendvai-Bainton, Noémi, Paul Stubbs (2021). "Austerity, Populism and Welfare Retrenchment in Central and South Eastern Europe", u: Bent Greve (ed.) *Handbook on Austerity, Populism and the Welfare State*. Edward Edgar Publishing, str. 207–221.
- Lewis, Oscar (1966). "The Culture of Poverty". *Scientific American*, 215(4), 3–10.
- Lister, Ruth (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Lubarda, Branko (2015). *Radno pravo*. Beograd: Pravni fakultet.
- Lund, Brian (2002). *Understanding State Welfare: Social Justice or Social Exclusion?* London: SAGE Publications.
- Majstorović, Srđan (2020). *Reaching European Level of the Rule of Law and Institutional Quality*. Belgrade: Center for Advanced Economic Studies. Dostupno na: http://sdg.indikatori.rs/media/1544/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji-sr-i-en_web.pdf.
- Marković, Milan (2014). *Osobe sa invaliditetom u Srbiji. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2014/Pdf/G20144013.pdf>.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matković, Gordana (2014). *Merenje siromaštva – teorijski koncepti, stanje i preporuke za Republiku Srbiju*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- Matković, Gordana (2022). „Starenje“, u: Vuković, Danilo (ur.) (2022) *Izveštaj o ljudskom razvoju. Ljudski razvoj kao odgovor na demografske promene*. Beograd: UNDP

- Matković, Gordana, Milica Stranjaković (2016). *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlada Republike Srbije. Dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Mapiranje-usluga-socijalne-zastite.pdf>.
- Matković, Gordana, Milica Stranjaković (2020). *Mapiranje usluga socijalne zaštite i materijalne podrške u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*. Beograd: SIPRU.
- Matsaganis, Manos (2019). "Benefits in Kind and in Cash", u: Greve, Bent (ed.) *Routledge Handbook of the Welfare State*, Second Edition.
- Mau, Steffen (2015). *Inequality, Marketization and the Majority Class: Why Did the European Middle Classes Accept Neo-Liberalism?* Palgrave Macmillan.
- Melchior (2019). *La liste des indicateurs sociaux retenue par Jacques Delors*. Dostupno na: <http://www.2019.melchior.fr/etude-de-cas/8273>.
- Mijović, B. Matejić, B. Jovišević, D. Tanasić, J. Nićiforović Šurković, O. (2017). *Priručnik za strateško planiranje javnog zdravlja na lokalnom nivou „Mapa puta“*. Beograd: SKGO. Dostupno na: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/877/1520958777_Javno_zdravlje_web_s.pdf.
- Milanović, Branko (1998). *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, DC: World Bank
- Milanović, Branko (2016). *Globalna nejednakost: novi pristup za doba globalizacije*, Beograd: Akademska knjiga.
- Milić, Anđelka, Smiljka Tomanović (2010). *Vreme porodica: sociološka studija o porodičnoj transformaciji u savremenoj Srbiji*. Beograd: ISIFF. Dostupno na: <https://isi.f.bg.ac.rs/vreme-porodica-socioloska-studija-o-porodicnoj-transformaciji-u-savremenoj-srbiji-2010/>.
- Milić, Branislav (2011). *Ruralni razvoj – praktikum za lokalne aktere*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština. Dostupno na: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/152/095/843/1520958439_Prirucnik_za_ruralni_razvoj.pdf.
- Milikić, B. Biljana, Milica Čučković (2019). „Psihološki ugovori i radna ponašanja zaposlenih u državnoj administraciji: primer Srbije“, u: Prašćević, Aleksandra, Miomir Jakšić (ur.) *Tranzicija, institucije i društveni razvoj*. Beograd: Ekonomski fakultet, str. 223–259.
- Milosavljević, Milosav, Miroslav Brkić (2005). *Socijalni rad u zajednici*. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu.
- Mitra, Sophie, Usha Sambamoorthi (2014). "Disability Prevalence among Adults: Estimates for 54 Countries and Progress toward a Global Estimate". *Disability and Rehabilitation*, 36(11): 940–947. Dostupno na: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.3109/09638288.2013.825333>.

- Mitra, Sophie, Aleksandra Posarac, Brandon Vick (2013). "Disability and Poverty in Developing Countries: A Multidimensional Study". *World Development*, (41): 1–18. Dostupno na: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X12001465>.
- Mitričević, Slavka (2021). *Istraživanje faktora koji određuju pružanje preventivnih usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti*. Doktorska disertacija. Beograd: Medicinski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Mladenović, Biljana (2017). *Siromaštvo u Republici Srbiji 2006–2016. godine, Revidirani i novi podaci*. Beograd: SIPRU. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/09/Siromaštvo_u_Republici_Srbiji_2006–2016._godine_revidirani_i_novi_podaci.pdf.
- Mladenović, Biljana (ur.) (2017). *Praćenje socijalne uključenosti u Republici Srbiji – Treće dopunjeno izdanje*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2017/10/Praćenje_socijalne_ukljucenosti_u_Republici_Srbiji_trece_dopunjeno_izdanje.pdf.
- Mojić, Dušan (2012). *Između sela i grada: mladi u Srbiji u prvoj deceniji trećeg milenijuma*. Beograd: ISIFF. Dostupno na: <https://isi.f.bg.ac.rs/izmedju-sela-i-grada-mladi-u-srbiji-u-prvoj-deceniji-treceg-milenijuma-2012/>.
- MOR (2017). *Izveštaj o proceni stanja socijalno-ekonomskih saveta na Zapadnom Balkanu*. Ženeva: Međunarodna organizacija rada.
- MOS (2021). *Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije za mlade za period od 2018. do 2020. godine*. Vlada Republike Srbije. Dostupno na: <https://www.mos.gov.rs/storage/2021/02/za-sprovođenje-nacionalne-strategije-za-mlade-2018–2020.pdf>.
- MPNTR (2016). 10. Prijem učenika u ustanove za smeštaj i ishranu. Dostupno na: <https://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2016/05/X-PRVI-DEO-KONKURSA-2016-ADRESE-DOMOVA.pdf>.
- MPNTR (2017). *Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija za školsku 2017/2018. godinu*. Dostupno na: <http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2015/08/Obrazac-za-sajt-11.pdf>.
- MPNTR (2020a). *Nacionalni izveštaj o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2015. do 2018. godine*. Beograd: Ministarstvo nauke, prosvete i tehnološkog razvoja.
- MPNTR (2020b). *Konkurs za dodelu studentskih kredita za školsku 2020/2021. godinu*. Dostupno na: https://studenti.unicreditbank.rs/upload/documents/Konkurs_za_studentske_kredite_2020_21_plakat.pdf.

- MPNTR (2020c). Stručno uputstvo za sprovođenje upisa u prvu godinu studijskih programa osnovnih i integrisanih studija na visokoškolskim ustanovama čiji je osnivač Republika Srbija za školsku 2020/2021. godinu. Dostupno na: <http://www.eknfak.ni.ac.rs/dl/2020/Strucno%20uputstvo%202020.%20godina.pdf>.
- MPNTR, SIPRU, UNICEF (2020). *Nacionalni izveštaj o inkluzivnom obrazovanju u Republici Srbiji za period od 2015. do 2018. godine*. Beograd: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/13706/file/Nacionalni%20izve%20A1taj%20o%20inkluzivnom%20obrazovanju.pdf>.
- Mullard, Maurice, Spicker, Paul (1998). *Social Policy in a Changing Society*. London: Routledge, New York: UNDP, ODS Working Paper.
- Mundlak, Guy (2007). „The Right to Work—The Value of Work“ u: Barak-Erez, Daphne, Aeyal M Gross (eds.), *Exploring Social Rights: Between Theory and Practice*. Oxford and Portland: Hart Publishing, str. 341–369.
- Nelson, Kenneth (2015). *Unemployment Benefits in EU Member States*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2419&tableName=news&moreDocuments=yes>.
- Neobilten (2020). *Minimalna cena rada za 2021. godinu*. [19. 09. 2020]. Dostupno na: <https://www.neobilten.com/minimalna-cena-rada-za-2021-godinu/>.
- Newman, Caroline (2000). *Comparative Study of NGO/Government Partnership*. Budapest: The International Center of Not-for-Profit Law.
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje (s.a – a). *Kako se utvrđuje visina novčane naknade*. Dostupno na: https://www.nsz.gov.rs/live/digitalAssets/15/15610_kako_se_utvr_uje_visina_nov__ane_naknade.pdf.
- NSZ – Nacionalna služba za zapošljavanje (s.a – b). *Pregled isplate novčane naknade*. Dostupno na: <https://www.nsz.gov.rs/live/trazite-posao/dok-trazite-posao/nezaposleni/pregled-isplate-novcane-naknade.cid543>.
- Nussbaum, Martha, Amartya Sen (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- OECD (2012). *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia (Serbian version)*. OECD Publishing.
- OECD (2013). *OECD framework for statistics on the distribution of household income, consumption and wealth*. Paris: OECD Publishing. Dostupno na: <http://www.oecd.org/statistics/302013041e.pdf>.
- OECD (2022). *Pension spending (indicator)*. Dostupno na: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>.

- Ognjenović, Kosovka, Lidija Kuzmanov, Dejan Pavlović (2020). *Ex-ante analiza strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021–2026*. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/Ex-ante_analiza_Strategije_zaposljavanja_Republike_Srbije-2021–2026.pdf.
- OMZU – Optimizacija mreže zdravstvenih ustanova u Srbiji (2021). Prezentacija masterplana. Dostupno na: <https://optimizacijazdravstva.rs/javna-rasprava>.
- Pascucci, Margherita (2006). "Ancient Thought", u: Odekon, Mehmet (ed.) *Encyclopedia of World Poverty*. Sage Publications, str. 35–36.
- Pejaković, Ljubomir, Gradimir Zajić, Božidar Dakić, Dragan Lončar, Siniša Milošević, Željko Spasenić (2016). *Deinstitucionalizacija u Srbiji. Ostvareni rezultati i preporuke za dalje unapređenje procesa*. Beograd: Republički zavod za socijalnu zaštitu. Dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/media/2013/save-final-book-srb-sa-koricama-ok.pdf>.
- Perišić, Natalija (2016), „Novi odnosi javnog i civilnog sektora – partnerstva i ugovaranje u obezbeđivanju socijalne sigurnosti u Srbiji”. *Sociološki pregled*, 50(3): 347–370.
- Pešikan, Ana (2015). „Preduniverzitetsko obrazovanje i vaspitanje u Srbiji: stanje, izazovi i pravci razvoja”, u: Kostić, Aleksandar (ur.) *Obrazovanje: razvojni potencijal Srbije*. Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti, str. 55–107.
- Petrović, Mina (2004). *Sociologija stanovanja*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i Čigoja.
- Petrović, Pavle, Danko Brčerević, Slobodan Minić (2018). *Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: O pouzdanosti Ankete o radnoj snazi u Srbiji*. FS Radni dokument 18/02. Dostupno na: <http://www.fiskalnisavet.rs/istrazivacki-radovi.php>.
- Pitzl, Gerald D. (2006). "Poverty in History", u: Odekon, Mehmet (ed.) *Encyclopedia of World Poverty*. Sage Publications, str. 844–849.
- Polak, Ben, Jeffrey G. Williamson (1991). "Poverty, Policy, and Industrialization: Lessons from the Distant Past". Policy Research Working Paper Series 645, The World Bank.
- Popadić, Dušan, Zoran Pavlović, Srećko Mihajlović (2019). *Mladi u Srbiji 2018/2019*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/15295–20190411.pdf>.
- Popović, Nataša (2017). *Nezadovoljene zdravstvene potrebe kao pokazatelj dostupnosti, pristupačnosti i prihvatljivosti zdravstvene zaštite*. Doktorska disertacija odbranjena na Medicinskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Dostupno na: <https://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/am/handle/123456789/9835/Disertacija.pdf?sequence=6>.

- Porto Social Summit (2021). Porto Social Commitment. May 7th 2021. Dostupno na: <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>.
- Putnam, Robert, D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, 6(1), 65–78.
- Radovanović, Svetlana, Aleksandar Knežević (2014). *Romi u Srbiji. Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji*. Beograd: Republički zavod za statistiku, Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2015/Pdf/G20154002.pdf>.
- Ravallion, Martin (1992). Poverty Comparisons: A guide to Concepts and Methods. Living Standards Measurement Study (LSMS) Working Paper; no. LSM 88. Washington, DC: The World Bank. *Living Standards Measurement Study (LSMS) Working Paper* (no. LSM 88).
- Ravallion, Martin (2008). "Poverty Lines", u: L. Blume, S. Durlauf (eds.) *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2nd edition ed.). London: Palgrave Macmillan.
- Ravallion, Martin (2013). "The Idea of Antipoverty Policy". NBER Working paper series 1920, Dostupno na: <http://www.nber.org/papers/w19210>.
- Ravallion, Martin (2015). "The Idea of Antipoverty Policy", u: A.B. Atkinson, F. Bourguignon (eds.) *Handbook of Income Distribution Volume 2*. North Holland, Amsterdam.
- Ravallion, Martin (2016). *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*. Oxford University Press.
- Ravallion, Martin (2020). *On the Origins of the Idea of Ending Poverty*, NBER Working Paper 27808, National Bureau of Economic Research. Cambridge, Massachusetts.
- Reddy, Sanjay, Pereira, Anthony (1998). *The Role and Reform of the State*. Bureau for Development Policy, Office of Development Studies.
- RFZO – Republički fond za zdravstveno osiguranje (s.a). *Broj osiguranika*. Dostupno na: <https://www.rfzo.rs/index.php/broj-osiguranika-stat>.
- Ritchie, H., Roser, M., Mispy, Ortiz-Ospina, E. (2018). *Measuring Progress towards the Sustainable Development Goals*. Dostupno na: <https://sdg-tracker.org/>.
- Rittich, Ketty (2007). "Social Rights and Social Policy", u: Barak Erez, Daphne, Aeyal Gross (eds.) *Social Rights: Between Theory and Practice*. Oxford: Hart Publishing.
- Roberts, Anthony (2021). "The Globalization of Production, Industrial Upgrading, and Collective Labor Rights in the Global South". *Sociology of Development* 7, (3): 337–362.
- Roser, Max, Esteban Ortiz-Ospina (2013). *Global Extreme Poverty*. Dostupno na: <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>.
- Rothgang, Heinz (2021). "Health", u: Béland, Daniel *et al.* (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (second edition). Oxford University Press.

- Ryan, William (1976). *Blaming the Victim*. New York: Vintage Books.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2011). *Popis stanovništva 2011. Stanovništvo prema starosti i polu, po naseljima*. Dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/popis/popis-2011/popisni-podaci-eksel-tabele>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2013). *Anketa o prihodima i uslovima života*. Beograd: RZS. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201320057.pdf>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2017). *Istraživanje „Anketa o radnoj snazi”*. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2017/Pdf/G201720107.pdf>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2019). *Procene stanovništva, 2018. Statistika stanovništva*. Saopštenje broj 180 – god. LXIX, 28.06.2019. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191180.pdf>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2020a). *Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2019*. Bilten. Beograd: RZS. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205658.pdf>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2020b). *Procenjen broj stanovnika, 2019*. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Xls/G20201172.xlsx>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2020c). *Demografska statistika 2019*. Beograd: RZS. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202014017.pdf>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2020d). *Predškolsko vaspitanje i obrazovanje, 2020*. Dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20200416-predskolsko-vaspitanje-i-obrazovanje-2020?s=1101>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2021a). *Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2020*. Beograd: RZS. Dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G20215671.pdf>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2021b). *Ne izostaviti nikoga iz razvoja! Napredak u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja među stanovništvom romskih naselja u Srbiji*. Dostupno na: <http://sdg.indikator.rs/sr-cyrl/news-events/ne-izostaviti-nikoga/>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (2022). *Ciljevi održivog razvoja*. Dostupno na: <http://sdg.indikator.rs/sr-cyrl/area/decent-work-and-economic-growth/?subarea=SDGUN080501&indicator=08050101IND01>.
- RZS – Republički zavod za statistiku (s.a). *Administrativno teritorijalna podela i NSTJ nivoi 1, 2, 3*. Dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/registar-prostornih-jedinica-i-gis/administrativno-teritorijalna-podela-i-nstj-nivoi-1-2-3>.

- RZS, UNICEF (2014). *Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u Srbiji 2014 i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji 2014*, Konačni izveštaj. Beograd: RZS, UNICEF.
- RZS, UNICEF (2020). *Istraživanje višestrukih pokazatelja 2019 i Istraživanje višestrukih pokazatelja položaja žena i dece u romskim naseljima u Srbiji 2019*, Izveštaj o nalazima istraživanja. Beograd: RZS, UNICEF. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/16056/file/MICS%206%20Istra%C5%BEivanje%20vi%C5%A1estrukih%20pokazatelja%20za%202019.%20godinu.pdf>.
- RZSZ – Republički zavod za socijalnu zaštitu (2019). *Strategija socijalne zaštite 2019–2025. Konsultacije*. Dostupno na: <http://www.zavodsz.gov.rs/sr/aktuelnosti/strategija-socijalne-za%C5%A1ite-2019–2025-konsultacije/>.
- Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G., Woelm, F. (2020). *The Sustainable Development Goals and COVID-19. Sustainable Development Report 2020*. Cambridge: Cambridge University Press. Dostupno na: https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2020/2020_sustainable_development_report.pdf.
- Savet Evrope (1996). *Evropska socijalna povelja* (revidirana). Dostupno na: <https://rm.coe.int/168047e16e>.
- Savić, Mirko, Ivana Živadinović (ur.) (2015). *Socijalna dimenzija studiranja u Srbiji: Eurostudent V izveštaj za Republiku Srbiju*. Beograd: Univerzitet u Beogradu.
- Sawhill, V. Isabel (1988). "Poverty in the U.S.: Why Is It so Persistent?". *Journal of Economic Literature*, 26: 1073–119.
- Saxonberg, Steven, Tomáš Sirovátka (2019). „Central and Eastern Europe“ u: Bent Greve (ed.) *Routledge Handbook of the Welfare State*. Routledge, str.148–162.
- Scharpf, Fritz W. (2002). "Introduction", u: Castles, Francis et al. (2010) *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Schmid, Achim, Mirella Cacace, Heinz Rothgang (2010). „The Changing Role of the State in Healthcare Financing“ u: Rothgang, Heinz et al. (eds.) *The State and Healthcare*. London: Palgrave Macmillan, str. 25–52.
- SDSN – Sustainable Development Solutions Network (s.a). *SDG Intex and Monitoring. Tracking progress on the Sustainable Development Goals. Sustainable Development Solutions Network*. Dostupno na: <https://www.unsdsn.org/sdg-index-and-monitoring>.
- SeConS (2021). *Rodna ravnopravnost u saobraćaju u Srbiji*. Beograd: Se-ConS grupa za razvojnu inicijativu. Dostupno na: <https://secons.net/publikacija/rodna-ravnopravnost-u-saobracaju-u-srbiji/>.

- Sen, Amartya (2000). *Development as Freedom*. New York: Alfred. A. Knopf.
- Sen, Amartya (2002). *Razvoj kao sloboda*. Beograd: Filip Višnjić.
- Sen, Amartya (2003). "Development as Capability Extension", u: DePhillips, James, Susan Saegert (eds.) *The Community Development Reader*. Routledge, str. 319–328.
- Silver, Hilary (1994). "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms". *International Labour Review*, 133 (5–6): 531–79.
- SIPRU (2011). *Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji. Pregled i stanje socijalne uključenosti i siromaštva za period 2008–2010. godine sa prioritetima za naredni period*. Beograd: SIPRU. Dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-prvi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva/>.
- SIPRU (2014). *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji. Pregled i stanje socijalne uključenosti i siromaštva za period 2011–2014. godine sa prioritetima za naredni period*. Beograd: SIPRU. Dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/usvojen-drugi-nacionalni-izvestaj-o-socijalnom-ukljucivanju-i-smanjenju-siromastva/>.
- SIPRU (2018a). *Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji. Pregled i stanje socijalne uključenosti i siromaštva za period 2014–2017*. Beograd: SIPRU. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Treci_nacionalni_izvestaj_o_socijalnom_ukljucivanju_i_smanjenju_siromastva_2014%E2%80%932017.pdf.
- SIPRU (2018b). *Indeks rodne ravnopravnosti u Republici Srbiji*. Dostupno na: <https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/en/node/450>.
- SIPRU (2018c). *Ocena apsolutnog siromaštva u Srbiji u 2017. godini*. Dostupno na: https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2018/10/Ocena_apsolutnog_siromastva_u_Srbiji_u_2017_godini.pdf.
- SIPRU (2018d). *Ocena apsolutnog siromaštva u Srbiji u 2018. godini*. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2019/10/Ocena_apsolutnog_siromastva_u_2018_lat.pdf.
- SIPRU (2020a). *Ocena kretanja siromaštva, životnog standarda i odgovor na posledice Covid-19 pandemije*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- SIPRU (2020b). *Ocena kretanja siromaštva, životnog standarda i odgovor na posledice COVID-19 pandemije*. Dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/ocena-kretanja-siromastva-zivotnog-standarda-i-odgovor-na-posledice-covid-19-pandemije/>.

- SIPRU (2020c). *Apsolutna linija siromaštva Republika Srbija 2006–2019*. Tabela sa podacima. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/10/APD_Apsolutno_siromastvo_2006–2019_lat.xlsx.
- SIPRU (s.a – a). *Administrativno siromaštvo – siromaštvo po zakonskim kriterijumima*. Dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/administrativno-siromastvo-siromastvo-po-zakonskim-kriterijumima/>.
- SIPRU (s.a – b). *Apsolutno siromaštvo*. Dostupno na: <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/apsolutno-siromastvo/>.
- SIPRU, UNICEF (2014). *Podrška obrazovanju dece iz siromašnih porodica*. Beograd: UNICEF Srbija. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/media/6511/file/Podr%C5%A1ka%20obrazovanju%20dece%20iz%20siroma%C5%A1nih%20porodica.pdf>.
- Spicker, Paul (2007). *The Idea of Poverty*. Bristol: The Policy Press.
- Spiker, Pol (2014). *Socijalna politika: teorija i praksa*. Beograd: Fakultet političkih nauka.
- Stanford (2010). *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Dostupno na: <http://plato.stanford.edu/>.
- Steger, Manfred, Ravi Roy (2021). *Neoliberalism. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Stevanović, M. N (2019). „Minimalac u Srbiji prima 15 odsto radnika, u Hrvatskoj 2,25“. *Danas* [12. 09. 2019.]. Dostupno na: <https://www.danas.rs/ekonomija/minimalac-u-srbiji-prima-15-odsto-radnika-u-hrvatskoj-225/>.
- Stojiljković, Zoran, Dragan Aleksić, Mihail Arandarenko, Nebojša Katić (2020). *Sindikati i društvene promene: predlozi za progresivnu ekonomsku i socijalnu politiku*. Beograd: Fondacija Fridrih Ebert.
- Swedish Institute for Social Research (2017). *The Swedish Level-of-Living Survey (LNU)*. Dostupno na: <https://www.sofi.su.se/english/2.17851/research/three-research-units/lnu-level-of-living/the-swedish-level-of-living-survey-lnu-1.65112#:~:text=The%20Swedish%20Level%20of%20Living%20survey%20is%20one%20of%20the,%2C%201991%2C%202000%20and%202010>.
- SZO – Svetska zdravstvena organizacija (2001). *Međunarodna klasifikacija funkcionisanja, onesposobljenja i zdravlja (MKF). Reprint EducAid 2008*. Dostupno na: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42407/9241545429_bos_lat.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- Taylor-Goobey, Peter (2009). *Reframing Social Citizenship*. Oxford University Press.

- Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Teodorović, Jelena, Bojana Bodroža, Dejan Stanković (2015). „Porodični resursi i kvalitetna nastava kao faktori postignuća učenika iz matematike i prirodnih nauka: analiza Tomss 2011 u Srbiji“, u: Radišić, Jelena i Nevena Buđevac (ur.) *Sekundarne analize istraživačkih nalaza u svetlu novih politika u obrazovanju*. Beograd: Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, str.172–185.
- The World Bank (2006). *Serbia: Labor Market Assessment*. Washington DC: The World Bank. Dostupno na: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/304511468116047956/serbia-labor-market-assessment>.
- The World Bank (2019a). *Breaking the Cycle of Roma Exclusion in the Western Balkans*. Dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/breaking-cycle-of-roma-exclusion-in-western-balkans>.
- The World Bank (2019b). Serbia Country Economic Memorandum (CEM) 2.0, “Serbia’s New Growth Agenda”.
- The World Bank (2022). *Domestic private health expenditure (% of current health expenditure) – Serbia, Bulgaria, Austria, Slovenia, Slovak Republic*. Dostupno na: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PVTD.CH.ZS?locations=RS-BG-AT-SI-SK>.
- The World Bank ICP (2017). *Fundamentals of Purchasing Power Parities*. Dostupno na: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/332341517441011666-0050022018/original/PPPbrochure2017webformatrev.pdf>.
- Tim Ujedinjenih nacija za ljudska prava, SIPRU (2020). *Posledice Kovid-19 na položaj osetljivih grupa i grupa u riziku – uzroci, ishodi i preporuke*. Beograd.
- Todaro, Michael, P., Smith, Stephen, C. (2012). *Economic Development*, 11th Edition, Addison-Wesley.
- Tomanović, Smiljka (2012). *Mladi – naša sadašnjost: istraživanje socijalnih biografija mladih u Srbiji*. Beograd: ISIFF, Dostupno na: https://isi.f.bg.ac.rs/mladi_nasa_sadasnjost_2012/.
- Tomanović, Smiljka, Dragan Stanojević (2015). *Mladi u Srbiji 2015. Stanja, opažanja, verovanja i nadanja*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Dostupno na: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/12065.pdf>.
- Tomanović, Smiljka, Dragan Stanojević, Milana Ljubičić (2016). *Postajanje roditeljem u Srbiji: sociološko istraživanje tranzicije u roditeljstvo*. Beograd: ISIFF. Dostupno na: <https://isi.f.bg.ac.rs/postajanje-roditeljem-u-srbiji-sociolosko-istrazivanje-tranzicije-u-roditeljstvo-2016/>.

- Udovički, Kori, Pavle Medić (2021). *Uticaj COVID-19 krize na zaposlenost: fokus na ranjive kategorije*. Beograd: SIPRU. Dostupno na: http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2021/01/Uticaj_COVID-19_krize_na_zaposlenost.pdf.
- UN (s.a). *Conferences Ageing Vienna 1982. First World Assembly on Ageing, 26 July-6 August 1982, Vienna*. Dostupno na: <https://www.un.org/en/conferences/ageing/vienna1982>.
- UN (2006). Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 18, The Right to Work*. Dostupno na: <http://www.refworld.org/docid/4415453b4.html>.
- UN CESCR – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1991). *General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)*, 13 December 1991, E/1992/23. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>.
- UN CESCR – Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000). *General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant)*, 11 August 2000, E/C.12/2000/4. Dostupno na: <https://www.refworld.org/docid/4538838d0.html>.
- UN Department of Economic and Social Affairs (2021). Statistics SDG Indicators Database. Dostupno na: <https://unstats.un.org/sdgs/data-portal>.
- UN Department of Economic and Social Affairs (s.a). *SDG Knowledge. Sustainable Development Goals*. Dostupno na: <https://sdgs.un.org/goals>.
- UN DESA (2019). *Publications. World Population Prospects 2019: Highlights*. Dostupno na: <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-2019-highlights.html>.
- UNDP (2018). *Regional Roma Survey 2017: Quantitative Data Collection of Socio-Economic Position of Marginalised Roma in Western Balkans. Technical Report*. Dostupno na: <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/library/roma/regional-roma-survey-2017-country-fact-sheets.html>.
- UNECE (2017). *Guide on Poverty Measurement*. New York and Geneva: United Nations. Dostupno na: <https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20174.pdf>.
- UNICEF (2012). *Ulaganje u rani razvoj i učenje dece u Srbiji: Modeli finansiranja univerzalnog obuhvata predškolskim obrazovanjem u Srbiji*, Beograd: UNICEF.
- UNICEF (2014). *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji. Analiza i preporuke*. Dostupno na: <https://www.unicef.org/serbia/publikacije/novcana-davanja-za-decu-i-porodice-sa-decom-u-srbiji>.

- UNICEF (2019). *Situaciona analiza dece i adolescenata u Srbiji*. Beograd: UNICEF Srbija. Dostupno na: https://www.unicef.org/serbia/media/13456/file/sitan_2019.pdf.
- USAID, UNDP (2017). *Being LGBTI in Eastern Europe: Serbia Country Report*. Dostupno na: <https://www.lgbti-era.org/one-stop-shop/being-lgbti-eastern-europe-serbia-country-report>.
- Vasiljević, Duško (2009). „Ekonomski rast i međunarodna konkurentnost Srbije“. *Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji*, br. 19. Beograd: Fond za razvoj ekonomske nauke.
- Verbist Gerlinde, Michael Förster, Maria Vaalavuo (2011). *The impact of publicly provided services on the distribution of resources: a review of new results and methods. Social, Employment & Migration Working Paper*. Paris: Organisation of Economic Co-operation and Development. Dostupno na: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k9h363c5szq-en.pdf?expires=1656339361&id=id&accname=guest&checksum=9D823BCBC88BE9017805497032EF755E>.
- Verbist, Gerlinde, Matsaganis, Manos (2012). *The redistributive capacity of services in the European Union. Gini Discussion Paper 53*. Dostupno na: https://gini-research.org/wp-content/uploads/2021/03/DP_53_The-Redistributive-Capacity-of-Services-in-the-EU.pdf.
- Vlada RS (2005). *Strategija razvoja socijalne zaštite, Vlada Republike Srbije*. Dostupno na: https://www.minrzs.gov.rs/sites/default/files/2018-11/Strategija%20razvoja%20socijalne%20zastite_2.pdf.
- Vladisavljević, M. (2019). *Ekonometrijska analiza premije zarada javnog sektora u Srbiji u uslovima fiskalne konsolidacije*. Doktorska disertacija odbranjena na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.
- Vladisavljević, Marko (2020). “Wage Premium in the State Sector and State-Owned Enterprises: Econometric Evidence from a Transition Country in Times of Austerity”. *Economics of Transition and Institutional Change*, 28 (2): 345–378.
- Vlaović Vasiljević, Dragica, Sanja Miloradović, Milica Pejović Milovančević (2016). *Vodič za interresorne komisije*. Beograd: Centar za socijalnu politiku. Dostupno na: https://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2017/02/FIN_Vodic-za-RAD-IRkomisije_165x235mm-3mm-prepusta-na-spoljnim-stranama-1-1.pdf.
- Vujić, Sunčica, Hana Baronijan (2013). „Odnos između pohađanja predškolskog obrazovanja i školskog uspeha učenika i učenica i mogućnosti unapređenja predškolskog obrazovanja u Srbiji“. *Psihološka istraživanja*, 16(2): 105–140.
- Vuković, Danilo (2017a). *Preoblikovanje neoliberalizma: Socijalna politika u Srbiji*. Novi Sad: Meditteran.

- Vuković, Danilo (2017b). „Ko i kakvu šansu ima da se obrazuje u Srbiji?“, MONS br. 2. Dostupno na: <http://mons.rs/ko-i-kakvu-sansu-ima-da-se-obrazuje-u-srbiji>.
- Vuković, Danilo (2018). „Petnaest godina Strategije za smanjenje siromaštva: Iluzije 'efekta prelivanja' i nove socijalne politike“, MONS br. 5. Dostupno na: <https://mons.rs/petnaest-godina-strategije-za-smanjenje-siromastva-iluzije-efekta-prelivanja-i-nove-socijalne-politike>.
- Vuković, Danilo (2020a). *Društvo i pravo. Uvod u sociologiju prava*. Beograd: Pravni fakultet
- Vuković, Danilo (2020b). *Ex-post analiza Zakona o socijalnoj zaštiti*. Beograd, neobjavljeni dokument.
- Vuković, Danilo (2022). *Pravna država i poredak u senci. Pravo, institucije i društveni otpori u Srbiji*. Novi Sad: Mediterran.
- Vuković, Danilo (ur.) (2022). *Izveštaj o ljudskom razvoju. Ljudski razvoj kao odgovor na demografske promene*. Beograd: UNDP.
- Warren, Martyn (2007). "The Digital Vicious Cycle: Links between Social Disadvantage and Digital Exclusion in Rural Areas". *Telecommunications Policy*, 31 (6–7): 374–388.
- WHO (2020). *Health 2020: A European policy framework supporting action across government and society for health and well-being*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. Dostupno na: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/199536/Health2020-Short.pdf.
- World Bank Group, Nordic Trust Fund (2019). *A Comparative Analysis of the Socioeconomic Dimensions of LGBTI Exclusion in Serbia*. Dostupno na: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32395>.
- Yoram, Rabin (2007). "The Many Faces of the Right to Education", u: Barak-Erez, Daphne, Aeyal M Gross (eds.) *Exploring Social Rights. Between Theory and Practice*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Živanović, Zora (2018). „Prilog diskusiji o tipologiji naselja“. *Demografija*, 15 (2018): 33–49. Dostupno na: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2019/01/Dem-152018-3.-Zivanovic-Z..pdf>.

Zakonodavni i strateški dokumenti

- Pravilnik o pedagoškom asistentu i andragoškom asistentu, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2019.
- Pravilnik o dodatnoj obrazovnoj, zdravstvenoj i socijalnoj podršci detetu i učeniku, *Službeni glasnik RS*, br. 80/2018.
- Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji za period od 2018. do 2026. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2018.

- Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 107/2012.
- Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2020.
- Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 26/2016.
- Uredba o merama socijalne uključenosti korisnika novčane socijalne pomoći, *Službeni glasnik RS*, br. 112/14.
- Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016.
- Zakon o biomedicinski potpomognutoj oplodnji, *Službeni glasnik RS*, br. 113/2017.
- Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom, *Službeni glasnik RS*, br. 113/2017, 50/2018, 46/2021 – odluka US, 51/2021 – odluka US, 53/2021 – odluka US, 66/2021 i 130/2021.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS*, br. 47/2018.
- Zakon o javnom zdravlju, *Službeni glasnik RS*, br. 15/2016.
- Zakon o medicinskim sredstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 105/2017.
- Zakon o mladima, *Službeni glasnik RS*, br. 50/2011.
- Zakon o oglašavanju, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016 i 52/2019.
- Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik RS*, br. 88/2017, 27/2018 – dr. zakon, 10/2019, 27/2018 – dr. zakon i 6/2020.
- Zakon o pravima pacijenata, *Službeni glasnik RS*, br. 25/2019.
- Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2010, 101/2017, 113/2017 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 10/2019.
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 52/2021.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2011.
- Zakon o socio-ekonomskom savetu, *Službeni glasnik RS*, br. 125/2004.
- Zakon o transfuzijskoj medicini, *Službeni glasnik RS*, br. 113/2017.
- Zakon o udžbenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 27/2018.
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik RS*, br. 22/2009.
- Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, *Službeni glasnik RS*, br. 49/2021.
- Zakon o zaštiti potrošača, *Službeni glasnik RS*, br. 62/2014, 6/2016 – dr. zakon i 44/2018 – dr. zakon.
- Zakon o zaštiti stanovništva izloženosti duvanskom dimu, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS*, br. 25/2019.
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik RS*, br. 25/2019.

Eurostat šifre

- Eurostat, šifra: ilc_di11, Income quintile share ratio S80/S20 for disposable income by sex and age group – EU-SILC survey. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di11/default/table?lang=en.
- Eurostat, šifra: ilc_di12, Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_di12/default/table?lang=en.
- RZS i Eurostat, šifra: ilc_li02, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex – EU-SILC and ECHP surveys. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li02/default/table?lang=en.
- Eurostat, šifra: ilc_peps01, Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – EU 2020 strategy. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01/default/table?lang=en.
- RZS i Eurostat, šifra: ilc_li03, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and household type – EU-SILC and ECHP surveys. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI03/default/table?lang=en.
- RZS i Eurostat, šifra: ilc_peps, Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex – EU 2020 strategy. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_peps01.
- Eurostat, šifra: ilc_peps13, Persons at risk of poverty or social exclusion by degree of urbanisation – EU 2020 strategy. Dostupno na: https://db.nomics.world/Eurostat/ilc_peps13.
- Eurostat, šifra: ilc_pees01, Persons by risk of poverty, material deprivation, work intensity of the household, age and sex of the person – intersections of EU 2020 Strategy poverty target indicators. Dostupno na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_pees01&lang=en.
- Eurostat, šifra: ilc_peps01n, Persons at risk of poverty or social exclusion by age and sex. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n/default/bar?lang=en.
- Eurostat, šifra: hlth_dpe010, People at risk of poverty or social exclusion by level of activity limitation, sex and age. Dostupno na: https://db.nomics.world/Eurostat/hlth_dpe010.

- Eurostat, šifra: ilc_mdspd, Material and Social Deprivation (MSD) rate. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?caId=818&langId=en&id=82>.
- Eurostat, šifra: hlth_dpe020, People at risk of poverty by level of activity limitation, sex and age. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_dpe020/default/table?lang=en.
- Eurostat, šifra: hlth_dm010, Severe material deprivation by level of activity limitation, sex and age. Dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/hlth_dm010/default/table?lang=en.
- Eurostat, šifra: hlth_dpe040, People living in households with very low work intensity by level of activity limitation, sex and age. Dostupno na: https://db.nomics.world/Eurostat/hlth_dpe040.
- Eurostat, šifra: spr_exp_sum, Expenditure: main results. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en.
- RZS i Eurostat, šifra: ilc_li04, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and most frequent activity in the previous year – EU-SILC and ECHP surveys. Dostupno na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li04&lang=en.
- RZS i Eurostat, šifra: ilc_li06, At-risk-of-poverty rate by poverty threshold and work intensity of the household (population aged 0 to 64 years) – EU-SILC survey. Dostupno na: https://db.nomics.world/Eurostat/ilc_li06.
- Eurostat, šifra: ilc_peps04, Persons at risk of poverty or social exclusion by educational attainment level (population aged 18 and over) – EU 2020 strategy. Dostupno na: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps04&lang=en.
- Eurostat, šifra: ilc_peps60, Children at risk of poverty or social exclusion by educational attainment level of their parents (population aged 0 to 17 years) – EU 2020 strategy. Dostupno na: https://db.nomics.world/Eurostat/ilc_peps60.
- RZS i Eurostat, šifra: ilc_hch01, Persons with financial burden of health care by type of health care, level of burden, household type and income group. Dostupno na: https://db.nomics.world/Eurostat/ilc_hch01.

Tehnički urednik
Jovan Đorđević

Lektorka i korektorka
Svetlana Stojković

Dizajn, tehnička priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-6047-396-9

Tiraž
200

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

304(497.11)
316.4(497.11)

ВУКОВИЋ, Данило, 1974-

U lavirintu siromaštva i socijalne isključenosti : socijalna politika i država blagostanja u Srbiji / Danilo Vuković, Marija Babović. – Beograd : SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu : Dosije studio, 2022 (Beograd : Dosije studio). - 288 str. : tabele i graf. prikazi ; 24 cm

"Publikacija je nastala u okviru ERASMUS+ projekta „Kreiranje i analiza javnih politika (PPMA)" koji fi nansira Evropska komisija..."--> Kolofon. – Tiraž 200. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 221-244.

ISBN 978-86-6047-396-9 (DS)

1. Бабовић, Марија, 1963- [аутор]

а) Србија – Социјална политика б) Србија – Друштвене прилике

COBISS.SR-ID 84171273



U LAVIRINTU SIROMAŠTVA I SOCIJALNE ISKLJUČENOSTI:
SOCIJALNA POLITIKA I DRŽAVA BLAGOSTANJA U SRBIJI

DANILO VUKOVIĆ
MARIJA BABOVIĆ

ISBN 978-86-6047-396-9



9 788660 473969