

Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

Сузана Г. Михајловић Бабић

ЕФЕКТИ ПРОГРАМА ПОДРШКЕ
КОРИСНИЦИМА МИНИМАЛНОГ ПРИХОДА
У ГРАДУ БЕОГРАДУ – ИМПЛИКАЦИЈЕ НА
КРЕИРАЊЕ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Докторска дисертација

Београд, 2020. године

University of Belgrade
Faculty of Political Science

Suzana G. Mihajlović Babić

EFFECTS OF SUPPORT PROGRAMS ON
BENEFICIARIES OF MINIMUM INCOME IN
THE CITY OF BELGRADE– IMPLICATIONS
FOR SOCIAL POLICY DESIGN

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2020

МЕНТОРКА:

проф. др Наталија Перишић, ванредна професорка, Универзитет у Београду –
Факултет политичких наука

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ ЗА ОДБРАНУ:

1. **проф. др Мира Лакићевић**, редовна професорка, Универзитет у Београду –
Факултет политичких наука;
2. **проф. др Наталија Перишић**, менторка, ванредна професорка, Универзитет у
Београду – Факултет политичких наука;
3. **проф. др Михаил Арандаренко**, редовни професор, Универзитет у Београду –
Економски факултет.

Датум одбране докторске дисертације: _____

Изјава захвалности

Деценију раније, када сам уписала Факултет политичких наука, започела је љубав према социјалној политици и социјалном раду. Разумевање њихове изузетне важности у сваком друштву су пренели професори и асистенти Одељења за социјалну политику и социјални рад. Касније, из позиције „са друге стране катедре“ схватила сам да и нове генерације студената негују овај однос према професији. Хвала обема странама што настоје да критички преиспитују стварност и мењају је у правцу хуманијег друштва и што су њихова промишљања подстакла и допринела мом професионалном развоју у протеклој деценији.

„Препознала“ сам своју менторку на трећој години основних студија, мада је важније што је она „препознала“ мене. Користим ову прилику да изразим захвалност проф. др Наталији Перишић на препознавању и развијању мојих академских потенцијала. Такође, велико хвала на инспиративним дијалозима, примедбама и драгоценим сугестијама у вези са докторском дисертацијом, као и на подстицању слободе аутора у процесу израде рада. Проф. др Мири Лакићевић се захваљујем на оснаживању током мог професионалног развоја, хвала што је увек била ту на великим прекретницама и несебично пружала подршку. Професору др Михаилу Арандаренку исказујем дубоко академско поштовање и захвалност на новим увидима након читања његових анализа тржишта рада у Србији које су биле драгоцене за израду ове дисертације. Посебну захвалност дугујем професору и пријатељу др Драгославу Кочовићу за све савете за професионални и лични живот које ми је упутио током наше вишегодишње сарадње.

Захваљујем својим родитељима, Драгани и Горану, који су препознали и имали поверења у моје способности, као и пружили безусловну подршку у образовном процесу. Спојивши ова три елемента од важности за лични и професионални развој детета, хвала им што су показали да је социјална мобилност наредне генерације могућа у нашем друштву, иако је често изузетак. Брату Стефану захваљујем на искреним животним саветима и подршци, признавајући да ме је његова воља са сталним усавршавањем додатно инспирисала да будем достојна титуле старије сестре и узора. Супругу Милошу хвала на стрпљењу за слушање мојих бескрајно дугих монолога о истраживачким недоумицама.

На крају, деди Младену Михајловићу постхумно исказујем дубоко поштовање за то што је подстакао моја размишљања о сиромаштву, социјалним неједнакостима и социјалној правди од најранијег детињства, чиме је одредио моје вредносне ставове према овим питањима, као и фокус досадашњег и будућег професионалног интересовања. Њему посвећујем овај рад.

Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике

Сажетак

Од почетака развоја држава благостања у Европи програми подршке сиромашнима представљали су основне програме социјалне политике. И током 21. века као један од стратешких праваца социјалне политике профилише се борба против сиромаштва и социјалног искључивања, при чему се циљеви, садржина и начин функционисања програма подршке модификују у складу са новим интернационалним изазовима и концептима, као и националним могућностима и препрекама у дизајнирању социјалне политике.

Предмет овог истраживачког рада јесу програми подршке минималном приходу у Републици Србији који су усмерени на борбу против сиромаштва и социјалног искључивања. Истраживање се заснива на новим концептима који су инкорпорирани у систем социјалне заштите Републике Србије, уз примену институционалног приступа и перспективе социјалног улагања. Циљ истраживања је стицање дубљих сазнања о препрекама у имплементацији програма подршке минималном приходу које утичу на коришћење накнада и социјалних услуга од стране корисника новчане социјалне помоћи. Анализа фактора који утичу на коришћење накнада и социјалних услуга спроведена је посредством истраживања варијабли у три подгрупе: карактеристика дизајна програма подршке минималном приходу; карактеристика администрирања накнада и социјалних услуга; карактеристика корисника и његове породице. Истраживање садржи дескриптивно-теоријски део у коме се квалитативном анализом докумената обрађују секундарни извори података о предмету истраживања, као и експлоративно-емпиријски део у коме се примарни подаци прикупљају: протоколом за прикупљање података из досијеа осамдесеторо корисника новчане социјалне помоћи; упитником за исти број корисника; полуструктурисаним интервјуима са стручним радницима у центрима за социјални рад; полуструктурисаним интервјуима са запосленима у организационим јединицама градске управе које се баве пословима социјалне заштите; фокус групом са деветоро корисника који су учествовали у квантитативном делу прикупљања података. Емпиријско истраживање је спроведено у

шест градских општина на територији Града Београда (Вождовац, Палилула, Стари Град, Лазаревац, Гроцка, Обреновац).

У овом истраживању фокус је на приступу правима у систему социјалне заштите, која се третирају као целовита мрежа накнада и услуга која интегративним деловањем треба да ублажи све аспекте сиромаштва и социјалног искључивања. Налази истраживања могу се користити за реформу постојећих права у систему социјалне заштите, увођење нових, као и промовисање потпунијег коришћења постојећих.

Кључне речи: подршка минималном приходу, сиромаштво, социјално искључивање, ефекти, социјално укључивање, корисници.

Научна област: Политичке науке

Ужа научна област: Социјална политика

УДК број: 304(497.11 Beograd)

364: 364.662(497.11 Beograd)

Effects of support programs on beneficiaries of minimum income in the City of Belgrade

– implications for social policy design

Abstract

Since the development of the welfare states in Europe, support programs for the poor represented the basic programs of social policy. In the 21st century the fight against poverty and social exclusion continues to be profiled as one of the strategic directions of social policy in Europe, whereby the objectives, content and functioning of the support programs are modified in accordance with new international challenges and concepts, as well as national opportunities and obstacles in social policy designing.

The subject of this research are the programs of minimum income support in the Republic of Serbia, which are aimed at combating poverty and social exclusion. The research is based on new concepts that are incorporated into the social protection system of the Republic of Serbia, using the institutional approach and the perspective of social investment. The aim of the research is to gain deeper knowledge about the obstacles in the implementation of minimum income support programs that influence the take-up of allowances and social services by the financial social assistance beneficiaries. Analysis of the factors that impact on the use of allowances and social services is being implemented through the research of variables in three subgroups: characteristics of the design of minimum income support programs; characteristics of administering allowances and social services; characteristics of the beneficiary and his family. The research contains a descriptive-theoretical part in which the secondary sources of data on the research subject has been assessed by qualitative documents analysis, as well as the exploratory-empirical part in which the primary data is collected from: protocol for collecting data from the files of eighty beneficiaries of social assistance; questionnaire for the same number of beneficiaries; semi-structured interviews with professional staff in centers for social work; semi-structured interviews with employees of organizational units of the city administration engaged in social protection affairs; focus group with nine beneficiaries who participated in the quantitative part of data collection. Empirical research is carried out in the six city municipalities of the City of Belgrade (Voždovac, Palilula, Stari Grad, Lazarevac, Grocka, Obrenovac).

In this research, the focus is on accessing the rights in the social protection system, which are treated as a comprehensive net of allowances and services that should mitigate all aspects of poverty and social exclusion through integrative action. Research findings can be used for the reform of existing rights in the social protection system, introduction of new ones and promotion the full take-up of existing ones.

Key words: minimum income support, poverty, social exclusion, effects, social inclusion, beneficiaries.

Scientific field: Political science

Scientific subfield: Social policy

UDC no: 304(497.11 Beograd)

364: 364.662(497.11 Beograd)

Садржај

УВОД

I ДЕО: ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Предметни оквир истраживања.....	3
1.1.1. Формулација проблема истраживања.....	3
1.1.2. Предмет истраживања.....	4
1.1.3. Теоријско и операционално одређење предмета истраживања.....	4
1.1.4. Приказ досадашњих истраживања.....	6
1.2. Циљеви истраживања.....	7
1.3. Истраживачка питања.....	8
1.4. Значај истраживања.....	8
1.5. Методолошки оквир истраживања.....	9

II ДЕО: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНИХ НЕЈЕДНАКОСТИ - СИРОМАШТВО И СОЦИЈАЛНО ИСКЉУЧИВАЊЕ

2.1. Дискурси о сиромаштву – од апсолутног до субјективног концепта сиромаштва...	12
2.2. Дискурси о социјалном искључивању – настанак, развој и критичко преиспитивање концепта.....	14
2.2.1. Дискурс о социјалном искључивању у колективистичкој традицији у Европи: солидаристичка перспектива у Француској.....	16
2.2.2. Дискурс о социјалном искључивању у традицији либерализма у Европи: перспектива у Уједињеном Краљевству.....	18
2.2.3. Дискурс о социјалном искључивању у социјалдемократским државама у Европи: неједнакост прихода у Шведској.....	21
2.3. Сиромаштво и социјално искључивање - два истоврсна, дивергентна или комплементарна концепта?.....	23

III ДЕО: БОРБА ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

3.1. Основе развоја концепата сиромаштва и социјалног искључивања на нивоу Европске уније.....	26
3.2. Нормативни оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији.....	28
3.2.1. Сиромаштво и социјално искључивање у документима Европске уније.....	28
3.2.2. Операционализација индикатора сиромаштва и социјалног искључивања.....	30
3.3. Стратешки оквир и циљеви борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији.....	33
3.4. Институционални оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији.....	36
3.4.1. Улога органа Европске уније у борби против сиромаштва и социјалног искључивања.....	36
3.4.2. Отворени метод координације као инструмент координације националних политика.....	38
3.5. Стање и трендови сиромаштва и социјалног искључивања у Европи.....	41

IV ДЕО: ПРОГРАМИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У БОРБИ ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У ЕВРОПИ

4.1. Програми подршке минималном приходу у Европи – компаративни преглед.....	46
4.1.1. Програми подршке минималном приходу у Европи – изазови дефинисања и класификације.....	48
4.1.2. Програми подршке минималном приходу у режимима благостања у Европи – развој и карактеристике.....	51
4.1.2.1. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у либералном режиму благостања (пример Уједињеног Краљевства).....	51
4.1.2.2. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у корпоративном режиму благостања (пример Француске).....	54
4.1.2.3. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у социјалдемократском режиму благостања (пример Шведске).....	57

4.1.2.4. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у медитеранском режиму благостања (пример Португалије, Италије, Шпаније и Грчке).....	60
4.1.2.5. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у режиму благостања бивших социјалистичких држава (пример Пољске, Словачке и Мађарске).....	64
4.2. Карактеристике програма подршке минималном приходу у државама чланицама Европске уније.....	66
4.2.1. Дизајн, адекватност и обухватност програма подршке минималном приходу.....	66
4.2.2. Коришћење накнада и услуга из програма подршке минималном приходу.....	76
4.2.3. Повезаност програма подршке минималном приходу са инклузивним тржиштима рада и квалитетним услугама.....	84
4.2.4. Ефективност програма подршке минималном приходу.....	89

V ДЕО: БОРБА ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД 2000. ГОДИНЕ

5.1. Основе развоја политика у области сиромаштва и социјалних неједнакости у Републици Србији до 2000. године.....	92
5.2. Стратешки оквир и циљеви у борби против сиромаштва и социјалног искључивања након 2000. године.....	97
5.3. Нормативни и институционални оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања - трансформација програма социјалне заштите након 2000. године.....	101
5.4. Стање и трендови сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији.....	107

VI ДЕО: ПРОГРАМИ ПОДРШКЕ МИНИМАЛНОМ ПРИХОДУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

6.1. Накнаде и социјалне услуге из програма подршке минималном приходу за популацију у ризику од сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији.....	114
6.2. Дизајн и администрирање програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	116

6.2.1. Дизајн и администрирање материјалне подршке у оквиру програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	116
6.2.2. Дизајн и администрирање додатне подршке за домаћинства са ниским приходима у оквиру програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	122
6.2.3. Дизајн и администрирање услуга социјалне заштите у оквиру програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	124
6.3. Карактеристике имплементације програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	126
6.3.1. Адекватност програма подршке минималном приходу.....	126
6.3.2. Обухватност и коришћење програма подршке минималном приходу.....	131
6.3.3. Повезаност програма подршке минималном приходу са инклузивним тржиштима рада.....	135
6.3.4. Ефективност програма подршке минималном приходу.....	138

VII ДЕО: ПРОГРАМИ ПОДРШКЕ МИНИМАЛНОМ ПРИХОДУ У ГРАДУ БЕОГРАДУ – ДИЗАЈН И ЕФЕКТИ ПОДРШКЕ СИРОМАШНОЈ И СОЦИЈАЛНО ИСКЉУЧЕНОЈ ПОПУЛАЦИЈИ

7.1. Додатна подршка национално формулисаним програмима социјалне заштите са локалног нивоа - програми подршке сиромашној и социјално искљученој популацији у Граду Београду.....	140
7.1.1. Дизајн и администрирање права на материјалну подршку у оквиру програма подршке минималном приходу у надлежности Града Београда.....	141
7.1.2. Дизајн и администрирање права на услуге социјалне заштите у оквиру програма подршке минималном приходу у надлежности Града Београда.....	145
7.2. Методологија истраживања.....	147
7.3. Резултати истраживања.....	149
7.3.1. Подршка сиромашним и социјално искљученим грађанима у градским општинама Града Београда – перспектива доносилаца одлука на основу налаза из дубинских интервјуа.....	149
7.3.1.1. Нормативни и организациони оквир пружања подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу.....	151
7.3.1.2. Постојање и садржај програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу.....	155

7.3.1.3. Постојање и садржај сарадње између органа општинске управе и релевантних актера у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу.....	157
7.3.1.4. Ставови професионалаца у управама општина Града Београда о креирању програма подршке за кориснике НСП-а на локалном нивоу.....	158
7.3.1.5. Коришћење програма подршке намењених сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу.....	161
7.3.2. Подршка корисницима новчане социјалне помоћи у центрима за социјални рад – перспектива стручних радника на основу налаза из дубинских интервјуа.....	163
7.3.2.1. Организација и активности службе за подршку сиромашнима и социјално искљученима у оквиру Центра за социјални рад.....	164
7.3.2.2. Ставови стручних радника о подршци сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу.....	166
7.3.2.3. Постојање и садржај сарадње између ЦСР и релевантних актера на пружању подршке корисницима НСП на локалном нивоу.....	169
7.3.2.4. Процес доношења одлука о остваривању права на накнаде и услуге за радноспособне кориснике НСП од стране стручних радника.....	174
7.3.2.5. Процена фактора који утичу на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу.....	177
7.3.2.6. Процена потреба и ризика за кориснике новчане социјалне помоћи од стране стручних радника у ЦСР.....	182
7.3.3. Коришћење програма подршке минималном приходу од стране корисника новчане социјалне помоћи у Граду Београду – налази квантитативног истраживања у ЦСР.....	186
7.3.3.1. Карактеристике узорка.....	186
7.3.3.1.1. Социо-демографске и социо-економске карактеристике узорка.....	186
7.3.3.1.2. Карактеристике узорка у вези са корисничким статусом у ЦСР.....	188
7.3.3.2. Садржај и квалитет документовања рада са корисницима НСП.....	188
7.3.3.3. Приступ и коришћење програма подршке минималном приходу од стране корисника НСП у Граду Београду.....	190
7.3.3.3.1. Коришћење програма подршке минималном приходу од стране корисника НСП.....	193
7.3.3.3.2. Разлози неискоришћености програма подршке минималном приходу.....	196

7.3.3.3. Утицај фактора на нивоу корисника НСП на коришћење права из програма подршке минималном приходу.....	199
7.3.4. Искуство коришћења програма подршке минималном приходу од стране корисника новчане социјалне помоћи у Граду Београду – перспектива корисника у приказу налаза фокус групе.....	205
7.3.4.1. Приступ програмима подршке минималном приходу из перспективе корисника НСП.....	205
7.3.4.2. Коришћење програма подршке минималном приходу – корисници НСП о дизајну и спровођењу доступних права.....	209
7.3.4.3. Перспектива за излазак из сиромаштва и незадовољене потребе корисника НСП.....	217
7.4. Дискусија.....	218
7.4.1. Друштвени и легислативни фактори утицаја на ефекте програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	219
7.4.1.1. Друштвени контекст имплементације програма подршке минималном приходу.....	219
7.4.1.2. Легислативни оквир имплементације програма подршке минималном приходу – дизајн програма.....	225
7.4.2. Администрирање програма као фактор утицаја на ефекте програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	231
7.4.3. Утицај индивидуалних фактора корисника на ефекте програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	236
7.4.4. Ограничења истраживања.....	239
VIII ДЕО: ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....	241
ЛИТЕРАТУРА.....	251
ПРИЛОЗИ.....	270
БИОГРАФИЈА АУТОРКЕ.....	292

Списак скраћеница

AAH – Allocation d’adulte handicapé

AI – Allocation d’insertion

API – Allocation de Parent Isolé

AROPE – At risk of poverty or social exclusion

ASS – Allocation de solidarité spécifique

БДП – Бруто домаћи производ

БО – Бесплатан оброк

CSG – Contribution sociale généralisée

ЦСР – Центар за социјални рад

ДД – Дечији додатак

EAPN – European Anti-Poverty Network

EMIN – European Minimum Income Network

EU - SILC – European Union Statistics on Income and Living Conditions

ГЦСР – Градски центар за социјални рад

ИЈНП – Интервентна једнократна новчана помоћ

ЈП – Једнократна помоћ

JRF – The Joseph Rowntree Foundation

JSA – Job seeker's allowance

ΚΕΑ – Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης

МОП – Материјално обезбеђење породице

NPI – New Policy Institute

НСП – Новчана социјална помоћ

НВО – Невладине организације

HC3 – Национална служба за запошљавање

OMK – Отворени метод координације

ПЈНП – Повремена једнократна новчана помоћ

REI – Reddito di Inclusione

RMG – Rendimento Minimo Garantido

RMI – Revenu minimum d'insertion

RSA – Revenu de solidarité active

RSI – Rendimento Social de Inserção

SIA – Sostegno all'Inclusione Attiva

Списак табела

Табела 1. Три парадигме социјалног искључивања.....	15
Табела 2. Класификација дефиниција социјалног искључивања.....	23
Табела 3. Поређење концепта сиромаштва и концепта социјалног искључивања.....	24
Табела 4. Заједнички индикатори у области сиромаштва и социјалног искључивања у 2001. години.....	32
Табела 5. Водећи заједнички индикатор Европске уније у области сиромаштва и социјалног искључивања од 2010. године.....	33
Табела 6. Првобитно дефинисани и ревидирани заједнички циљеви за процес социјалног укључивања у Европској унији.....	35
Табела 7. Стопа ризика од сиромаштва пре и након социјалних трансфера (искључујући пензије) у Европској унији, 2010. и 2015. година.....	43
Табела 8. Особе у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања по полу и узрасту у Европској унији, 2016. година.....	45
Табела 9. Основне шеме социјалне помоћи у Италији.....	62
Табела 10. Дизајн шема подршке минималном приходу одабраних држава чланица Европске уније.....	69
Табела 11. Јаз медијане сиромаштва пре и након коришћења подршке минималном приходу, 2015. година.....	73
Табела 12. Износ социјалне помоћи у односу на нето приход по минималној заради, 2012. година.....	74
Табела 13. Дистрибуција популације која користи подршку минималном приходу и статус сиромаштва (60% и 40% медијане прихода домаћинства).....	75
Табела 14. Компаративни теоријски и организациони принципи традиционалне и антипотчињавајуће социјалне службе за сиромашне.....	81
Табела 15. Процене неискоришћености новчаних накнада у оквиру шема подршке минималном приходу у државама чланицама Европске уније од 2000. године.....	83
Табела 16. Међуповезаност програма активације са програмима подршке минималном приходу.....	85
Табела 17. Утицај социјалних трансфера (без пензија) на смањење сиромаштва у Европској унији, 2010. и 2017. година.....	90
Табела 18. Кретање апсолутног сиромаштва у Србији, 2006-2014. године.....	109

Табела 19. Ризик од сиромаштва или социјалног искључивања у Републици Србији, 2013-2017. године.....	110
Табела 20. Профил релативног сиромаштва у Републици Србији.....	111
Табела 21. Дизајн накнада из програма подршке минималном приходу у Републици Србији.....	119
Табела 22. Дизајн права на основу статуса корисника новчане социјалне помоћи у Републици Србији.....	123
Табела 23. Адекватност програма новчане социјалне помоћи у Републици Србији у односу на минималну нето зараду по величини домаћинства, у динарима.....	127
Табела 24. Адекватност програма новчане социјалне помоћи у Републици Србији у односу на линије апсолутног и релативног сиромаштва за различите типове домаћинства у 2017. години, у динарима.....	129
Табела 25. Адекватност програма новчане социјалне помоћи и дечијег додатка у Републици Србији у односу минималну зараду, линије апсолутног и релативног сиромаштва за различите типове породица у 2017. години, у динарима.....	130
Табела 26. Покривеност сиромашне популације програмима новчане социјалне помоћи и дечијег додатка у 2017. години.....	132
Табела 27. Удео броја појединаца корисника НСП у укупном броју угрожених и удео корисника дечијег додатка у укупном броју угрожене деце, 2013–2016.....	132
Табела 28. Удео корисника НСП у укупном становништву општина и степен развијености општина.....	135
Табела 29. Смањење стопе сиромаштва после социјалних трансфера.....	138
Табела 30. Стопе апсолутног и релативног сиромаштва пре и након социјалних трансфера у Републици Србији у 2013, 2015. и 2017. години.....	139
Табела 31. Програми подршке минималном приходу у Граду Београду – материјална подршка.....	143
Табела 32. Подршка сиромашним и социјално искљученим грађанима у градским општинама Града Београда.....	150
Табела 33. Подршка сиромашним и социјално искљученим грађанима у Центру за социјални рад.....	163
Табела 34. Разлози неискоришћености права на материјалну подршку и права повезаних са статусом корисника НСП (у процентима).....	197
Табела 35. Разлози неискоришћености права на услуге социјалне заштите за кориснике НСП-а (у процентима).....	198

Табела 36. Повезаност година старости корисника са тешкоћама у попуњавању обрасца за НСП.....	200
Табела 37. Повезаност година старости корисника са коришћењем права на бесплатан оброк.....	201
Табела 38. Повезаност година старости корисника са коришћењем права на мере активације.....	201
Табела 39. Повезаност места пребивалишта корисника са коришћењем права на бесплатан оброк.....	202
Табела 40. Повезаност школске спреме корисника са тешкоћама у попуњавању обрасца за НСП.....	203
Табела 41. Повезаност школске спреме корисника са оценом компликованости поступка добијања НСП.....	204

Списак слика

Слика 1. Број особа у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања у Европској унији у односу на постављени циљ из стратегије Европа 2020 (у хиљадама).....	42
Слика 2. Интерактивни модел утицаја на појаву неискоришћености социјалних бенефиција.....	79
Слика 3. Процеси рационализације.....	80
Слика 4. Стопа ризика од сиромаштва или социјалног искључивања у Републици Србији, SILC 2016, %	109

Списак графикана

Графикон 1. Структура корисника НСП према старости.....	186
Графикон 2. Структура корисника НСП према школској спреми.....	187
Графикон 3. Структура корисника НСП према брачном статусу.....	187
Графикон 4. Присуство неопходне документације у досијеу корисника НСП.....	189
Графикон 5. Основ за сачињавање налаза и мишљења стручног радника.....	190
Графикон 6. Извор сазнања о постојању права на НСП.....	191
Графикон 7. Административна пракса у подношењу захтева за НСП и додатна права.....	192
Графикон 8. Коришћење права на материјалну подршку и додатних права на основу статуса корисника НСП.....	194
Графикон 9. Коришћење услуга социјалне заштите.....	195
Графикон 10. Подршка корисницима НСП од општине.....	195

Ми смо наследили ово од наших родитеља. Дешава се све некако у круг, не знам како да објасним... Ево моја мајка је исто била сиромашна самохрана мајка, па ево ја сад.
(НСП8, корисница НСП)

Имам проблем као стручни радник, 230 породица корисника НСП је код мене, могу да стигнем папирологију да покријем, квалитетан рад са њима не могу да стигнем.
(СР5, стручна радница у ЦСР)

Мој другар живи са мајком и зове ме да ме пита како може да оствари неку помоћ јер мисли да има услове. Ни ја који сам дубоко интегрисан у политику и права нисам био сигуран које су процедуре и услови, и коме треба да се обрати.
(ОУ3, запослени у општини)

УВОД

На европском простору развојем државе благостања институционализована су социјална права из уплаћиваних доприноса путем покривања широког опсега социјалних ризика и великог дела популације социјалним осигурањем. Намера је била да се кроз ову институционализацију благостања обезбеди опште благостање у европским друштвима, чиме би социјална заштита имала само ограничену улогу у обезбеђивању социјалних ризика. Међутим, последња економска криза показала је да се програмима подршке минималном приходу, који чине последњу линију одбране у појави масовне незапослености и сиромаштва у европским државама, приписују пресудне превентивне и заштитне улоге социјалне заштите у одговору на ове социјалне ризике. У овом раду се настоји да се одговори на нека важна питања у вези са системима социјалне заштите и новом синтагмом „програми подршке минималном приходу“: шта је садржина ових програма; како функционишу; које су препреке у њиховој имплементацији са становишта система, администрације и корисника; како их унапредити? Не разматрајући са вредносних становишта садржај и развијеност програма подршке минималном приходу у различитим државама, фокус овог рада је на анализи раскорака између прописаних и остварених накнада и социјалних услуга које су зајамчене уставима и законима држава у Европи. У његовом средишту су исходи и ефективност програма подршке минималном приходу, односно корисник програма подршке.

У првом делу рада детаљније се образлажу његове теоријске и методолошке поставке. Након формулисања контекста у коме се предмет истраживања изучава, прецизно се одређује предмет истраживања у теоријском и операционалном аспект, и приказују досадашњи домети у научној грађи о предмету истраживања. Представљају се циљеви и истраживачка питања, научни и друштвени значај истраживања и методолошки оквир дескриптивних и експлоративних сегмената истраживања.

Друго поглавље теоријски концептуализује и операционализује појмове сиромаштва и социјалног искључивања у савременом контексту. Обрађују се дискурси сиромаштва, настанак и развој концепта социјалног искључивања кроз три парадигме социјалног искључивања, као и што се одређује међусобни однос ова два различита, али и комплементарна концепта.

Треће поглавље садржи основе развоја политике усмерене ка смањењу сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији, наднационална документа и инструменте координације у том циљу. Такође, приказују се историјски и компаративно трендови сиромаштва и социјалног искључивања у Европи посредством индикатора Европске уније.

Централни део четвртог поглавља чини приказ програма подршке минималном приходу у државама Европе. Компаративно се анализирају различити дизајни програма, администрирање права из ових програма и евалуира се обухватност и искоришћеност права из ових програма усмерених ка смањењу сиромаштва и социјалног искључивања у државама Европе.

У петом поглављу се обрађује борба против сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији почев од 2000. године. Централни део овог поглавља јесте хронолошки приказ националних стратешких опредељења у овој области, анализа

законодавног оквира и инструмената који су коришћени у спровођењу стратешких циљева. Такође, у овом поглављу дат је преглед актуелних трендова у праћењу индикатора у области сиромаштва и социјалног искључивања у националном контексту.

Наредно поглавље обрађује развој права која се сматрају деловима програма подршке минималном приходу у Републици Србији. У овом поглављу представљено је финансирање, дизајн и администрирање програма подршке минималном приходу, са посебним акцентом на основни програм подршке – новчану социјалну помоћ. Из секундарних извора података обрађени су социјални трошкови за програме и представљене основне карактеристике досадашње имплементације у контексту покривености, таргетирања и ефеката накнада и услуга из ових програма у правцу смањења сиромаштва и социјалног укључивања.

Седми део рада представља емпиријско истраживање имплементације постојећих програма подршке минималном приходу у систему социјалне заштите у Републици Србији, на примеру Града Београда. На основу прикупљених података из примарних извора из шест градских општина (интервјуа са корисницима новчане социјалне помоћи, интервјуа са стручним радницима центара за социјални рад, упитницима градским управама, као и путем протокола за прикупљање података из досијеа корисника), истражен је утицај фактора на нивоу дизајна програма, администрирања програма и корисника, на коришћење и међусобно повезивање права из постојећих програма.

У закључном делу сумирају се претходни налази теоријског и емпиријског истраживања, уз преглед иницијатива за унапређење програма подршке минималном приходу у европском контексту из држава које се суочавају са истоврсним изазовима у подршци минималном приходу као програми у Републици Србији. Дискутује се о могућностима измене националног система користећи примере позитивне праксе у европским државама, као и користећи сугестије добијене у истраживачком делу рада од корисника новчане социјалне помоћи и стручних радника центара за социјални рад.

I ДЕО: ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКЕ ОСНОВЕ ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Предметни оквир истраживања

1.1.1. *Формулација проблема*

Економска криза која је започела крајем 2007. године на европском простору, имала је за последицу негативна економска кретања у скоро свим државама Европе, намећући потребу за изменом економских и социјалних политика у циљу њеног превазилажења. Упоредо са економским показатељима интензитета кризе, одређени аутори сматрају да су „идеолошке димензије управљања кризом, начин на који се криза дефинише, разуме и одговара на њу“ (Farnsworth, Irving, 2011: 1) од пресудног значаја за перципирање њеног утицаја у различитим друштвима. На простору Европе, криза је великим делом разматрана кроз документа Европске уније, где је путем кровног документа „Европа 2020 – Стратегија за паметан, одржив и инклузиван развој“ предложено повећање партиципације на тржишту рада. Важан додатак томе представља борба против сиромаштва и социјалног искључивања са циљем изласка 20 милиона људи из сиромаштва до 2020. године (Европска комисија, 2010).

Упркос повећаним социјалним издвајањима од почетка економске кризе, европске државе су наставиле да покривају традиционалне социјалне ризике, услед чега актуелна стратегија борбе против сиромаштва и социјалног искључивања није донела очекиване резултате (Михајловић Бабић, 2017: 144-145). У односу на 2008. годину, која се означава као полазна година за мониторинг сиромаштва и социјалног искључивања на подручју Европске уније, у 2014. години 24,4% људи је било у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања, што чини пораст од 4,6 милиона људи у посматраном периоду (Social Protection Committee, 2016). Светска економска криза је утицала на то да у великом броју држава чланица стопа ризика од сиромаштва или социјалног искључивања стагнира, док су само три државе забележиле њено смањење (Словачка, Румунија и Пољска). Подаци за 2015. годину показују да се стопа смањила на 23,7% на нивоу Уније, међутим овај проценат је истоветан као 2008. године, уз велике варијације међу државама (од 41,3% у Бугарској и 37,3% у Румунији до 14% у Чешкој и 16% у Шведској) (Eurostat, 2017). У Републици Србији, стопа ризика од сиромаштва или социјалног искључивања у 2015. години износила је 41,3%, док је у ризику од сиромаштва било 25,4% популације, 15,6% домаћинстава са ниским интензитетом рада и 24% популације у изразитој материјалној депривацији (Републички завод за статистику, 2016). Сви ови показатељи су значајно изнад просека европских држава.

У теорији се указује на то да предупређивање нових социјалних ризика захтева, поред финансијских трансфера, и развијене социјалне услуге, уз то да се у ширем смислу као нови социјални ризик може посматрати и недовољан обухват системом социјалне заштите (Bonoli, 2005: 433-455). С обзиром на то, да су социјални трансфери усмерени ка популацији у ризику од сиромаштва, умањили ризик сиромаштва са 25,9% на 17,3% након социјалних трансфера у 2015. години (Eurostat, 2017), уз негативни тренд стагнације и/или пораста популације у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања у Европи, отвара се питање: шта је узрок неостварених циљева програма социјалне заштите?

1.1.2. Предмет истраживања

Програми социјалне заштите у европским државама изразито су дивергентни по свом садржају и карактеристикама, те исходи социјалних политика могу значајно да варирају и у програмима сличног дизајна, односно програмима са сличним правима, правилима и процедурама који регулишу приступ и коришћење накнада и социјалних услуга.

Предмет овог истраживачког рада јесу програми подршке минималном приходу, оном значењу које се примењује на подручју Европе, у контексту смањења сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији. Постојање сличности националног са бизмарковским социјалним системима, омогућује упоредивост са програмима у европским државама, а тиме и компаративну анализу основних карактеристика предмета истраживања у дизајну и имплементацији права из програма подршке минималном приходу.

1.1.3. Теоријско и операционално одређење предмета истраживања

Системи социјалне заштите традиционално садрже програме и мере које су усмерене ка сиромашнима, односно пружају „помоћ и заштиту ради превазилажења тешкоћа и задовољења основних потреба“ (Вуковић, 2009: 219). У савременом контексту, долази до проширења ризика који се сматрају предметом система социјалне заштите, те се концепти социјалног искључивања и социјалног укључивања у скоријем периоду инкорпорирају у постојеће системе.

Препорука о активној инклузији из 2008. године наглашава важност три компоненте у борби против сиромаштва и социјалног укључивања за националне државе на европском простору: укључивање на тржиште рада, квалитетне социјалне услуге и развој система подршке минималном приходу (European Commission, 2008). Њихов циљ је поспешивање социјалног укључивања као „процеса који обезбеђује да они који су под ризиком од сиромаштва и социјалне искључености добију могућност и ресурсе да учествују у економском, социјалном и културном животу у потпуности и да уживају у животном стандарду и благостању, који се сматра уобичајеним у друштву у коме живе, а који им обезбеђује да у већој мери учествују у доношењу одлука које утичу на њихове животе, као и приступ основним правима“ (European Commission, 2004: 8).

Стога, управо програми подршке минималном приходу, као део система социјалне заштите усмерен на сиромашне и социјално искључене, чине спону између постављених стратешких циљева и очекиваних исхода социјалне заштите. На простору Европе, постоји сагласност да оваква подршка приходу у оквиру система социјалне заштите подразумева подршку путем новчаних трансфера и услуга популацији која је у радној доби (Frazer, Marlier, 2009; Frazer, Marlier, 2016) обезбеђујући „сигурносну мрежу за оне који не раде или немају приступ пристојном послу и немају право на исплате из социјалног осигурања или они којима су права на њих истекла“ (European Commission, 2015: 3). Ова подршка има за циљ „превенцију сиромаштва и гарантовање пристојног минималног стандарда живота појединцима и издржаваним лицима“ (Frazer, Marlier, 2016: 6), као и ослобађање индивидуа или домаћинстава „финансијског терета једног сета ризика и потреба“ (Eurostat, 2016: 33).

У овом раду под појмом програма подршке минималном приходу у Републици Србији подразумеваће се накнаде и социјалне услуге усмерене на смањење сиромаштва и

социјалног искључивања које су намењене популацији у радној доби која је способна за рад, а које не зависе од претходне уплате доприноса за социјално осигурање. Фокус истраживања на овој популацији је у складу са концептом подршке минималном приходу у Европи и стратешким циљем Европске уније да се сиромаштво и социјално искључивање најјефектније могу смањити укључивањем на тржиште рада. Стога се истражује имплементација програма подршке минималном приходу за популацију која несметано може учествовати на тржишту рада.

У националном контексту, према „Закону о социјалној заштити“ (2011) корисници социјалне заштите могу бити појединац и породица којима се пружају разноврсни облици материјалне подршке (Закон о социјалној заштити, 2011, чл. 79) са циљем „обезбеђења егзистенцијалног минимума и подршке социјалној укључености корисника“ (Закон о социјалној заштити, 2011, чл. 5). Стога, у истраживање се укључују накнаде¹, и то новчане накнаде и други облици материјалне подршке, које су усмерене ка смањењу сиромаштва и социјалног искључивања на које појединци могу остварити право у Републици Србији, као и накнаде које су намењене породицама са децом уколико су носиоци ових права родитељи.

Социјалне услуге намењене одраслим лицима способним за рад које произлазе из „Закона о социјалној заштити“ имају као сврху „задовољавање основних потреба појединца и породице“ и „укључивање у заједницу“ (Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, 2013, чл. 26 и чл. 79). С обзиром на то да су социјалне услуге усмерене ка истом циљу као горенаведене накнаде, оне се сматрају важним додатком у укључивању корисника система социјалне заштите у области образовања, здравствене заштите, становања и запошљавања.

Истраживање подршке минималном приходу у Републици Србији у овом раду обухватиће:

1. Накнаде:

- а) *новчану социјалну помоћ* из „Закона о социјалној заштити“ (2011);
- б) *једнократну помоћ* из „Закона о социјалној заштити“ (2011);
- в) *дечији додаток* из „Закона о финансијској подршци породици са децом“ (2009);
- г) *рег्रेसирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица* из „Закона о финансијској подршци породици са децом“ (2009);
- д) додатна права која обезбеђују локална самоуправа и организације цивилног сектора у форми материјалне подршке или помоћи у натури у Граду Београду;

2. Социјалне услуге које произлазе из „Закона о социјалној заштити“ (2011) и „Правилника о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите“ (2013):

- а) *услуге смештаја у прихватилише*;
- б) *услуге свратишта*;

¹ Накнаде у системима социјалне заштите, које не произлазе из претходне уплате доприноса за осигурање од социјалних ризика, могу се поделити на универзалне накнаде и накнаде засноване на провери прихода и имовине (Перишић, 2016: 70). Овим накнадама је заједничко то што се финансирају из пореза, а поред њих забележена је још једна врста накнада: „јавне субвенције за куповину приватних услуга или роба“ (Pestieau, 2006: 38).

- в) *услуге дневног боравка одраслих и старијих лица;*
- г) *услуге социјалног становања у заштићеним условима;*
- д) *услуге социјалног предузетништва;*
- ђ) *услуга саветовалишта;*
- е) додатне социјалне услуге које обезбеђују пружаоци социјалних услуга на нивоу Града Београда;

3. Права повезана са остваривањем статуса корисника новчане социјалне помоћи:
- а) *право на стицање статуса угроженог купца* из „Уредбе о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије“ (2015);
 - б) *право на здравствену заштиту без плаћања партиципације* из „Закона о здравственом осигурању“ (2016);
 - в) *права на мере активације* из „Уредбе о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи“ (2014).

Децентрализација администрирања права може узроковати да се онемогући спровођење политике (Hill, Nure, 2003), док са друге стране постоји могућност и да „процес имплементације и пружања услуга мења карактер политике“ (Спикер, 2014: 221). Услед постојања могућности да процес имплементације политике утиче на одступање од иницијалног усмерења политика ка смањењу сиромаштва и социјалног искључивања, у овом раду користи се аргументација која произлази из фокуса истраживања на начин и исходе деловања система социјалне заштите. Увођење концепта социјалног укључивања у јавне политике Републике Србије које је започело 2009. године (Перишић, 2016) требало је да има за последицу реформу постојећих права у систему социјалне заштите усклађујући их са концептом социјалног укључивања. „Закон о социјалној заштити“ препознаје и превентивну улогу система социјалне заштите, те се у истраживању полази и од концепта социјалног улагања који управо има за циљ „јачање тренутних и будућих капацитета људи“ (Европска комисија, 2013: 168). Истраживање је засновано на институционалном приступу који означава „конфигурацију формалних и неформалних организација, правила или норми“ путем којих институције проузрукују исходе у одређеном правцу (Parsons, 2007: 67). Потражња за накнадама и социјалним услугама се може смањити постојањем препрека у подношењу захтева што је образложио Кер (Kerr) путем модела „серије прагова“ (Kerr, 1983) и Спикер кроз вишеструке трошкове подношења захтева (Спикер, 2014: 305-310). Коришћење права у социјалним системима који су комплексни, у којима се права претежно остварују након подношења формалног захтева и у којима се права аутоматски не повезују, може бити ограничено деловањем институција и институционализованих процеса, те је исход такав да „особа или домаћинство испуњавају услове за остваривање права, али их не користе“ (European Minimum Income Network, 2014: 5). Употреба институционалног приступа и перспектива социјалног улагања омогућиће увид у то, које су препреке у имплементацији постојећих програма подршке минималном приходу у Републици Србији.

1.1.4. Приказ досадашњих истраживања

У Републици Србији забележена су теоријска и емпиријска истраживања о појединим сегментима програма подршке минималном приходу, односно о карактеристикама спровођења права из система социјалне заштите која се сматрају деловима програма подршке минималном приходу. Фокус изучавања карактеристика појединачних програма од стране домаћих истраживача био је на програмима који су засновани на претходној провери прихода и подразумевају новчане трансфере за сиромашну

популацију (новчана социјална помоћ, једнократна помоћ, дечији додатак). Повезаност новчане социјалне помоћи са укључивањем на тржиште рада обрадила је Марина Петровић (Петровић, 2011), иако је користећи податке из државних институција и Светска банка извршила процену учешћа корисника у мерама активне политике запошљавања (World Bank, 2013). Ова истраживања су значајна јер су преиспитивала улогу актера система социјалне заштите, са становишта ефективности програма, без обзира на то што је истраживање ограничено на новчану социјалну помоћ и активацију на тржишту рада.

Анализа препрека са којима се суочавају стари у приступу новчаној социјалној помоћи, довела је до закључака да многобројне препреке које произлазе из законских прописа онемогућавају остваривање права, уз изазове у информисању корисника и администрацију права у центрима за социјални рад (Сатарић *et al.*, 2013).

Поред програма новчане социјалне помоћи, група аутора анализирала је и дечији додатак приказујући финансирање и карактеристике програма, сагледавајући структуру корисника права и упоредо коришћење неких од права у делу процене подизања адекватности износа бенефиција за смањење сиромаштва (Матковић *et al.*, 2014).

Основни програм минималног прихода у Републици Србији – новчана социјална помоћ, био је предмет истраживања из 2015. године, у коме су након сакупљања информација из фокус група стручњака, представника Владе и организација цивилног друштва, предложене активности за повећање доступности и адекватности овог програма (Вуковић, Цвејић, 2015). Ова студија је укључила испитивање ефективности програма новчане социјалне помоћи, фокусирајући се искључиво на остваривање исхода програма у односу на смањење финансијског сиромаштва.

Под окриљем Европске мреже за социјалну политику (European Social Policy Network – ESPN) организована је израда студије о програмима подршке минималном приходу у Европи 2016. године, а у истраживање је била укључена и Република Србија. На основу доступних података са националног нивоа, група аутора је сачинила кратак извештај о основним карактеристикама шеме подршке минималном приходу у нашој држави (Stokić Pejin, Bajec, 2016).

Сва поменута истраживања претежно узимају у обзир дизајн појединачног програма у оквиру шеме подршке минималном приходу, док су улоге свих релевантних актера који шему имплементирају, као и додатне социјалне бенефиције и социјалне услуге поред бенефиција у новцу, недовољно истражене. Основни недостатак јесте непостојање истраживања веза, комплементарности и искоришћености свих постојећих социјалних бенефиција и услуга у оквиру система социјалне заштите у правцу социјалног укључивања корисника и социјалног улагања у кориснике. Упркос томе, претходна истраживања анализирали су из доступних извора адекватност, обухватност и таргетираност програма као неке од важних карактеристика програма, што омогућава добру полазну основу за даља истраживања.

1.2. Циљеви истраживања

Општи циљ истраживања

Општи циљ истраживања је стицање знања о функционисању и ефектима програма подршке минималном приходу у Републици Србији, односно о препрекама у

имплементацији програма подршке минималном приходу и утицаја које ове препреке имају на коришћење накнада и социјалних услуга намењених корисницима новчане социјалне помоћи као популацији у ризику од сиромаштва и социјалног искључивања.

Специфични циљеви истраживања

Преглед и систематизација знања о факторима који утичу на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу.

Опис и анализа утицаја дизајна програма подршке минималном приходу на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу.

Опис и анализа утицаја организације у центрима за социјални рад и активности стручних радника на међусобно повезивање накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу.

Опис и анализа утицаја фактора на нивоу корисника новчане социјалне помоћи на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу.

Поређење програма подршке минималном приходу са сличним програмима у европским државама у правцу предлагања мера за унапређење искоришћености накнада и социјалних услуга.

1.3. Истраживачка питања

Каква је садржина и како се имплементира програм подршке минималном приходу у Републици Србији?

Које накнаде и социјалне услуге из програма подршке минималном приходу у Републици Србији користе корисници новчане социјалне помоћи?

Који фактори доприносе искоришћености и неискоришћености накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу у Републици Србији?

Који фактори на нивоу дизајна програма подршке минималном приходу доприносе неискоришћености накнада и социјалних услуга?

Који фактори на нивоу администрирања накнада и социјалних услуга доприносе неискоришћености накнада и социјалних услуга?

Који фактори на нивоу корисника новчане социјалне помоћи доприносе неискоришћености накнада и социјалних услуга?

1.4. Значај истраживања

Премда су у националном контексту постојала истраживања препрека и изазова у остваривању права на накнаде и услуге у систему социјалне заштите, новији приступи о начинима комбиновања свих доступних накнада и услуга усмерених ка смањењу сиромаштва и социјалног искључивања препоручују свеобухватан приступ у процени деловања система социјалне заштите. Евалуација имплементације различитих елемената подршке минималном приходу као целовите сигурносне мреже, поред процене приступа новчаним накнадама у циљу смањења финансијског сиромаштва, треба да обухвата и евалуацију других мера које унапређују могућности да се појединац и породица активно укључе у све области друштвеног живота. Истраживање ће допунити научна сазнања о томе на које начине дизајн програма подршке минималном приходу и процес администрирања права утичу на имплементацију ових програма у националном контексту, односно на коришћење накнада и услуга из ових програма. Додатна вредност истраживања је и детекција постојећих накнада и услуга које обезбеђују локалне самоуправе. Фокус на факторима који доприносе неискоришћености накнада и услуга отвара могућност за реформисање организације и

деловања социјалних служби у правцу активнијег приступа и унапређења међусекторске сарадње. Резултати истраживања могу бити коришћени за увођење накнада и услуга које недостају, реформисање тренутно доступних и потпуније коришћење постојећих програма система социјалне заштите, што би требало да допринесе социјалном укључивању одређеног броја корисника.

1.5. Методолошки оквир истраживања

Ово истраживање представља комбинацију дескриптивног истраживања које има за циљ да прикаже садржај и начин функционисања програма подршке минималном приходу у Европи и експлоративног типа истраживања са циљем откривања препрека у имплементацији програма подршке минималном приходу у Републици Србији. Постављени предмет, циљеви и истраживачка питања намећу употребу више метода, уз коришћење примарних и секундарних извора података. Извршена је анализа садржаја релевантних докумената, као што су: претходна истраживања сличне тематике; политички документи – стратешки документи настали под окриљем Европске уније, као и у националном контексту („Европа 2020: Стратегија паметног, одрживог и инклузивног раста“ (2010); „Стратегија за смањење сиромаштва у Србији“ (2003); „Стратегија развоја социјалне заштите“ (2005); „Национална стратегија запошљавања“ (2011); „Национална стратегија социјалног становања“ (2011) и други); евиденцијски документи релевантних институција и организација (World Bank; OECD; Eurostat; European Commission; Social Protection Committee; European Minimum Income Network; Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања; Републички завод за статистику; Републички завод за социјалну заштиту; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва и други); правни документи („Закон о социјалној заштити“ (2011); „Закон о финансијској подршци породици са децом“ (2018); „Закон о здравственом осигурању“ (2016); „Закон о здравственој заштити“ (2015); „Закон о локалној самоуправи“ (2016); „Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите“ (2013); „Правилник о обрасцима и поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ“ (2011); „Уредба о енергетски заштићеном купцу, односно угроженом купцу топлотне енергије“ (2015); „Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи“ (2014); „Одлука о правима и услугама социјалне заштите Града Београда“ (2011); други законски и подзаконски акти у овој области).

Емпиријско истраживање се састоји од неколико етапа. У првој фази истраживања о коришћењу накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу на територији Града Београда, органима управе који се баве пословима социјалне заштите достављен је упитник о постојању и коришћењу додатних права која могу остварити корисници новчане социјалне помоћи, а која не обухватају она која су већ прописана законима и подзаконским актима на националном нивоу. Упитник је упућен организационим јединицама градске управе надлежним за послове социјалне заштите у три градске (Вождовац, Палилула, Стари Град) и три приградске општине (Лазаревац, Гроцка, Обреновац). Упитник градским општинама садржи следеће целине: нормативни оквир, организација и активности органа управе за подршку сиромашнима; постојање и садржај накнада и социјалних услуга на локалном нивоу; постојање и садржај сарадње између органа управе и релевантних актера на пружању накнада и социјалних услуга за кориснике новчане социјалне помоћи на локалном нивоу.

Другу етапу емпиријског истраживања представља прикупљање података у центрима за социјални рад из наведених градских општина. Емпиријски део истраживања у центрима за социјални рад подразумева прикупљање података из 6 полуструктурисаних интервјуа са стручним радницима који су запослени у оквиру службе центра за социјални рад којој припадају материјална давања, односно са стручним радницима који су ангажовани на пословима у вези са остваривањем права на новчану социјалну помоћ из 6 центара за социјални рад обухваћених истраживањем. Тематска подручја која обухвата интервју са стручним радницима центара за социјални рад су:

- Организација и активности службе за подршку сиромашнима у оквиру центра за социјални рад;
- Постојање и садржај накнада и социјалних услуга на локалном нивоу;
- Постојање и садржај сарадње између центра за социјални рад и релевантних актера на пружању накнада и социјалних услуга за кориснике новчане социјалне помоћи на локалном нивоу (Национална служба за запошљавање, организације цивилног сектора и др);
- Процес доношења одлука о остваривању права на накнаде и социјалне услуге;
- Процена фактора који утичу на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу;
- Процена потреба и ризика за кориснике новчане социјалне помоћи.

У оквиру треће фазе емпиријског истраживања планирано је прикупљање података путем 100 упитника за радно способне кориснике новчане социјалне помоћи у старосној доби између 18 и 65 година и посебно формулисаног протокола за прикупљање података из досијеа корисника новчане социјалне помоћи за исти број корисника у узорку који су претходно били обухваћени упитником. Упитник за кориснике новчане социјалне помоћи фокусиран је на утврђивање фактора који утичу на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу. Протокол за прикупљање података из досијеа корисника обухвата целине:

- Социо-демографски подаци о кориснику и о његовој породици²;
- Остварене накнаде и услуге из система социјалне заштите;
- Активности стручног радника у оквиру центра за социјални рад;
- Вођење документације;
- Заступљеност активности, накнада и услуга које унапређују социјално укључивање корисника у областима образовања, тржишта рада, здравља и становања.

Фокус група са петнаест корисника новчане социјалне помоћи из шест центара за социјални рад, који су учествовали у квантитативном делу истраживања одговарајући на упитник, има за циљ да продуби сазнања о приступу програмима подршке минималном приходу и структурирана је око четири целине:

- Информисаност о накнадама и социјалним услугама за које су корисник и породица индиковани;
- Предлози за унапређење искоришћености накнада и социјалних услуга;
- Оцена пружене подршке за излазак из сиромаштва и социјалног искључивања у оквиру центра за социјални рад;

² У истраживању су поштована правила етичког истраживања, нарочито у домену поступања према учесницима истраживања (Спикер, 2014; Spicker, 2007).

- Перципиране додатне потребе и ризици са којима се срећу корисници и њихове породице.

Варијабле које се испитују у истраживању су подељене у три подгрупе:

Варијабла 1: Карактеристике дизајна програма подршке минималном приходу. У оквиру карактеристика дизајна програма укључују се следеће варијабле: 1.1. Ниво финансирања програма; 1.2. Ниво и начин администрирања накнада и социјалних услуга из програма; 1.3. Комплексност процедуре за остваривање накнада и социјалних услуга из програма; 1.4. Подношење формалног захтева корисника за приступ накнадама и социјалним услугама из програма; 1.5. Заснованост накнада и социјалних услуга из програма подршке на дискреционим или строго законски формулисаним условима за приступ накнадама и услугама; 1.6. Заснованост накнада и социјалних услуга на процени прихода и/или имовине корисника; 1.7. Трајање накнада и социјалних услуга из програма; 1.8. Висина износа новчаних накнада из програма; 1.9. Повезивање права на остварене накнаде и услуге са обавезама корисника као основом за санкцију (ограничавање или губитак права).

Варијабла 2: Карактеристике администрирања накнада и социјалних услуга. У сет варијабли које се односе на административну праксу укључују се: 2.1. Кадровски и стручни капацитети у центру за социјални рад у раду са сиромашним корисницима; 2.2. Организација и пракса рада са сиромашним корисницима у центру за социјални рад; 2.3. Сарадња центра за социјални рад са локалном самоуправом и осталим пружаоцима социјалних услуга.

Варијабла 3: Карактеристике корисника и његове породице. Под овим карактеристикама подразумевамо: 3.1. Социо-демографске карактеристике корисника и породице (образовање, године живота, припадност урбаном или руралном подручју, тип породице); 3.2. Процењене користи и трошкови у коришћењу накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу.

Емпиријски део истраживања спроведен је на територији Града Београда, у шест градских општина које припадају Граду Београду (Вождовац, Палилула, Стари Град, Лазаревац, Гроцка, Обреновац). Прикупљање података је планирано од априла до јула 2019. године.

II КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА СОЦИЈАЛНИХ НЕЈЕДНАКОСТИ: СИРОМАШТВО И СОЦИЈАЛНО ИСКЉУЧИВАЊЕ

У овом поглављу представљају се концепти сиромаштва и социјалног искључивања у историјској перспективи у Европи, са циљем да се прикажу национални доприноси у формулисању политика борбе против сиромаштва и социјалног искључивања. Поред приказа настанка и развоја ових концепата у националним државама у другој половини 19. и током 20. века, обрађује се њихово проширивање, преклапање, али и разилажење у савременом периоду. Најпре су представљена три најзначајнија концепта сиромаштва, њихова одређења, карактеристике и недостаци. Потом се обрађују настанак и развој концепта социјалног искључивања, при чему се представљају специфичности његовог развоја у зависности од националног оквира у коме је развијан. Преиспитује се како су традиције солидаризма у Француској, либерализма у Уједињеном Краљевству и социјалдемократије у Шведској утицале на обликовање појма и садржине социјалног укључивања током 20. века. У оквиру три различите традиције, приказани су актери који су допринели настанку и обликовању концепта социјалног искључивања, потом начин на који је он уврштен у националну агенду социјалне политике, као и настанак програма и ширење обухвата корисника на које се односила политика социјалног укључивања. На крају, дискутује се о недостацима концепта социјалног искључивања, пореде се његове карактеристике и индикатори са карактеристикама и индикаторима сиромаштва, како би се утврдио њихов међусобни однос.

2.1. Дискурси о сиромаштву – од апсолутног до субјективног концепта сиромаштва

Иако је сиромаштво било препознато као социјални проблем још од средине Новог века, са ограниченим учешћем цркве и државе у његовом смањивању, научно утемељено истраживање сиромаштва у европским државама везује се тек за крај 19. века у Уједињеном Краљевству. Од тада, научне дисциплине које се баве овим проблемом, покушавају да одговоре на питања шта је сиромаштво, на који начин се може мерити и какве треба да буду политике борбе против сиромаштва. Ова три питања су нераскидиво повезана и чине основне елементе на основу којих се диференцирају конкурентни дискурси о сиромаштву. Научна дискусија о овим теоријским концептима у 20. веку све више се усмеравала ка одређивању минималног стандарда живота у друштву, на основу кога они, који су испод тог нивоа, остварују права на социјална давања, чиме се теоријски концепти сиромаштва операционализују за креирање програма социјалне политике.

Аутори најчешће разликују апсолутне и релативне концепте сиромаштва, разматрајући елементе који се узимају у обзир приликом одређивања линија сиромаштва. Апсолутне линије сиромаштва, које се у савременом добу приписују земљама у развоју, одређене су нутриционистичким минимумом и другим минималним потребама за живот, док су релативне линије сиромаштва одређене нивоом прихода или потрошње који се сматрају оптималним за задовољавање ширег спектра потреба у развијеним државама (Ravallion, 2010). Основни елемент који детерминише концепте је опсег димензија сиромаштва које се узимају у обзир приликом његовог одређивања, почевши од минималног стандарда за одржање физичке егзистенције до политичке партиципације или приступа адекватној животној средини. Са друге стране, проширивање димензија од значаја подразумева и пораст субјективних карактеристика индикатора, који се крећу од

новчаних показатеља потрошње за основне потребе, преко неједнакости у приходима до субјективне самопроцене сиромаштва. Узимајући у обзир димензије сиромаштва и карактер показатеља којим се исказује, сиромаштво значи:

- „имати мање од објективно одређеног апсолутног минимума (апсолутно и објективно сиромаштво);
- имати мање од других чланова друштва (релативно и објективно сиромаштво);
- осећај да не можеш спојити крај са крајем (апсолутно или релативно, те субјективно сиромаштво)“ (Hagenaars, De Vos, 1988: 212).

Сматра се да је у основи концепта апсолутног сиромаштва друштвена преференција за објашњавање узрока сиромаштва путем индивидуалистичке теорије његових узрока. Овакво поимање сиромаштва доминантно је у англосаксонским државама и подразумева да су сиромашни сами допринели положају у ком се налазе услед повећаног наталитета, лењости или неадекватног управљања ресурсима, што је нарочито био заступљен став током 19. века (Ravallion, 2013). Операционализацији концепта апсолутног сиромаштва допринело је истраживање Ровентрија (Seebohm Rowntree) крајем 19. века у Уједињеном Краљевству. Аутор је истраживао приходе породица у Јорку и поредио их са процењеним износима који су неопходни за задовољавање потреба за храном, одевањем и горивом, дефинишући апсолутно сиромаштво као немогућност да се задовоље „минималне потребе за живот које обезбеђују само физичку ефикасност“ (European Commission, 2011: 22). Сматра се да је његово истраживање из 1899. године допринело прихватању концепта апсолутног сиромаштва у Уједињеном Краљевству, нарочито јер је утицало на то да се примени слична методологија истраживања сиромаштва између два светска рата у овој држави (Townsend, 1979). Након Другог светског рата, из потребе да се установи линија сиромаштва за одређивање накнада за особе у ризику од сиромаштва у Сједињеним Америчким Државама, Администрација за социјалну сигурност (*Social Security Administration*) 1965. године предлаже дефинисање сиромаштва за различите типове домаћинства управо у односу на потрошњу домаћинства на храну. Од шездесетих година прошлог века, даље ширење концепта вршено је посредством међународних организација, нарочито Светске банке. Неопходност постојања овог концепта и у савременом контексту оправдао је Амартја Сен (Amartya Sen), наводећи да се морају узимати у обзир апсолутне потребе људи, али уз то да оне нису лонгитудинално непроменљиве (Sen, 1983). Овакво теоријско становиште ширила је Међународна организација рада током седамдесетих година 20. века, проширујући концепт „базичних потреба на услуге и објекте за задовољавање здравствених, образовних и санитарних потреба људи“ (Townsend, 2006: 5). С обзиром на то да се коришћењем концепта апсолутног сиромаштва узимају у обзир приход или потрошња за задовољавање основних животних потреба, сматра се да је овај концепт објективан и мерљив, док му се са друге стране замера једнодимензионалност и неприменљивост на развијена европска друштва.

Амартја Сен заговара употребу релативног концепта сиромаштва формирајући приступ оријентисан на способности којим се у фокус стављају исходи, односно способности особе или групе да живе начином живота који вреднују (Sen, 1980). Зачетник концепта релативног сиромаштва у Европи у савременом контексту је Питер Таунсенд (Peter Townsend) који у својој књизи „Сиромаштво у Уједињеном Краљевству: Истраживање ресурса домаћинстава и стандарда живота“ из 1979. године дефинише сиромаштво. Употреба концепта релативне депривације за овог теоретичара подразумева да су сиромашни они појединци, породице и групе којима „недостају средства за

обезбеђивање начина исхране, учешће у активностима, као и услове живота и погодности које су уобичајене, или су бар широко подстакнуте и одobreне, у друштву коме припадају“ (Townsend, 1979: 31). Овај теоријски приступ је касније прихваћен и у Европској унији која је, као једна од најзначајнијих супранационалних организација, прихватила концепт релативног сиромаштва крајем 20. века, одредила да су у ризику од сиромаштва они који располажу са мање од 60% медијане еквивалентног дохотка после социјалних трансфера (Вуковић, 2011). Прихватање релативног концепта широм Европе омогућено је тиме што је задржао одлике монетарног индикатора које су се приписивале апсолутном концепту сиромаштва, уз уважавање националних специфичности. Аргументација у прилог релативном сиромаштву је да се вредност прихода разликује у државама, односно начин на који он може бити искоришћен, као и да се одређени „социјално-специфични трошкови могу сматрати важним за социјално укључивање“ (Ravallion, 2010: 15). Најчешће замерке концепту релативног сиромаштва су то да се њиме нужно не мери сиромаштво већ неједнакост у приходима у одређеном друштву, као и пренаглашеност приходовне димензије чиме се занемарују конкретни исходи након коришћења расположивих новчаних ресурса.

Претходна два концепта произашла су из научно-истраживачке делатности у Уједињеном Краљевству, док је наредни концепт сиромаштва настајао шездесетих година 20. века широм Европе. Сматра се да је проистекао из истраживања о квантификацији осећаја среће у психологији, као и из истраживања у економији о развоју скала еквиваленције (Ravallion, 2012). Концепт субјективног сиромаштва укључује субјективне индикаторе сиромаштва тако што се приликом одређивања популације у сиромаштву примењују питања „о минималном приходу“ (Ravallion, 2010) или „о евалуацији прихода“ (Van Praag, 1968). Суштина концепта је у самовредновању социјалног положаја појединца, односно самопроцене минималног нивоа прихода који је довољан за живот у датом друштву. Критике концепта могу се поделити у више подгрупа, од тога да постоји субјективност код испитаника услед његових личних и социо-демографских карактеристика, преко тога у односу на коју друштвену групу процењује сопствени положај, до начина спровођења истраживања (Ravallion, 2012). Наупрот томе, овај концепт сиромаштва омогућава креаторима социјалне политике да оцене ефекте програма и мера за сиромашну популацију, односно да ли и након социјалних трансфера постоји потреба за додатним средствима и у ком обиму.

2.2. Дискурси о социјалном искључивању – настанак, развој и критичко преиспитивање концепта

Сматра се да је концепт социјалног искључивања израстао из две филозофске традиције – социјалног католицизма и социјалне демократије (Chamberlayne, 1997) које су се диференцирале током 19. века у радовима теоретичара на простору Западне Европе. Основна разлика између ове две традиције је тумачење узрока искључивања, од мањка реципроцитета солидарности међу члановима породице и друштва код прве традиције до неуспешне редистрибуције и остваривања социјалних права у држави код друге (Daly, 2006). Међутим, заједничко им је одсуство солидарности са којим се појединац суочава у друштву. Овакво виђење је посебно било заступљено у Француској где се концепт посматрао као „социјална дисафилијација“ (Castel, 1995), придодајући димензију искључености појединца из запослења. Упркос томе што је постојање солидарности међу члановима породице и заједнице у великој мери опредељено

социјалним, религијским и културним факторима, сматрало се да држава мора обезбедити права на социјалну интеграцију (Bhalla, Lapeyre, 1997).

Употребљавање термина „социјална искљученост“, његово ширење на европском простору и наглашавање одговорности државе везује се за рад Ренеа Леноара (Rene Lenoir) „Искључени: један Француз од десет“ (*Lex Exclus: un francais sur dix*) из 1974. године у коме је аутор указао на постојање искључености одређених сегмената популације из социјалне заштите (Levitas, 2006). Од тада, овај концепт је теоријски разматран од стране многих аутора и не постоји потпуна сагласност о његовој природи, карактеристикама и дефиницији. Пол Спикер наводи да се концепт социјалног искључивања, као стања у коме су индивидуе изван постојећих система државне подршке, врло брзо проширио и на оне индивидуе за које подршка постоји, али им није доступна, или постоји намера у друштву да се сегментима популације ускрате одређена права (Спикер, 2014: 45). Са једне стране, аутори сматрају да овај концепт представља само редеофинисање раније познатих концепата (Abrahamson, 1995), док они који га сматрају новим заговарају став да он означава процес, насупрот стању (Estivill, 2003; Gordon *et al.*, 2000), да подразумева поред мањка материјалних средстава и немогућност учешћа у економском, политичком, културном и социјалном животу друштва коме се припада (Walker, Walker, 1997; Duffy, 1995) и да је суштински „евроцентрични концепт“ (Шућур, 2004). Начини коришћења овог дискурса у протеклим деценијама као „политичку парадигму, реформски план и средство за оправдање“ (Beland, 2007: 124) у процесу креирања и реформи социјалне политике, изнова обезбеђују интересовање научне и стручне јавности за његову садржину и примену.

Велике друштвене трансформације и кризе у државама Западне Европе проузроковале су настанак концепта социјалне искључености, као што су управо ови фактори допринели настанку и развоју концепта сиромаштва (Silver, 1994; Schulte, 2004; Dingeldey, 2006). Национални контексти настанка концепта социјалне искључености били су различити, што је имало за исход различито тумачење извора социјалне интеграције у друштвима као антипод социјалној искључености, као и улоге које појединац и држава имају у постизању оптималног степена социјалне интеграције у националном контексту.

Табела 1. Три парадигме социјалног искључивања

	Солидарност	Специјализација	Монопол
Концепција интеграције	Групна солидарност/културне границе	Специјализација/одвојене сфере/међузависност	Монопол/социјална затвореност
Извор интеграције	Морална интеграција	Размена	Грађанска права
Идеологија	Републиканизам	Либерализам	Социјална демократија
Дискурс	Искључивање	Дискриминација, поткласа	Ново сиромаштво, неједнакост, поткласа
Првобитни мислиоци	Русо, Диркем	Лок, Медисон, утилитаристи	Маркс, Вебер, Маршал

Извор: Silver, 1994: 540 (модификовано).

Хилари Силвер (Hilary Silver) разликује три парадигме социјалне искључености (Табела 1) узимајући у обзир специфичности друштава у којима се концепт развијао. Парадигму солидарности везује за Француску и моралну обавезу државе да укључи грађане који су припадници искључених група из мрежа солидарности у друштву. За

разлику од парадигме солидарности, где је према диркемовском наслеђу, настанак социјалне искључености везан за губљење споне солидарности између појединца и друштва, парадигма монопола заговара став да је социјална искљученост последица креирања групних монопола над приступом ресурсима у друштву. На крају, парадигма специјализације, која се везује за англо-саксонску традицију, искљученост дефинише као последицу непостојања размене између специјализованих група из различитих сфера у друштву (Silver, 1994: 541-570).

2.2.1. Дискурс о социјалном искључивању у колективистичкој традицији у Европи: солидаристичка перспектива у Француској

У оквиру колективистичке политичке традиције Бирн (Burne) прави поделу на „морални комунитаризам“ који у средишту садржи одговорност појединаца и „социо-економски комунитаризам“ који наглашава одговорност социјалних структура и капиталистичког начина производње за положај појединца у друштву. На подручју Европе, нарочито Француске и Немачке, постојао је широк распон колективистичке праксе коју су повезивали програми социјалне политике након Другог светског рата. Ови програми имали су за циљ развој институција за повезивање појединца и друштва, залагање за реформу, више него за трансформацију друштва (Burne, 2005: 33-36).

Друштво је скуп социјалних мрежа и солидарност је основ за опстанак ових мрежа - таква идеја се првобитно јавила у католичкој друштвеној мисли, док се врло често везује искључиво за Емила Диркема (Спикер, 2014: 44). Секуларну алтернативу католичкој друштвеној мисли обезбедио је француски политичар Леон Буржуа (Léon Bourgeois) у делу „Солидарност“ (*Solidarité*) из 1896. године, у коме заговара органицистичку организацију друштва, сарадњу насупрот такмичењу у циљу очувања политичког и друштвеног поретка, као и интернализовану моралну обавезу као део „социјалног уговора“ у заједници (Beland, 2009). Његов савременик Емил Диркем појаву социјалних проблема приписује друштвеним и економским променама и заговара „удруживање радника у оквиру професија и занимања, где би се задовољили морални захтеви изражени у алтруизму међу људима“ (Кочовић, 2007: 131). Са друге стране, Диркемово заговарање солидаризма није морало имати за последицу заговарање искорењивања социјалних проблема у друштву - управо су истицане позитивне стране постојања сиромаштва за одржање друштва и негативне стране учешћа државе у заштити сиромашних, што одређује његову теорију као конзервативистичку (Зеленовић Лакићевић, 1987: 43-44). Континуитет који је остварио Емил Диркем у односу на католичку друштвену мисао присутан је у ставу да је појединац део више социјалних мрежа које су хијерархијски устројене, при чему оне које су најближе појединцу (породица, суседство, посао) имају највише одговорности за солидарност, те формирају образац за постизање социјалне сигурности у одређеном друштву (Spicker, 1997). Држава као актер социјалне сигурности најудаљенији од појединца има врло мало одговорности, стога су „искључени“ они који „нису део обрасца односа у коме имају одговорност за другог, као и други према њима“ (Spicker, 1997: 135). Претходно је Жан Жак Русо у својој теорији друштвеног уговора поставио темеље међусобне одговорности државе и појединца. Надограђујући његов став, а у складу са Емилом Диркемом, сматра се да је потпуно учешће у „националном, социјалном и економском животу грађанско право и морална обавеза солидарности. У замену за ову подршку од државе, искључени морају уложити заједнички напор за учешће у економском и социјалном животу“ (Beland, 2009: 450).

У складу са диркемовским наслеђем, „професионална солидарност“ (Beland, 2007) у систему социјалног осигурања у Француској присутна је у континуитету од почетка развоја социјалног осигурања у овој држави. „Мушки хранилац породице, који је одговоран за задовољавање потреба целе породице, представља основ француског система социјалне сигурности који садржи одредбе за 'радника и његову породицу'“ (Mandin, Palier, 2003: 29). Социјална права су се стицала по два основа, из социјалног осигурања по основу укључености на тржиште рада и из система социјалне заштите у врло малом обиму по основу искључености са тржишта рада. „Период трансформације“ (Schulte, 2004) социјалних система у Европи почетком економске кризе седамдесетих година 20. века захватио је и Француску. Реактивна стратегија на раст незапослености у овом периоду подразумевала је трипартитни дијалог и примену програма који су усмерени ка очувању постојећих радних места. Оваква стратегија реаговања на кризу довела је до тога да наступи „оштра сепарација на тржишту радне снаге између, с једне стране 'продуктивне' радне снаге (квалификованих мушкараца, узраста од 25 до 55 година) и маргинализоване радне снаге (неквалификовани и лица са ниским квалификацијама, млади, жене, радници старији од 55 година)“ (Перишић, 2007: 105). У таквом контексту, тежња да окупациона солидарност после Другог светског рата постане „национална солидарност“ није остварена јер је постало јасно да постојећи систем социјалне сигурности у Француској не обезбеђује подршку за све популације (Beland, Hansen, 2000).

Упркос томе што се најчешће као творац концепта социјалног искључивања у Француској и уопште наводи Рене Леноар, претходно је теоретичар Жан Кланфер (Jean Klanfer) у књизи „Социјална искљученост: студија маргинализовања у западним друштвима“ из 1965. године дискутовао о одговорности појединаца за положај у коме се налазе (Beland, 2007). Стога, овај аутор је први препознао постојање социјалног искључивања у француском друштву, мада га није посматрао као друштвени проблем који захтева друштвену реакцију јер је произлазио из узрока на индивидуалном нивоу. У том смислу се може сматрати да Рене Леноар заиста први дискутује о структурним узроцима проблема социјалне искључености у савременом контексту. Овај аутор није убрајао само сиромашне у овај концепт, већ и „хендикепиране, суицидне и старе људе, злостављану децу, оне који злоупотребљавају супстанце“ (De Naan, 2000: 23). Од осамдесетих година 20. века се под социјално искљученима подразумева широк спектар популација, од дугорочно незапослених до оних који могу бити изложени дискриминацији због припадности одређеној раси или етницитету (Beland, 2009).

Средином седамдесетих година прошлог века под утицајем економске кризе, у Француској долази до пораста стопа незапослености, од 2,7% 1974. године до 9,1% 1983. године. Раст незапослености је пратио раст финансирања система социјалне сигурности из БДП-а, при чему је забележено дуплирање издвајања за програме социјалног укључивања до краја деведесетих година (Barbier, Theret, 2000). За „укључивање“ се могла постићи сагласност широм политичког спектра услед растегљивости његовог садржаја и ширења опсега популације на коју се односио, тако да су „индивидуалистички и елементи оријентисани ка раду били блиски политичкој десници, истицање солидарности католичком *мејнстриму*, док је наглашавање социјалних мрежа и партиципације у друштву било привлачно политичкој левици“ (Спикер, 1997: 139). У складу са концептом социјалног укључивања, од седамдесетих година развијају се програми којима се обезбеђује минимални приход за ширу популацију у Француској. Солидарне накнаде од осамдесетих година су у почетку подразумевале накнаде за незапослене који немају права на накнаде из осигурања за

незапослене, уз обавезу активације на тржиште рада. Са друге стране, у Француској је постојао отклон ка употреби термина „укључивање“ искључиво у контексту поновног укључивања на тржиште рада, чиме се наглашава различитост у односу на праксу *workfare* модела активирања у Уједињеном Краљевству. У складу са концептом солидарности у Француској, „бенефиције за 'укључивање' подразумевају комбинацију финансијске помоћи са низом аранжмана који би требало да повежу људе са постојећим друштвеним мрежама“ (Спикер, 2014: 45). Новчане накнаде које се исплаћују из пореза уместо из социјалног осигурања за укључивање у тржиште рада представљале су полазну основу у развоју политике социјалног укључивања у Француској, док је ова компонента морала бити допуњена проактивним приступом тражиоца запослења како би се легитимизовала социјална давања из пореза. Легитимизовање ових давања је било неопходно јер је из колективистичке традиције у Француској јасно произлазио став да „приход није право, већ рад [...] стога минимални приход мора бити неодвојиво повезан са минималном активношћу“ (Jacques Godfrain, 1988 према: Paugam, 1993: 100).

Измена начина финансирања социјалних давања се догодила 1991. године увођењем универзалног социјалног доприноса (*Contribution sociale généralisée – CSG*) који представља допринос који се опорезује на све приходе. CSG је више пута повећаван током деведесетих, уз смањење доприноса за здравствено осигурање запослених. Такође, током деведесетих година у Француској накнаде и услуге из области становања, породичне политике и социјалног искључивања директно су биле повезане са провером прихода и имовине за остваривање права, чиме су формирале сет права која су усмерена на сиромашну популацију (Barbier, Theret, 2000). У току 1998. године донесене су „Смернице за борбу против социјалне искључености“ (*Loi d’orientation de lutte contre les exclusions*) са посебним фокусом на подршку вулнерабилним групама у области становања, путем обезбеђивања социјалног становања и пореских олакшица. Године 1999. здравствено осигурање по први пут постаје универзално и не зависи од уплаћиваних доприноса (Beland, 2007) чиме се процењује да је покривено додатних шест милиона људи са ниским приходима (Barbier, Theret, 2000).

2.2.2. Дискурс о социјалном искључивању у традицији либерализма у Европи: перспектива у Уједињеном Краљевству

Концепт социјалног искључивања у Уједињеном Краљевству појавио се знатно касније него у Француској, при чему се сматра да је његово увођење у јавне политике било отежано услед доминације концепта сиромаштва као недостатка финансијских ресурса у радовима истраживача крајем 19. и почетком 20. века (Washington, Paylor, 2000).

Сматра се да је у англо-америчкој традицији дискурс социјалног искључивања развијен из теоријских промишљања о концептима „поткласе“ и „зависности од бенефиција“, као и да „постоје значајне разлике између утилитаристичке традиције и изразито антиколективистичких традиција у оквиру либерализма“ (Burgne, 2005: 23). Након Другог светског рата теоретичари у Уједињеном Краљевству и Сједињеним Америчким Државама су управо повезивали концепте „поткласе“ и „зависности“ разматрајући „културу сиромаштва“ коју је Оскар Левис (Oscar Lewis) образложио у књизи из 1959. године „Пет породица: Мексичка студија случајева културе сиромаштва“ (*Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*). Постојање „културе сиромаштва“ у друштвеним наукама указивало је на постојање посебних супкултура у којима се међугенерациски репродукује сиромаштво. При томе, основне

карактеристике ових поткласа су немогућност да се унапреди сопствени положај и зависност од накнада и услуга шире заједнице. За класични либерализам то је значило да се управо државном интервенцијом продубљују социјални проблеми у друштву, као и могућност да се помоћу овог концепта индетификују људи „који се налазе на самом дну друштвене лествице – и ово се може интерпретирати као начин да се пружи подршка или упуту критика људима који се налазе у том положају“ (Спикер, 2014: 51).

Колективистичка струја у неолиберализму која постаје актуелна са Беверицовим извештајем „Пуна запосленост у слободном друштву“ (*Full Employment in a Free Society*) из 1942. године, настоји да повеже темељне вредности либерализма са умереним интервенционизмом државе у вези сиромаштва. Овај компромис најбоље је оличен у ставу да „само у мери у којој је отклоњено сиромаштво, увећана је слобода“ (Macmillan, 1966: 372). Бевериц наглашава да социјално обезбеђење грађана треба да карактерише: „универзалност у погледу обухваћене популације, свеобухватност ризика које покрива, адекватност износа (висине) накнада и статус грађанина (*citizenship*) као основ коришћења социјалних услуга“ (Недовић, 2005: 25-26).

Шездесетих година 20. века основана је организација под називом „Акциона група за сиромаштво деце“ (*The Child Poverty Action Group*), која од 1965. године активно заговара реформу накнада и услуга у систему социјалне сигурности Уједињеног Краљевства како би се нарастајући проблем сиромаштва деце превазишао. Ова лобистичка група је заговарала промене у породичним политикама и спроводила кампању у циљу повећања искоришћености накнада за породице са децом. Седмдесетих и осамдесетих година она указује на неповољни положај породица са ниским примањима и једнородитељских породица, као и на потребу формулисања политика у односу на концепт релативног сиромаштва (Thane, Davidson, 2016).

Нарочито након доласка Маргарет Тачер на власт у Уједињеном Краљевству класични либерализам модификован је колективистичким приступом, док је са друге стране подразумевао да, уколико је држава обавезна да обезбеди одређена права појединцу, појединац мора преузети одређене обавезе. Пораст дугорочно незапослених, нарочито у популацији која је имала ниске квалификације осамдесетих година (Washington, Paylor, 2000), допринео је условљавању накнада за сиромашне грађане са учешћем у активационим мерама у циљу постизања пуне запослености након нафтне кризе претходне деценије. У том периоду започиње повезивање искључености са тржишта рада са појавом сиромаштва (Walker, Walker, 1987; Walker, Walker, 1997; Hutton, 1996), док су каснији извештаји, нарочито Џозеф Ровентри фондације (*Joseph Rowntree Foundation*), нагласили постојање структурних неједнакости због константне повезаности сиромаштва са одређеним категоријама популације (старима, једнородитељским породицама, етничким групама, корисницима услуга социјалног становања) (Washington, Paylor, 2000).

Доласком Лабуриста на власт у Уједињеном Краљевству проблем социјалног искључивања постаје значајан део социјалне агенде државног сектора. Овакво опредељење је било у складу са тим да је *New Labour* означавао „прототип политичких странака које преклапају друштвене и хришћанско-демократске форме како би се уклапале у 'неизбежну' логику доминирајућег постиндустријског и постдемократског капитализма“ (Byrne, 2005: 6). Мултидимензионалност проблема социјалног искључивања препозната је у областима образовања, становања, здравства и дискриминације током девеседетих година, с обзиром на то да се удвостручио број

људи са ниским приходима у односу на 1970. годину и имао за последицу продубљивање неједнакости у наведеним областима (Department of Social Security, 1999). У складу са тим, премијер Уједињеног Краљевства 1997. године образује Јединицу за социјалну искљученост (*Social Exclusion Unit*), тело формирано са циљем да прати трендове социјалне искључености, израђује извештаје и координира рад осталих јавних служби које се баве овом темом на подручју Енглеске. Првобитне активности овог тела биле су усмерене ка инклузији у образовању за различите групе: децу која рано напуштају школовање, малолетне родитеље и адолесценте који нису у процесу образовања нити радно ангажовани (Office of Deputy Prime Minister, 2004). Слична тела су образована и у другим деловима Уједињеног Краљевства са циљем да се анализирају узроци и последице феномена социјалног искључивања.³ Управо у овом периоду се појављују програми који су специјализовани за одређене популације за које се сматра да су социјално искључене, нарочито у области тржишта рада. *New Deal* је сачињавао програме укључивања на тржиште рада за неколико група корисника: „младе, дугорочно незапослене особе које су старије од 25 година, партнере незапослених, особе изнад 50 година, особе са инвалидитетом и саме родитеље“ (Department of Social Security, 1999: 8). Опредељење за фокус на програмима социјалне политике ка овој популацији проистекао је из тога што је 1996. године забележен највиши проценат (18,9%) удела домаћинстава у којима чланови нису запослени а у радној су доби, као и постојање скоро три милиона радно способне популације која је користила накнаде за подршку приходу дуже од две године (Department of Social Security, 1999: 27).

Бирн (Byrne) наводи узроке које су довели до потребе за формулисањем политичке агенде која има за један од циљева смањење социјалног искључивања у Уједињеном Краљевству крајем 20. века:

- „потенцијална пауперизација великог дела грађанског становништва који не могу бити искључени из примања накнада које су бар онолико адекватне колико и плате за нископлаћени рад у постиндустријским економијама (...);
- велики пораст социјалних неједнакости који је постигао ниво неједнакости претходне (префордистичке) ере;
- смањивање могућности за социјалну покретљивост затварањем приступа елити и продубљивањем јаза између те елите и растуће пролетеризоване запослене 'средње класе'; (...)
- растућа гетоизација у Европи заснована не на етничким критеријумима већ на просторној концентрацији искључених и запослених сиромашних на специфичним локацијама у урбаним системима са последично инфериорним приступом просторно распоређеним јавним ресурсима, нарочито школама;
- удаљавање радничке класе од институционалних форми и социјални пракси 'индустријске заједнице' и формалне политике“ (Byrne, 2005: 152).

Концепт социјалног искључивања у Уједињеном Краљевству везује се за последње две деценије 20. века, те се може закључити да је ово релативно новији концепт у англосаксонској традицији државе благостања. Разлози за то су доминација концепта апсолутног сиромаштва која се тек седамдесетих година превазилази и искључива улога цивилног сектора у заговарању укључивања одређених категорија популације – најчешће деце и малолетних. Све ово за последицу је имало да се тек крајем 20. века

³ За преглед основних циљева и активности у области социјалног искључивања у Шкотској, Велсу, Северној Ирској и Енглеској додатно погледати публикацију: Department of Social Security (1999). *Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion*. London: Stationery Office Books, pp. 33-34.

усвоји шире одређење концепта социјалног искључивања, држава укључи у детекцију рањивих категорија становништва и формулисање специфичних програма према тим категоријама популације, са посебним фокусом на незапослене што је у складу са ставом да се социјална сигурност обезбеђује учешћем на тржишту. Уједињено Краљевство све више прихвата концепт социјалног искључивања из француске традиције када Јединица за социјалну искљученост дефинише своје циљеве као: превенцију социјалне искључености, доступност услуга свим грађанима и „реинтегрисање оних који су пропали кроз мрежу“ (Office of Deputy Prime Minister, 2004: 3).

2.2.3. Дискурс о социјалном искључивању у социјалдемократским државама у Европи: неједнакост прихода у Шведској

Основне вредности социјалдемократије се суштински разликују од либерализма јер се инсистира на једнакости шанси уместо одбацивању једнакости, на „слободи за“ уместо „слободи од“, на промовисању солидарности на супрот конкуренцији (Недовић, 2005: 30-41). Солидарност заузима значајно место у социјалдемократској традицији државе благостања у Европи, нарочито након доласка на власт социјалдемократских партија пре Другог светског рата у нордијским државама. Реактивна стратегија одговора на кризу још тридесетих година 20. века представила је интервенционизам у Европи у областима становања, осигурања радника и активне политике тржишта рада у форми јавних радова у Шведској.

Након Другог светског рата, друштвени покрети и синдикати имали су пресудан утицај да се систем социјалне сигурности у Шведској институционализује тако да се социјална права заснивају на грађанству, уз нагласак на висок степен декомодификације која је омогућена регулисањем самог тржишта рада али и области изван света рада (Schierup, 2010). Услед универзалистичке карактеристике шведске државе благостања, аутори смарају да у Шведској до краја 20. века није постојала јасно формулисана политика борбе против сиромаштва *per se*, већ се систем социјалне заштите континуирано реформисао у правцу подизања нивоа накнада или се настојало да се кроз укључивање у тржиште рада остваре социјална права (Angelin *et al.*, 2014a). Управо из тог разлога се сматра да је у социјалдемократском режиму благостања „интеракцији државног система помоћи и тржишта суштински додатак политика пуне запослености“ (Перишић, 2016: 17). Инсистирање на пуној запослености била је стратегија до наступања нафтне кризе 1973. године. Све до осамдесетих година, засновано на ширем консултативном процесу између синдиката, послодаваца и државе о адекватном нивоу зарада, у Шведској је одржаван циљ смањивања неједнакости у зарадама (Pestoff, 2005).

Почевши од седамдесетих година 20. века у Шведској су се јавили недостаци дотадашње праксе социјалног дијалога јер нису били укључени сви релевантни актери социјалне сигурности, као и што се дијалог тицао само популације која је у радном односу. Овај приступ је постао проблематичан нарочито у периоду раста незапослености, док су представници невладиних организација указивали на недовољно залагање за категорије ван тржишта рада - бескућнике, имигранте, особе са инвалидитетом (Angelin *et al.*, 2014a). „Ново сиромаштво“ у Шведској укључивало је „дугорочно незапослено становништво чији приходи опадају смањењем накнада за незапослене и социјалних давања; бескућнике; феминизацију сиромаштва као резултат услова живота самих родитеља; незапосленост и сиромаштво међу младима;

концентрацију депривираних у друштвено и културно сегрегираним четвртима“ (Schierup, 2010: 3).

С обзиром на то да је остваривање права на накнаде и услуге у систему социјалне сигурности везано за држављанство, миграције и незапосленост су значајно утицале да се социјалне неједнакости у Шведској почињу повезивати са имигрантским статусом, имплицирајући идеју о дискурсу социјалног искључивања у овом националном контексту као „ограниченом држављанству“ (*truncated citizenship*) (Cross, 1998). Пошто је имиграција током седамдесетих променила своје карактеристике, из радне имиграције од тридесетих до седамдесетих година 20. века прерасла у избегличку имиграцију након овог периода (Rydgren, 2004), прелазак из једне у другу фазу подразумевао је да различити тип миграната може имати утицај на неопходност креирања специфичних програма социјалне сигурности у циљу превладавања вулнерабилног положаја. Упркос пропагирању начела једнакости код имиграционе политике од стране Парламента 1975. године, период до краја деведесетих година обележен је вишом стопом незапослености и нижим зарадама имигрантске популације, као и тиме да се ове разлике одржавају и трансгенерацијски преносе (Rydgren, 2004). Осамдесетих година са продубљивањем кризе, забележене су разлике у стопи запошљавања и прекомерне заступљености у атипичним облицима запослења мигрантске популације у односу на држављане Шведске (Schierup, 2010). Овај аутор наглашава и да је овакав положај на тржишту рада утицао да се ова популација углавном концентрише у четвртима великих градова које карактеришу лоши услови становања.

Упоредо са искључивањем мигрантске популације са тржишта рада, континуирано је расла стопа незапослености опште популације. Стопа незапослености је расла од 2% 1991. до 8% у 1993. години, при чему је скоро свака пета млада особа била незапослена, што је за последицу имало значајно увећавање броја корисника новчане социјалне помоћи и дуплирање трошкова за ову накнаду између 1990. до 1997. године када је преко 400 000 домаћинстава користило накнаду (Angelin *et al.*, 2014b). У условима раста незапослености, стратегија превазилажења кризе подразумевала је активацију на тржиште рада, као део социјалне агенде Европске уније од састанка у Луксембургу.

У односу на солидаристичку перспективу у Француској и традицију либерализма у Уједињеном Краљевству, специфичност Шведске у обликовању коцепта социјалног искључивања у националном контексту детерминисана је универзалистичким приступом у остваривању социјалних права. Овакав приступ имао је за последицу да су основна социјална права која имају за циљ обезбеђивање минималног нивоа социјалне сигурности већ доступна свима, искључујући тиме могућност за постојање значајног дела популације у сиромаштву. Социјалне неједнакости у овом контексту су тумачене кроз разлике у нивоу зарада, са циљем да се неједнакости у зарадама умање у највећој мери кроз социјални дијалог. Спољашњи утицаји од седамдесетих година, као што су економска криза и појава избегличке популације, указали су на проблем незапослености специфичних категорија популације и појаву повезаних социјалних проблема са искљученошћу са тржишта рада. Не постоји довољно података који указују на сиромаштво искључених са тржишта рада управо због великодушних накнада и услуга из система социјалне заштите и осигурања од незапослености, осим у случајевима када појединци имају ограничен приступ овим правима јер их не могу остварити по основу држављанства.

2.3. Сиромаштво и социјално искључивање - два истоврсна, дивергентна или комплементарна концепта?

Преиспитујући настанак и развој концепта социјалног искључивања у националним контекстима, може се закључити да је концепт социјалног искључивања настао касније у односу на концепт сиромаштва, као и да не постоји потпуно слагање о његовој дефиницији и карактеристикама. Аутори сматрају да он има „алтернативна, променљива и спорна значења“ (Levitas, 2006: 125). Упркос томе што подразумева одсуство друштвене солидарности у Француској, недостатак прихода услед искључености са тржишта рада у Уједињеном Краљевству и неједнаку расподелу прихода у Шведској, у свим овим државама је произашао из друштвеног контекста, што указује на његову основну карактеристику - релативност. Ова карактеристика омогућује да се концепт дефинише у ужим и ширим значењима. Ужа представљају синоним за финансијско сиромаштво и неповољан положај на тржишту рада у обезбеђивању адекватних или било којих прихода, док га шири схватају као вишеструке ускраћености за потпуно учешће у друштву (Pease, 2001). Управо због тога, пре утврђивања односа сиромаштва и социјалног искључивања, неопходно је дефинисати концепт социјалног искључивања, одредити садржину и карактеристике и одредити се за његово упоређивање са одређеним концептом сиромаштва.

Поменуто релативност као заједнички именитељ националних концепата социјалног искључивања потребно је довести у везу и са многобројним дефиницијама које су настале у академском миљеу ван јасно разграничених територијалних одредница (Табела 2). Фарингтон (Farrington, 2002) класификује конкурентне дефиниције социјалног искључивања, узимајући у обзир који елемент се узима као пресудан у дефинисању социјалног искључивања. Уз већ указану карактеристику релативности концепта, аутори претежно наглашавају да је у његовом средишту трајање, односно да подразумева дуготрајније процесе и околности у којима индивидуални избори могу бити ограничени услед структуралних фактора (Atkinson, 1998).

Табела 2. Класификација дефиниција социјалног искључивања

Врста дефиниције	Назив дефиниције	Објашњење
Процес	Услови и процеси	Искључивање је стање искључености и процес постајања искљученим
	Мултидимензионалност	Различити извори и различити процеси раде динамички како би изазвали социјалну искљученост
	Повезивање	Процеси и резултати искључивања су спојени и међусобно се прожимају у зачараном кругу
Људи	Друштвени односи	Разбијање друштвених веза између људи и заједнице које не функционишу, спречава учешће у друштву
	Искључени	Искљученост се може схватити у смислу појединаца, група или друштва у целини, али то утиче на све
Окружење	Економија и тржиште рада	Искљученост је узрокована тржиштем рада и произлази из економског реструктурирања и мањка преузимања ризика
	Социјални системи	Искљученост се дешава са сломом друштвених система: друштвеним, економским, институционалним, територијалним и симболичким
	Ресурси и перспективе	Социјална искљученост се посматра или као недостатак ресурса или недостатак перспективе, и стога наступа невољно

Извор: Farrington, 2002: 1-2.

Мултидимензионалност представља најчешће приписивану карактеристику концепту социјалног искључивања. Аутори наглашавају неколико димензија партиципације у друштву које конституишу концепт: активности потрошње, штедња, производна активност, политичка активност и социјална активност (Burchardt *et al.*, 1999)⁴. Димензије социјалног искључивања у контексту примене појма у Европској унији обухватају: „финансијско сиромаштво, материјалну депривацију, искљученост са тржишта рада, искљученост из образовања и искљученост из здравственог система“, чиме се придодају просторна, културна и политичка искљученост (Бабовић, 2011: 27-28). Контрoверзан однос сиромаштва и социјалног искључивања произлази између осталог и из тога што сиромаштво континуирано чини део концепта социјалног искључивања, што намеће закључак да је концепт социјалног искључивања шири (Табела 3). Узрочно-последични однос између ова два појма је двосмеран, сиромаштво може водити ка социјалном искључивању, док социјално искључивање може узроковати сиромаштво, али овај каузални однос не мора увек бити присутан.

Табела 3. Поређење концепта сиромаштва и концепта социјалног искључивања

	Сиромаштво	Социјално искључивање
Основне поставке	Низак приход као нелегитиман облик неједнакости	Ограничене шансе у остваривању формалне социјалне партиципације као претња социјалној стабилности
Референтни оквир	Једнакост/неједнакост Дистрибуција ресурса Минимални приход	Бити део друштва или не Социјална партиципација/интеграција Социјална права
Карактеристике	Једнодимензионалност Стање Бави се структурним факторима	Мултидимензионалност Кумулативни процес Бави се структурним факторима и индивидуалном перцепцијом
Димензије социјалне неједнакости	Вертикална Дистрибутивна	Поларизована (унутра/споља) Дистрибутивна и партиципативна
Индикатори	Приход	Разноврсни: повезани са економским, социјалним, политичким и културним димензијама

Извор: Böhnke, 2001: 11.

Силвер наглашава да је концепт социјалног искључивања допринео промени фокуса у посматрању социјалних неједнакости у друштвима и да се „уместо фокусирања на неку посебну подгрупу, можемо трудити да употребљавамо холистички поглед на различите облике друштвеног искључивања и њихову повезаност са општим структуралним карактеристикама данашње свеобухватне трансформације економије и друштва“ (Silver 1994: 136). Са друге стране, новину представља и посматрање неједнакости на још два нова начина: „прво, фокус је постављен на лични доживљај искључености; друго, уместо вертикалне димензије неједнакости која је превладала и односила се на

⁴ „1) Активност потрошње: која се односи на традиционално мерење сиромаштва; 2) Активности штедње: које укључују пензије, штедњу, власништво; 3) Производна активност: дефинисана у смислу 'ангажовања у економском смислу или друштвено вредноване активности, као што су плаћени рад, образовање или обука, пензионисање ... или брига о породици'; 4) Политичка активност: дефинисана као 'ангажовање у неким колективним напорима, побољшати или заштитити непосредно или шире друштвено или физичко окружење'; 5) Друштвена активност: дефинисана као 'ангажовање у значајној друштвеној интеракцији са породицом или пријатељима и идентификације са културном групом или заједницом'“ (Burchardt *et al.*, 1999 према: Peace, 2001: 28).

разлике у приходима, социјално искључивање инсистира и на хоризонталној при чему је важно ко се налази „у' или 'изван' главних токова друштва“ (Beland, 2007: 127).

Управо „растегљивост садржаја“ социјалног искључивања, односно недостатак његове прецизне одређености у пракси, упоредо са економским и друштвеним кризама, утицали су на то да се концепт неретко прилагођава и злоупотребљава. Аутори наглашавају да је био широко прихваћен од стране заступника левог центра и Трећег пута на политичком идеолошком спектру, нарочито у Француској и Уједињеном Краљевству, где је послужио за давање легитимитета умереним реформама у социјалној сфери (Beland, 2007). Посебно негативне оцене о имплементацији концепта у јавне политике су у делу који се тиче инклузије на тржиште рада, где се оцењује да је доживео „извесну ерозију инсистирањем на партиципацији на тржишту рада“ (Спикер, 2014: 45). Многобројни аутори заступају став да општеприхваћени концепт активирања на тржиште рада који може послужити за легитимизовање искључивања из мрежа солидарности (Dingeldey, 2006; Daguerre, 2004), за мотив имати „смањење социјалних издатака и повећање принуде на рад“ (Вуковић, 2009: 65) или бити повод да се започне за условљавањем социјалних бенефиција (Dwyer, 2004). Бојазан за овакву употребу концепта проистекла је из наступајућег процеса „рекомодификације рада“ (Gilbert, 2002) деведесетих година 20. века у Европи и Северној Америци, који је проширен од либералних на остале режиме државе благостања и који је подразумевао реструктуирање свих политика како би фокус био на укључивању у тржиште рада као средству за излазак из кризе и подизање економског раста.

III ДЕО: БОРБА ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Надовезујући се на претходно поглавље у коме су образложени национални доприноси држава у Европи у креирању концепата сиромаштва и социјалног искључивања, у трећем поглављу се анализира утицај Европске уније на уоквиравање ових концепата у европском контексту. Поглавље започиње разматрањем развоја социјалне димензије европских интеграција, са посебним фокусом на област сиромаштва и социјалног укључивања. Проширивање социјалне агенде Европске уније крајем 20. века објашњава се путем два алтернативна приступа: *bottom-up* утицаја националних држава чланица и организација цивилног друштва насупрот *top-down* стратегији утицаја главних органа Европске уније који су поставили легислативни основ за развој политика у овој области. Уважавајући оба приступа, у наставку поглавља образлажу се нормативни, стратешки и институционални оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања под окриљем Европске уније. Централни део поглавља представља разматрање улоге органа Европске уније у координацији националних социјалних политика од 2000. године када се конституише Отворени метод координације као најзначајнији политички инструмент координације. Представљен је настанак и развој овог инструмента, актери и процедуре координације, као и специфичности његове примене у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Указује се на позитивне ефекте и ограничења у његовој досадашњој примени. Оствареност стратешких циљева и ефективност координације процењује се на крају овог поглавља, анализом стања и трендова сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији, компаративно и лонгитудинално, при чему се указује на посебно рањиве групе у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања.

3.1. Основе развоја концепата сиромаштва и социјалног искључивања на нивоу Европске уније

Економска димензија европских интеграција преовладавала је од потписивања Римског уговора 1957. године, док се социјална димензија постепено развијала, када се установило да социјални проблеми могу успоравати економски раст. Постизање консензуса о сарадњи у области социјалне политике, која би излазила из оквира потпоре слободном кретању радника, представљало је изазов. Изазов се односио на противљење држава чланица, претежно корпоративног и либералног модела (Немачка и Уједињено Краљевство) који су аргументовали став против овакве сарадње тиме да се државе чланице не могу обавезивати да обезбеде социјалну сигурност *per se* ван учешћа на тржишту рада, као и да се мандат Европске уније не може односити на ову област за коју постоји надлежност на националном нивоу. Компромис је остварен усвајањем програма из 1975. године под називом „Сиромаштво I“, који није био обавезујући и чија је примена подразумевала периодично извештавање о примерима добре праксе у области борбе против сиромаштва у државама чланицама. Након још два оваква програма, „Сиромаштво II“ са трогодишњим трајањем почевши од 1985. године и петогодишњег програма „Сиромаштво III“ од 1989. године, наставак координације је обустављен неусвајањем четвртог програма у Савету услед неслагања Немачке, Уједињеног Краљевства и Данске (Михајловић Бабић, 2016). Међутим, у том процесу долази до прихватања шире дефиниције сиромаштва која средином осамдесетих година обухвата све „појединце, породице и групе чији су ресурси (материјални, културни и социјални) толико ограничени да их искључују из минимално прихватљивог начина живота у држави чланици у којој живе“ (Council of the European

Communities, 1985:_), што указује на приhvатање концепта релативног сиромаштва широм Европске уније. Као што се може приметити у наведеној дефиницији, однос између појма сиромаштво и појма социјално искључивање у Европској унији није био у довољној мери разјашњен. Присутно је преклапање термина, те се у наредном периоду све чешће користи синтагма „сиромаштво и социјално искључивање“ (Madanipour *et al.*, 2015). Спикер (Spicker) сматра да је разлика у европском контексту била у томе како се реагује на ове проблеме: искуство из француске традиције указало је на то да се сви програми социјалне сигурности морају изменити у циљу спречавања социјалног искључивања и у правцу укључивања у мреже подршке у друштву, насупрот другачијем приступу парцијалног решавања проблема сиромаштва (Spicker, 1997).

Операционализација појма социјалног искључивања у Европској унији везује се за институције и органе Уније који уводе концепт социјалног искључивања кроз законодавне и стратешке документе, као и кроз инструменте координације националних политика на подручју Европе. Постепено „уоквиравање дискурса“ (*discourse framing*) (Bauer, 2002) о социјалном искључивању у Европи трајало је све до краја 20. века. У периоду од 1989. до 1994, који се назива *naming and claiming* (Daly, 2010), на наднационалном нивоу се препознаје овај социјални ризик, међутим изостају механизми којима би се деловало у правцу његовог предупредивања. У овом периоду не постоји ни јасна сагласност које се популације сматрају искљученим, док су у документима најчешће означени као такви они који су искључени са тржишта рада (Spicker, 1997). „Током деведесетих година трећи 'програм за сиромаштво' Европске уније је постепено трансформисан у борбу против социјалног искључивања“ (Silver, Miller, 2003: 5), док аутори дискутују о алтернативним разлозима повода за ову промену управо у том периоду. Са једне стране, аутори сматрају да је концепт социјалног укључивања постао део социјалне агенде Европске уније услед оснивања организација у цивилном сектору које су указивале на неопходност проширивања концепта сиромаштва и на заједничку акцију на нивоу Европе, при чему Де ла Порте (De la Porte, 2008) нарочито истиче формирање Европске мреже против сиромаштва 1989. године. Такође, неколико година раније, 1984. године оснива се Европска социјална опсерваторија (*European Social Observatory*) са истим циљем, наглашавајући посебно пред крај осамдесетих година значај развоја политика против сиромаштва и социјалног искључивања. Ова *think-tank* организација окупљала је истраживаче, социјалне партнере и друге релевантне актере који би заговарали промене социјалне агенде на националном и наднационалном нивоу у Европи. Поред ових утицаја, развијене државе чланице, услед приhvатања концепта социјалног искључивања у националним контекстима и поучене успехом многих локалних пројеката социјалне политике, активно су заговарале употребу овог концепта и на нивоу Европске уније. У складу са тим, разлози држава чланица су могли бити страх од „социјалног дампинга“, као и „социјални туризам“ (Hantrais, 2000), али и политичке промене унутар држава чланица. Де ла Порте (De la Porte, 2008) истиче да се заокрет од либералног дискурса у формулисању социјалне агенде Европске уније догодио када су странке социјалдемократске политичке оријентације сачињавале власт, као и ублажавањем либералних ставова доласком Лабуриста на власт у Уједињеном Краљевству деведесетих година 20. века.

Са друге стране, други, *top-down* приступ у настанку дискурса социјалног искључивања у Европској унији, наглашава важност легислативе Европске уније, којом су деведесетих година постављени темељи за развој заједничког концепта у препорукама, резолуцијама и „Уговору из Амстердама“, као и институција, нарочито Европске

комисије и Савета. Председавање Жака Делора (Jacques Delors) Европском комисијом и његово залагање за инкорпорирање концепта социјалног укључивања у европске политике (Feretta, 2002) утицало је да се традиција солидаризма из Француске у одређеној мери уврсти у социјалне вредности Европске уније. Управо засновано на томе, постоји уверење да је у семантичком и садржинском смислу тешко било уврстити концепт социјалног укључивања директно из француског социјалнополитичког контекста „без медијације европских структура и европских програма“ (Armstrong, 2010: 18). Пресудну улогу Европске уније у томе наглашава и Дренка Вуковић наводећи да се суштински „политика социјалног укључивања развијала у оквиру социјалне димензије европског интеграционог процеса“ (Вуковић, 2011: 199). Сумирајући све наведено, сматра се да постоји неколико кључних елемената у анализи концептуализације социјалног укључивања у Европи пред почетак 21. века које су везане за: промену у терминологији од сиромаштва ка социјалном искључивању, повезивање социјалног укључивања са економским растом и усмереност ка инклузији у тржиште рада као главном начину да се унапреди интеграција у друштво (Madanipour *et al.*, 2015). Ови процеси наводе на закључак да је настанак и ширење концепта социјалног искључивања производ целокупног интелектуалног, политичког и економског контекста деведесетих година 20. века на подручју Европе.

3.2. Нормативни оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији

3.2.1. Сиромаштво и социјално искључивање у документима Европске уније

За инкорпорацију сиромаштва и социјалног искључивања у правни систем Европске уније од великог значаја су били правни акти Савета. Документи Савета су омогућили термилошки заокрет од сиромаштва ка социјалном искључивању (или бар прихватање њихове комплементарности), дефинисање ових термина и одређивање улоге Заједнице у координацији акција према овим социјалним проблемима. За разлику од претходно поменуте „Одлуке Савета о специфичним акцијама Заједнице у борби против сиромаштва“ према којој је омогућена финансијска подршка истраживању, координацији и размени добре праксе борбе против широко схваћеног појма сиромаштва, у легислативи Европске уније од почетка деведесетих година социјална искљученост постаје референтни концепт. Савет 1989. године доноси „Резолуцију о борби против социјалног искључивања“ у којој се указује на појаву социјалног искључивања у европским друштвима која је структуралне природе, као и што се подржавају мере које предузимају државе чланице у областима значајним за смањење социјалног искључивања путем омогућавања приступа образовању, обуци, запослењу, становању, услугама у заједници и здравственој заштити (Council of the European Communities, 1989).

Правнонеобавезујући извори секундарног права Европске уније почетком деведесетих година на посредан начин су се тицали борбе против социјалне искључености путем препорука о обезбеђивању накнада за сиромашне и социјално искључене особе, као и о адекватном нивоу ових накнада. „Препорука о заједничком критеријуму за довољна средства и социјалну помоћ у ситемима социјалне заштите“ и „Препорука о конвергенцији циљева и политика у социјалној заштити“ које је донео Савет 1992. године садрже препоруке о заједничком развоју програма социјалне заштите, док се у другој препоруци нарочито издвајају незапослени, особе које нису радно способне и стари као популације у посебном ризику од социјалног искључивања. Све до краја

деведесетих, није постојала обавезујућа правна основа борбе против сиромаштва и социјалног искључивања, упркос томе што су постојали горенаведени програми у том циљу. „Препорука о активној инклузији особа искључених са тржишта рада“ Европске комисије из 2008. године се надовезује на предвиђене заједничке смернице и принципе из „Препоруке о конвергенцији циљева и политика у социјалној заштити“ из 1992. године, са нагласком на активну инклузију на тржиште рада. У њој су наглашене три компоненте са социјално укључивање за националне државе на европском простору: укључивање у тржиште рада, квалитетне социјалне услуге и развој система подршке минималном приходу (European Commission, 2008).

Са друге стране, уговори као примарни извори права у Европској унији, од краја деведесетих година обавезивали су државе чланице да у оквиру социјалнополитичке димензије ових споразума уврсте и борбу против социјалног искључивања у националне политике, док су се за имплементацију користили необавезујући инструменти. У „Уговору из Амстердама“, који је ступио на снагу 1999. године, први пут се помиње социјално искључивање у члану 118, где се наводи да Савет може да усвоји мере које су усмерене на борбу против социјалног искључивања, а које се тичу размене информација, добрих пракси и иновативних приступа у овој области (Treaty of Amsterdam, 1997). Истим уговором предвиђа се да Заједница може доносити директиве и одлуке квалификованом већином које се односе на интеграцију особа искључених са тржишта рада. У наслову X „Социјална политика Уговора о функционисању Европске уније“ и у члану 3 „Уговора о Европској унији“, који су ступили на снагу 2009. године, као један од циљева Европске уније наводи се борба бротив социјалног искључивања (Treaty on the Functioning of the European Union, 2007; Treaty on European Union, 2007).

Ступањем на снагу „Лисабонске стратегије“ 2000. године, јавља се потреба за појачаном координацијом националних политика у области социјалне политике, као и за извештавањем о постигнутом напретку у односу на циљеве ове стратегије. У „Заједничком извештају о социјалном укључивању Европске уније“ из 2004. године јасније се дефинишу термини, како би се омогућила примена Отвореног метода координације у комунитарној политици против сиромаштва и социјалног искључивања од 2005. године. Према овом документу:

„- Особе живе у сиромаштву уколико су њихов приход и ресурси толико неадекватни да их спречавају да живе стандардом живота који се сматра прихватљивим у друштву у којем живе. [...];

- Социјално искључивање је процес у ком се одређене индивидуе потискују на маргину друштва и у ком се спречава њихово потпуно учешће, било као последица сиромаштва, непостојања базичних компенција или могућности за доживотно учење, или као резултат дискриминације. Ово их удаљава од посла, прихода и могућности за образовање, као и учешћа у социјалним мрежама и активностима заједнице. [...]“ (European Commission, 2004: 8).

С обзиром на то да се социјално искључивање од тада дефинише као процес, а не као стање, супротан процес назван социјално укључивање је дефинисан као „процес који обезбеђује да они који су под ризиком од сиромаштва и социјалног искључивања добију могућност и ресурсе да учествују у економском, социјалном и културном животу у потпуности и да уживају у животном стандарду и благостању, који се сматра уобичајеним у друштву у коме живе, а који им обезбеђује да у већој мери учествују у доношењу одлука које утичу на њихове животе, као и приступ основним правима“ (European Commission, 2004: 8).

На основу свега наведеног, може се закључити да у уговорима и обавезујућим секундарним изворима права Европске уније нису детаљније регулисани сиромаштво, социјално искључивање и социјално укључивање. Борба против социјалног искључивања је постављена као циљ Европске уније, али уз ограничену улогу која се огледа у координацији политике против социјалног искључивања међу државама чланицама. Под окриљем ове координације, почетком 21. века, прецизније се дефинишу поменути појмови, као и што се развијају индикатори за праћење остварености циљева из „Лисабонске стратегије“ и стратегије „Европа 2020“. Социјално укључивање као стратешки циљ Европске уније препознато је и у потоњим документима као што је „Пакет социјалног улагања Европске уније“ из 2013. године.

3.2.2. Операционализација индикатора сиромаштва и социјалног искључивања

С обзиром на то да постоји несагласност које димензије сиромаштво и социјално искључивање обухватају, постоји ограничена сагласност око индикатора који их описују. Када је Европска унија усвајила програм „Сиромаштво I“ 1975. године, први пут се јавила потреба за заједничким показатељима сиромаштва који су усаглашени међу државама чланицама, те је сагласност морала бити постигнута услед потребе за координацијом. Прихватањем концепта релативног сиромаштва и дефиниције сиромаштва коју је донео Савет 1985. године, у периоду трајања ових програма, општеприхваћен индикатор је била линија сиромаштва која се постављала на нивоу од 50% медијане прихода свих појединаца и породица у одређеној држави чланици, односно која се рачунала као удео појединаца и породица чији су приходи мањи од тако постављеног прага сиромаштва.

Од тог периода у Европи постоје разноврсне иницијативе да се проблеми сиромаштва и социјалног искључивања одреде помоћу мерљивих индикатора, а ове иницијативе су долазиле из више различитих извора: истраживања владиних организација у државама чланицама, независних експерата који су се интересовали за ову област, као и статистичких тела Европске уније. У оквиру прве групе иницијатива истичу се „Акциони план Француске за запошљавање“ са 35 квантитативних показатеља којим ће се мерити остварени резултати, као и 30 индикатора за праћење напретка ка социјалној интеграцији које је креирала влада *New Labour*-а у Уједињеном Краљевству деведесетих година (De Naap, 2000). У складу са тим, *think-tank* организација Институт за нову политику (*New Policy Institute - NPI*) од 1996. године, сарађујући са Џозеф Ровентри фондацијом, сачињава серију публикација у циљу мониторинга сиромаштва и социјалног искључивања у Уједињеном Краљевству. Њихови индикатори су покривали скуп индикатора у областима прихода и учешћа у заједници, као и што су постојали специфични скупови индикатора који су се односили на различите узрасне категорије популације (децу, младе одрасле, одрасле изнад 25 година до одласка у пензију, старе) (Howarth *et al.*, 1998). Ових педесет индикатора сиромаштва и социјалног искључивања делимично су се преклапали са индикаторима Владе, односно Јединице за социјалну искљученост, поготово за доходовну димензију сиромаштва и социјалног искључивања и сиромаштво деце. Додатак овим индикаторима је новоуспостављених десет индикатора у области учешћа у заједници. Рут Левитас (Ruth Levitas, 1999) сматра да је још једна *think-tank* организација Институт за истраживање јавних политика (*Institute for Public Policy Research*) допринела развоју индикатора, тиме што је одредила главни индикатор и сврстала индикаторе у неколико група: сиромаштво у приходима, (не)запосленост, образовање и здравље. Левитас указује на то да су ове групе

индикатора ипак уже од група које је предложила Јединица за социјалну искљученост и које су обухватале батерију индикатора у следећим областима: незапосленост, слабе вештине, ниски приходи, лоши услови становања, живот у средини са високом стопом криминалитета, лоше здравље и разједињавање породице. Сматрало се да развијени индикатори нису у довољно доброј мери обрађивали комплексан проблем социјалног искључивања (Levitas, 1999), као и да нису испитивали интеракцију различитих димензија социјалног искључивања, док су ови недостаци покушали бити предупређени у „Анкети о сиромаштву и социјалном искључивању“ у Британији 1999. године (Mathieson *et al.*, 2008). Поменути анкета је обухватала четири димензије социјалног искључивања: осиромашење, искључивање са тржишта рада, искључивање из службе и искључивање из друштвених релација (Mathieson *et al.*, 2008). Сматра се да је један од најутицајнијих извештаја о квантификацији феномена сиромаштва и социјалног искључивања био извештај Аткинсона са сарадницима (Atkinson *et al.*, 2002) под називом „Социјални индикатори: ЕУ и социјално искључивање“.

Сумирајући индикаторе којима се ближе одређују сиромаштво и социјално искључивање у европском контексту, Левитас са сарадницима (Levitas *et al.*, 2007) класификује индикаторе у неколико група:

- „Лакен индикатори, батерија индикатора за мерење напретка у борби против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији;
- Шири сет предложен Комитету за социјалну сигурност, Аткинсонови индикатори;
- Индикатори укључени у Националне акционе планове за укључивање [...];
- Одвојене, али преклапајуће, серије развијене од стране *NPI* и *JRF*, Мониторинг сиромаштва и социјалног укључивања“ (Levitas *et al.*, 2007: 32).

Индикатори који су уско повезани са праксом уједначавања извештавања о сиромаштву и социјалном искључивању у Европској унији, који се могу посматрати као званичан став Уније које димензије обухватају ове социјалне неједнакости, јесу индикатори из Лакена из 2001. године. Група примарних и секундарних индикатора (Табела 4) коју је усвојио Комитет за социјалну сигурност груписана је око четири области: сиромаштво, образовање, тржиште рада и здравље. Комитет је реформисао индикаторе 2003. године додајући „стопу ризика од сиромаштва према интензивности рада чланова домаћинства, ниску функционалну писменост (мерену *PISA* тестом) и ризик од сиромаштва код запослених“ (Влада Републике Србије, 2012: 8), док се индикатори редефинишу још неколико пута до 2010. године. Разматрајући тај период развоја индикатора сиромаштва и социјалног искључивања, Дејли (Daly, 2010) истиче да су најпре били развијени индикатори сиромаштва у димензији прихода, економске активности, здравља и становања, док су се они који су се тicali материјалне депривације и благостања деце постепено развијали од 2008. године. Аткинсон са сарадницима указује на термиолошку измену у индикаторима од 2001. године, где се инсистира на термину „у ризику од сиромаштва“ јер се сматра да низак приход није довољан показатељ социјалног искључивања, услед постојања могућности да су системи социјалне сигурности развили шири опсег социјалних услуга или накнада у натури које надомешћују низак приход (Atkinson *et al.*, 2004). Такође, почевши од тог периода, стопа особа у ризику од сиромаштва поставља се на 60% медијане прихода домаћинства, уместо дотадашњих 50%. Реформисање индикатора од стране Комитета за социјалну сигурност догодило се и 2008. године, при чему се као главне измене у индикаторима наводе: додавање индикатора сиромаштва по радном статусу, већа дисегрегација постојећих индикатора према полу; дисегрегација индикатора

сиромаштва мереног према интензитету рада у домаћинству; увођење индикатора положаја миграната на тржишту рада (Вуковић, 2010: 81-82). Као значајне новине наводе се још и увођење индикатора социјалног искључивања према степену урбанизације и према држављанству или држави рођења, као и унапређење извештавања о сиромаштву старих и дистрибуцији прихода (Влада Републике Србије, 2012: 10-11).

Табела 4. Заједнички индикатори у области сиромаштва и социјалног искључивања у 2001. години

Примарни индикатори	Стопа ниског прихода након трансфера са прагом ниских прихода постављеним на 60% медијане прихода
	Дистрибуција прихода
	Перзистентност ниских прихода
	Јаз медијане ниских прихода
	Регионална кохезија
	Стопа дугорочне незапослености
	Живот у домаћинствима без запослених чланова
	Рано напуштање школе, особе које нису на школовању, нити на обукама
	Очекивано трајање живота на рођењу
	Самопроцена здравственог статуса
Секундарни индикатори	Дисперзија око 60% медијане прага ниског дохотка
	Стопа ниског прихода фиксирана у једном моменту
	Стопа ниског прихода пре трансфера
	Дистрибуција прихода (<i>Gini</i> коефицијент)
	Перзистентност ниских прихода (базирана на 50% медијане прихода)
	Удео дугорочно незапослених
	Веома дугорочна стопа незапослености
	Особе са ниском стручном спремом

Извор: Social Protection Committee, 2001: 3-4.

Од тог периода, мотивисана потребом да се усагласи извештавање о сиромаштву и социјалном искључивању у току примене Отвореног метода координације, Подгрупа за индикаторе Комитета за социјалну сигурност развија сет индикатора који обухвата примарне, секундарне и контекстуалне индикаторе разврставајући их у три шире групе: а) заједнички договорене индикаторе на нивоу Европске уније са циљем извештавања о напретку у постизању заједничких циљева; б) заједнички договорене националне индикаторе са циљем да се процене исходи националних политика, не и омогући компаративно упоређивање међу државама; в) контекстуалне индикаторе који имају циљ да представе националне контексте и трендове у државама чланицама како би се подаци боље интерпретирали (Social Protection Committee Indicators Sub-group, 2015: 7-8).

Од 2010. године коју је обележио почетак примене стратегије „Европа 2020“, уводе се одређене новине у праћењу сиромаштва и социјалног искључивања. Најпре се уводи нови композитни индикатор стопе сиромаштва или социјалног искључивања (*At risk of poverty or social exclusion - AROPE*) који се одређује комбинацијом праћења популације у ризику од сиромаштва, изразито материјално депривираних популације, као и популације која живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада (Табела 5).

Примарни индикатори за област социјалног укључивања на нивоу Европске уније су: стопа ризика од сиромаштва; стопа трајног ризика од сиромаштва; релативни јаз ризика од сиромаштва; дуготрајна стопа незапослености; популација која живи у

(квази)незапосленим домаћинствима; рано напуштање школе; стопа материјалне депривације; утицај социјалних трансфера; стопа ризика од сиромаштва за запослене. Овоме треба додати и националне примарне индикаторе: јаз запослености мигранске популације и самопроцењене незадовољене потребе за здравственом заштитом, док се примарни индикатори за област становања и благостања деце и даље развијају (Social Protection Committee Indicators Sub-group, 2015: 19-23).

Табела 5. Водећи заједнички индикатор Европске уније у области сиромаштва и социјалног искључивања од 2010. године

Кључна димензија	Назив индикатора	Дефиниција
(Главни индикатор стратегије Европа 2020 – AROPE) Ризик од сиромаштва или социјалног искључивања	Стопа ризика од сиромаштва или социјалног искључивања	Удео особа које су у ризику од сиромаштва и/или изразито материјално депривирани и/или које живе домаћинствима без запослења (односно домаћинствима са ниским интензитетом рада).
(AROE компонента) Ризик од сиромаштва	Стопа ризика од сиромаштва	Удео особа са приходима мањим од 60% медијане еквивалентног расположивог дохотка у националном контексту.
(AROE компонента) Низак интензитет рада	Популација која живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада	Удео људи између 0-59 година који живе у (квази)незапосленим домаћинствима где су одрасли у радном добу између 18-59 година радили 20% или мање од својих радних потенцијала у претходној години.
(AROE компонента) Изразита материјална депривација	Стопа изразите материјалне депривације	Удео популације која живи у домаћинствима која имају ограничен приступ више од четири од укупно девет елемената материјалне депривације.

Извор: Social Protection Committee Indicators Sub-group, 2015: 9-11 (модификовано).

EU – SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) представља главни инструмент Европске уније за прикупљање статистичких података о приходима и животним условима у државама Европе, са циљем да се прати напредак у државама чланицама и државама кандидатима за чланство у областима примене Отвореног метода координације и у контексту остваривања циљева из стратешких докумената Европске уније у овим областима. Овај инструмент, који је креиран 2003. године, омогућава лонгитудинално праћење заједничких индикатора, са могућношћу потпуне међудржавне упоредивости.

3.3. Стратешки оквир и циљеви борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији

Одређивање стратешког оквира борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији било је пропраћено усаглашавањем око минималних заједничких именитеља који би били прихватљиви за све државе чланице, с обзиром на то да су неке државе чланице, нарочито Уједињено Краљевство, у историјској перспективи показивале мањак интересовања за проширивање сарадње на европском нивоу о питањима из домена социјалне политике. Самитом у Лисабону 2000. године и самитом у Ници исте године стратешки оквир на нивоу Европске уније у борби против сиромаштва и социјалног искључивања најпре поприма квалитативне одлике, да би од 2010. године Европска унија по први пут у својој историји успоставила квантитативне циљеве смањења сиромаштва и социјалног искључивања.

Упркос дивергентности националних социјалних политика држава чланица, приоритети који су морали бити уврштени у њихове политике борбе против сиромаштва и социјалног искључивања од Лисабонског самита сачињавали су:

- „Промовисање улагања у активне мере на тржишту рада и креирање специфичних активних мера на тржишту рада, у сврху задовољавања потреба оних који имају највеће потешкоће приликом приступа запошљавању;
- Обезбеђивање адекватности и приступачности система социјалне сигурности за свеукупно становништво, као и ефикасне иницијативе за запошљавање за оне који могу да раде;
- Побољшавање приступа највулнерабилнијих и оних који су под највећим ризиком од социјалне искључености достојном смештају, добром здрављу и приликама за доживотно учење;
- Имплементирање концентрисаног напора за спречавање раног напуштања школе и промовисање несметаног преласка из школе на посао;
- Развијање фокуса за елиминисање сиромаштва и социјалне искључености међу децом;
- Давање подстрека редуковању сиромаштва и социјалне искључености код имиграната и етничких мањина“ (Вуковић, 2005: 319).

У оквиру „Лисабонске стратегије“, прво значајније редифинисање циљева извршено је на половини периода спровођења стратегије, те уколико се врши компарација циљева донетих на састанку Савета у Ници 2000. године и оних измењених 2005. године (Табела 6) долази се до закључка да од тада превладавају циљеви којима се у први план поставља партиципација на тржишту рада. Мери Дејли (Mary Daly) сумира основне промене код ових циљева: најпре да је дошло до преоријентације са универзалистичких мера које би се посредно односиле на социјално искључене ка мерама које се директно везују за процес социјалног укључивања; све више се промовише „активна социјална инклузија“ путем укључивања на тржиште рада чиме се умањује заступљеност концепта социјалног искључивања у односу на концепт социјалног укључивања; ојачавање фокуса на ефективност и ефикасност политика уместо на ранију мобилизацију актера (Daly, 2007: 7).

У односу на постављене стратешке правце развоја политика Европске уније у овој области, на крају спровођења ове стратегије, процењено је да је „циљевима социјалне кохезије и изградње економије засноване на знању придат много мањи значај од реформи за постизање квантитативног пораста запослености“ (Ficher *et al.*, 2010: 4).

Стратегија „Европа 2020“ наставља се на претходну „Лисабонску стратегију“, при чему Европска комисија у овом новом документу као један од главних циљева наводи и смањење сиромаштва. Поменути циљ подразумева да се бар 20 милиона људи подигне изнад линије сиромаштва до 2020. године, док се као комплементарни циљеви од значаја за смањење сиромаштва и социјалног искључивања постављају и постизање стопе запослености од 75% и смањење раног напуштања школе на мање од 10% до наведеног периода (European Commission, 2010). За остваривање ових циљева, поред неколико иницијатива, од највећег значаја је иницијатива „Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалног искључивања“. Активности Уније у овом процесу везане су за размену добре праксе и развој и финансирање иновативних програма за посебно рањиве групе, док државе чланице треба управо да дефинишу ове групе у националним оквирима и да обезбеде адекватне програме подршке приходу и обезбеде приступ овим програмима (European Commission, 2010).

Табела 6. Првобитно дефинисани и ревидирани заједнички циљеви за процес социјалног укључивања у Европској унији

Првобитни	Ревидирани
Олакшати учешће у запошљавању и омогућити свима приступ ресурсима, правима, добрима и услугама. Помоћи најугроженијима. Мобилисање свих релевантних тела. Превенирати ризик од искључивања.	Гарантовати свима приступ базичним услугама, правима и социјалним услугама потребним за партиципацију у друштву, као и борба против екстремних облика искључивања и свих облика дискриминације које воде ка искључивању. Омогућити свима активно укључивање промовисањем партиципације на тржишту рада и путем борбе против сиромаштва и социјалног искључивања најмаргинализованијих људи и група. Обезбедити добру координисаност политика социјалног укључивања и укључити све нивое управљања и релевантне актере, укључујући особе у сиромаштву.

Извор: Daly, 2007: 6.

„Пакет социјалног улагања“ из 2013. године, као реформски оквир политика који обухвата мере за подстицање социјалног укључивања, проистекао је из компромиса социјалног и економског интереса, надовезује се на „Европску платформу за борбу против сиромаштва и социјалног искључивања“ и у складу је са стратегијом „Европа 2020“. Реализација овог пакета подразумева заједнички рад институција Европске уније, држава чланица и широког спектра невладиних организација на активном укључивању у друштво у свим стадијумима живота појединца. Размена најбољих пракси систематизована је у три правца деловања на европском нивоу: „повећати одрживост и адекватност социјалних система кроз поједностављавање и бољу таргетираност; пронаћи активирајуће и оснажујуће политике кроз таргетирану и ефективнију подршку; социјално улагање током целог живота појединца“ (European Commission, 2013: 12-16). Парадигма социјалног улагања подразумева „јавне политике које 'припремају' индивидуе, породице и друштва да прихвате различите трансформације [...] уместо једноставног генерисања одговора са циљем 'поправљања' штете проузороковане неуспесима тржишта, социјалне несреће, слабог здравља или преовлађујућих недостатака политике“ (Vandenbroucke *et al.*, 2011: 5). Нарочито је важно нагласити да политика социјалног улагања не представља замену основних програма помоћи популацији у ризику од социјалног искључивања, већ реформу програма и накнада из система социјалне сигурности како би инвестирање у социјалну сферу имало превентивну улогу у будућим социјалним трошковима и упоредо допринело развијању људског капитала.

3.4. Институционални оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији

3.4.1. Улога органа Европске уније у борби против сиромаштва и социјалног искључивања

Поред заговарања промена у социјалној сфери на европском простору, које су представљене у стратешким документима у оквиру којих је обухваћена политика смањења сиромаштва и социјалног искључивања, органи Европске уније су од увођења концепта социјалног укључивања у „Амстердамски уговор“ имали претежно координирајућу улогу у овом процесу. Улоге промовисања и заговарања европских социјалних вредности и циљева, постепено су допуњаване улогом координације политика која се састојала од мониторинга и размене информација, преко саветодавне улоге, до улоге финансирања пројеката који су управо били намењени испуњавању европских вредности и циљева. Иако је могуће јасно издвојити сваку од ових улога Европске уније, њиховим развојем од 2000. године оне су постале комплементарне и преклапајуће.

Улога промовисања политике социјалног укључивања назначена је и у „Лисабонском уговору“, где се у складу са начелом субвенционисаности наводи да ће социјалне циљеве који су прописани овим Уговором, међу којима је и борба против социјалног искључивања, Унија настојати да оствари у складу са компетенцијама које произлазе из Уговора (чл. 3) (Treaty on European Union: 2007). Такође, „у дефинисању и имплементацији политика и активности, Унија ће узети у обзир захтеве везане за промоцију високог нивоа запослености, гаранцију адекватног нивоа социјалне заштите, борбу против социјалног искључивања, висок ниво образовања, обуке и заштите људског здравља“ (чл. 9) (Treaty on the Functioning of the European Union, 2007). Одлуком Европске комисије и Савета 2010. година је проглашена „Европском годином борбе против сиромаштва и социјалног искључивања“, где се, поред спровођених активности у државама чланицама и на нивоу Европске уније у току те године, ангажовао велики број организација цивилног друштва у промовисању солидарности и заступању права ове популације. Са истим циљем је 2017. године усвојен документ „Европски стуб социјалних права“ под окриљем три најзначајније институције Уније: Европског парламента, Савета и Европске комисије. Овај документ промовише двадесет принципа и права на којима се заснива социјална агенда Европске уније у 21. веку и донет је са циљем унапређења исхода у три области: приступ тржишту рада, фер услови запослења, социјална заштита и инклузија (European Pillar of Social Rights, 2017). Оцењено је да „Европски стуб социјалних права“ проширује сет социјалних права која су гарантована у „Повељи о основним социјалним правима радника“ из 1989. године, док је са друге стране, пошто је првобитно усвојен као препорука Комисије, његов правни статус необавезујући, он представља инструмент „меког“ права (Garben, 2018). Мотив за ову улогу европских институција у прокламацији социјалних вредности и права јесте постизање конвергенције у идејама, односно да „креатори политике постижу сагласност око механизма за рад о областима политика, дефиниције пожељних и непожељних политика и уверења како политике функционишу“ (Ridaelli, 2003: 9), као и да се допринесе развоју европског социјалног модела у коме „област социјалног укључивања представља са сигурношћу један од најчвршћих елемената“ (Перишић, 2014: 109).

Разматрајући улогу координације социјалних политика држава чланица од стране органа и институција Европске уније, ширење концепта координације од „Римског уговора“ присутно је у три значења: „прво, постепено се одређује значење термина ове посебне легислативне категорије [...]; друго, долази до ширења поља које обухвата координација, упоредо са комунитарним проширивањем надлежности у области социјалне политике; треће, формирају се инструменти и органи који ће подржати стратешко опредељење за координацијом у пракси“ (Михајловић, 2014: 29).⁵ „Препорука о заједничком критеријуму за довољна средства и социјалну помоћ у системима социјалне заштите“ и „Препорука о конвергенцији циљева и политика у социјалној заштити“ из 1992. године садрже значајне одредбе о улогама које имају органи Уније. Према првој препоруци, Европска комисија има задатак размене информација и искустава међу државама чланицама и извештавање Европском парламенту о ефектима координације и примени ове препоруке, док се у другој препоруци наглашава да Европска комисија треба да преузме улогу консултаната државама чланицама и улогу извештача Савету о исходима конвергенције у социјалној заштити (Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, 1992; Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies, 1992). Међутим, тек када се први пут социјално искључивање помиње у уговорима, у „Амстердамском уговору“, сарадња у овој области подразумева да Савет „може усвојити мере које су дизајниране да оснаже сарадњу између држава чланица, кроз иницијативе са циљем да унапреде знање, развију размене информација и најбољу праксу, промовишу иновативне приступе и евалуирају искустава како би се победило социјално искључивање“ (Treaty of Amsterdam, 1997: 36). Када се упореде одредбе из овог и претходног уговора о улози Комисије, закључује се да је „Амстердамским уговором“ она проширена и да подразумева олакшавање координације међу државама чланицама за разлику од претходног уговора у коме је задатак ограничен на промовисање сарадње у широкој области социјалне политике (Ferrera *et al.*, 2002).

Након више деценија од оснивања Европске уније, координација се пред крај двадесетог века проширује на област социјалне заштите, где се од првобитног усмерења ка координацији социјалног осигурања и радничких права фокус помера ка модернизацији социјалне заштите са циљем искорењивања социјалног искључивања. Инструменти координације у овом периоду се трансформишу оснивањем нових тела за координацију, односно комитета. Европска унија најпре оснива Комитет за запошљавање са тим циљем у подршци „Европској стратегији запошљавања“ 1997. године, те се зато неретко сматра да управо ова стратегија представља почетак координисане политике држава чланица (Перишић, 2014). Комитет за запошљавање пратио је стање запослености у Унији вршио консултације са социјалним партнерима и сачињавао извештаје, док је Европска комисија такође имала консултативни статус у односу на социјалне partnere (Вуковић, 2011). Три године касније, 2000. године Савет оснива Комитет за социјалну сигурност „Уговором у Ници“. Задаци ово Комитета описују начин координације са државама чланицама и Европском комисијом, а то су: мониторинг стања и развој политика социјалне сигурности у Унији и њеним државама чланицама; размена информација и добре праксе између Комисије и држава чланица; самостално формулисање мишљења и извештаја или на захтев органа Европске уније (чл. 160) (Treaty on the Functioning of the European Union, 2007). Ова два комитета су од

⁵ За детаљније информације о развоју координације у различитим областима социјалне политике у Европској унији погледати у: Михајловић, С. (2014). *Отворени метод координације у социјалној политици Европске уније*. Мастер рад. Београд: Факултет политичких наука, стр. 29-39.

тада задужена за координацију социјалног укључивања, пензија, здравства и дуготрајне неге у Европској унији.

Значајна улога органа Европске уније у борби против сиромаштва и социјалног искључивања јесте и улога финансирања пројеката и активности које спровode државни актери и/или цивилни сектор у том циљу. Европски социјални фонд представља водећи финансијски инструмент координације од 1957. године, путем ког се у последња два програмска циклуса (2007-2013. године и 2014-2020. године) посебно истиче финансирање пројеката социјалног улагања. Као једном од структурних и кохезионих фондова Европске уније, приоритети финансирања су му постављени од стране Европске комисије и Савета, који се претходно консултују са релевантним консултативним телима Европске уније и социјалним партнерима. „Инструмент за предприступну помоћ“ креиран 2007. године и „Програм за запошљавање и социјалну солидарност“ од 2006. године такође су значајни програми инвестиционог карактера који су намењени државама у процесу придруживања Европској унији, док се други програм односи и на све остале државе које припадају Европском економском простору.

Са почетком „Лисабонске стратегије“ 2000. године догађа се значајан помак у изградњи инструмената координације. С обзиром на постављене квантификоване социјалне циљеве, улога органа и тела Европске уније требала је јасно бити дефинисана у оквиру нове структуре координације. Маурицио Ферера (Maurizio Ferrera) и сарадници сматрају да се управо тада догодио преломни тренутак у координацији и то усвајањем новог инструмента координације – Отвореног метода координације и ојачавањем улоге Савета увођењем Пролећног састанка (Ferrera *et al.*, 2002). Стога се у наредном поднаслову посебно обрађује Отворени метод координације и његов допринос промени квалитета координације, односно усавршавању механизма координације и прецизирању улоге актера у овом процесу.

3.4.2. Отворени метод координације као инструмент координације националних политика

„Заједничким смерницама за економску политику“ које су имплементиране први пут 1993. године, као и „Европском стратегијом запошљавања“ са применом од 1997. године постављени су основни елементи процеса координације социјалне политике у Европској унији. Иако је била ограничена на тржиште рада, ова координација подразумевала је активно ангажовање органа Европске уније, тако што је Европски савет пратио запосленост, док је заједно са Европском комисијом постављао заједничке циљеве и извештавао о њима једном годишње. Након прикупљених информација и извештаја држава чланица, Европски савет је упућивао смернице за креирање националних политика запошљавања (чл. 109) (Treaty of Amsterdam, 1997).

Процес координације политике борбе против сиромаштва и социјалног искључивања заправо почиње 2000. године, одржавањем састанка Европског савета у Лисабону, познатијег као „Лисабонског самита“, на коме се постављају стратешки циљеви Европске уније за предстојећу деценију и на коме се оснива Отворени метод координације као инструмент координације. На овом састанку усвојен је начин функционисања овог инструмента, према коме Отворени метод координације садржи следеће елементе:

- „утврђивање смерница за Унију, у комбинацији са специфичним временским распоредима за постизање циљева у краткорочним, средњорочним и дугорочним оквирима;
- Успостављање, тамо где је подесно, квантитативних и квалитативних индикатора и одредница [...] као средства за поређење најбоље праксе;
- Превођење ових европских смерница у националне и регионалне политике, постављањем специфичних циљева и усвајањем мера, узимајући у обзир националне и регионалне разлике;
- Периодични мониторинг, евалуацију и *peer review* организоване као процесе узајамног учења“ (European Council, 2000: _).

Европска социјална агенда је утврђена на састанку Европског савета у Ници исте године, назначени су квалитативни циљеви у области борбе против сиромаштва и социјалног искључивања на нивоу Европске уније, као и што је започет процес координације. Државе чланице су позване да доставе документе под називом „национални акциони планови“ да би потом Европска комисија израдила „Заједнички извештај о социјалном укључивању“ у коме би се анализирали циљеви, политике и добре праксе програма борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у националним оквирима. Први „Заједнички извештај о социјалном укључивању“ је усвојен од стране Савета 2001. године и представља први политички документ у Европској унији у чијем фокусу је искључиво област сиромаштва и социјалног искључивања. Од кључних елемената процеса координације у том тренутку су недостајали индикатори, које је од 2001. године развијао Комитет за социјалну сигурност да би извештавање у области сиромаштва и социјалног искључивања било усклађеније, што је објашњено раније у тексту. Истакнути орган у овом процесу координације је Европски савет који одлучује о смерницама и циљевима за Унију, као и што одређује критеријуме за евалуирање исхода политика. „Улоге Европског парламента и Суда правде Европске уније су маргинализоване у процесу координације путем ОМК, од утврђивања смерница па до затварања 'круга координације' евалуацијом постигнутих резултата“ (Михајловић, 2014: 53).

Од 2005. године Комисија предлаже да се три области примене ОМК (социјално укључивање, здравство и дуготрајна нега, пензије) сједине у такозвани Социјални ОМК чиме ће се извештавање о овим областима учинити синхронизованијим. Рационализација извештавања је извршена у форми достављања „Националних стратешких извештаја“ држава чланица за трогодишњи период и „Заједничких извештаја о социјалној заштити и социјалном укључивању“ сачињених од стране Савета и Комисије, који ће обухватати све области примене Социјалног ОМК, циљеве и стратешке планове у овим областима у свим државама чланицама. Један од циљева је био и усклађивање циљева и извештавања у овим областима са онима у области запошљавања, нарочито након ревидирања „Лисабонске стратегије“ у том периоду, што је имало утицај и на конципирање циљева у области социјалног укључивања и смањења сиромаштва (Табела 6).

За област социјалног укључивања, примена ОМК је до стратегије „Европа 2020“ подразумевала следеће елементе:

- „дефинисање циљева – приступ ресурсима, правима и услугама за све [...] активно социјално укључивање свих, [...] добра координисаност, ефикасност и ефективност политика социјалног укључивања;

- састављање националних акционих планова о социјалном укључивању (као један од делова Националних стратешких извештаја);
- успостављање заједнички договорених индикатора, у сврху побољшања анализе сиромаштва и социјалног искључивања и мерења напредовања држава чланица;
- вођење процеса праћења и извештавања о постигнућима држава чланица;
- креирање два комунитарна програма која подстичу овај процес, као и узајамно учење и дијалог између држава чланица, у сврху стимулација иновација и размене добрих пракси“ (Frazer, Marlier, 2010: 226-227).

Извештавање о напретку ка заједничким циљевима изнова је промењено 2011. године увођењем Европског семестра као цикличне процедуре координације економске политике у Европској унији у контексту стратегије „Европа 2020“. Од тада се Социјални ОМК посматра као подсегмент овог процеса, док је водећи документ „Годишњи извештај о расту (*Annual Growth Survey*)“ који израђује Комисија. С обзиром на то да је укинута аутономност процеса ОМК и паралелност извештавања, поставило се питање о томе какво ће место социјална агенда заузимати у новој координацији. Анализа је показала да су се у првим циклусима европских семестара инсистирало на фискалној консолидацији, да би се постепено борба против сиромаштва и социјалног искључивања позиционирала у агенди приоритета „Годишњих извештаја о расту“, што је потврђено увећавањем броја национално специфичних препорука државама чланицама за ову област између 2011. и 2014. године (Zeitlin, Vanhercke, 2018). Упркос расту интересовања за реформу социјалних политика држава чланица, забележена је и ниска стопа имплементације ових препорука у националном контексту, око 9% у 2013. години према подацима из „Годишњег извештаја о расту“ Европског парламента из 2015. године (Garben, 2018).

Критике досадашње примене Отвореног метода координације у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања могу се сврстати у неколико група. Најпре, одређени аутори сматрају да је примена овог инструмента допринела конфликтности значења концепта социјалног искључивања. Дејли сматра да је дошло до заокрета од првобитног значења социјалног искључивања као процеса који произлази из друштвене структуре и за чије решавање се захтева интегрисана политика до става да су социјално искључене само одређене подгрупе у друштву или да је активација на тржиште рада кључна за укључивање (Daly, 2007). Перишић сматра да није остварена намера да у процес примене ОМК буде укључен што шири круг актера на националном нивоу, док је неретко и процес преговарања о ОМК на комунитарном нивоу био затворен за актере који нису главни органи Уније (Перишић, 2014). Истиче се да је и процес примене ОМК у области инклузије слабо видљив (Vanhercke, 2010), да су квалитативно постављени циљеви умањили статус ОМК у овој области у односу на друге области примене (Frazer, Marlier, 2010), као и да је Социјални ОМК био под континуираним притиском да циљеви и политике у оквиру овог процеса не утичу негативно на финансијску одрживост националних система (Михајловић, 2014). Једна велика група критика позиционирана је око претпостављене добровољности примене ОМК, нарочито уколико се узме у обзир да се чак и у оквиру Европског семестра као „најтврђег облика меког права“ не доносе правно обавезујуће одлуке (Garben, 2018).

Са друге стране, овај инструмент је допринео томе да се почетком двехиљадитих поставе теме сиромаштва и социјалног искључивања на политичку агенду Европске уније, као и што је пружио „информациону основу о постојању и ефикасности алтернативних политика“ (Михајловић, 2014: 112). Коначан суд о ефикасности

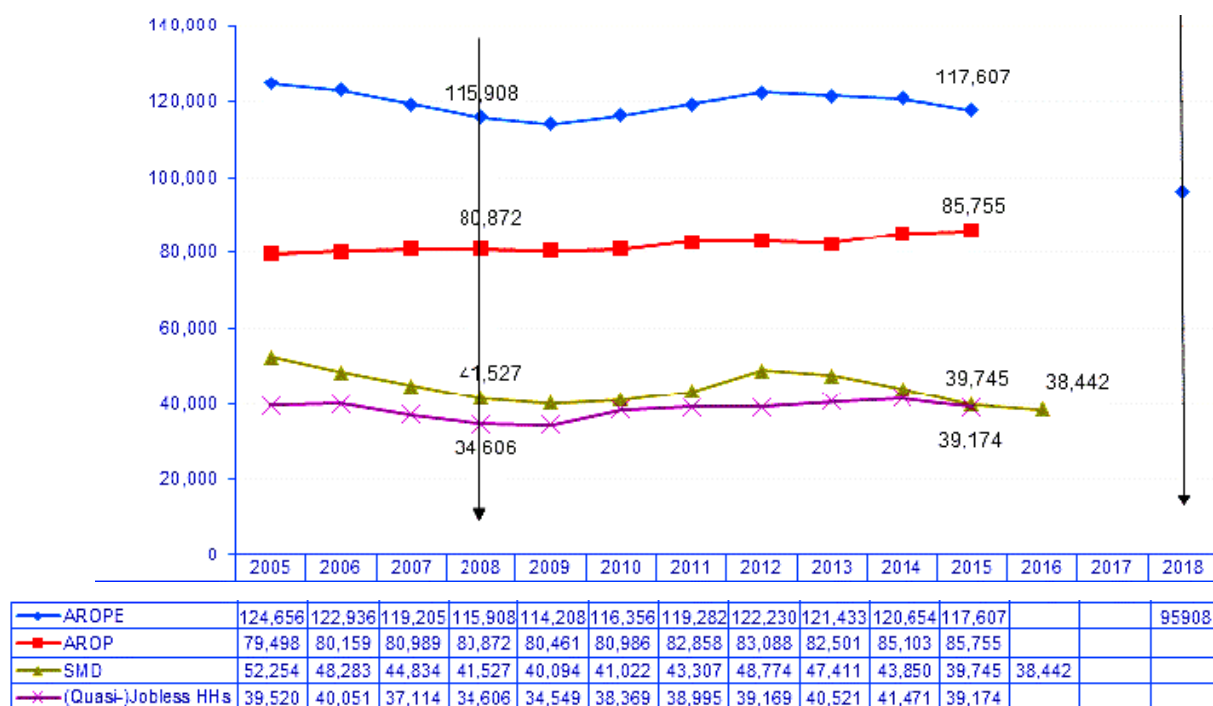
Отвореног метода координације и даље остаје нејасан, упркос „прогресивној социјализацији Европског семестра“, чији је ОМК саставни део (Zeitlin, Vanhercke, 2018). „Потпуна оцена ефективности ОМК ограничена је услед немогућности да се поуздано утврди да ли је исход на националном нивоу политике резултат деловања овог процеса, или историјских и контекстуалних услова појединачне државе чланице“ (Михајловић, 2014: 107).

3.5. Стање и трендови сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији

Референтна година за почетак праћења сиромаштва и социјалног искључивања у Европи је 2008. година, док је у односу на ову годину број особа у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања порастао за 1,7 милиона, те 2015. године износи 118, 8 милиона што чини скоро четвртину популације Европске уније, од чега се у овај број убраја преко 25 милиона деце (Social Protection Committee, 2017).

У посматраном периоду, између 2008. и 2015. године, Пољска и Румунија су оствариле највећи напредак у смањењу стопе сиромаштва или социјалног искључивања за 7,1%, односно 6,8% респективно. Ово смањење је повезано са тим што су ове државе спадале у групу држава са вишим стопама сиромаштва и социјалног искључивања на почетку мониторинга. Са друге стране, упркос вишим стопама 2008. године, у одређеним државама је додатно повећан број људи под ризиком од сиромаштва и социјалног искључивања, до 2015. године у Грчкој тај пораст износи 7,6 % што чини укупно 35,7% популације у ризику, док у Бугарској пораст износи 3,2% и чини укупно 41,3% популације у ризику од сиромаштва и социјалног искључивања у 2015. години. Чешка (14%), Шведска (16%) и Холандија (16,4%) бележе континуирано најниже стопе ризика од сиромаштва или социјалног искључивања између 2008. и 2015. године (Social Protection Committee, 2017).

До 2018. године, која је одређена за годину процене остварености циља из стратегије „Европа 2020“, да се 20 милиона људи подигне изнад линије сиромаштва, број особа у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања треба још увек значајно смањити (Слика 1). Ограниченом напретку ка остварењу циља допринело је и то што су национално специфични циљеви за десетогодишњи период ниже постављени у односу на циљ Европске уније.



Слика 1. Број особа у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања у Европској унији у односу на постављени циљ из стратегије Европа 2020 (у хиљадама)

Извор: Social Protection Committee, 2017: 14.

Напомена: *AROE* – ризик од сиромаштва или социјалног искључивања; *AROP* – ризик од сиромаштва; *SMD* – стопа изразите материјалне депривације; *(Quasi-)jobless HHs* – удео популације која живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада.

Разматрајући индикатор ризика од сиромаштва, као једну од компоненти у оквиру заједничког индикатора ризика од сиромаштва или социјалног искључивања, 2015. године је забележена стопа од 17,3% у односу на 2005. и 2010. годину када је износила 16,5%. Стопа дуготрајног ризика од сиромаштва се кретала од 4,5% у Чешкој Републици до 19,3% у Румунији у 2015. години, док је просек на нивоу Европске уније износио 10,9% при чему нису остварени значајни помаци у периоду од 2008. године. Упоредо са тим, повећавао се и јаз ризика од сиромаштва у половини држава чланица Европске уније од 2008. године, од 13,2% у Финској до преко 30% у Бугарској и Грчкој, док је на нивоу Европске уније 2015. године износио 24,8% од прага ризика од сиромаштва. Стопа дуготрајног ризика од сиромаштва у 2015. години у Европској унији износила је 10,9%, од 4,3% у Данској до 19,3% у Румунији, док се у периоду од 2008. благо увећала на нивоу Европске уније (Social Protection Committee, 2017).

Табела 7. Стопа ризика од сиромаштва пре и након социјалних трансфера (искључујући пензије) у Европској унији, 2010. и 2015. година

Држава	Стопа ризика од сиромаштва пре социјалних трансфера (у %)		Стопа ризика од сиромаштва након социјалних трансфера (у %)	
	2010.	2015.	2010.	2015.
Европска унија (ЕУ 28)	26,0	26,0	16,5	17,3
Белгија	26,7	26,7	14,6	14,9
Бугарска	27,1	28,4	20,7	22,0
Чешка Република	18,1	16,8	9,0	9,7
Данска	29,1	25,8	13,3	12,2
Немачка	24,2	25,1	15,6	16,7
Естонија	24,9	27,8	15,8	21,6
Ирска	39,9	36,2	15,2	16,3
Грчка	23,8	25,5	20,1	21,4
Шпанија	28,8	30,1	20,7	22,1
Француска	24,9	23,9	13,3	13,6
Хрватска	30,0	31,0	20,6	20,0
Италија	23,7	25,4	18,7	19,9
Кипар	23,5	25,4	15,6	16,2
Летонија	28,5	27,3	20,9	22,5
Литванија	31,3	28,6	20,5	22,2
Луксембург	29,1	27,2	14,5	15,3
Мађарска	28,4	25,7	12,3	14,9
Малта	23,5	23,7	15,5	16,3
Холандија	21,1	22,3	10,3	11,6
Аустрија	26,0	25,6	14,7	13,9
Пољска	24,4	22,9	17,6	17,6
Португалија	26,4	26,4	17,9	19,5
Румунија	27,8	29,3	21,6	25,4
Словенија	24,2	24,8	12,7	14,3
Словачка	19,8	19,0	12,0	12,3
Финска	27,0	26,8	13,1	12,4
Шведска	26,7	26,9	12,9	14,5
Уједињено Краљевство	31,0	29,2	17,1	16,7

Извор: Crepaldi *et al.*, 2017: 125 (модификовано).

Уколико се анализира ефективност националних држава да смање ризик од сиромаштва, подаци показују да социјални трансфери само у мањој мери доприносе смањењу ове стопе (Табела 7). Стопа ризика од сиромаштва пре социјалних трансфера је иста 2015. године као и она забележена 2010. године, те се може закључити да укупно посматрајући Европску унију није било напретка у међупериоду, док је стопа ризика од сиромаштва након социјалних трансфера чак увећана 2015. године, у односу на 2010. годину. Према томе, ефективност националних програма усмерених ка популацији у ризику од сиромаштва и социјалног искључивања континуирано опада у Европи.

Трендови стагнације су забележени и код друга два индикатора у оквиру композитног индикатора стопе ризика од сиромаштва или социјалног искључивања: стопи материјалне депривације и уделу домаћинстава са ниским интензитетом рада. У 2016. години стопа изразите материјалне депривације износила је 7,8% у Европској унији, при чему се овај проценат није значајније мењао у односу на 2008. годину, упркос томе што је забележено значајно смањење ове стопе у појединим државама (11% у Пољској), односно повећање (за 11% у Грчкој). У Бугарској (31,9%) и Румунији (23,8%) су

забележене највише стопе изразите материјалне депривације, док су са друге стране Шведска (0,7%), Летонија (2%) и Финска (2,2%) представнице најнижих стопа у 2016. години (Social Protection Committee, 2017). Удео европске популације која живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада у 2015. години је износио 10,6%, при чему Ирска (19,2%), Грчка (16,8%) и Шпанија (15,4%) бележе највише стопе у овој години, као и што бележе највећи пораст ових стопа за 5,5%, 9,3% и 8,8% респективно у односу на 2008. годину.

Последњих година извештаји о сиромаштву и социјалном искључивању указују на и даље присутно постојање популација које су у повећаном ризику од сиромаштва или социјалног укључивања у односу на општу популацију. Са различитим варијацијама у стопи и дубини сиромаштва издвајају се жене, деца, млади, сами родитељи, незапослени, мигранти, као и особе са инвалидитетом и нижим степеном образовања (EAPN, 2016). Са друге стране, структура домаћинства значајно утиче на повећан ризик од сиромаштва или социјалног искључивања. Поредићи са општом стопом ризика од сиромаштва или социјалног искључивања у Европској унији 2015. године која је износила 23,7%, највулнерабилнији типови домаћинства су: једнородитељске породице са ризиком од сиромаштва или социјалног искључивања од 47,9% у 2015. години; многочлане породице са ризиком од сиромаштва или социјалног искључивања од 31,6% у 2015. години; једночлана домаћинства са старом особом са ризиком од 26%, уз варијацију од 6,1% у Холандији до 51,8% у Бугарској у 2015. години (Crepaldi *et al.*, 2017). Значајан податак се односи и на сиромаштво и социјално искључивање популације која живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада. У Европској унији стопа ризика од сиромаштва или социјалног искључивања за особе које живе у домаћинствима са ниским интензитетом рада је износила 59%, при чему је највиша стопа забележена у Ирској (77,2%), док је у већини држава порастао проценат у односу на 2008. годину и ни у једној није испод 40% (Social Protection Committee, 2017). Ови трендови показују да су незапосленост и смањена активност на тржишту рада водећи узроци сиромаштва и социјалног искључивања, односно да су ова два проблема и даље изражено међусобно повезана.

Уколико се разматра стопа ризика од сиромаштва или социјалног искључивања за децу узраста до 17 година, подаци на нивоу Европске уније показују тренд стагнације. Удео деце у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања 2015. године је 26,9%, док су државе јужне Европе значајно увећале проценат деце у овом ризику у односу на 2008. годину (Шпанија, Грчка, Кипар и Италија) (Social Protection Committee, 2017). Поред увећања стопе ризика од сиромаштва или социјалног искључивања деце између 2010. и 2015. године, извештаји указују на смањење ове стопе у одређеним државама (11,7% у Летонији, 6,7% у Ирској до 0,4% у Шведској), при чему треба узети у обзир да су оне државе са вишим стопама ризика 2010. године оствариле значајније смањење, али упркос томе остале изнад просека Европске уније (Crepaldi *et al.*, 2017). Бугарска, Румунија и Србија су државе за највећим ризиком за ову популацију у 2016. години (Табела 8). Са друге стране, највећи помаци у смањивању стопе ризика од сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији односу на 2008. годину су се догодили за популацију старих, где је само у Данској и Шведској дошло до благог погоршања стопе, док су одећене државе, на пример Кипар за 28,5%, изузетно смањиле сиромаштво и социјално искључивање старих у посматраном периоду до 2015. године (Social Protection Committee, 2017).

Табела 8. Особе у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања по полу и узрасту у Европској унији, 2016. година

Држава	Укупно (у %)	По полу		По узрасту (годинама)			
		Мушкарци	Жене	<16	16-24	25-54	55<
Европска унија	23,5	22,5	24,4	25,9	30,5	22,9	20,8
Белгија	20,7	19,4	22	21,2	25,5	19,8	20
Бугарска	40,4	38,5	42,1	45,5	44,2	36,2	42,4
Чешка Република	13,3	12	14,6	17,8	16	12	11,9
Данска	16,8	16,4	17,2	13,6	37,2	17,2	10,7
Немачка	19,7	18,1	21,2	18,9	23,4	18,4	20,5
Естонија	24,4	21,9	26,7	20,7	22,4	18,9	34,3
Ирска	24,2	23,2	25,3	26,9	31,3	21,9	22,1
Грчка	35,6	34,4	36,6	36,3	48,7	38,3	28,7
Шпанија	27,9	28	27,9	31,7	40,3	29,7	19,8
Француска	18,2	17,3	19,1	22,1	28,3	17,9	13,1
Хрватска	27,9	27,3	28,6	25,4	29,8	25	32,2
Италија	30	29,1	30,8	32,8	36,1	31,5	25,4
Кипар	27,7	26,6	28,7	29,3	30,5	26,6	26,9
Летонија	28,5	26	30,6	23,7	27,9	22,1	39
Литванија	30,1	28,5	31,5	32,4	32,7	24,7	35
Луксембург	19,8	18,7	20,9	22,2	29,2	18,5	15,9
Мађарска	26,3	26	26,5	33,8	33,1	24,8	22,4
Малта	20,1	20	20,1	23,7	18,9	15,8	24,3
Холандија	16,7	16,1	17,3	17,2	27,4	15,7	13,9
Аустрија	18	16,9	18,9	20,6	22,2	17,1	16,2
Пољска	21,9	21,6	22,2	23,3	29,3	20,5	20,6
Португалија	25,1	24,1	26	26,2	29,8	23,5	25,2
Румунија	38,8	37,8	39,8	48,5	47,7	35,6	35,2
Словенија	18,4	16,9	19,9	14,3	19,8	16,6	22,8
Словачка	18,1	18,1	18,2	24,8	21,7	17,3	14,2
Финска	16,6	16,6	16,6	15,1	26,5	16,2	14,7
Шведска	18,3	17	19,5	19,3	30,7	16,4	15,6
Уједињено Краљевство	22,2	21,1	23,2	27	28,1	20,3	19,6
Србија	38,7	39	38,5	39,2	45,7	39,6	35,5

Извор: Eurostat, 2018 (модификовано).

IV ДЕО: ПРОГРАМИ СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ У БОРБИ ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У ЕВРОПИ

Предмет разматрања у овом поглављу су програми социјалне заштите недоприносног типа, њихов развој и специфичности у европским државама. Ови програми подршке минималном приходу, који су у Европској унији перципирани као један од основних стубова борбе против сиромаштва и социјалног искључивања, тек почетком 21. века се уобличавају као нов концепт. Из тог разлога, најпре се појмовно одређују, затим и класификују. Компаративни преглед програма подршке минималном приходу у Европи приказује се из два угла. Први, који се ослања на режиме благостања у Европи, има за циљ поређење значаја и улоге програма подршке минималном приходу у редистрибуцији благостања у различитим режимима благостања. Испитује се утицај режима благостања на развијеност и карактеристике програма подршке минималном приходу, при чему се историјски прати развој ових програма у државама које припадају различитим режимима благостања (либерални, корпоративни, социјално-демократски, медитерански и режим благостања бивших социјалистичких држава). Уважавајући идеациону аргументацију у овом раду, допринос различитих идејних контекста у коме су настајали програми подршке минималном приходу омогућио је полазну основу за разматрање ових програма у савременом контексту. Други, увремењени, угао компарира програме подршке минималном приходу у односу на карактеристике дизајнирања програма, начина и исхода његовог спровођења у пракси последњих неколико година, а који су у вези са идеационим и институционалним приступом о начину реализовања политике смањења сиромаштва и социјалног искључивања Европске уније. Централни део овог поглавља је поређење карактеристика програма подршке минималном приходу у државама чланицама Европске уније кроз неколико кључних елемената програма: дизајн; адекватност; обухватност; искоришћеност накнада и услуга; повезаност програма са инклузијом на тржиште рада и коришћењем услуга; ефективност.

4.1. Програми подршке минималном приходу у Европи – компаративни преглед

У почетку су програми социјалне заштите за сиромашну популацију у Европи подразумевали резидуалне новчане накнаде, почевши од увођења ових накнада у Уједињеном Краљевству 1958. године и Немачкој 1961. године, до увођења и реформе ових програма у групи земаља (Белгија, Француска, Данска, Ирска, Уједињено Краљевство и Холандија) седамдесетих година под утицајем нафтне кризе и реформе осамдесетих година у Француској, Луксембургу и Шведској. Светска економска криза из 2008. године и из ње проистекла буџетска ограничења представљале су изазов за спровођење програма социјалне заштите у Европи, тамо где су постојали такви програми, док су у неким државама онемогућавали њихов развој (European Economic and Social Committee, 2015).

На наднационалном нивоу, Европска унија, у сарадњи са организацијама цивилног друштва је у последње три деценије омогућавала политички оквир за националне реформе програма социјалне заштите. Крајем осамдесетих година 20. века програми социјалне заштите укључују се у правнонеобавезујуће документе Европске уније, најпре у „Повељу о основним социјалним правима радника“ из 1989. године у којој се истиче да свака особа, без обзира да ли је укључена у тржиште рада, мора имати приступ социјалној заштити која пружа адекватан ниво накнада (Commission of the European Communities, 1990). Након широког консултативног процеса и компромиса

између држава чланица и Заједнице донета је „Препорука о заједничком критеријуму за довољна средства и социјалну помоћ у ситемима социјалне заштите“ из 1992. године. Допринос ове препоруке је значајан у аспекту проширивања схватања на кога се подршка приходу у оквиру социјалне заштите односи, те проширује обухват и на особе у радном односу и радно способне, поготово што је у том периоду већина држава чланица имала развијене програме подршке приходу, изузев Шпаније, Италије, Грчке и Португалије (European Economic and Social Committee, 2015). У складу са тим, сматра се да је њен највећи допринос био у промовисању успостављања и развоја ових програма на националном нивоу (Cantillon, Van Mechelen, 2012).

Програми подршке минималном приходу, као један од начина борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европи, постављају се у средиште разматрања система социјалне сигурности у државама чланицама Европске уније од 2008. године када се усваја „Препорука Комисије о активној инклузији особа искључених са тржишта рада“, као и „Закључка Савета о заједничким принципима активне инклузије у циљу ефективније борбе против сиромаштва“ исте године. Уважавајући нераскидив однос између социјалног укључивања и програма подршке минималном приходу, Европски парламент је 2010. године усвојио „Резолуцију о улози минималног прихода у борби против сиромаштва и социјалног искључивања“.

Европска мрежа за борбу против сиромаштва (*EAPN - European Anti-Poverty Network*) је, на основу реализованог програма о елементима референтних буџета као основи за процену остваривања права на програме за сиромашну популацију у европским државама у 2010. години⁶, покренула иницијативу за доношење директиве Европске уније о минималном приходу. Под окриљем Европске мреже за борбу против сиромаштва, Европска мрежа за минимални приход (*EMIN - European Minimum Income Network*) је у сарадњи са Европском комисијом 2013. и 2014. реализовала пројекат о адекватности и приступу програмима минималног прихода у Европи, као и што су у току 2017. и 2018. године ове активности настављене да се развијају у оквиру Програма за запошљавање и социјалне иновације Европске уније. Током ова два пројекта и кроз сарадњу са државама чланицама Европске уније, диференцирале су се три под области од значаја за изучавање подршке минималном приходу: адекватност, која је одређена одговарајућим нивоом прихода за учешће у конкретном друштву; приступачност, која подразумева отклањање свих баријера које онемогућавају приступ накнадама и услугама из програма подршке минималном приходу; оспособљавање као исход ових програма у правцу оснаживања и партиципације корисника програма у свим сферама друштвеног живота (Duffy, 2017).

EAPN и *EMIN*, као две организације цивилног друштва, су од 2010. године настојале да укључе програме подршке минималном приходу у координацију социјалног процеса у оквиру Отвореног метода координације и тако прошире улогу Европске уније у социјалној политици и на сегмент социјалне заштите за који је карактеристична примена начела супсидијарности. Иницијатива за директивом о програмима подршке минималном приходу није остварена у легислативној пракси Европске уније, међутим допринела је: промишљању која су добра и услуге неопходне за одржање минималног животног стандарда у европском контексту; дефинисању појма и садржине подршке

⁶ Детаљније погледати: *EAPN - European Anti-Poverty Network* (2010). *Using reference budgets for drawing up the requirements of a minimum income scheme and assessing adequacy*. Comment paper presented at the Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Namur, 26 November 2010.

минималном приходу; указивању на значај и разноврсност националних програма социјалне заштите у остваривању циљева из социјалне агенде Европске уније до 2020. године.

4.1.1. Програми подршке минималном приходу у Европи – изазови дефинисања и класификације

Истраживања о програмима подршке минималном приходу посебно су се актуелизовала у периоду од почетка економске кризе 2008. године, од када се права и услуге које произлазе из ових програма посматрају као „социјалне сигурносне мреже“ (World Bank, 2011), упркос томе што је и раније постојала намера да се разноврсне бенефиције усмерене ка истом циљу посматрају као „пакет доходака“ (Rainwater *et al.*, 1986) у анализи њихове ефикасности.

Актери на међународном нивоу бавили су се овом темом са аспекта повезаности „бенефиција последњег уточишта“ (*last resort benefits*) (Immervoll, 2010), односно права и услуга намењених сиромашној популацији, са програмима активације на тржишту рада, нарочито под окриљем Међународне организације рада и Светске банке (Estivill, 2003; Standing, 2003; Immervoll, 2010). Ова истраживања су детектовала шта се може подразумевати под појмом „бенефиције за минимални приход“ (*minimum income benefits*) у савременом контексту, на који начин су те накнаде проширене услугама и бенефицијама у здравству, уз примарни фокус на откривање условљености ових бенефиција са реинтеграцијом на тржиште рада (Immervoll, 2010; World Bank, 2011).

У Европи, шеме минималног прихода изучаване су под окриљем Мреже националних независних експерата о социјалном укључивању од 2009. године обухватајући тадашњих двадесет седам држава чланица Европске уније. Закључак је био да у свим типовима шема у Унији постоје проблеми у обухвату становништва и адекватности износа социјалних накнада (Frazer, Marlier, 2009), док је изучавање ефеката ових шема претходно проширено и на друга „два стуба активне инклузије“ – активне мере на тржишту рада и квалитетне услуге (European Commission, 2008). Истраживање је указало и на неке од узрока неискоришћености социјалних накнада у европским државама, уз нарочиту вулнерабилност одређених категорија популације, као и на слабу повезаност шема подршке минималном приходу са постојећим услугама које су доступне сиромашној популацији (Frazer, Marlier, 2009). Наставак овог истраживања представља студија из 2016. године у којој се посебна пажња посвећује ефикасности шема минималног прихода у превенцији и заштити од сиромаштва и социјалног искључивања, у складу са концептима социјалног укључивања и социјалног улагања (Frazer, Marlier, 2016).

Програми подршке минималном приходу у Европи могу се дефинисати као „есенцијалне шеме подршке приходу које обезбеђују сигурносну мрежу за оне који не раде или немају приступ пристојном послу и немају право на исплате из социјалног осигурања или оне којима су права на њих истекла“ (European Commission, 2015: 3). Сматра се да су ови програми усмерени према популацији у радној доби, с тим да се одређене накнаде и услуге намењене особама са инвалидитетом у овој старосној групи не сматрају програмима подршке минималном приходу у ужем смислу. За то постоји више различитих аргумената, при чему је први тај да је запошљавање централни део стратегије смањења сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији, те популација којој су ови програми намењени мора бити потпуно радно способна. Други

аргумент, који уважава праксу система социјалне сигурности на европском простору је, да су многе државе, на темељима активације на тржишту рада из осамдесетих и деведесетих година, развиле недоприносне шеме за незапослена лица, упоредо са накнадама за незапослене из социјалног осигурања. Стога, скоро у свим државама у Европи програми подршке запошљавању чине саставни део програма социјалне помоћи, односно система подршке минималном приходу. Из поменутих разлога аутори често наводе да је подршка минималном приходу нови инструмент, односно „трећа генерација“ социјалне помоћи коју одликују, са једне стране, новчане накнаде, док са друге стране подразумева мере социјалног укључивања (Kazepov, 2011).

Заједничке одлике свих програма подршке минималном приходу у европском контексту су:

- резидуалност, ови програми представљају последњу сигурносну мрежу система социјалне заштите;
- може им се приступити само након подношења захтева и зато представљају субјективно право;
- услов за приступ је такав да појединци и породице морају да докажу да им недостају средстава за пристојан живот;
- износ накнаде варира у зависности од прихода домаћинства и законски успостављених правила;
- финансирају се из пореза, не из доприноса;
- право је неограничено, мада може подразумевати преиспитивање испуњености услова за остваривање права након одређеног периода трајања права;
- постојање дискреционог права у различитом обиму у одређивању додељивања права, односно субјективе процене служби на локалном нивоу;
- условљавање остваривања права активним тражењем запослења у различитом степену (European Economic and Social Committee, 2015).

Начелно, сматра се да се програми подршке минималном приходу налазе на континууму између универзализма и таргетирања. У складу са ова два пола, могу се издвојити две групе држава: државе у којима подршку минималном приходу чине свеобухватни и универзални програми који би требали да буду доступни сваком грађанину, док су у другој групи држава програми подршке минималном приходу конципирани тако да представљају „бенефицију последњег уточишта“ након што се сва остала права искористе и често су усмерени према уским категоријама становништва у посебним врстама социјалног ризика (Istituto per la Ricerca Sociale *et.al.*, 2011). Упркос претпостављеној апсолутној универзалности ових програма у одређеним државама, важно је нагласити да се она тумачи у односу на обухват популације којој су намењени ови програми, односно популацији у сиромаштву и социјалном искључивању. Дефиниција сиромаштва је питање политичког избора на националном нивоу, док на нивоу Европске уније Европски парламент заговара релативну линију сиромаштва кроз индикатор ризика од сиромаштва, а насупрот њему „Пакет социјалног улагања“ препоручује коришћење референтних буџета (Ravagli, 2015). Може се закључити да за остваривање права из програма подршке минималном приходу у државама Европе важе правила успостављена на националном нивоу, док се анализа ефеката програма компаративно процењује на основу индикатора Европске уније. Из тих разлога, ови програми морају подразумевати одређени механизам провере прихода и имовине постављен од стране националне државе како би се проценила оправданост остваривања права из ових програма. Програме подршке минималном приходу засноване на провери прихода и имовине (*means-tested*) можемо одредити као програме

„експлицитно или имплицитно условљене приходима и/или имовином корисника која мора бити испод одређеног нивоа“ (Eurostat, 2016: 40). На овом месту је важно истаћи да, с обзиром на то да се у неколико држава у Европи приступ одређеним програмима подршке приходу омогућује након провере „теста богатства“ (*wealth test*) односно оствареног прихода који је испод високо постављеног нивоа прихода (Ravagli, 2015), такве програме не тумачимо као *means-tested* у ужем смислу јер нису искључиво намењени популацији која је сиромашна и социјално искључена.

Мањак средстава појединца и породице и провера прихода и/или имовине за приступ програмима подршке минималном приходу могу квалификовати кориснике за приступ већем броју програма подршке. Често не постоји само један програм на националном нивоу који је усмерен ка унапређењу доходне димензије у правцу задовољења основних животних потреба корисника, већ је заступљено више програма који покривају шири сет потреба корисника. Присутне су и стратегије да се корисницима основних програма подршке минималном приходу омогућује олакшан приступ неким добрима и услугама тзв. „преференцијални приступ“ (школска опрема, школски obroци, правна помоћ и друго), док су у европској пракси забележени и следећи програми који припадају програмима подршке минималном приходу:

- „стамбене накнаде и субвенције⁷;
- субвенције за енергију и грејање⁸;
- дечији или породични додатак и/или подршка за чување деце⁹;
- субвенције за здравствено осигурање, покривање трошкова здравствене заштите и/или стоматолошких трошкова¹⁰;
- додатна накнада за једнородитељске породице ниских примања¹¹;
- накнаде везане за образовање, као што су школски obroци, школски уџбеници, бесплатни центри за образовање и негу у раном детињству и друго¹²;
- накнаде и бенефиције за инвалидност/боловање¹³“ (Frazer, Marlier, 2016: 20-21).¹⁴

Институционално дизајнирање програма подршке приходу на основу провере прихода и/или имовине подразумева и одређени ниво условљавања остваривања права, што програме одређује као „високо селективне“ (Hubl, Pfeifer, 2013). Класен и Клег (Clasen and Clegg) истичу да се условљавање за приступ програмима социјалне заштите остварује на више нивоа: категоријални ниво, услови околности и услови понашања (Clasen, Clegg, 2007). Аутори образлажу да први ниво условљавања подразумева припадност појединца и/или породице одређеним категоријама популације да би се уопште могло аплицирати за приступ програмима, други ниво процењује квалификованост апликанта за остваривање права на основу његових животних околности што је у програмима подршке минималном приходу провера прихода и/или

⁷ Белгија, Бугарска, Кипар, Данска, Естонија, Шпанија (Арагон и Баскија), Финска, Хрватска, Ирска, Исланд, Италија, Литванија, Летонија, Луксембург, Лихтенштајн, Малта, Холандија, Норвешка, Пољска, Португалија, Шведска, Словенија.

⁸ Белгија, Хрватска, Ирска, Италија, Литванија, Македонија, Малта, Пољска, Румунија, Србија.

⁹ Белгија, Бугарска, Швајцарска, Финска, Мађарска, Ирска, Исланд, Италија, Литванија, Холандија, Пољска, Португалија, Румунија, Србија.

¹⁰ Хрватска, Италија, Лихтенштајн, Луксембург, Летонија, Малта, Холандија, Румунија, Србија.

¹¹ Естонија, Шпанија (Каталонија, Баскија и Риоха), Хрватска, Малта, Луксембург, Румунија.

¹² Ирска, Исланд, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Македонија, Португалија, Румунија, Србија, Словачка.

¹³ Белгија, Бугарска, Естонија, Шпанија (Арагон, Астурија, Каталонија и Екстремадура), Исланд, Лихтенштајн, Малта, Холандија, Пољска, Португалија, Србија.

имовине, док трећи услов подразумева обавезу одређеног начина понашања корисника програма и нарочито се односи на незапослене кориснике са обавезом активног учешћа у потрази за послом.

Полазећи од наведене дефиниције програма подршке минималном приходу Европске комисије, која је релевантна за европски контекст, извршена је класификација програма подршке минималном приходу на пет категорија, узимајући у обзир комплексност постојећих програма и обухват становништва овим програмима. Фрејзер и Марлиер у истраживању из 2016. године (Frazer, Marlier, 2016) групишу државе у Европи у следећих пет група:

1. Група држава које имају једноставне и свеобухватне програме (Белгија, Чешка, Кипар, Швајцарска, Данска, Естонија, Исланд, Луксембург, Лихтенштајн, Холандија, Норвешка, Шведска, Словенија, Словачка, и одређени региони у Шпанији, Италији и Финској). Програме у овим државама карактерише отворен приступ програмима за све оне који су испод одређеног нивоа прихода.
2. Другу групу држава одликују једноставни и некатегоријални програми (Аустрија, Хрватска, Мађарска, Литванија, Португалија, Србија и одређени делови Грчке и Шпаније). У овој групи држава приступ програмима је ограничен услед рестриктивног приступа у процени подобности за остваривање права, што има последице по обухват становништва овим програмима.
3. Трећој групи припадају државе које имају један основни програм, али упоредо са њим и низ категоријалних програма који покривају специфичне категорије популације, са настојањем да покрију све који су у потреби за подршком (Немачка, Летонија, Македонија, Пољска, Уједињено Краљевство и одређени региони у Финској и Италији).
4. Француску, Ирску, Малту и Румунију карактерише мрежа категоријалних програма који се међусобно преклапају са великом покривеношћу становништва којима је неопходна финансијска или друга врста подршке.
5. У последњој групи се налази Бугарска са ограниченим програмима за уске сегменте популације који не успевају да обезбеде подршку свима онима који имају потребу за њом.

Ова класификација је измењена у односу на ону коју су исти аутори изнели 2009. године (Frazer, Marlier, 2009), јер се се у међувремену спровеле реформе програма подршке минималном приходу у одређеним државама (на пример Немачкој, Италији и Грчкој), тако да оне не припадају оним групама којима су раније припадале, као и што се у новијој класификацији издвојила још једна нова група. Група држава са категоријалним програмима из претходне класификације сада је подељена на две самосталне групе, у зависности од тога да ли постоји основни програм подршке и да ли се ови категоријални програми преклапају.

4.1.2. Програми подршке минималном приходу у режимима благостања у Европи – развој и карактеристике

4.1.2.1. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у либералном режиму благостања (пример Уједињеног Краљевства)

Либерални режим благостања поставља тржиште у средиште остваривања социјалне сигурности појединаца и породица. У овом режиму благостања социјална права су уређена на тај начин да постоји мешавина „релативне једнакости у сиромаштву међу

корисницима социјалне помоћи, тржишно диференцираног благостања међу већином и класно-политичког дуализма између ове две категорије“ (Esping-Andersen, 1990: 27). Либерални модел карактеришу ниска издвајања за социјалну заштиту, при чему се већина социјалних права финансира из доприноса (Bonoli, 1997), као и то да су накнаде у систему социјалне заштите врло ограничене и остварују се на основу провере прихода и имовине. У последњих неколико деценија забележена је трансформација од овог критеријума ка томе да се критеријум за остваривање права повеже са спремношћу за рад (Перишић, 2007).

Резидуални модел, како га је Ричард Титмус (Richard Titmuss) првобитно назвао, подразумевао је однос према социјалној помоћи као „јавном терету“ (Titmuss, 1974). Овакав став присутан још од Енглеског закона за сиромашне у Средњем веку пошто се ова врста подршке државе могла односити само на најсиромашније (Спикер, 2014). Претпостављени резидуализам либералног модела трајао је све до половине 20. века и извештаја Лорда Вилијама Бевериџа (Sir William Beveridge) из 1942. године у коме он заговара неодвојивост подршке намењене сиромашним грађанима од приступа здравству и запошљавању, као и другим накнадама за породицу (Beveridge, 1942). Сматра се да је универзалистички приступ који је комбиновао доприносне програме и недоприносне програме засноване на провери прихода и имовине са универзалним приступом здравственом осигурању био присутан све до седамдесетих година, иако је обезбеђивао врло низак ниво социјалне сигурности (Перишић, 2007).

У Уједињеном Краљевству, као типичном представнику либералног модела, социјална помоћ је увек била повезана са политикама активације на тржишту рада, још од оснивања програма националне помоћи (*National Assistance*) под Лордом Бевериџом 1948. године, док се ова условљеност појачава од осамдесетих година. Активирање на тржиште рада у том периоду заснива се на томе да се „социјална права учине зависним, између осталог, од спремности за сарадњу“ (Dingeldey, 2006: 2). У идеалтипском значењу, политика активације у либералном моделу највише је заснована на пореским олакшицама и условљавању примања накнада са активним приступом у тражењу посла и санкцијама у виду умањења или укидања накнаде (Bonoli, 2010), што касније постаје основно обележје и свих програма подршке минималном приходу широм Европе. Либералне одлике могу се истаћи и код висине накнада јер се накнаде за појединце и породице без деце нису повећавале од тада, као и што се висине свих других накнада усмерених према сиромашној популацији нису заснивале на потребама већ су арбитрарно одређиване (Bradshaw, Bennett, 2009).

Новчана накнада за сиромашне је у Уједињеном Краљевству неколико пута мењала назив, док се од деведесетих година из тадашње подршке приходу (*Income Support*) 1996. године део подршке за незапослене особе одваја у програм накнада за тражиоце посла (*Jobseeker's Allowance*) и започиње се са издвајањем програма који се односи на породице са децом под називом одбитак пореза за децу (*Child Tax Credit*) (Bradshaw, Bennett, 2009). Године 2003. се уводе пореске олакшице за породице са децом (*Child Tax and Working Tax Credit*) и ово право могу да остваре све породице са децом које остварују приход мањи од одређеног нивоа, при чему се сагледавају њихови опорезовани приходи током претходне године и ослобађају од пореза у текућој години (Танасијевић, 2016). Логика за увођење оваквог програма, насупрот класичним новчаним давањима сиромашној популацији вероватно је било подстицање запошљавања и штедње, као и смањење стигматизације и бирократизације социјалне

помоћи који су били неки од главних циљева реформе у Уједињеном Краљевству у овом периоду (Bejaković, 2009).

Са отпочињањем економске кризе 2008. године промене програма подршке минималном приходу у Уједињеном Краљевству одвијају се у правцу ојачавања улоге тржишта рада у обезбеђивању социјалне сигурности. Прво, у постојећим програмима подршке минималном приходу остваривање накнада се све више повезује са учешћем у активационим мерама. Санкције варирају за различите програме у односу на ниво непридржавања уговора о активацији, при чему је први ниво везан за похађање састанака, други ниво условљавања за активности у тражењу запослења и трећи ниво за конкурисање и прихватање понуђеног запослења. Наводећи пример накнаде за тражиоце посла (*Job seeker's allowance - JSA*) санкције у првом нивоу условљавања варирају од 4 до 13 недеља укидања накнаде, док су санкције за трећи ниво условљености од 13 недеља до 3 године, што се разликује у зависности од броја прекршаја ових захтева из програма (Bradshaw, Bennett, 2016). С обзиром на то да је условљавање накнада у Уједињеном Краљевству постојало и у ранијем периоду, сматра се да је то одлика њиховог модела коју су последњих година преузеле и друге државе у Европи (Михајловић Бабић, 2018). Друго, поред реформе постојећих програма, у Уједињеном Краљевству развијају се нови програми 2010/11. године у циљу интензивирања укључивања у тржиште рада – Програм рада (*Work Programme*) и Избор посла (*Work Choice*), први са трајањем до 2017. године, други до 2018. године. Ови програми су мењали неколико дотадашњих програма развијених деведесетих година, при чему је други програм специјализован за пружање подршке у запошљавању особа са инвалидитетом. Програме су могли спроводити и приватни пружаоци услуге, при чему су накнаду за услугу добијали приступом новог корисника у процес пружања услуге, док се додатна накнада остваривала уколико корисник пронађе и задржи посао одређени временски период (Department for Work and Pensions, 2016). Корисници који се после две године коришћења програма не запосле, обавезни су да учествују у обукама или радном ангажовању које одреди служба за подршку запошљавању (*Jobcentre Plus*) или у рехабилитационом програму за болести зависности (Bradshaw, Bennett, 2016).

У накнаде и услуге које могу да остваре појединци и породице који су ван тржишта рада у Уједињеном Краљевству спадају: подршка приходу, накнада за тражиоце посла, накнада за запошљавање и подршку, одбитак пореза на децу, ослобађање од плаћања пореза за локалне и комуналне услуге и трошкове становања, бесплатни оброци у школи, ослобађање од плаћања лекова (доступно само у Шкотској и Велсу). Уз ове програме доступан је и универзалан дечији додатак. Са друге стране, породице у којима су чланови запослени могу остварити право на одбитке за порез (*Working tax credit*, *Child tax credit*), ослобађање одређеног процента од плаћања изнајмљивања стана и локалних пореза и такси, као и ослобађање од плаћања лекова (доступно само у Шкотској и Велсу) и школских obroка, а сва ова додатна права могу остварити у зависности од висине остварених прихода (Bradshaw, Bennett, 2016). Од 2011. године започиње већа измена у систему социјалне сигурности Уједињеног Краљевства разматрањем увођења програма универзални кредит (*Universal Credit*) који би обухватао права обезбеђивања из шест накнада (накнада за тражиоце посла, накнада за становање, подршка приходу, одбитак на порез за децу, одбитак на порез за породице са ниским примањима, накнада за запошљавање и подршку), моделовао се у односу на околности и приходе домаћинства и исплаћивао једном месечно. Одређени аутори су сматрали да је највећа предност новог програма обједињавање свих права. Међутим, са

почетком његове примене постало је нејасно да ли је његов дизајн добро осмишљен, иако је идеја о програму начелно прихваћена од већине политичких партија (Finch, 2015). Разлог за увођење овог програма је био „да поједностави (на провери прихода заснован) систем накнада и да подстиче кориснике да се запосле, укључујући и 'мини послове'“ (Bradshaw, Bennett, 2016: 27). Опредељеност да се задржи систем санкција у случају непридржавања уговорних обавеза за укључивање на тржиште рада има значајне реперкусије по укупну социјалну сигурност када се она обезбеђује путем једног програма, док се дискусија води и о статусу и повезивању других додатних бенефиција које су постојале упоредо са онима од којих је формиран универзални кредит. Термин „социјално поравнање“ („*welfare settlement*“) (Dwyer, Wright, 2014) доводи се у везу са обазривошћу либералног модела од зависности од бенефиција и пасивизације корисника. Универзални кредит је примењиван само у неким градовима као пилот пројекат и после неколико одлагања још увек није потпуно имплементиран на националном нивоу.

Подршка минималном приходу у Уједињеном Краљевству заснива се на постојању једног основног програма (подршка приходу) и више категоријалних програма. Поред тога што постоје програми специјализовани за особе са инвалидитетом, сматра се да је највеће категоријално разликовање у овој држави у односу на ангажовање на тржишту рада. У историјској перспективи, основни програм подршке минималном приходу који не врши условљавање по основу ангажовања на тржишту рада односи се на мали део популације која не може бити ангажована на тржишту рада (једнородитељске породице са малом децом или особе са инвалидитетом), док је у свим другим случајевима активација неопходан услов за остваривање права. У компаративној перспективи, само је у Уједињеном Краљевству тренутно присутна пракса одбитка пореза за појединце и породице без прихода или са нижим приходима, с обзиром на то да је систем подршке примарно опредељен према подстицању запошљавања, а не пасивним давањима за обезбеђивање социјалне сигурности. Евентуално увођење универзалног кредита пружиће додатан импулс политици условљавања јер се изостанком сарадње корисника за укључивање у тржиште рада онемогућава коришћење целог пакета накнада и услуга.

4.1.2.2. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у корпоративном режиму благостања (пример Француске)

Корпоративни модел заснива се на одржавању социјалног положаја грађана током живота путем система социјалног осигурања и претходно уплаћиваних социјалних доприноса из радног односа (Esping-Andersen, 1990). Овај режим благостања идеалтипски одржава социјалне неједнакости између оних група које су активне на тржишту рада и оних који су искључени са њега. Важност одржања радног статуса и постојање развијених накнада за породице са децом су одлике овог модела (Suede *et al.*, 2004), док томе доприноси пресудна улога синдиката у преговарању са државом о заштити права из радног односа. У развоју овог режима благостања велики значај је имала католичка црква, те је „сам систем врло често био у функцији јачања структуре традиционалне породице: незапослене жене су традиционално искључиване из социјалног осигурања, а одредбе о дечијој и породичној заштити подстицале су њихов останак у породици“ (Перишић, 2016: 17). Социјалне услуге у овом моделу су слабије развијене у односу на систем социјалног осигурања и сматра се да је држава пренела са себе одговорност за њихово пружање на разноврсне добровољне организације (Перишић, 2007).

С обзиром на примат система социјалног осигурања, систем социјалне заштите је ретко био у фокусу истраживања у групи држава које припадају корпоративном моделу благостања (Француска, Немачка, Аустрија), делимично и из разлога што су неједнакости у овим друштвима преиспитиване као неједнакости међу различитим групама које су активне на тржишту рада. Студије које преиспитују систем социјалне заштите из перспективе социјалне политике појавиле су се крајем 20. века, биле су емпиријски дескриптивне и тицале су се података о незапослености и коришћењу социјалне помоћи, у односу на ранија парцијална социолошка истраживања маргинализованих група (Leisering, Leibfried, 1999). Нарастајући социјални проблеми (незапосленост, сиромаштво, социјално искључивање) након нафтне кризе седамдесетих, поставили су основ за измену система социјалне сигурности у државама корпоративног модела, посебно у Француској (Поглавље II). Упркос преовлађујућем ставу да програми подршке минималном приходу у Француској настају тек у овом периоду, сматра се да се они тада интензивно мењају, док је њихово креирање започето „од 1956. године како би се надокнадиле празнине у систему социјалне заштите“ (Legros, 2016). Први програми након Другог светског рата су били минимална подршка за сиромашне пензионере од 1956. године са трајањем до данас и додатна накнада за инвалидност од 1957. до данас (Eydoux, 2015).

Промене система социјалне сигурности у Француској који се односи на подршку минималном приходу у оквиру система социјалне заштите увођене су постепено, кроз четири фазе:

- „минимални проход за старе и *AAH*¹⁵ пре 1975;
- минимални приход за самохране родитеље и удовице 1976. и 1980;
- трећа генерација минималних прихода у периоду масовне незапослености (*allocation d'insertion (AI)* и *allocation de solidarité spécifique (ASS)*)¹⁶ креирана 1984;
- *RMI (revenu minimum d'insertion)*¹⁷ креиран 1988“ (Barbier, Theret, 2000: 35).

Систем накнада за осигурање од ризика останка без посла од осамдесетих година више пута је мењан, уз проширивање права на накнаду и за оне који нису претходно уплаћивали доприносе. Почевши од 1984. године уводи се солидарна накнада коју чине посебна накнада за солидарност (*Allocation de solidarité spécifique*) за особе које траже запослење и не остварују право на накнаду из осигурања за незапослене и накнада за укључивање (*Allocation d'insertion*) за тражиоце посла без радног искуства, финансирају се из пореза и додељују након провере прихода и имовине (Перишић, 2007). Друга накнада је у почетку подразумевала и таргетиране политике за широк спектар специфичних категорија на тржишту рада међу којима су били млади, саме мајке, избеглице, бивши затвореници и други, док од 1992. ово право губе категорије незапослене популације испод 25 година и саме мајке (Barbier, Theret, 2000). Од тог периода, током осамдесетих и деведесетих година 20. века, усвојен је низ програма и мера са циљем проширења обухвата популације накнадама и услугама из система социјалне сигурности, те предупређивање ризика незапослености у овом систему више не зависи искључиво од претходне уплате доприноса.

¹⁵ *Allocation d'adulte handicapé (AAH)* – бенефиција за особе са инвалидитетом.

¹⁶ *Allocation d'insertion (AI)* и *Allocation de solidarité spécifique (ASS)* – солидарне накнаде за тражоче запослења.

¹⁷ *Revenu minimum d'insertion (RMI)* - минимални приход за укључивање.

Увођењу *RMI* 1989. године претходио је широки политички консензус либерала и социјалдемократа о формирању ове сасвим нове накнаде тако да су „први у овој накнади видели инструмент подстицања иницијатива за запошљавање, а други начин промовисања социјалних права искључених и маргинализованих појединаца и група“ (Перишић, 2007: 110-111). *RMI* је био намењен незапосленим особама старијим од 24 године које нису могле остварити права по основу осигурања за незапосленост. Претпоставка је била да ће особама од 18 до 24 година породица пружити солидарност (Beland, 2007). Спикер сматра да је ова накнада проширила права сиромашних грађана, као што је била формулисана на нови начин који је подразумевао условљавање ових права активним учешћем у поновном укључивању у друштво (Спикер, 1997). Корисници минималног прихода за укључивање су могли од деведесетих, када се пропагира мењање јавне стамбене политике и мобилизација локалних актера за стамбено збрињавање, да користе и средства из Фонда за солидарну стамбену политику, док им је у области здравствене политике био омогућен приступ здравственој заштити независно од уплаћивања здравственог осигурања (Legros, 2009). Дакле, проширење права сиромашним грађанима подразумевало је поред новчане накнаде и активности социјалних служби у областима здравља и становања, међутим највећи фокус је био на укључивању на тржиште рада. Корисник и администратори бенефиције на локалном нивоу су морали закључити споразум којим се уређују међусобна права и обавезе. Са становишта социјалне политике, овим програмом су укључивани у друштво не само искључени са тржишта рада, већ је намера била да се „путем сарадње социјалних институција укључују корисници у остваривање приступа свим социјалним правима, подржавајући њихову социјализацију кроз здравље и становање, као и кроз саветовање, тренинг и шеме запошљавања“ (Barbier, Theret, 2000: 42).

Од увођења минималног прихода да укључивање све до последње економске кризе 2008. године није било измене система подршке минималном приходу. Он се и даље заснивао на низу категоријалних шема које су често преклапајуће, комплексне за администрирање, а тиме и компликоване за приступ корисника овим програмима. Занимљиво је да је од реформи седамдесетих година уведено једанаест програма који се заснивају на претходној провери прихода, док су три од ових једанаест повезана са социјалном интеграцијом: *RMI*, *ASS* и накнада за једнородитељске породице (*Allocation de Parent Isolé – API*) (Legros, 2009). Управо на кориснике ове три бенефиције су се односили субвенционисани уговори, који су постојали у неколико варијанти, али су сви били са циљем да се послодавци подстакну да запосле кориснике накнаде. Уколико послодавац запосли корисника *RMI* накнаде, остварује право на добијање износа ове накнаде и ослобађање доприноса за социјално осигурање у максималном трајању од 18 месеци (Legros, 2009). За остварење права из неких од ових програма, као на пример солидарне накнаде за тражиоце запослења, услов је да је особа била у радном статусу одређени број година. Даља трансформација накнада је настављена у правцу сједињавања накнаде за једнородитељске породице и минималног прихода за укључивање у нову накнаду од 2009. године – активни приход за солидарност (*Revenu de solidarité active – RSA*). Иницијално је *RMI* и још шест накнада из програма подршке приходу, међу њима *ASS*, *API* и *AAH*, било могуће комбиновати са приходима из запослења ограничени временски период до три месеца, пошто је висина накнада била постављена на врло ниском нивоу (Legros, 2009). Постојање ове могућности је наводило на закључак да су радници охрабривани да прихватају запослење са лошијим условима рада, а посебно након усвајања пореских олакшица 2001. године премија за

запослене (*Prime pour l'emploi*) са циљем да „награде раднике са ниским зарадама“ (Eyedoux, 2015: 13).

Након трансформације програма подршке минималном приходу у Француској 2009. године, остала је опредељеност да се програм *RSA* односи на сво становништво испод одређеног нивоа прихода, без обзира да ли су запослени или не, док се на сиромашне који су у радном односу искључиво односи један део програма *RSA* – активни *RSA* (*RSA-activité*). И основни *RSA* (*RSA-socle*) комплементаран је са још неколико програма заснованих на провери прихода, као што су скуп породичних накнада, бенефиције за становање и здравствене бенефиције. Ови програми нису повезани са додатним услугама за кориснике, осим ограничених услуга које се пружају у области запошљавања, иако је последњих година „Француска прешла са пружања услуга које су засноване на статусу (подносиоцима захтева *RSA* или других накнада за минимални приход, итд.) према услугама које се остварују зависно од прихода“ (Legros, 2016: 18). Премија за запослене је укинута 2014. године јер се показало да не подстиче активацију услед могућности да се аутоматски користи и да се не доводи у везу са активним приходом за солидарност, а посебно делом програма који се односи на активацију корисника (Eyedoux, 2015).

Подршку минималном приходу у Француској обезбеђује девет категоријалних програма који се међусобно преклапају, усмерених према онима у сиромаштву и социјалном искључивању, намењених различитим групама у оквиру ове шире популације. Прве три деценије након Другог светског рата програми подршке минималном приходу се успостављају за специфичне категорије становништва (старе, особе са инвалидитетом, саме родитеље и друго), док се осамдесетих развијају програми за целокупну популацију која има нижи ниво прихода. Као и у другим државама Западне Европе активација на тржиште рада постаје саставни део ових програма, док је разликовање забележено у односу на приступ државе и осталих актера у том процесу. Држава је кроз програм *RMI*, а касније *RSA* програм, омогућавала допуну примања до гарантованог нивоа, како за незапослене тако и за оне ван тржишта рада. Ниско плаћени радници користе програме подршке минималном приходу упоредо са остваривањем зараде. Са друге стране, послодавци се подстичу да упошљавају кориснике ових програма који немају запослење. Улога државе кроз субвенционисање запослења и пореске олакшице за сиромашне раднике указује на стратегију одржавања радног статуса, односно одржавања система заснованог на уплати доприноса. Одређени програми подршке су тако дизајнирани да узимају у обзир приходе и имовину домаћинства, те се појединац не може квалификовати за помоћ уколико његов партнер пронађе запослење што одржава модел једног хранитеља у породици (Eyedoux, 2015). Ово такође указује на то да је у Француској основна мрежа солидарности и даље породица у којој се остварује примарна редистрибуција, док држава програмима и мерама остаје доследна одржавању и ојачавању значаја радног места као извора социјалне сигурности.

4.1.2.3. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у социјалдемократском режиму благостања (пример Шведске)

Социјалдемократски модел благостања се одређује као модел у коме су „социјални трошкови необично високи, накнаде и услуге су високог стандарда и постоји велики степен државне интервенције“ (Esping-Andersen, Korpi, 1987: 42), а разликује се од

осталих модела благостања „по обиму у ком је социјална политика свеобухватна и институционализована“ (Esping-Andersen, Korpi, 1987: 42). Њега одликује висок ниво декомодификације, док су накнаде за социјалне ризике универзалне (Esping-Andersen, 1990). Однос према социјалним неједнакостима се заснива на ублажавању неједнакости у зарадама и високим порезима који се преусмеравају ка редистрибуцији прихода. Овај модел је усмерен ка подстицајима за рад и избегава „замке сиромаштва“ тиме што се не заснива на уско таргетираним накнадама (Korpi, Palme, 1998). Пошто је омогућен универзални приступ свим правима, приватни сектор је слабије развијен (Suede *et al.*, 2004).

Како би основни социјалдемократски принципи након Другог светског рата били остварени у Шведској, држава предузима другачију стратегију ширења обухватности становништва социјалним правима у односу на остале државе у том периоду. Док су остале државе „додавале нове групе на већ постојеће системе осигурања, скандинавске државе су конструисале универзалне, недоприносне и обједињене програме“ (Esping-Andersen, Korpi, 1987: 49), уз то што се настајало да се социјална помоћ реформише у правцу смањења стигматизације корисника. У раној фази развоја режима благостања у скандинавским државама „консолидација државно-администрираног социјалног осигурања постепено је смањивала значај локално-администрираних система подршке сиромашнима“ (Scarpa, 2009: 68), те се сматра да је шведски систем социјалне сигурности у вишедеценијској историјској перспективи умањивао значај програма социјалне помоћи (Esping-Andersen, 1990; Korpi, 1975). „Шведски парадокс“ који означава врло развијено и обухватно социјално осигурање насупрот ограниченој социјалној помоћи (Lodemel, 1997), упркос томе што је велики део популације укључен у социјално осигурање, никада није у потпуности обесмислио постојање социјалне помоћи јер се проценат корисника у дугој историјској перспективи од краја Другог светског рата кретао од 5 до 10% популације (Lundberg, Amark, 2001).

Послератни „Закон о социјалној помоћи“ из 1956. године је прописивао одредбе по којима се радноспособној популацији без деце могло дискреционо доделити или одузети право на социјалну помоћ (Giertz, 2004). У прве две послератне деценије, Шведска није имала установљену линију сиромаштва на националном нивоу, локалне самоуправе одређивале су ниво прихода испод кога особа остварује право на социјалну помоћ, као и што су финансирале трошкове ове помоћи (Korpi, 1975). „Закон о социјалној служби“ из 1982. године реформисао је програм социјалне помоћи у правцу веће централизације, што је имало за исход и постављање јединствених националних скала прихода 1998. године (Nelson, Fritzell, 2016). Исти закон успоставио је правило према ком су све општине обавезне да пружају социјалну помоћ на својим територијама, чиме се ово право први пут универализује и успоставља се могућност жалбе на одлуке општина о додељивању помоћи, као и што прописује да незапосленост може представљати основ за аплицирање за помоћ (Scarpa, 2009). Када су рецесија и економска криза захватиле скандинавске државе почетком деведесетих година, број корисника социјалне помоћи порастао је за 46% у периоду између 1991. и 1996. године у Шведској, док је трајање коришћења накнаде износило 4,3 месеца годишње са постепеним порастом месеци коришћења (Gustafsson, 2013). Са друге стране, упркос томе што је шведски систем социјалне помоћи препознат као систем који истиче посебну важност услуга које се пружају корисницима насупрот само исплати новчаних накнада, још од рецесије деведесетих у Шведској се бележи јачање фокуса на накнаде услед повећаног броја корисника. Додатни изазов представља усклађивање неколико институција које делују на различитим нивоима спровођења програма да би кориснику

био пружен интегрисани пакет услуга и накнада (Nelson, Fritzell, 2016). Скорије студије указују на истоветне закључке о постојању неједнакости на основу држављанства (Поглавље II), које се испољавају и у програмима подршке минималном приходу. Студија о постојању разлика у броју корисника социјалне помоћи у односу на то да ли су имигранти или припадају домицилном становништву, указала је на веће стопе коришћења социјалне помоћи од стране имиграната, посебно оних из сиромашних земаља (Gustafsson, 2013). Ови налази такође указују на то да домицилно становништво превенира сиромаштво тиме што је укључено у универзалне програме, поготово у програме социјалног осигурања, али и указује на неделотворност политике запошљавања имигрантске популације. Стога је реформом програма 2010. године онемогућено остваривање права на социјалну помоћ избеглицама које након овог периода пристигну у Шведску, већ су преусмерени на аплицирање за другачију накнаду при Заводу за запошљавање (Nelson, Fritzell, 2016).

У Шведској се социјална помоћ у савременом контексту посматра као програм доступан само када се све друге могућности исцрпе. Тиме не представља полазну основу за повезивање корисника са другим накнадама и услугама, већ друге накнаде и услуге претходе коришћењу социјалне помоћи (Nelson, Fritzell, 2016). Додатак на износ социјалне помоћи за додатне потребе могу обезбедити локалне самоуправе (Nelson, 2003), уз обезбеђивање додатног износа на локалном нивоу за трошкове становања, док се посебна накнада за становање администрира на националном нивоу (Nelson, Fritzell, 2016). За актуелни програм социјалне помоћи у Шведској могу да аплицирају сви грађани који имају приходе испод постављеног нивоа прихода, независно од радног статуса. Основна накнада социјалне помоћи укључује покривање разноврсних трошкова (храна, одећа, слободно време, хигијена, осигурање за децу и младе, потрошна добра, новине, телефонска и ТВ претплата), док се „трошкови за становање, грејање и електричну енергију, путовања у вези са радом, чланство у синдикатима и свеобухватно осигурање за домаћинства обично покривају изнад основне накнаде, под условом да се сматрају разумним“ (Nelson, Fritzell, 2016: 7), уз покривање додатних трошкова за рекреацију деце. Овако конципиран програм социјалне помоћи покрива знатно више потреба у односу на програме у другим европским државама.

Разматрајући други стуб подршке сиромашној популацији - политику становања, може се закључити да, упркос селективности програма, управо у државама Скандинавије иницијално започиње развој политике становања у европском контексту. Политика становања у Шведској је била резидуална почетком друге половине 20. века: односила се само на породице са ниским приходима и била је препуштена локалним властима (Esping-Andersen, Korpi, 1987). Реформом из 1969. године, односно 1971. и 1972. године, накнаде за становање за породице са децом заснивају се и даље на провери прихода, док је процедура остваривања права поједностављена тако да се уз поднету пријаву проверавају само опорезовани приходи (Korpi, 1975). Уз настојање да се ова накнада универзализује, одређена домаћинства су стекла право да остваре накнаду без претходне провере прихода од 1996. године (Bergh, 2004).

Сматра се да је основни принцип у настајању режима благостања у Шведској био принцип сигурности/осигурања насупрот сиромаштву и потребама (Lundberg, Amark, 2001). То је обликовало улогу социјалне помоћи у шведском систему социјалне сигурности и доминацију права из социјалног осигурања која произлазе из пуне запослености. Принцип универзализма и даље је заступљен. Међутим, према типовима универзалности, уколико се разматрају накнаде за сиромашне и социјално искључене у

Шведској, може се закључити да је накнада за становање селективна у односу на групу и приход, док је социјална помоћ универзална у односу на групу и селективна у односу на приход (Bergh, 2004). Стога, подршка минималном приходу у Шведској остварује се путем накнаде за становање и социјалне помоћи које се заснивају на провери прихода. Ова два стуба помоћи сиромашнима подразумевају врло једноставне програме који делују само у околностима када појединац и породица, не искористивши широк спектар државно установљених социјалних права по основу запослења, нити друге универзалне накнаде и услуге које обезбеђује држава, не могу да остваре друштвено прихватљив ниво животног стандарда.

4.1.2.4. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у медитеранском режиму благостања (пример Португалије, Италије, Шпаније и Грчке)

Јужни или медитерански модел одликује повезаност накнада са позицијом на тржишту рада (Ferera, 1996; Bonoli, 1997), с тим да се сматра да постоји дисбаланс између „релативно високих пензијских накнада, са једне стране, и одсуства механизма којима се гарантује минимални ниво дохотка становништву уопште, с друге“ (Перишић, 2016: 25). Ове карактеристике указују на то да систем социјалне заштите у овим државама није развијен и да не обезбеђује исти ниво социјалне сигурности за све грађане. Низак ниво накнада које су испод просека Европске уније и услуге у заједници за породице са децом које су слабо развијене наводи на закључак да се појединци и породице у државама медитеранског модела (Шпанија, Италија, Португалија и Грчка) значајно ослањају на породицу и друге ванититуционалне мере подршке (Перишић, 2007).

Упоредо са постојањем вишеструких заједничких карактеристика ових држава¹⁸, деведесетих година 20. века, када се покреће дискусија о адекватности програма система социјалне заштите у Европској унији, само ове четири државе су се извојиле у посебну групу јер у њима нису били развијени национални програми подршке минималном приходу. Постепено увођење националних програма подршке минималном приходу деведесетих година може бити узроковано политичким притиском са нивоа Европске уније, док одређени аутори сматрају да је промена уследила са нивоа држава чланица. Сматра се да је долазак на власт партија левог центра у одређеним државама знатно допринео овом процесу, док су са друге стране ове државе одбијале да уведу национално формулисане програме из разлога великих трошкова и сложености административне изводљивости на регионалном и локалном нивоу (Matsaganis, 2003).

Најпре Португалија 1996. године започиње увођење универзалног програма подршке минималном приходу, док се програми на регионалном нивоу развијају у осталим припадницама овог модела. Од 1997. године на територији целе Португалије програм гарантованог минималног прихода (*Rendimento Mínimo Garantido – RMG*) је био усмерен на све одрасле особе којима би се комбинацијом новчаних накнада са додатним услугама у области становања, запошљавања, здравља и образовања обезбедио минимални стандард живота. Финансирање ових програма се заснивало на недоприносној бази. Корисник је дужан да поштује захтеве из интеграционог плана који је закључио са социјалним радником и који представља услов за примање накнада и услуга из програма (Ferrera, 2005). *RMG* је само допуњавао разлику између прихода породице и гарантованог нивоа прихода и био је формулисан као „последња линија

¹⁸ Детаљније погледати у: Ferrera, M. (1996). The “Southern Model” of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17–37.

одбране“ када се искористе могућности за коришћење других накнада из система социјалне сигурности. Након успостављеног почетног консензуса о увођењу ових универзалних програма, долазак на власт партија десног центра у Португалији 2003. године додатно је развио социјално интегративну димензију програма у области тржишта рада. Назив програма је промењен у накнада за социјалну интеграцију (*Rendimento Social de Inserção – RSI*), док се од 2010. године изменама закона у више наврата укидају и неке додатне бенефиције које су чиниле саставни део програма (Laloti, 2016).

У Италији минимални приход за укључивање (*Reddito Minimo d’Inserimento – RMI*) који је уведен крајем деведесетих година 20. века на експерименталној бази, убрзо је укинут и након тога су успостављани привремени програми са ограниченим карактером на регионалном нивоу (Ravagli, 2015). С обзиром на то да је према Маурицију Ферери једна од основних одлика медитеранских држава јак утицај католичке цркве изузимајући Грчку (Перишић, 2007), увођење *RMI* програма 1997. године било је отежано јер су религијске добротворне организације, иако су подржавале увођење овог програма, биле неспремне да га подрже у јавности услед неодобравања Католичке цркве (Laloti, 2013). Већина одабраних општина за примену овог експерименталног програма, од њих 39, била је на југу Италије због већег сиромаштва у том делу земље, док је програм привремено продужен до 2002. године укључивањем још 306 општина, што је трајало све док се није поставило питање приоритизације између доступних ресурса за овај програм насупрот ресурсима неопходним за програм минималних пензија (Laloti, 2016). Фрагментираност система социјалне заштите који се односи на сиромашну популацију у Италији дуго је била присутна. Општа шема програма подршке минималном приходу постојала је само у неколико региона, док накнаде за незапослене које не произлазе из претходног уплаћивања доприноса по основу осигурања за случај незапослености нису биле развијене, односно експериментално су се примењивале тек од 2016. године. Из Табеле 9 се може закључити да стуб система социјалне помоћи у Италији чине давања за стару популацију и одређене категорије домаћинстава са децом. Основни недостаци оваквог система су то да не постоје програми за младе особе и странце, као и то што ниједан од наведених програма нема одлике политике активације (Mesini, 2017).

Из наведеног програма нове социјалне карте преузети су одређени елементи и уврштени у први програм подршке минималном приходу на националном нивоу у Италији под називом подршка за активну инклузију (*Sostegno all’Inclusione Attiva - SIA*) који је усвојен 2016. године. Овај програм намењен је сиромашним породицама које остварују приход мањи од 3000 евра месечно, уз услов да је један члан породице дете, особа са инвалидитетом или трудница. Овај програм подразумева право на коришћење картице са максималним износом до 400 евра у зависности од броја чланова породице за сврхе код раније наведене социјалне карте, док је развој услуга у локалним заједницама за кориснике овог програма још у повоју (Mesini, 2017).

До 2017. године подршку минималном приходу у Италији можемо одредити као скуп категоријалних шема које су се примењивале на регионалном нивоу, да би постепено прерасле у програм подршке за активну инклузију који се односи на целу територију Италије. Међутим, и даље се задржавају одлике категоријалне шеме јер се програм односи на спецификовану подгрупу у популацији сиромашних и социјално искључених грађана. Након више од две деценије дискусије на националном нивоу, Италија од почетка 2018. године уводи новчану накнаду приход за инклузију (*Reddito di Inclusione*

- *REI*) за све грађане испод одређеног нивоа прихода и богатства, која се исплаћује 50% у новцу а преостали део се може искористити за куповину и плаћање робних добара (Raitano *et al.*, 2018).

Табела 9. Основне шеме социјалне помоћи у Италији

Специфична/општа	Потребе/корисници	Политике	Тип мере
Специфична	Породица и деца	Општински додатак за породиље Општинска накнада за породице са троје деце Нова социјална карта (експериментално)	MT – недоприносни MT – недоприносни MT – недоприносни
	Старосни и породични пензионери	Социјална пензија Додатак на пензију Социјална карта	MT – недоприносни MT – минимални доприноси MT – недоприносни
	Инвалидитет и болест	Инвалидске пензије и накнаде за боловање	NM – недоприносни
	Незапослени	Експеримент у обезбеђивању накнада за незапослене од 2016. године	MT – недоприносни
	Становање	Социјално становање	MT – недоприносни
Општа		Пар регионалних програма подршке приходу	MT – недоприносни

Извор: Ravagli, 2015: 13.

Напомена: MT (*means tested*) – накнаде и услуге засноване на провери прихода и имовине; NM (*not means tested*) – накнаде и услуге које се не заснивају на провери прихода и имовине.

Децентрализација Шпаније на седамнаест аутономних заједница и два аутономна града, имала је пресудан утицај на развој програма подршке минималном приходу у овој држави. С обзиром на то да децентрализоване јединице имају висок степен самосталности у креирању социјалне политике у односу на централну власт, формулисање програма подршке минималном приходу одвијало се независно од централне власти, као и од других субнационалних јединица. Најпре се у Баскији покреће програм минимални приход породице (*Ingreso Mínimo Familiar*), док су до 1995. године све аутономне заједнице имале неки програм подршке минималном приходу. За разлику од Италије, где је утицај цркве и религиозних организација спутавао развој ових програма, у Шпанији су оне имале подстичућу улогу у заговарању јачања солидарности, нарочито *Cáritas Española* (Laloti, 2016). Из тих разлога програм подршке минималном приходу спроводи се на два нивоа, националном и регионалном. На националном нивоу од 2010. до 2015. године развијају се три недоприносна програма заснована на провери прихода за дугорочно незапослене и различите категорије незапослених у којима се комбинују новчана давања са обавезним учешћем у активацији на тржиште рада, уз постојање још једног недоприносног програма који је усмерен према сиромашним породицама са децом (Gonzales Gago, 2017). На регионалном нивоу постоји више варијанти програма подршке. У већини је то универзална новчана накнада намењена свим сиромашним грађанима у тим регионима. Први програми минималном приходу уводе се у аутономној заједници Арагон 1993. године, док су аутономне заједнице Навара и Балеари последње увеле ове програме 2016. године (Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad, 2017). Уз ове варијације у периоду настанка програма подршке минималном приходу, присутне су и велике варијације у износу накнаде и свим карактеристикама дизајна и имплементације ових програма (што ће детаљније бити анализирано у оквиру поднаслова 4.2. о

карактеристикама програма подршке минималном приходу у државама Европске уније).

Политички консензус о увођењу подршке минималном приходу на националном нивоу у Грчкој постиже се тек након економске кризе 2008. године и под Владом Антониса Самараса од 2012. године, која је прихватила идеју увођења ових програма како би добила подршку и од грађана који подржавају партију Коалиције радикалне левнице (SYRIZA) (Laloti, 2016). Разлози за постизање консензуса у том тренутку неки аутори везују за постепено слабљење моћи радничких синдиката, као и ојачавање везе између државе и цркве (Fokas, 2008; Laloti, 2016). Након парламентарних дискусија, студија изводљивости (World Bank, 2015) и спроведене пилот шеме, Грчка фебруара 2017. године уводи национални програм подршке минималном приходу под називом Приход за социјалну солидарност (*Social solidarity income – SSI* (*Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης – ΚΕΑ*)). Пилот шема Гарантовани социјални приход је уведена у новембру 2014. године у тринаест општина у трајању од шест месеци, са циљем да се новчане накнаде исплате свим грађанима испод одређеног нивоа прихода и имовине, док би социјалне услуге за социјално укључивање требале да буду у надлежности локалног нивоа власти и пружене на истом нивоу (Ziomas *et al.*, 2016). Оцењено је да је нова SSI у односу на ранију пилот шему минимално измењена кроз укључивање бескућника у програм и условљавање похађања школе за децу и младе у домаћинствима која су укључена у програм, с тим да уколико корисник има право на више од 100 евра новчане накнаде половина се исплаћује у готовини док се друга половина може искористити за разне врсте плаћања путем припејд банкарске картице (Ziomas *et al.*, 2017). Обрачунавање износа накнаде према саставу домаћинства остало је исто и узима у обзир број одраслих и деце у домаћинству, као и то да ли је у питању домаћинство самог родитеља.

Из свега наведеног можемо да закључимо да државе јужног модела релативно касно уводе националне програме подршке минималном приходу, као и да је постојала континуирана дискусија о увођењу ових програма последње три деценије. Дискусија се водила о два кључна питања: 1) да ли држава треба да преузме главну улогу у заштити сиромашних и социјално искључених грађана; 2) како извршити приоритизацију социјалних права. Одговор на прво питање је био отежан због административног уређења ових држава које су субнационалним нивоима власти пренеле велики део овлашћења у креирању социјалне политике, док је са друге стране црква, посебно католичка, обликовала став јавног мњења о могућностима да држава преузме већу одговорност у редистрибуцији благостања. Утицај цркве у Шпанији је био подстицајан за развој програма подршке сиромашном становништву, док је италијанско искуство било другачије. Друго питање је било кључно и тицало се бојазни да ће издвајања за подршку минималном приходу утицати на друге програме државе благостања. У вези са тим, постојеће накнаде за породице са децом и накнаде за старе нису смеле бити доведене у питање, те се спроводи низ експеримената како би се оценило да ли ће постојећи програми упоредо са програмима подршке минималном приходу бити одрживи. С обзиром на то да од 2018. године све ове државе имају националне програме подршке минималном приходу, са врло различитим дизајнима програма, анализа њихове успешности и одговори на постављена питања у њиховом националном контексту ће бити јасни тек кроз неколико година од почетка имплементације.

4.1.2.5. Развој и карактеристике програма подршке минималном приходу у режиму благостања бивших социјалистичких држава (пример Пољске, Словачке и Мађарске)

Политичке и економске промене у бившим социјалистичким државама подразумевале су да морају бити предузете и „суштинске измене у системима социјалне сигурности, пре свега са становишта редефинисања односа (и одговорности) између државе (друштва), тржишта и породице, у односу на претходни социјалистички модел“ (Перишић, 2009: 174). Преокрет од планске економије до слободног тржишта у бившим социјалистичким државама имао је за исход пораст сиромаштва у транзиционим друштвима деведесетих година, те се програми подршке минималном приходу актуелизују управо у овом периоду под утицајем Светске банке (European Economic and Social Committee, 2015). Међутим, акценат у овим посткомунистичким државама је био на привременим и хитним мерама борбе против нарастајућих социјалних неједнакости, док је утицај Светске банке био доминантан у развоју програма за незапослене, како би се ублажиле економске последице трансформације државних предузећа.

У области система социјалног осигурања измене у односу на претходни систем су подразумевале приватизацију пензијског и здравственог осигурања, као и поштовање услова за остваривање права на инвалидске пензије, пребацујући тиме већу одговорност на појединца у обезбеђивању социјалне сигурности. Смањење улоге државе и њена резидуална улога присутне су и када разматрамо карактеристике програма усмерених ка сиромашној и незапосленој популацији у овим државама. Карактеристике овог модела су ниски износи социјалне помоћи, ниска издвајања за активне политике тржишта рада, као и неефективност ових издвајања која произлази из некритичког преузимања готових решења из западних држава Европе (Перишић, 2007).

Кључни утицај на смањење социјалне сигурности имало је поштовање права, дискреционо одлучивање и смањење универзалности социјалних права (Перишић, 2009). У деведесетим се бележи смањење адекватности износа социјалне помоћи у бившим социјалистичким државама, где су износи већ компаративно најнижи поредећи са другим режимима благостања, као и што се бележи и други општи тренд у Европи, да се ово смањење повезује са преоријентацијом ка финансирању активних политика тржишта рада (Nelson, 2013). Боб Дикон (Bob Deacon) наводи да је управо у овом почетном периоду транзиције дошло до увођења таргетирања у систем социјалне сигурности у овим државама, универзалне накнаде за породице са децом се таргетирају само за сиромашне породице са децом, као и што се уводи социјална помоћ која се остварује на основу провере имовине и прихода (Deacon, 2000). Све ове промене у постсоцијалистичким друштвима доводе до закључка да је, као последица глобализације, „резидуализација“ постала главна стратегија у овим државама (Ferge, 2001).

Трансформација породичних накнада деведесетих година у Пољској се догодила у правцу тога да су универзалне накнаде замењене онима које су засноване на провери прихода и имовине, услови су постали рестриктивнији, као и што су неке накнаде, које су биле повезане са запослењем и регулисане на нивоу предузећа, у новим околностима пренете на државни ниво. Упоредо са тим, морала је бити створена нова накнада – социјална помоћ (Fultz *et al.*, 2003). Растуће сиромаштво и незапосленост у Пољској допринели су томе да се систем социјалне заштите реформише и успоставе нови програми. Социјална помоћ (*potoc społeczna*) се ближе одређује законом из 2004. године који прописује да се она може остварити у новцу и натури, уколико корисник и

његова породица испуне услов ниских прихода и неки од низа других услова који доказују вулнерабилност (бескућништво, назапосленост, тешкоће у реинтеграцији након напуштања поправне установе, алкохолизам, наркоманија, једнородитељске породице и друго). Остваривање права на социјалну помоћ је великим делом засновано на дискреционом одлучивању, подједнако за накнаде у новцу и у натури, што нарочито долази до изражаја у процени остварености услова и одређивања висине новчане социјалне помоћи која се додељује. Поред овог основног програма подршке минималном приходу, у Пољској постоји још неколико програма (породичне накнаде, накнаде за становање, субвенције за потрошњу електричне енергије) које се могу остварити паралелно са основним програмом, али су у исто време услови за остваривање ових права другачије дизајнирани у односу на програм социјалне помоћи (Topićska, 2016).

Као у Пољској, у почетном периоду постсоцијалистичке трансформације у Словачкој, накнаде за породице са децом су биле засноване на провери прихода и имовине са циљем да подигну ове породице изнад прага сиромаштва (Ceramí, 2005). Реформе у овим државама подразумевале су успостављање потпуно новог права – права на гарантовани минимални приход. Упркос томе што је заснована на помоћи само најрањивијој популацији, социјална помоћ (*pomoc v hmotnej núdzi*) у Словачкој значајно се разликује у односу на ону у претходно наведеној држави. Актуелни програм подршке минималном приходу заснива се на једној новчаној накнади која има за циљ да покрије основне трошкове живота дефинисане као један оброк дневно, одевање и становање, уз могућност посебних новчаних додатака. Корисници програма имају право и на бесплатне оброке за децу у школама, бесплатан прибор и наставни материјал за школовање и бесплатно коришћење предшколске установе. Програм је заснован на јасно успостављеним правилима која искључују могућност дискреционог одлучивања (Gerbery, 2016).

Насупрот томе, мађарски програм подршке минималном приходу се састоји од „надокнаде прихода“ која се исплаћује особама у радној доби способним за рад, која је заснована на стриктним правилима остваривања права која су прописана на националном нивоу, док процес потенцијалног санкционисања права на накнаду садржи дискреционе елементе. Поред ове накнаде коју обезбеђује држава, локалне власти округа или жупанија обезбеђују „накнаду трошкова“ за разне локалне услуге и плаћања. Ово покривање трошкова варира и може бити арбитарно додељено корисницима (Albert, 2016). Упркос томе што и у Мађарској постоје универзалне породичне накнаде и што оне чине врло значајан део прихода најсиромашнијих породица - око 18% прихода (Szívós, Tóth, 2013 према: Albert, 2016), подршка минималном приходу у овој држави се у последњој деценији сужавала. Иако су аутори и раније наглашавали да ће прилагођавање социјалне помоћи у овој држави покренути питање социјалне интеграције у будућности (Ferge, Tausz, 2001), од 2009. године она је примарно усмерена на компензацију трошкова у случају незапослености са циљем што ефикасније транзиције на тржиште рада.

Заједнички почетни тренд у свим постсоцијалистичким државама је било удаљавање од универзализма, док се аутори данас слажу у оцени да су нивои новчаних накнада у овим државама изузетно ниски и да обухват становништва није задовољавајући (Topićska, 2016; Gerbery, 2016; Albert, 2016). Са друге стране, различити су начини на који су државе развиле подршку минималном приходу. У Пољској је превладао приступ формирања једног основног програма са неколико паралелних категоријалних

шема подршке, у Словачкој је заступљен једноставан и свеобухватан програм, док је у Мађарској присутан једноставан и рестриктиван некатегоријални програм за сиромашне грађане. Боб Дикон, дискутујући о правцима развоја модела благостања у овим државама након почетних заједничких карактеристика на почетку транзиције, наводи да ће се постсоцијалистичке државе у Европи развити у различите варијанте либералних или корпоративних модела благостања (Перишић, 2016). Управо је дивергентан развој програма подршке минималном приходу потврдио тезу о њиховим различитим социјалним политикама данас.

4.2. Карактеристике програма подршке минималном приходу у државама чланицама Европске уније

4.2.1. Дизајн, адекватност и обухватност програма подршке минималном приходу

Компаративне студије дизајна, адекватности и обухватности програма подршке минималном приходу су се актуелизовале деведесетих година 20. века. Разматрајући опсег, организациону структуру и великодушност програма социјалне помоћи у том периоду у двадесет и четири државе чланице Организације за економску сарадњу и развој, аутори групишу државе у осам група. Засновано на овим критеријумима карактеристика социјалне помоћи, постоји пет типова социјалне помоћи у Европи: интегрисане сигурносне мреже (Уједињено Краљевство, Ирска); дуална социјална помоћ (Немачка, Француска, Белгија и Луксембург); резидуална, помоћ заснована на грађанству (Данска, Финска, Шведска, Холандија); рудиментарна помоћ (Грчка, Италија и Шпанија); децентрализована дискрециона помоћ (Аустрија) (Gough *et al.*, 1997).

Процена дизајна програма подршке минималном приходу се проширује укључивањем додатних критеријума у наредним истраживањима ових програма. Тако се анализира и ригидност услова за приступ програмима, док се, са друге стране, разматра њихова великодушност (Busilacchi, 2008). Узимајући у обзир ова два критеријума, диференцирано је осам група држава у зависности од одлика ригидности и великодушности програма: модел грађанства (ниска ригидност и висока великодушност – Уједињено Краљевство и Финска); инклузивни модел (ниска ригидност и просечна великодушност – Шведска и Норвешка); модел награђивања (више ригидни услови и висока великодушност – Ирска и Аустрија); меритократски модел (висока ригидност и великодушност накнада и инклузивних програма – Данска, Луксембург, Белгија); ригидни модел (висока ригидност и просечна великодушност – Шпанија и Словенија); казнени модел (висока ригидност и ниске накнаде – Француска и Летонија); резидуални модел (ниска ригидност и ниске накнаде – Бугарска, Литванија и Пољска); средњи модел (просечна великодушност и просечна ригидност – Словачка, Пољска, Естонија, Чешка и Румунија) (Busilacchi, 2008; European Economic and Social Committee, 2015).

Разматрајући вертикалну димензију начина на које се институционално успоставља пружање програма подршке минималном приходу, аутори наглашавају неколико варијанти дизајна програма. Казепов (Kazepov) конфигурацију структуре социјалне политике са територијалног аспекта дели на: „1) јаку локалну аутономију која је централно уоквирена; 2. јак национални/централни оквир; 3) јак регионални (или федерални) оквир; 4) микс оквира у транзицији једног у други“ (Kazepov, 2010). Уз истицање важности хоризонталне димензије која се испољава у аранжманима које јавни

сектор склапа са другим секторима социјалне сигурности, најпре цивилног и приватног сектора (Kazepov, Barberis, 2013), аутори елаборирају нивое обезбеђивања подршке минималном приходу, односно институционалног дизајна програма социјалне помоћи у европским државама:

- Прву групу држава карактерише висока аутономија локалних власти у менаџменту, финансирању и имплементацији програма, док је национални ниво задужен за успостављање основних законодавних смерница за спровођење програма. Јавни сектор на локалном нивоу има примарну улогу, уз ограничену сарадњу приватног сектора у контексту политике активације. Финска, Норвешка и Шведска су представнице овог модела. У овим државама постоје и одређене агенције и тела, које се налазе између државног нивоа који оцењује исходе и локалног нивоа који је одговоран за спровођење програма, али је њихова улога споредна;
- Строго прописана правила на националном нивоу, која се примењују на субнационалним нивоима власти одлике су друге групе држава. Као пример се наводи Француска, док овај модел онемогућује унутарнационалне разлике у програмима и ограничава улогу цивилног сектора на локалном нивоу на оно што је прописано стандардима на националном нивоу;
- У трећој групи држава присутна је законодавна надлежност регионалног нивоа, са различитим варијацијама ко преузима пресудну улогу у имплементацији програма на субрегионалном нивоу. Узимајући у обзир хоризонталну димензију на нижим нивоима власти, цивилни сектор преузима значајнију улогу у односу на претходни модел. Пошто не постоји национални оквир политике, регионалне и субрегионалне разлике у програмима могу бити значајне. Као примери се наводе Швајцарска, Шпанија и Италија¹⁹;
- Четврта група држава сједињује претходно наведене моделе у микс у којем је надлежност подељена међу националним и локалним нивоима, са повременом супремацијом једног у односу на друге у складу са реформским заокретима. Државе Централне и Источне Европе углавном се нису ослањале на регионалне нивое у дизајнирању програма, а неки од исхода су децентрализација на локалном нивоу, улога цивилног сектора у надомешћивању мањкавости програма и већа дискрециона улога локалних социјалних радника у процесу остваривања права из програма (Kazepov, Barberis, 2013: 223-228).

На нивоу Европске уније, дизајн програма подршке минималном приходу разматран је од стране Европске мреже за социјалну политику, на иницијативу Европске комисије, која је окупила низ националних експерата који се баве програмима подршке минималном приходу. Дизајн програма подршке минималном приходу је посматран као скуп одлика и правила националних програма подршке минималном приходу за приступ програмима и начин спровођења програма. Почетна одлика дизајна представља ниво политичког одлучивања о програмима, затим и ниво на ком се спроводе програми (Табела 10).

Већина држава чланица Европске уније на националном нивоу уређује правила за приступ и спровођење програма, док такође већина држава препуста нижим нивоима власти спровођење програма. Шведска, Финска, Литванија и Аустрија доносе одлуке на националном и регионалном нивоу, док Шпанија и Финска на регионалном и локалном,

¹⁹ С тим да је Италија могла припадати овој групи у тренутку публиковања рада ових аутора 2013. године, док од 2018. године Италија припада државама које имају национално успостављен оквир програма подршке минималном приходу.

а све поменуте државе спровођење остављају регионалним и локалним нивоима управљања (Frazer, Marlier, 2016). Занимљив је пример Финске која припада обема групама, пошто су програми подршке минималном приходу засновани на категоријалним шемама поред опште шеме социјалне помоћи, те су основна социјална помоћ и додатна социјална помоћ регулисане на националном нивоу, док се превентивна социјална помоћ уређује на локалном нивоу са циљем „промовисања индивидуалног и породично-независног живота и спречавања социјалног искључивања“ (Kangas, Kallioma-Puha, 2016: 11). Финска такође припада групи од неколико држава које спроводе програм са националног нивоа (Кипар, Хрватска и Малта) од 2017. године јер се основна социјална помоћ спроводи са националног нивоа управљања. На Кипру надлежност за спровођење програма има Управа за социјалну помоћ Министарства за рад, социјалну помоћ и социјално осигурање, док су локални центри за социјални рад задужени за пружање социјалних услуга, а службе за запошљавање за укључивање корисника социјалне помоћи у тржиште рада (Pashardes, Koutsampelas, 2016). Последње реформе социјалне заштите у Хрватској су допринеле томе да она припадне овој групи јер се од 2016. године на нивоу жупаније процењују и администрирају захтеви за социјалну помоћ, док је до тада корисник добијао чек у центру за социјални рад који је могао уновчити у пошти (Stubbs, Zrinščak, 2016). На Малти политичко одлучивање о свим програмима подршке минималном приходу (социјална помоћ, недоприносна помоћ за незапослене, помоћ за једнородитељске породице, грантови за млеко, бесплатна медицинска помоћ, стамбена субвенција) и о њиховом спровођењу припада националном нивоу, док се социјалне услуге и активација корисника спроводе као на Кипру (Vassallo, Borg, 2016). О превентивној социјалној помоћи у Финској се одлучује на регионалном/локалном нивоу на коме се и спроводи овај програм, док само још Шпанија од свих држава чланица Европске уније има овако дизајнирану шему. Специфичност програма подршке минималном приходу у Шпанији огледа се у томе да сваки регион самостално уређује дизајн програма, због чега се ови програми међусобно знатно разликују. На општем нивоу компарације програма подршке минималном приходу у Европској унији, сматра се да чак припадају различитим типовима програма, односно у групу једноставних и свеобухватних програма се укључују програми из региона Баскија, док групи једноставних и некатегоријалних програма припадају програми у регионима: Астурија, Кантабрија, Кастиља и Леон, Навара, Риоха (Frazer, Marlier, 2016). Различитост је присутна и у свим другим елементима дизајна програма.

Велика већина држава заснива остваривање права на комбинацији јасно постављених правила из закона и дискреционим овлашћењима која имају они који спроводе програм на локалном или регионалном нивоу. Код ових држава дискрециони елементи се углавном односе на додатне новчане накнаде или робу у натури коју додељују нижи нивои власти на основу специфичне потребе или проблема корисника основног програма социјалне помоћи у датом тренутку. Тако су, на пример, на дискреционој основи уређени локални програми социјалне помоћи у Уједињеном Краљевству (грантови и зајмови за хитне ситуације) (Bradshaw, Bennett, 2016), док се у Данској дискреционо одлучује о давању средстава за стоматолошке услуге и кућну технику, а у Пољској о једнократној помоћи за трошкове сахране, мале поправке стана, медицинске трошкове лечења и лекове и друго (Frazer, Marlier, 2016). Међутим, забележени су и примери да се дискрециони елементи, када се комбинују са строгим законским прописима, у неким државама односе на основни програм новчане социјалне помоћи што има пресудан утицај на приступ овом програму и коришћење других програма који произлазе из статуса корисника социјалне помоћи. Са друге стране, ако су програми

засновани искључиво на значајним дискреционим елементима у већој мери постоји опасност од искључивања потенцијалних корисника. Такви програми су присутни у неколико држава чланица Европске уније (Литванија, Бугарска, Мађарска и Ирска). Наводећи пример Бугарске, где се процењује низ околности за остваривање права (број соба у домаћинству, непокретна имовина и друго), Захаријев и Богданов оцењују да се испуњеност законски прописаних услова заснива на „интерпретацији, а социјални радници имају на располагању одређени степен дискреције“ (Zahariev, Bogdanov, 2016: 6). Пошто у Мађарској постоји подељеност у спровођењу шеме између националних и локалних власти, онај део програма које уређују локалне самоуправе садржи велике варијације у дискреционом додељивању права јер одлука може бити „искључиво у надлежности градоначелника или бележника, без икаквог сета транспарентних критеријума, а на другим местима може се водити јасним правилима“ (Albert, 2016: 6). Још један прилог начину на који дискрециони елементи могу бити примењени у програмима подршке минималном приходу, поред овог који се односи на приступ програмима, налази се у Мађарској где су дискрециони елементи присутни у провери прекршености услова у процесу остваривања права, дакле у дискрецији у санкционисању корисника и укидању права из програма.

Табела 10. Дизајн шема подршке минималном приходу одабраних држава чланица Европске уније

	Национални	Национални и регионални/локални	Регионални/локални
Ниво политичког одлучивања о шеми:	BE, BG, NL, SK, HU, UK, DE, FR, IE	AT	ES
Ниво управљања задужен за спровођење шеме:	Национални	Национални и регионални/локални	Регионални/локални
		SK, HU, UK, DE, FR, IE, BG	BE, NL, AT, ES
Основ права базиран је на:	Стриктно на правима	На правима, али и на дискреционим елементима	Значајним дискреционим елементима
	SK, FR, ES	UK, DE, BE, NL, AT	HU, IE, BG
Механизам за одређивање нивоа бенефиција заснован на:	Јасним индикаторима	Субјективној и арбитрарној бази	
	FR, ES, UK, DE, NL	SK, BE, AT, HU, IE, BG	
Механизам за ревизију нивоа бенефиција:	Постоји	Не постоји	
	FR, UK, DE, NL, AT, BE	ES, SK, HU, IE, BG	
Трајање бенефиција	Без ограничења	Редовна евалуација, али не и нужно ограничење	Ограничено
	DE, UK, NL, BG	FR, AT, BE, ES, SK, HU, IE	

Извор: Frazer, Marlier, 2016 (модификовано) према: Михајловић Бабић, 2018а: 47.

Напомена: AT – Аустрија, BE – Белгија, BG – Бугарска, DE – Немачка, ES – Шпанија, HU – Мађарска, IE – Ирска, FR – Француска, NL – Холандија, SK – Словачка, UK – Уједињено Краљевство.

У већини држава трајање накнада и услуга из програма подршке минималном приходу није ограничено, било да се ово право аутоматски обнавља док постоје услови подобности или се врши репроцена услова подобности након одређеног периода времена. Државе које ограничавају трајање коришћења програма су ретке и у њима су

права ограничена у одређеним регионима (Шпанија), само одређени програми (Пољска, Чешка) и категорије становништва (Литванија) (Frazer, Marlier, 2016).

Механизми за одређивање и ревизију нивоа бенефиција су од изузетне важности у дизајнирању програма подршке минималном приходу јер имају директну последицу на адекватност, а тиме и ефективност програма у правцу смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Иако не треба занемарити социјалне услуге и неновчане бенефиције у оквиру програма подршке минималном приходу, новчана давања представљају темељ ових програма. Основно разликовање међу државама у Европској унији заснива се на томе да ли државе одређују износ накнада на основу јасно постављеног механизма или се одлука о висини накнаде заснива на политичком одлучивању. Државе које имају јасно успостављен механизам утврђивања висине накнаде заснивају га на: националној релативној линији сиромаштва (Италија); животном стандарду путем потрошачке корпе, цена, апсолутне линије сиромаштва и друго (Кипар, Чешка, Финска, Малта, Пољска, Шведска, Словенија); минималној плати (Француска, поједине аутономне заједнице у Шпанији, Холандија); самостално успостављеном механизму (Немачка, Луксембург, Португалија, Уједињено Краљевство и већина аутономних заједница у Шпанији) (Frazer, Marlier, 2016). Овај самостално успостављени механизам у Немачкој подразумева да се на основу посебног статистичког метода на сваких пет година мери образац потрошње домаћинства са нижим приходима, док се у међупериоду износи усклађују са кретањем цена и плата (Hanesch, 2016). Све остале државе у Европској унији, осим горенаведених, немају јасно постављена правила механизма утврђивања висине накнада, док се проблем усложњава тиме уколико се непостојање овог механизма комбинује са непостојањем механизма за ревизију накнада, што је случај у следећим државама: Бугарска, Естонија, Грчка, Хрватска, Мађарска, Ирска, Словачка и Литванија.

У оквиру дизајна програма подршке минималном приходу, прописују се и услови које је потребно испунити за приступ накнадама и услугама из ових програма. Основни услов јесте мањак средстава појединца и породице за обезбеђивање основних потреба или достизања стандарда живота који се сматра прихватљивим у датом друштву и заснива се на две ствари: „да су исцрпљени сви остали захтеви за ресурсима и на евалуацији прихода из различитих извора: имовине, покретне имовине, прихода од рада и/или прихода од других извора у друштву (породица, социјална заштита)“ (European Economic and Social Committee, 2015: 15).

Доња старосна граница као услов подобности је експлицитно постављена у већини држава чланица Европске уније, док је у онима у којима то није случај прописана одговорност родитеља да се старају о малолетној деци. Горња старосна граница је у већини држава везана за године одласка у пензију, односно 65 година, упркос томе што у одређеним државама постоје недоприносни програми за особе изнад ове старосне доби са истим циљем као програми подршке приходу (њих не разматрамо јер се не односе на популацију у радноспособној доби). Истраживање Фрејзера и Марлиера (Frazer, Marlier, 2016) је показало да се доња граница за остваривање права из програма, уколико је постављена, везује за 18 година, уз то да се прописују посебни услови за младе особе или изузеци од овог правила. Тако су у Литванији изузети они који похађају средњу школу, у Холандији се особама од 18 до 26 година нуди запослење или усавршавање, а тек када се све могућности исрпе, нуди се социјална помоћ, док у Белгији право може остварити и особа млађа од 18 година уколико је глава породице. Старосна линија је постављена на 21 годину у Шведској, 23 године на Малти, док се у

групи држава које постављају старосну границу на 25 година (Шпанија, Луксембург, Словачка и Француска) прописују услови за одступање од овог правила. Шпанске аутономне заједнице Арагон и Навара одступају од већине других региона постављајући старосну границу на 18 година, као и Баскија и Кантабрија постављајући границу на 23 године (Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad, 2017: 33-37). Највиши услов везан за године има Кипар. Право остварују особе старије од 28 година, уз одређене изузетке везане за једнородитељске породице, особе у браку, сирочад и друго (Frazer, Marlier, 2016: 45-46).

Већина држава у Европској унији нема прописан услов држављанства као предуслов за остваривање накнада и услуга из програма подршке минималном приходу²⁰. Немачка нема прописан услов држављанства, али искључује странце који нису запослени у Немачкој и немају право кретања на основу националних и европских прописа, као и оне који примају бенефиције на основу статуса азиланта. Државе у којима је држављанство услов, прописују и изузетке од примене овог правила, те се на пример држављанство не узима у обзир за странце са дозволама боравка у Белгији и Хрватској, као и за оне који су под међународном заштитом у Аустрији и Хрватској. Други предуслов у вези са приступом програмима је пребивалиште/боравиште које се третира као неопходан услов за остваривање права на подршку минималном приходу. У неким државама се захтева да појединац и породица имају легалан боравак без обзира на трајање, док се у другим државама захтева стално настањење. Постоје додатна правила која прате овај услов и крећу се у широком временском распону минималног периода боравка за остваривање права: у Белгији и Чешкој мора да прође бар три месеца боравка за грађане ЕУ; у Шпанији минимум шест месеци на Балеарским острвима до пет година у Мурсији; најмање годину дана у Португалији; две године у Италији; пет година на Кипру; седам од последњих осам година у Данској; пет година од последњих двадесет у Луксембургу; боравак на дужи период у Бугарској; стални боравак или стално настањење у Хрватској, Литванији, Малти, Холандији, Пољској и другим државама (Crepaldi *et. al.*, 2017: 137-168).

Активна потрага за послом или учешће у различитим мерама активације присутна је као услов у свим државама чланицама, с тим да се различито примењују санкције за непридржавање овог услова од стране корисника програма подршке минималном приходу. Ове санкције варирају од онемогућавања приступа социјалној помоћи, преко привременог укидања накнаде до искључивања из програма подршке минималном приходу, док у неким државама постоји обавеза да се сви одрасли чланови домаћинства укључе у мере активације на тржишту рада (Аустрија, Бугарска, Немачка, Данска, Малта, Холандија, Румунија, Шведска, Уједињено Краљевство) (European Economic and Social Committee, 2015), што усложњава ове дискриминационе факторе. Условљавање корисника програма подршке минималном приходу постоји у неколико варијанти: „регистрација у јавној служби за запошљавање; потписивање уговора о интеграцији/укључивању или плана запошљавања; укључивање у активности тражења посла; прихватање понуда за посао; учествовање у мерама активације, било тренинга, личног развоја или рада у заједници; искоришћавање свих могућих права на друге бенефиције социјалног осигурања; продају или коришћење сопствених средстава (нпр. продаја или изнајмљивање имовине); и обавештавање службе о свим променама у личним животним околностима“ (Frazer, Marlier, 2016: 17).

²⁰ Кипар, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Грчка, Мађарска, Ирска, Литванија, Луксембург, Холандија, Пољска, Португалија, Румунија, Словачка, Шпанија, Шведска, Уједињено Краљевство.

Пресудна важност дизајнирања програма подршке минималном приходу у делу одређивања и ревизије нивоа накнада исказана је у ставу да је основна опасност неадекватних програма подршке минималном приходу да „они заробљавају људе у сиромаштву и доводе до већих социјалних, здравствених и економских трошкова“ (European Commission, 2015: 9). Адекватност износа накнада постављена је као важно питање још деведесетих година у „Препоруци о заједничком критеријуму о довољним ресурсима и социјалној помоћи у системима социјалне заштите“, где се адекватан износ одређује као износ који ће „покрити есенцијалне потребе уз поштовање људског достојанства, узимајући у обзир животни стандард и ниво цена у конкретној држави чланици, за различите врсте и величине домаћинства“ (Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, 1992: 47-48). С обзиром на то да је ово основни документ који се бави питањем адекватности на нивоу Европске уније, необавезујући правни статус и нејасне смернице око методологије одређивања адекватности износа на простору Европске уније узроковале су то да не постоји униформан однос према анализи адекватности износа накнада из програма подршке минималном приходу. Одређивање адекватности помоћи усложњавају и фактори као што су постојање неновчаних давања - роба у натури, социјалне услуге и преференцијални приступ комуналним и другим услугама у заједници за кориснике програма. Ово је значајно из разлога што се одређивање адекватности програма своди на новчане накнаде, са чиме се не сме поистоветити јер се сиромаштво и социјално искључивање врло широко тумачи на нивоу Европске уније, као и што су специфичним групама у друштву (бескућницима, дугорочно незапосленима и другима) потребне специјализоване услуге и накнаде како би се смањило сиромаштво и социјално искључивање (Immervoll, 2010). Међутим, како би се компаративно анализирао адекватност програма подршке приходу на нивоу Европске уније најчешће се примењује линија сиромаштва кроз индикатор ризика од сиромаштва. Треба напоменути да су невладине организације у Европској унији заговарале да ова релативна линија сиромаштва која је постављена на 60% медијане прихода домаћинства, буде примењивана у свакој држави чланици Европске уније у процени оптималног нивоа накнада.

Извештај Фрејзера и Марлиера је указао на то да су само у пет држава у Европи износи адекватни, односно у само две државе чланице Европске уније (Кипар и Холандија), док је истакнут и податак да управо ове државе припадају групи држава које имају једноставне и свеобухватне шеме подршке минималном приходу (Frazer, Marlier, 2016). Ово свакако указује на то да овако дизајниране шеме подршке остварују боље резултате у вези адекватности износа накнада у односу на друге државе, а доводећи у везу са горенаведеним механизмима за одређивање и ревизију нивоа бенефиција у оквиру дизајна програма, Холандија и Кипар управо имају јасно успостављене механизме за оба ова процеса.

Узимајући у обзир индикатор ризика од сиромаштва у Европској унији, који постављен на 60% медијане прихода означава релативну линију сиромаштва, док постављен на 40% медијане прихода подразумева индикатор апсолутног сиромаштва, у Табели 11 су приказани утицаји коришћења програма подршке минималном приходу на достизање адекватног нивоа прихода домаћинства у датој држави. Упркос томе што је утврђено велико смањење у јазу медијане сиромаштва након коришћења програма подршке (посебно запажени резултати су забележени у Данској и Немачкој када се линија сиромаштва постави на 60% медијане, а у Данској и Ирској када се линија сиромаштва постави на 40% медијане), програми подршке минималном приходу не подижу

кориснике до нивоа прихода постављеног као релативна линија сиромаштва. Уколико размотримо распон месечних износа за једночлана домаћинства у 2016. години, подаци показују да се износ кретао од 24 евра у Бугарској или 32 евра у Румунији до 977 евра у Холандији и 1348 евра у Луксембургу (Crepaldi *et al.*, 2017).

Табела 11. Јаз медијане сиромаштва пре и након коришћења подршке минималном приходу, 2015. године

Држава	60% медијане			40% медијане		
	Пре	Након	% разлике	Пре	Након	% разлике
Француска	41,6	17,1	-58,9	62,0	8,5	-86,3
Белгија	55,6	18,5	-66,7	52,5	13,9	-73,5
Ирска	44,0	18,3	-58,5	60,3	6,2	-89,7
Данска	78,8	16,5	-79,0	77,5	5,4	-93,0
Финска	33,6	16,8	-50,1	38,4	13,4	-65,1
Шведска	60,8	26,9	-55,8	62,1	9,7	-84,3
Уједињено Краљевство	55,1	20,4	-62,9	75,2	19,4	-74,2
Немачка	63,4	18,7	-70,5	57,8	20,3	-64,9
Аустрија	62,3	26,4	-57,6	62,3	26,4	-57,6
Луксембург	25,8	9,3	-64,0	70,5	12,4	-82,4
Португал	52,8	38,2	-27,7	40,0	12,6	-68,5
Шпанија	81,2	55,8	-31,3	79,4	35,8	-54,9

Извор: Ravagli, 2015: 12 (модификовано).

Други најчешће примењиван индикатор у процени нивоа адекватности у Европи, представља поређење износа накнада са минималном зарадом у датој држави. Адекватност може да варира у односу на величину и тип домаћинства што је поново повезано са успостављеним правилима у дизајнирању начина на који се обрачунавају износи помоћи.

Засновано на подацима из Табеле 12, на нивоу Европске уније појединци који живе сами у домаћинству процентуално остварују најмањи износ помоћи у поређењу са минималном зарадом у држави (најнижи проценти су забележени у Румунији (21%) и Пољској (28%)). Са друге стране, адекватност се повећава за породице са децом, вероватно из разлога остваривања додатних накнада које се повезују са родитељским статусом, тако да пар са двоје деце остварује 154% минималне зараде у Данској, док једнородитељска породица са двоје деце у Летонији остварује 152% минималне зараде у тој држави. У посебно неповољном положају су породице са децом у Румунији које остварују око половине нето прихода месечне зараде. Може се закључити да је у Европској унији забележено неколико трендова, узимајући у обзир утицај величине и типа домаћинства на износе новчаних накнада из програма подршке приходу: мања угроженост домаћинстава са децом (Ирска), већа угроженост домаћинстава са децом (Луксембург), угроженост домаћинстава без деце (Летонија, Литванија); угроженост мање бројних домаћинстава од оних са већим бројем чланова (Пољска, Шпанија) (Frazer, Marlier, 2016).

У европском контексту се континуирано води дебата око висине износа накнада и могућег негативног утицаја на дестимулацију у потрази за запослењем, те се може закључити да су у одређеним државама оне намерно на ниском нивоу. И заиста, истраживање односа минималне зараде и ниске зараде у поређењу са износом накнада из програма подршке минималном приходу показало је да је ниво зарада веома удаљен

од нивоа накнада, при чему је удаљеност највећа у Уједињеном Краљевству (Reña-Casas, Bouget, 2013).

Табела 12. Износ социјалне помоћи у односу на нето приход по минималној заради, 2012. година

	Самац	Пар	Пар са двоје деце	Једнородитељска породица са двоје деце
Аустрија	77	94	100	68
Белгија	60	69	79	85
Бугарска	34	52	76	79
Чешка	75	86	78	84
Немачка	57	74	83	95
Данска	73	128	154	115
Естонија	76	90	94	80
Шпанија	61	68	92	104
Финска	66	95	92	72
Француска	64	68	72	71
Мађарска	42	45	73	69
Ирска	88	130	95	130
Италија	50	67	75	62
Литванија	52	93	90	85
Луксембург	85	83	86	90
Летонија	49	70	106	152
Холандија	76	95	96	89
Пољска	28	35	57	99
Португалија	36	64	101	86
Румунија	21	39	54	43
Шведска	56	76	109	66
Словенија	50	71	86	78
Словачка	41	59	65	54
Уједињено Краљевство	59	68	80	75

Извор: Frazer, Marlier, 2016: 43.

Истраживања су показала да програми подршке минималном приходу само у одређеном проценту умањују интензитет сиромаштва, и да је према томе могуће класификовати неколико група по великодушности износа накнада у односу на постављени праг сиромаштва:

1. „висок ниво великодушности (преко 50%): Данска;
2. средње-високи ниво великодушности (40–50%): Белгија, Ирска, Луксембург, Литванија, Словенија, Холандија, Аустрија;
3. средње низак ниво великодушности (30–40%): Уједињено Краљевство, Малта, Финска, Шпанија, Немачка, Кипар, Француска;
4. низак ниво великодушности (20–30%): Чешка, Португалија, Шведска, Мађарска, Естонија, Румунија;
5. веома низак ниво великодушности (испод 20%): Летонија, Пољска, Бугарска, Словачка“ (European Economic and Social Committee, 2015: 25-26).

Повезујући анализу адекватности програма и покривености популације у сиромаштву и социјалном искључивању програмима подршке минималном приходу у Табели 13, потврђује се неадекватност ових програма у европском контексту. Само у Уједињеном Краљевству је забележен већи проценат особа (3% узимајући у обзир 60% медијане

прихода, односно 4,2% за 40% медијане прихода домаћинства) које од када користе програме више нису сиромашне. С обзиром на то да постоји популација која не испуњава све услове подобности а сиромашна је, као и да се овај проценат креће од 4,1% у Луксембургу до 11,1% у Естонији за праг сиромаштва на 60% медијане прихода, односно 0,2% у Луксембургу до 2,6% у Естонији, може се поставити питање правилног дизајнирања услова подобности. Критеријуми за приступ програмима директно утичу на покривеност, док је кључно питање покривености: који проценат особа у сиромаштву и социјалном искључивању има право на коришћење програма подршке (Figari *et al.*, 2013).

Табела 13. Дистрибуција популације која користи подршку минималном приходу и статус сиромаштва (60% и 40% медијане прихода домаћинства)

Држава/статус сиромаштва	Не испуњавају све услове; сиромашни		Испуњавају услове; сиромашни упркос коришћењу		Испуњавају услове; нису сиромашни када користе, сиромашни без коришћења		Имају право; нису сиромашни и са и без коришћења		Немају право; нису сиромашни		Стопа покривености	
	60%	40%	60%	40%	60%	40%	60%	40%	60%	40%	60%	40%
Белгија	6,4	0,6	2,3	0,5	0,7	1,3	0,8	2,1	89,8	95,6	32	75
Данска	5,5	2,0	0,2	0,0	1,1	1,0	0,3	0,6	92,9	96,5	18	33
Немачка	8,7	2,0	2,2	0,4	0,3	1,4	0,2	0,9	88,6	95,3	23	49
Естонија	11,1	2,6	5,6	4,0	0,1	1,1	0,0	0,7	83,2	91,7	34	66
Француска	7,8	0,7	1,3	0,5	1,3	0,8	1,8	3,1	87,8	94,9	25	64
Луксембург	4,1	0,2	4,4	0,1	1,1	2,3	0,2	3,4	90,1	94,1	57	93
Холандија	7,6	1,4	2,4	0,2	0,8	2,0	0,4	1,3	88,8	95,0	30	61
Аустрија	6,2	0,9	1,3	0,8	0,0	0,4	0,0	0,1	92,5	97,8	17	57
Пољска	4,7	0,6	11,7	3,9	1,1	2,2	3,9	10,6	78,5	82,7	73	91
Португалија	9,9	0,6	5,7	3,5	0,0	1,7	0,0	0,6	84,4	93,7	37	90
Словенија	8,1	0,7	6,0	2,9	0,2	2,5	0,0	0,8	85,8	93,2	43	88
Финска	5,1	0,5	4,0	0,6	0,8	1,0	5,1	8,2	85,1	89,6	48	74
Шведска	4,3	1,4	2,6	0,0	1,3	2,4	1,0	2,5	90,8	93,7	48	64
Уједињено Краљевство	7,7	2,4	5,8	0,9	3,0	4,2	3,3	7,1	80,2	85,4	54	68

Извор: Figari *et al.*, 2013: 9 (модификовано).

Оцењено је да државе са једноставним и свеобухватним програмима остварују бољу покривеност сиромашне популације (Serpaldi *et al.*, 2017), што је био закључак и код анализе адекватности програма. Максималне стопе покривености програмима за достизање релативне линије сиромаштва су око 50% у европским државама, док су, како се и очекује, оне стопе које се реферирају на постизање 40% медијане прихода домаћинства више, али упркос томе не остварују потпуну покривеност, што је приказано у Табели 13 (Figari *et al.*, 2013). На пример, особе са ниским приходима у Аустрији су онемогућене да се пријаве на програме подршке уколико немају аустријско држављанство, док у услове подобности улази и поседовање имовине. Тражиоци азила су такође искључени из приступа програмима са додатним условом да не смеју бити активни на тржишту рада због азилантског статуса (Fink, 2016). Особе у азилантском

статусу нису покривене класичним програмима подршке минималном приходу ни у Белгији, немају право на програме социјалне интеграције већ на покривање основних потреба у центрима за азил у току трајања процедуре остваривања права на азил. У Белгији су искључени и бескућници који не могу да докажу место пребивалишта (Schepers, Nicaise, 2016).

У одређеним државама искљученост из програма законом се уложњава, а као пример можемо навести Кипар. Искључени су: особе млађе од 28 година уз одређене изузетке (ако су у браку, једнородитељске породице, сирочад, особе са инвалидитетом или под правном заштитом социјалне службе); држављани трећих земаља уз изузетке (дугорочни резиденти, избеглице или жртве трговине људима); особе које нису имале континуирано пребивалиште последњих пет година на територији државе; одређене специфичне групе (монаси, лица која обављају војну службу, особе које бораве на територији која је окупирана турском војском, студенти - уз изузетке) (Pashardes, Koutsampelas, 2016).

Према томе, често се таргетирају породице са децом, док су остале подгрупе сиромашних и социјално искључених (најчешће млади према критеријумима подобности везаних за године и мигранти према критеријумима подобности везаних за држављанство и/или пребивалиште/боравиште) искључене из права на приступ програмима подршке минималном приходу (Crepaldi *et al.*, 2017).

4.2.2. *Коришћење накнада и услуга из програма подршке минималном приходу*

Последице економске кризе из 2008. године за системе социјалне заштите у Европи присутне су кроз повећање броја корисника накнада и услуга из програма подршке минималном приходу у европским државама, односно особа које испуњавају услове за приступ накнадама и услугама из ових програма за сиромашну и социјално искључену популацију. Други аспект негативних промена јесте смањивање социјалних расхода управо за ове програме у периоду кризе (Istituto per la Ricerca Sociale *et al.*, 2011). Наступањем економске кризе, у периоду између краја 2008. и у току 2009. године забележен је пораст коришћења накнада из програма подршке минималном приходу нарочито оних из програма за незапослену популацију. Тако је у Чешкој коришћење ових бенефиција увећано за 80%, у Естонији за 188%, док је у Словачкој забележено увећање за 162%. Сличан тренд забележен је и код коришћења социјалне помоћи, те је у Литванији забележено повећање за 117%, Летонији 58%, а на Кипру за 15% (Istituto per la Ricerca Sociale *et al.*, 2011). Ови наведени највећи проценти повећања потврђују тезу о томе да је порастао број оних који испуњавају услове за приступ програмима подршке приходу, али не показују нужно и да је унапређен приступ коришћењу ових програма.

На овом месту је важно истаћи разлику између покривености и неискоришћености накнада и услуга у оквиру система социјалне сигурности у европским државама. Покривеност се односи, као што је горенаведено, на стопу популације која се посматра као сиромашна и социјално искључена, а која може да приступи правима из програма подршке минималном приходу. Дакле, шеме подршке су тако дизајниране да одређене категорије становништва штите од ризика сиромаштва и социјалног искључивања у мањој или већој мери или уопште не, у зависности од опредељених новчаних накнада и услуга у оквиру програма подршке. Стога, непокривеност представља мањкавост дизајна шеме подршке (превише строги критеријуми услова подобности, фокусираност

програма на породице са децом или другу популацију и друго) да покрије сву популацију којој је подршка неопходна. Са друге стране, неискоришћеност накнада и услуга представља последицу неправилног коришћења постојећих програма, нужно не улазећи у проблем покривености програма, иако одређени проблеми покривености програма могу бити заједнички и за неискоришћеност накнада и услуга из програма подршке минималном приходу. Дакле, без обзира на могуће преклапајуће и специфичне узроке за настанак недовољне покривености и искоришћености накнада и услуга, непокривеност је *искљученост из права на приступ* програмима подршке минималном приходу (искљученост законом), док је неискоришћеност *искљученост из приступа* програмима подршке (искљученост праксом примене закона који прописује укљученост).

Неискоришћеност накнада и услуга из програма подршке минималном приходу је један од кључних проблема који се тек последњих година налази на агенди у евалуацији исхода социјалних политика, односно који није био приоритетан за истраживање (Nelson, 2013), при чему треба нагласити да је дуго времена остајао у сенци анализе остваривања права од стране корисника који не испуњавају законске услове. С обзиром на настојање да се заштити систем социјалне заштите од неоправданог коришћења права, анализа политика је занемаривала супротни процес у коме су потенцијални корисници накнада и услуга били оштећени некоришћењем свих накнада и услуга које им по закону припадају. С обзиром на то да су накнаде и услуге из програма подршке дефинисане као субјективна права која се остварују после поднетог захтева, може се оправдано претпоставити да постоји већи ризик од неостваривања права из овог дела система социјалне сигурности у односу на права из социјалног осигурања. Са друге стране, „социјална политика и политика против сиромаштва су све више усмерене на одређене групе, што подразумева више услова за пружену помоћ“ (Peña-Casas, Bouget, 2013: 141). На крају, неоправдана искљученост корисника из програма подршке има далекосежније последице од самог губитка новчане накнаде јер га у већини европских држава аутоматски онемогућава да оствари „преференцијални приступ или добијање субвенција/грантова или смањивање трошкова приступа другим услугама и погодностима“ (Frazer, Marlier, 2016: 21).

Неискоришћеност новчаних накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу можемо дефинисати као ситуацију у којој „особа или домаћинство испуњавају услове за остваривање права, али их не користе“ (European Minimum Income Network, 2014: 5). Упркос овако једноставној дефиницији, забележени су варијетети форми неискоришћености, обима неискоришћености, као и узрока/фактора неискоришћености накнада и социјалних услуга.

Наводе се три главне форме неискоришћености права из програма подршке минималном приходу према Ватрину (Watrin, 2010):

- Ситуација у којој потенцијални корисник није информисан о правима и о начину приступа правима;
- Ситуација у којој захтев није поднет, упркос томе што потенцијални корисник има информације о постојању права, из различитих разлога, било да постоје ограничења и проблеми да се приступи остваривању права (компликоване процедуре, финансијски разлози и друго) или због личне одлуке (процене користи и трошкова, самопоуздање и друго);

- Ситуација у којој особа оствари право али не добија потпуни обим права и услуга из разних разлога (непознавање процедура, дискриминација од стране стручних радника и друго) (European Economic and Social Committee, 2015: 29).

Француска Опсерваторија неискоришћености социјалних права и јавних услуга (*Observatoire des non-recours aux droits et services*) наводи и „непредлагање“ социјалних права и услуга од стране пружалаца услуга као форму неискоришћавања програма (Warin, 2014). Са друге стране, разматрајући обим неискоришћености програма, неискоришћеност се може сврстати у неколико група:

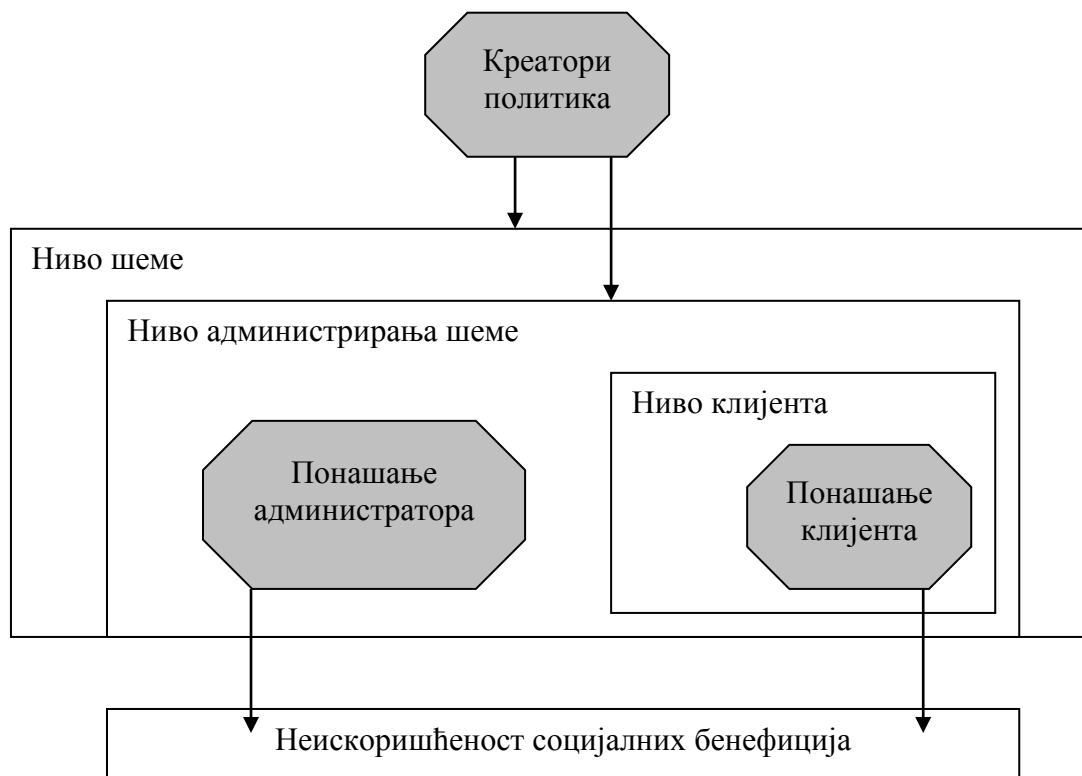
- Потпуна неискоришћеност која настаје када се особа уопште не пријави за накнаду или услугу на коју има право;
- Парцијална искоришћеност када се само делимично користи накнада или услуга за коју је корисник поднео захтев;
- Трајна неискоришћеност када особа током целог периода када испуњава услове подобности не поднесе захтев, све до престанка испуњености услова подобности;
- Привремена неискоришћеност се јавља у случају изостанка подношења захтева од оног тренутка када је особа испунила услове подобности већ га поднесе са закашњењем;
- Фрикциона неискоришћеност се односи на утросак времена у административним процедурама којим се одлаже почетак коришћења програма;
- Кумулативна неискоришћеност у случају када особа има право да користи више програма, али користи само један од њих (European Commision, 2007: 20).

Европска федерација националних организација које раде са бескућницима (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless*) наводи пет фактора који утичу на неискоришћавање права, а неки од њих се преклапају са горенаведеним: 1) неинформисаност о правима и недостатак комуникације; 2) неподношење захтева потенцијалног корисника због процене да су трошкови већи од користи (ниски износи накнада, удаљеност од службе, осећај понижења због услова да се прво ослони на рођаке...); 3) неподношење захтева услед „сопственог избора“ (понижавајући процес, обавеза учешћа у политикама активације, строги попис имовине...); 4) поднет захтев али неиспуњена права услед административних препрека или дискреционих овлашћења службеника (административне препреке у личним документима за Роме или бескућнике и друго); 5) улога државних службеника и социјалних радника у обесхрабтивању подношења захтева за накнадама и услугама (European Commission, 2015: 6-7). Такође, алтернативни разлози због којих се јавља неискоришћеност накнада и услуга из програма подршке минималном приходу сумирани су и кроз следећих шест ставки: „1) комплексност система; 2) субјективно мишљење људи да им нису потребне; 3) дискрециона природа бенефиција; 4) страх од стигматизације; 5) слабо администрирање шеме; 6) недостатак довољно социјалних радника да пружи подршку у процесу аплицирања“ (Istituto per la Ricerca Sociale et al., 2011: 51).

Приказане класификације фактора неискоришћености накнада и услуга из програма подршке минималном приходу могу се сумирати на три веће целине у односу на то са ког нивоа доминантно произлази неискоришћеност ових права: нивоа дизајна шеме програма, нивоа социјалне службе и нивоа корисника. Упркос томе што упоредо могу постојати узроци са више нивоа (Слика 2), сваки појединачно се мора узети у обзир у разматрању утицаја који има на горенаведене форме неискоришћености програма подршке минималном приходу. Скорија истраживања на нивоу Европске уније

систематизовала су факторе ризика на сваком појединачном нивоу који могу утицати на појаву неискоришћености.

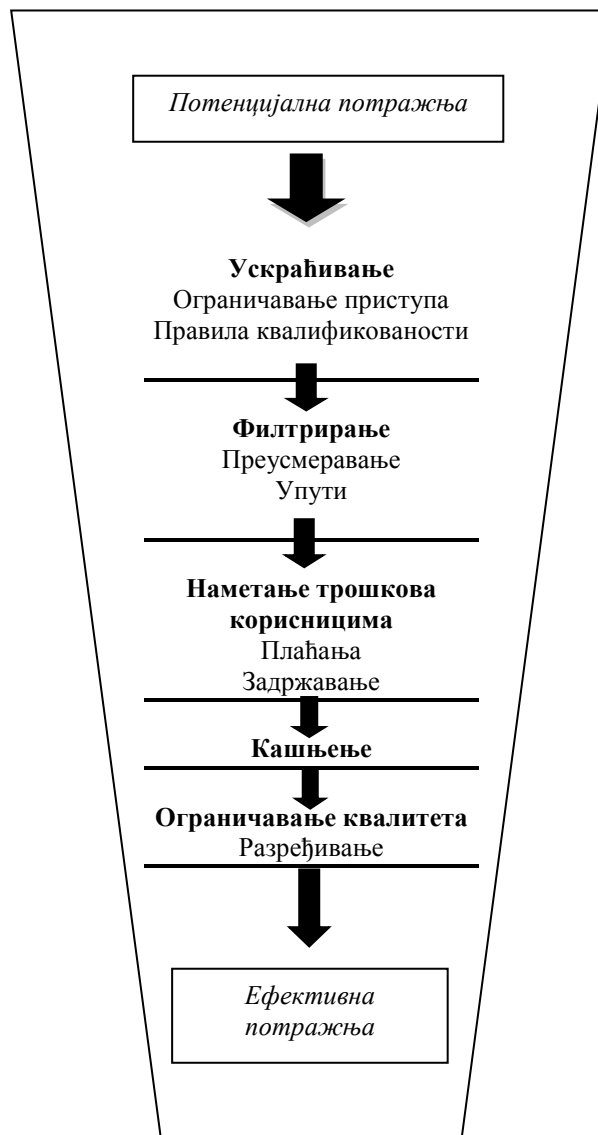
Са аспекта фактора на нивоу дизајна програма подршке минималном приходу најчешће се наводе „комплексност шеме подршке, услови подобности који стигматизују кориснике, промена услова подобности у програмима – нестабилност шеме“ (Eurofound, 2015: 25). У вези ограничавајућих услова подобности, треба напоменути и још једну институционалну баријеру – све већа појава условљавања и санкција у дизајнирању програма (Frazer, Marlier, 2016), што може имати негативан утицај на повећан ризик од неискоришћености програма услед фактора на нивоу корисника.



Слика 2. Интерактивни модел утицаја на појаву неискоришћености социјалних бенефиција

Извор: Van Oorschot, 2002: 185.

Смањивање потражње за ограниченим накнадама и услугама или како Пол Спикер (2014) назива овај процес – процес рационализације, указује на узорке на нивоу дизајна програма и администрирања програма које доприносе томе да мањи број особа аплицира за права у односу на укупан број особа сиромашних и социјално искључених. На Слици 3 су приказани начини сужавања ефективне потражње за накнадама и услугама, од којих је „ускраћивање“ често исход дизајна програма, док су остали процеси углавном зависни од начина имплементације програма у пракси социјалне службе.



Слика 3. Процеси рационализације
Извор: Спикер, 2014: 286.

Са аспекта администрације, односно социјалне службе, у европском контексту чести узроци за неискоришћеност накнада и услуга су: неприступачна и комплексна процедура остваривања права; погрешна процена; претежан фокус на приходима у процени подобности; дуготрајност процеса; мањак особља; недостатак знања и вештина особља (Eurofound, 2015: 25). Службе које обезбеђују благостање функционишу на пет нивоа у распону од креирања политике до њене имплементације, где су најнижа два нивоа (ниво ситуационог рада са проблемима који подразумева професионално учешће стручњака у раду са корисником на проблему и ниво рада са проблемима као захтевима који подразумева јасно дефинисан одговор службе на поднети захтев) (Billis, 1984) релевантна за спровођење програма подршке минималном приходу у социјалним службама. Ова два нивоа функционисања могу бити комплементарна, док су системи социјалне заштите понекад тако дизајнирани на вишим нивоима да свде улогу социјалних служби на административну улогу. То је и у вези са начином на који се пружају услуге у социјалним службама, односно

преовлађујућим приступом у пракси рада стручних радника са сиромашним и социјално искљученим корисницима (Табела 14). Стога, „улога социјалних радника који практикују антипотчињавајући приступ је да кроз партнерство са корисником дефинишу проблем, укључе корисника у процес доношења одлука и кроз професионално учешће користе различите системе и институције у циљу отклањања узрока сиромаштва и унапређења положаја корисника“ (Михајловић Бабић, 2017: 157).

Табела 14. Компаративни теоријски и организациони принципи традиционалне и антипотчињавајуће социјалне службе за сиромашне

Подручје	Традиционални приступ	Антипотчињавајући приступ
Методологија	Индивидуални и породични ниво	Вишеметодски приступ: појединац, породица, група, заједница, политички
Дефиниција проблема	Дефинисано услугом	Дефинисано од стране клијента
Перцепција клијента	Корисник услуга има минимални утицај на услугу	Активни партнер ангажован у критичком дијалогу са службом кроз активну партиципацију у процесу доношења одлука на индивидуалном и организационом нивоу
Теоријски приступ сиромаштву	Индивидуалне, бихејвиоралне и културне теорије	Контекстуалне теорије
Перцепција радника	Истицање професионалних граница	Нагласак на професионално учешће
Идентитет услуге	Професионални	Етички
Професионални статус радника	Низак статус у поређењу са клиничком специјализацијом	Јединствен и високи статус
Тип организационог учења	Top-down учење. Супервизија и тренинг од стране супервизора и стручњака	Хоризонтално рефлексивно учење у партнерству са клијентом

Извор: Strier, Binyamin, 2010: 1921.

С обзиром на то да смо на почетку поглавља одредили програме подршке као субјективно право које се може остварити тек након формалног подношења захтева надлежној служби, процес подношења захтева има пресудну улогу у иницијалном приступању основном програму социјалне помоћи, а тиме и другим програмима подршке за смањење сиромаштва и социјалног искључивања, као и преференцијалном приступу додатним правима, субвенцијама и услугама. Кер (Kerr, 1983) дефинише модел серије „прагова“ који утичу на корисника и то да ли ће захтев бити поднет:

1. „Људи морају осећати постојање неке потребе или бар морају желети да поседују оно што им се нуди;
1. Морају да утврде да нека услуга постоји. [...];
2. Морају да знају да постоји вероватноћа добијања услуге. [...];
3. Морају да сматрају да је накнада вредна подношења захтева. На то углавном утиче висина накнаде, али постоје и скривени трошкови – попут проблема одласка до социјалне службе или лекара, као и вероватног трајања поступка подношења захтева;
4. Постоје уверења и осећања потенцијалног корисника: мање је вероватно да ће неко ко сматра да су накнаде деградирајуће пре поднети захтев него неко ко сматра да на њих има право;
5. Важно је да људи препознају своју ситуацију као стабилну. [...] Да неко стање потраје или оно већ траје дуже [...]“ (Спикер, 2014: 305-306).

Са аспекта фактора на нивоу корисника који могу утицати на неискоришћеност програма подршке минималном приходу издвајају се: недостатак информација о постојању накнада и услуга, као и о томе да потенцијални корисник испуњава услове; недостатак информација о процесу подношења захтева; осећај стигме, процена да су трошкови подношења захтева већи него користи; принципијелно одбијање коришћења програма (Eurofound, 2015: 25). Пол Спикер сматра да се трошкови поношења захтева, који за потенцијалног корисника могу бити материјални и нематеријални, морају анализирати у односу на користи, иако их није лако препознати као што је случај код остварене користи од примања накнада и услуга. Он најпре диференцира трошкове приступа који могу бити присутни у препрекама за приступ службама (потребне консултације, утрошак времена на долазак до служби и слично), затим трошкове употребе програма (као последице коришћења програма које ограничавају слободу корисника и подразумевају прилагођавање начину живота корисника система заштите), потом стигму и губитак статуса, и на крају трошкове изласка из система социјалне заштите где се тешко прекида са замкама незапослености и сиромаштва (Спикер, 2014, 308-309). Као баријере на нивоу индивиуе могу се још споменути, поред вишеструко пута помињане стигме коју корисник осећа, и осећај срамоте као психолошка баријера, као и губитак приватности (Frazer, Marlier, 2016).

Као што је истакнуто на почетку поднаслова, подаци о проценту неискоришћености програма подршке минималном приходу су ограничени, а тиме и прецизни подаци о могућим узроцима ове појаве. Грубе процене неискоришћености програма од почетка миленијума у државама Европске уније дате су у Табели 15. Сматра се да су у Белгији њихове *мејнстрим* студије налазиле узроке неискоришћености у понашању потенцијалног корисника, док се све више инсистира на постојању и следећих фактора: нетранспарентност програма, пасивни однос социјалне службе или однос без поштовања према кориснику, низак износ накнаде, временска ограничења накнаде и друго (Schepers, Nicaise, 2016). Истраживање у Пољској је указало на недовољно активан однос социјалних радника, мањак запослених у социјалној служби и опредељеност социјалних радника за бављење програмима подршке као административним питањем, као и да особе које раде са корисницима понекад немају довољно стручних компетенција (Торињска, 2016). Поред препрека у бирократији, у Португалији се показало да постоји потреба за индивидуализованијим приступом сваком кориснику јер су се појавиле препреке у томе да стручни језик којим се служе стручни радници у социјалним службама није увек пријемчив свим групама које припадају корисничкој популацији (Santos, 2014). Међутим, установљено је и да нису исти проценти неискоришћености за различите програме. Тако је на пример у Француској забележено 33% за основни RSA, док је неискоришћеност била чак 68% за RSA који је везан за активацију у 2011. години (Crepaldi *et al.*, 2017). Истраживања у Бугарској су показала исту ситуацију - док је проценат неискоришћености социјалне помоћи био 60%, неискоришћеност програма дечијих додатака је била 39% (Tasseva, 2012), што може указивати на то да породице са децом у већем проценту искоришћавају доступна права. Слично је широм Европске уније, тако да је у Чешкој неискоришћеност дечијих додатака 36,1%, а неискоришћеност накнаде за становање је 89,6% (Jahoda, Godárová, 2013). У два државама у којима се континуирано прати неискоришћеност у протеклој деценији, у Немачкој је неискоришћеност новчаних накнада скоро увек између једне трећине и две петине (Hanesch, 2016), као и око трећине у Уједињеном Краљевству (Bradshaw, Bennett, 2016). У неким државама, нажалост, истраживања на ову тему не постоје, док у другим нису скоријег датума.

Табела 15. Процене неискоришћености новчаних накнада у оквиру шема подршке минималном приходу у државама чланицама Европске уније од 2000. године

Држава	Новчана накнада	Опсег неискоришћености бенефиције	Извор
Аустрија	Подршка приходу (<i>Subsistence support</i>)	49% - 62%	Fuchs, 2007
Белгија	Гарантовани приход (<i>Guaranteed income</i>)	57% - 76%	Bouckaert and Schokkaert, 2011
Бугарска	Гарантовани минимални приход (<i>Guaranteed minimum income</i>)	41,1%-68,1%	Tasseva, 2012
Чешка	Социјална помоћ (<i>Material need benefit</i>)	72%	Horáková <i>et al.</i> , 2013
Финска	Социјална помоћ (<i>Social assistance</i>)	54,9%	Kuivalainen, 2010
Француска	Солидарни приход за активацију (<i>Active solidarity income</i>)	64%	Domingo, Pucci, 2014
Немачка	Социјална помоћ (<i>Social assistance</i>)	33,8% - 43%	Bruckmeier <i>et al.</i> , 2013
Мађарска	Социјална помоћ (<i>Regular social assistance</i>)	43% - 45%	Firle, Szabó, 2007
Ирска	Подршка приходу породице (<i>Family income supplement</i>)	70% - 80%	Callan and Keane, 2008
Луксембург	Минимални гарантовани приход (<i>Minimum guaranteed income</i>)	59% - 71%	Amétépé, 2012
Холандија	Подршка минималном приходу (<i>Supplementary minimum income</i>)	68%	Wildeboer Schut, Hoff, 2007
Португал	Минимални гарантовани приход (<i>Minimum guaranteed income</i>)	72%	Rodrigues, 2008
Словачка	Социјална помоћ (<i>Benefit in Material Need</i>)	79%	World Bank, 2011
Уједињено Краљевство	Подршка запосленим родитељима са ниским примањима (<i>Child Tax Credit and Working Tax Credit</i>)	13% - 18%	HM Revenue & Customs, 2014

Извор: Eurofound, 2015: 12-13 (модификовано).

Групе у већем ризику од неискоришћености програма подршке минималном приходу су: особе женског пола, домаћинства у којима живе само брачни партнери, особе са ниским образовним квалификацијама, мигранти и особе које живе у руралним областима (Frazer, Marlier, 2009). У Белгији је већи ризик за парове без деце, док је у Белгији и Француској забележена већа неискоришћеност програма код највулнерабилније популације међу сиромашнима (Frazer, Marlier, 2016). Истраживања неискоришћености социјалне помоћи у Аустрији су показала да се неискоришћеност накнада у услуга повећава како се повећава јаз сиромаштва (Fink, 2016), што су показала и истраживања у Бугарској (Tesliuc *et al.*, 2014). Бескућници су нарочито угрожени у Чешкој, било из разлога непоседовања компетенција за процедуру остваривања права или због неспремности социјалне службе да се додатно ангажује јер се ова популација суочава са великим административним препрекама (Sirovátka, Jahoda, 2016). Посебна студија је указала на велику неискоришћеност програма од стране бескућника у неколико држава чланица Европске уније, у којима су организације цивилног друштва омогућиле прикупљање података, а у Румунији је тај проценат неискоришћености највећи и износи скоро 97% (Boccadoro, 2014).

Нарочито зато што су програми подршке минималном приходу последња мрежа институционализоване сигурности у свим државама чланицама Европске уније, као и због тога што је значајном проценту особа које испуњавају услове ускраћен приступ овим програмима, проблем неискоришћености програма подршке је темељно питање остваривања социјалних права. С обзиром на то да се јавља најчешће код највулнерабилнијих група у популацији сиромашних и социјално искључених, „ово оставља неке од најугроженијих чланова друштва у некој врсти легалне нижије земље, да раде на паралелним и илегалним тржиштима рада, или их оставља на бригу добротворним удружењима“ (Peña-Casas, Bouget, 2013: 140).

4.2.3. Повезаност програма подршке минималном приходу са инклузивним тржиштима рада и квалитетним услугама

Ефекти програма подршке минималном приходу у Европској унији, поред анализе основних карактеристика програма, морају бити размотрени у односу на то на који начин и са којим ефектима су повезани са укључивањем на тржиште рада и са пружањем квалитетних услуга корисницима програма. Оквир за анализу ових аспеката ефеката програма подршке поставила је „Препорука о активној инклузији“ из 2008. године, која управо укључивање на тржиште рада, квалитетне услуге и подршку минималном приходу сматра основним компонентама „активне инклузије“ (European Commission, 2008).

Концепт „активне инклузије“ препознат је и дефинисан на нивоу Европске уније почетком деведесетих година у препоруци Савета (Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, 1992), док је актуелно тумачење након више од две деценије, на крају последње економске кризе, подразумевало да „креатори политике треба да *активирају* своје грађане (тј. укључити све у рад, оне који могу да раде), као и њихове националне системе социјалног осигурања (тј. уклонити све подстицаје за економску неактивност)“ (Weishaupt, 2013: 190). С обзиром на то да је основно полазиште о начину борбе против сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији дефинисано у „Европској платформи за борбу против сиромаштва и социјалног искључивања“ 2010 године, где се запошљавање сматра „најсигурнијим путем изласка из сиромаштва за оне који су радно способни“ (Европска комисија, 2010: 7), у свим државама чланицама Европске уније активна политика тржишта рада је у уској вези са програмима подршке минималном приходу. Ови програми активне политике тржишта рада чине уједно пакет услуга који се нуди корисницима новчаних накнада из програма подршке приходу. Постоје два начина на које су програми активне политике тржишта рада и програми подршке минималном приходу повезани:

- „учешће у активним политикама тржишта рада као услов за континуирано примање подршке минималном приходу (и, као последица тога, повећано условљавање и употреба санкција);
- регистрација код јавних служби за запошљавање и/или потписивање уговора о интеграцији“ (Frazer, Marlier, 2016: 29).

Питање санкција је врло контроверзно у европској пракси, поготово јер су програми подршке минималном приходу „последња мрежа сигурности у систему социјалне заштите“ (Peña-Casas, Bouget, 2013: 140). Санкције за неиспуњавање могу бити врло строге и постоје у свим државама чланицама. Најчешће су такве да потенцијалном

кориснику аутоматски онемогуће приступ програму, као и да му након што се укључи у програм, привремено или трајно укину право на накнаде и услуге (Crepaldi *et al.*, 2017).

Пошто су програми активације саставни део програма подршке минималном приходу у свим државама Европске уније и у свакој постоје санкције за одбијање учешћа у програмима активације, намеће се закључак да је овај приступ карактеристичан за све режиме држава благостања (Табела 16). Међутим, често им се приписују различити модалитети стратегије активирања, као и за свих пет група из класификације различитих шема програма подршке минималном приходу од Фрејзера и Марлиера (2016).

Табела 16. Међуповезаност програма активације са програмима подршке минималном приходу

Држава/ карактеристике програма	Назив програма активације на тржиште рада	Учешће у активационим мерама као услов за новчане накнаде из програма активације	Учешће у активационим мерама као услов за приступ програмима помоћи сиромашнима
Уједињено Краљевство	Накнада за тражиоце посла (<i>Job seeker's allowance</i>) Накнада за запошљавање и подршку (<i>Employment and support allowance</i>)	Да, условљеност на више нивоа са различитим степеном санкције	Да, програм JSA управо чини саставни део шеме програма подршке минималном приходу
Немачка	Подршка основном приходу за тражиоце посла (<i>Basic income support for job seekers</i>)	Да, условљеност бројем прекршаја са различитим степеном санкције	Да, програм управо чини једну од категоријалних шема из програма подршке минималном приходу
Данска	Социјална помоћ	Да, условљеност бројем прекршаја са различитом врстом санкције	Да, програм социјалне помоћи садржи активационе мере

Извор: Михајловић Бабић, 2018б: 68.

Садржај и начин имплементације активних политика тржишта рада у контексту њихове примене у оквиру програма подршке минималном приходу је разноврсан у европској пракси. У Аустрији, у којој су регионални и локални ниво задужени за спровођење програма, постоји подела између ова два нивоа власти, као и сарадња у вези спровођења програма активације за кориснике програма подршке. Подаци показују да је 2012. године 36% корисника социјалне помоћи било укључено у мере активације, док се за оне који одбију учешће у овим мерама примењују санкције које варирају у зависности од прописа у конкретној федералној провинцији, али углавном подразумевају смањење износа новчане накнаде кориснику (Riesenfelder *et al.*, 2014). Потписивање интеграционог уговора са интеграционим планом за кориснике програма подршке приходу је обавеза у Немачкој, за чије неиспуњавање се примењују различите санкције (Табела 16). Изузеће из обавезе учешћа у активационим програмима је могуће само ако корисник брине о детету испод три године старости или ако се стара о сродницима (Crepaldi *et al.*, 2017). Службе за запошљавање су надлежне за примену широког спектра мера интеграције на тржиште рада које су прописане законом који одређује услове за приступ подршци за тражиоце запослења и за учешће у интеграционим мерама (*Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende*), док је други сет генералних стандарда о промоцији запошљавања и

услуга за унапређење запошљавања дат у другом законском акту (*Sozialgesetzbuch - Drittes Buch - Arbeitsförderung (SGB III)*). Евалуација ових мера активације је показала да се ефективност разликује у односу на групу корисника, као и у односу на то који тип мере се примењује, тако да су бољи ефекти забележени код подршке samozapošljavanju, док праксе имају ниску ефективност (Heyer, 2014).

Финско искуство примене програма активације указује на то да 30% корисника новчане социјалне помоћи дугорочно прима овај вид подршке приходу, што указује на смањену ефективност програма активације за ову популацију, као и на то да се не може јасно утврдити број особа које су укључене у програме активације, а који су корисници социјалне помоћи, јер се фински систем подршке минималном приходу заснива на више категоријалних програма од којих корисници неколико њих користе интеграционе мере на тржишту рада (Kangas, Kalliomaa-Puha, 2016). Карактеристика шведских програма за активацију на тржишту рада је да постоје паралелни програми. Неки су од стране националног нивоа, а друге креира локална самоуправа. Забрана да локалне самоуправе захтевају од корисника социјалне помоћи да се укључе у неплаћени рад у Шведској, показала је да су локални програми интеграције мање ефективни од државних програма, док спровођење интеграционих мера на тржиште рада подразумева координацију између локалних, окружних и националних институција и организација (Nelson, Fritzell, 2016).

Условљавање учешћем у мерама активације за приступ програмима подршке минималном приходу у Уједињеном Краљевству се последњих година проширује и на једнородитељске породице и партнерске заједнице без деце. Општине могу увести додатне услове условљавања оних који желе да добијају накнаду за становање која је у надлежности локалног нивоа власти, што за исход има мултипликовање различитих услова које корисник мора да испуни да би добијао новчане накнаде (Bradshaw, Bennett, 2016). Варијетети санкција постоје у односу на обим непридржавања уговора о интеграцији (Табела 16). Занимљиво је да упркос томе што постоје санкције, углавном није проучавано у ком обиму се оне користе и какви су ефекти њихове примене. Такав је случај у Ирској, у којој је накнада за тражиоце посла основни програм који садржи активационе мере и на који се односи примена ових санкција (Daly, 2016). Разлика санкционисања у Ирској у односу на Уједињено Краљевство је та што је систем програма подршке минималном приходу у Ирској састављен од мреже независних категоријалних програма који могу али и не морају да се преклапају, док у Уједињеном Краљевству постоји основни програм подршке и низ других категоријалних програма који су са њим у каузалној и условљавајућој релацији.

Сумирајући све горенаведено, Фрејзер и Марлиер наводе да ограничени ефекти инклузије на тржиште рада корисника програма подршке минималном приходу у Европи могу бити производ неколико основних препрека:

- „недостатка капацитета, обуке и ресурса у јавним службама за запошљавање (нпр. Кипар, Грчка, Шпанија, Литванија, Португалија, Румунија, Србија);
- недовољне потрошње и/или недостатак довољног опсега мера активне политике тржишта рада (нпр. Чешка, Немачка, Естонија, Шпанија, Литванија, Летонија, Португалија);
- недостатак координације/сарадње између служби и недостатак приступа 'све на једном месту' за развој индивидуално прилагођених програма интеграције (нпр. Бугарска, Немачка, Грчка, Шпанија, Италија, Литванија, Португалија, Румунија, Србија);

- већи приоритет од стране активне политике тржишта рада за младе људе и особе са вишим образовним квалификацијама него за примаоце минималног прихода (Хрватска, Македонија, Норвешка, Румунија, Србија)“ (Frazer, Marlier, 2016: 28).

Други стуб активне инклузије представља пружање социјалних услуга корисницима подршке минималном приходу. Ове социјалне услуге могу бити повезане са интеграцијом на тржишту рада, али су често доста шире конципиране. Преовлађујући став последњих година је да су државе чланице Европске уније највише развиле и унапредиле услуге које се тичу поновног укључивања на тржиште рада насупрот онима које имају за циљ социјално укључивање у ширем смислу (Marchal, Van Mechelen, 2014). Показало се да услуге активације на тржиште рада нису довољне без комбинације са ширим спектром других социјалних услуга (Bouget *et al.*, 2015), као и то да већина држава нема јаку ефективност, нити јаку интегрисаност социјалних услуга и услуга за запошљавање (Scharle *et al.*, 2018).

Социјалне услуге у европском контексту, које имају функцију социјалне интеграције и функцију обезбеђивања неге и подршке, поред још неколико заједничких функција ка којима су усмерене, поседују следеће заједничке карактеристике:

- могу да их пружају разноврсни актери, државне установе и организације, профитне организације и непрофитни цивилни сектор;
- могу се организовати као део социјалне заштите или као део неких других система у друштву, као што су здравство и образовање;
- њихово конципирање може значајно да се разликује у државама јер се оне фокусирају на различити број и категорију људи;
- место пружања услуге може да варира и може бити у дому корисника, у дневним центрима и у резиденцијалним установама;
- услуге најчешће пружају социјални радници и сродне професије, уз значајну улогу волонтера (Munday, 2003).

Одређени аутори су мапирали различите моделе држава, на основу тога како се пружају социјалне услуге. Аутори су диференцирали „скандинавски модел“ у коме су услуге универзалније у односу на друге моделе, а главну улогу за њихово спровођење има држава, док је невладин сектор маргиналан. Потом, модел заснован на „породичној заштити“ код медитеранских држава у којима су слабо развијене државне социјалне услуге, затим „Бевериџов модел“ у коме се држава најчешће повлачи из пружања услуга или ограничава на само најугроженије категорије становништва, док све више преовладавају профитни пружаоци услуга. На крају, „модел заснован на супсидијарности“ који обухвата државе централне Европе и неке које припадају Скандинавији, у којима је подједнако значајна улога невладиних организација, државе и породице (Anttonen, Sipilä, 1996).

Последњи извештаји широм Европске уније потврђују тезу о проблемима у приступу социјалним услугама. Оцењено је да у Аустрији постоји врло велика варијација на нивоу региона у пружању додатних услуга корисницима програма подршке минималном приходу, као и да је континуирано пружање ових услуга пред изазовом јер их најчешће спроводи цивилни сектор, иако могу бити врло иновативне (услуге за бескућнике, психосоцијалне услуге, програми запошљавања на „другом тржишту рада“) (Fink, 2016). Горенаведени закони у Немачкој који уређују интеграционе мере на тржишту рада, такође уређују и опсег и начин пружања социјалних услуга које би

требале да буду тако конципирани да се заснивају на индивидуалном раду са сваким корисником у односу на његове специфичне потребе. Као и у случају Аустрије, у Немачкој су забележене велике варијације у обиму и доступности ових услуга јер су за њих задужене општине, иако су оне заиста разноврсне (брига о деци, саветовање о дуговима, психосоцијално саветовање и друго) и често их спроводе цивилни сектор, профитни сектор или цркве (Hanesch, 2016).

У Шведској је као основни проблем истакнута координација између различитих нивоа власти код политика интеграције на тржишту рада, али и код пружања социјалних услуга. Постоји опредељеност ка развијању споразума и смерница о координацији између различитих нивоа који су задужени за финансирање и пружање социјалних услуга, док је највећи степен уређености координације (око 20%) писане сарадње у области пружања услуга везаних за интеграцију на тржиште рада између локалних центара за социјални рад и служби за запошљавање, док само 13% општина има такве аранжмане са окрузима који су задужени за услуге примарне здравствене заштите (Nelson, Fritzell, 2016). У Уједињеном Краљевству постоји слаба повезаност са социјалним услугама за кориснике мера политике активације јер не постоје директне везе између услуга у области запошљавања и социјалних услуга, односно претпостављени аутоматизам повезивања корисника програма активације, тиме и корисника социјалне помоћи, са другим доступним социјалним услугама (Bradshaw, Bennett, 2016). Аутоматизам повезивања корисника новчане социјалне помоћи са другим социјалним услугама из области образовања и становања не постоји ни у Ирској, док је свакако присутан за услуге из области запошљавања (Daly, 2016).

Чини се да је у савременом контексту немогуће разматрати праксу социјалних услуга у оквиру унапред одређених модела јер је област пружања социјалних услуга врло променљива и изложена утицајима унутрашњих и спољашњих економских, политичких и демографских процеса. Поред тога што социјалне услуге могу бити усмерене ка различитим групама, Дени Буже (Denis Bouget) и сарадници (2015) у оквиру широке групе која обухвата појединце и породице са ниским приходима издваја неколико модалитета социјалних услуга у европској пракси. У области бриге и старања о деци, јавља се изузеће од плаћања за услуге бриге о деци (Аустрија), ослобађање од трошкова плаћања јавних вртића (Француска, Ирска и друге), као и друге погодности за коришћење услуга намењених породицама са децом. У области подршке запошљавању, корисник се најчешће ослобађа трошкова или се трошкови умањују за коришћење здравствених, образовних, стамбених и локалних комуналних и транспортних услуга. У области становања, поред новчаних накнада нуди се широк спектар услуга (на пример специјализоване услуге за бескућнике у Аустрији), док поред свега наведеног, присутне су и услуге подршке и саветовања у низу држава Европске уније (Bouget *et al.*, 2015).

Уколико посматрамо исходе ових социјалних услуга, забележена је значајна разлика у обиму и доступности социјалних услуга када државе спроводе програме и мере које се прописују и финансирају на регионалном и оних које се прописују и финансирају на локалном нивоу. Истакнуте су две основне препреке које онемогућавају приступ и коришћење социјалних услуга од стране корисника програма подршке минималном приходу у Европској унији: слаба координација (која може да укључује недостатак сарадње између различитих нивоа управљања, нема интегралног планирања социјалних услуга и друго) и недостатак капацитета и ресурса (оличеног у неједнаком квалитету и доступности социјалних услуга, мањак стручног особља и друго) (Frazer, Marlier, 2016).

4.2.4. Ефективност програма подршке минималном приходу

Усвајање стратегије „Европа 2020“ и њеног циља смањења броја особа у сиромаштву за 20 милиона до 2020. године на почетку примене стратегије пропраћен је великим оптимизмом. У протеклом периоду се показало да је Европска унија још увек удаљена од остваривања овог циља (Слика 1, Поглавље III) упркос напорима да координише и усмерава реформу националних програма социјалне заштите.

Иако све државе одређују национално специфичне линије сиромаштва и на основу њих процењују учинке програма подршке минималном приходу, индикатор ризика од сиромаштва, као индикатор који омогућује поређење на нивоу Европске уније због свог монетарног карактера, најчешће се користи у компаративној анализи исхода програма подршке минималном приходу. Узимајући у обзир овај индикатор, али и утицај социјалних трансфера на смањење сиромаштва, стопа ризика од сиромаштва је на половини периода примене стратегије „Европа 2020“ стагнирала у односу на почетни период примене (Crepaldi *et al.*, 2017). Потоњи податак показује да се смањила ефективност социјалних трансфера у редукцији финансијског сиромаштва у посматраном периоду.

До истих закључака се може доћи уколико се узму у разматрање и последњи доступни подаци Евростата, где се проценат ефективности социјалних трансфера (искључујући пензије) на смањење стопе ризика од сиромаштва у већини држава Европске уније континуирано смањује. Само је у четири државе повећан утицај социјалних трансфера 2017. године у односу на 2010. годину, Грчка, Кипар и Пољска које су бележиле врло ниске стопе ефективности, као и Финска у групи држава са вишим процентом ефективности (Табела 17). Поред главног тренда опадања ефективности социјалних трансфера у свим осталим државама, важно је истаћи податак да се најбоље остварени резултати налазе само на око 50% ефективности одређених трансфера за смањење сиромаштва (Eurostat, 2019a), те можемо закључити да и најуспешнији програми остварују само делимичан учинак. Међу државама које имају најбољи учинак су Финска и Ирска. У Финској је тренд смањивања ефективности социјалних трансфера забележен још од деведесетих година прошлог века, да би садашњи подаци показали да ефективност социјалних трансфера на смањење сиромаштва за кориснике социјалне помоћи износи 67% ако се праг сиромаштва постави на 40% медијане, а само 16% уколико се постави на 60% медијане прихода домаћинства (Kangas, Kalliomaa-Puha, 2016). Тренд унапређивања ефективности социјалних трансфера почетком двехиљадитих у Ирској се мења након економске кризе, при чему се постављају важна питања унапређења адекватности нивоа накнада и јачи фокус програма на сиромашне породице са децом (Daly, 2016).

Са друге стране, најмању ефективност социјалних трансфера у 2017. години имају Грчка и Румунија. У Румунији је таргетираност популације добро оцењена, али утицај трансфера на ову популацију у сиромаштву није. Он се континуирано смањује, при чему су деца највише угрожена (Pop, 2016). Разматрајући капацитете програма у Грчкој да смање сиромаштво, Светска банка је оценила да програми подршке минималном приходу у овој држави могу дати ограничен ефекат и то искључиво у смањењу екстремног јаза сиромаштва за трећину након социјалних трансфера (World Bank, 2015).

Табела 17. Утицај социјалних трансфера (без пензија) на смањење сиромаштва у Европској унији, 2010. и 2017. година

	Утицај социјалних трансфера на смањење стопе ризика од сиромаштва (у %)	
	2010	2017
ЕУ 28	36,78	33,98
Белгија	45,32	39,54
Бугарска	23,62	19,86
Чешка	50,28	42,41
Данска	54,30	50,99
Немачка	35,54	33,20
Естонија	36,55	27,34
Ирска	61,90	52,58
Грчка	15,55	15,83
Шпанија	28,13	23,94
Француска	46,59	44,81
Хрватска	31,33	24,81
Италија	21,10	19,44
Кипар	33,62	35,92
Летонија	26,67	21,91
Литванија	34,50	23,15
Луксембург	50,17	35,52
Мађарска	56,69	46,40
Малта	34,04	29,11
Холандија	51,18	39,73
Аустрија	43,46	42,17
Пољска	27,87	37,50
Португалија	32,20	22,46
Румунија	22,30	16,61
Словенија	47,52	44,58
Словачка	39,39	29,14
Финска	51,48	56,93
Шведска	48,97	46,08
Уједињено Краљевство	44,84	41,78

Извор: Eurostat, 2019a. (модификовано).

С обзиром на то да новчани трансфери адресирају само ону популацију која је најсиромашнија, наведени подаци указали су на то да програми подршке минималном приходу у Европској унији имају претежну улогу у смањењу интензитета, односно дубине сиромаштва. Упркос томе, јаз сиромаштва се продубио од 22,9% у 2010. на 24,1% у 2017. години на нивоу Европске уније, узимајући у обзир праг од 60% медијане прихода (Eurostat, 2019b). У посматраном периоду јаз сиромаштва се продубљивао у већини држава чланица, док ни у једној у којој је дошло до смањења дубине сиромаштва није забележено значајније смањење јаза сиромаштва. Поред продубљивања јаза сиромаштва и дуготрајности сиромаштва, забележен је и раст ризика од сиромаштва за особе које припадају домаћинствима са ниским интензитетом рада половином друге деценије 21. века, као и искључивање младих (Social Protection Committee, 2017).

Када се уврсте и друге компоненте, поред ризика од сиромаштва као индикатора који мери искључиво доходну димензију, кумулативног индикатора ризика од сиромаштва или социјалног искључивања (*AROPE*) додатно се потврђује слаба ефективност програма подршке приходу. Према овом индикатору, сиромашно или социјално искључено је 14% становништва у Чешкој до 41,3% у Бугарској у 2015. години, са тим да је у периоду између 2010. и 2015. године у значајном броју држава дошло до повећања ове стопе (на пример за 8% у Грчкој и за 4,3% на Кипру) (Crepaldi *et al.*, 2017).

Из свега горенаведеног намеће се закључак да ће сиромаштво и социјално искључивање остати приоритет и након завршетка стратегије „Европа 2020“ и других стратешких докумената до 2020. године, док се у протеклој деценији поставило значајно питање: који су фактори утицали на то да проблем сиромаштва и социјалног искључивања буде и даље актуелан? Програми подршке минималном приходу, који су управо намењени испуњавању циља ублажавања сиромаштва и социјалног искључивања показали су ограничену ефективност. Као главни разлози за ограничени утицај програма подршке минималном приходу на смањење сиромаштва у државама Европске уније аутори наводе: „ниже нивое накнада од *AROPE* прага [...]; нивое накнада који су испод 'апсолутне' линије сиромаштва или 40% медијане прихода [...]; нивое накнада који су знатно нижи од нето минималне зараде [...]; нивое накнада који не могу у довољној мери узети у обзир трошкове становања [...]; постојање високог нивоа неискоришћености [...]; мали проценат БДП-а који се троши на накнаде [...]" (Frazer, Marlier, 2016: 27). Европска перспектива је пружила основне налазе о трендовима и могућим разлозима смањене ефективности програма, међутим пошто су програми подршке минималном приходу врло комплексни и национално специфични, питање фактора који утичу на ефективност ових програма мора бити испитано у националном контексту и на националном нивоу.

V ДЕО: БОРБА ПРОТИВ СИРОМАШТВА И СОЦИЈАЛНОГ ИСКЉУЧИВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ОД 2000. ГОДИНЕ

У овом поглављу анализира се национални контекст развоја односа према концепту сиромаштва и повезаним концептима кроз развој јавних политика, програми и инструменти социјалне политике за смањење сиромаштва и социјалних неједнакости у историјској перспективи у Републици Србији, са посебним фокусом на последње две деценије. У почетном делу поглавља разматрају се однос према социјалним неједнакостима у периоду од Другог светског рата до 1989. године, показатељи социјалних неједнакости и програми усмерени ка смањењу социјалних неједнакости из овог периода. Затим се анализира садржина основних стратешких докумената од 2000. године на националном нивоу, у којима је представљено дефинисање сиромаштва и социјалног искључивања, стање и циљеви у овој области. На основу анализе ових стратешких докумената, испитује се однос према сиромаштву и социјалном искључивању у националном контексту, потенцијални заокрети државног сектора у односу према овим проблемима, као и унутрашњи и спољашњи фактори који су могли да утичу на реформе социјалне политике, односно реформе програма социјалне заштите који су у фокусу овог рада. У наредном сегменту поглавља представљају се основни нормативни аспекти реформе програма усмерених ка популацији у сиромаштву и социјалном искључивању у контексту успостављања институционализованог процеса спровођења постављених циљева и активности из стратешких и нормативних докумената. Образлаже се улога државног сектора која произлази из институционалне расподеле надлежности у овој области, док су у фокусу и други сектори социјалне сигурности, посебно цивилни. Анализира се природа односа државе према другим секторима у сарадњи са циљевима смањења сиромаштва кроз одређивање њиховог међусобног односа у којем други сектори делују замењујуће, допуњујуће или паралелно са надлежношћу државе у смањењу сиромаштва и социјалног искључивања. На крају, представљају се основни трендови сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији од 2000. године, са фокусом на посебно рањиве групе у популацији сиромашних и социјално искључених.

5.1. Основе развоја политика у области сиромаштва и социјалних неједнакости у Републици Србији до 2000. године

Однос према сиромаштву и социјалним неједнакостима након Другог светског рата у Републици Србији био је условљен преовлађујућом идеолошком концепцијом, политичким и економским уређењем друштва. Социјалистичко уређење друштва на основама марксистичке теорије подразумевало је да се друштвена расподела врши према резултатима рада, као и да мора да постоји фонд за „старање о сиротињи“ (Маркс, Енгелс, 1950: 15-16), чиме марксисти не занемарују могућност постојања сиромаштва оних који не остварују користи из расподеле на основу рада у социјалистичком друштву. Марксистичка теорија је сматрала да су нека друштва напреднија у смањивању неједнакости, као и да су капиталистичка друштва склона одржавању сиромаштва као начина дисциплиновања грађана и одржавању незапослености као неопходног подстицаја да се смање зараде, а социјални рад и други системи друштва у капитализму имају улогу да што више „комодификују“ кориснике (Fitzpatrick, 2011). Социјализам је због тога представљао алтернативу, између осталог у „манифестацијама неједнакости“ у односу на капиталистички систем (Берковић, 1986).

Постојање својеврсног социјалистичког принципа дистрибуције „свакоме према потребама“ у друштву у коме нема незадовољених потреба (Carens, 2003), као и доктрине економско-социјалног аутоматизма у социјалистичким земљама у Европи све до краја осамдесетих година (Кочовић, 2007), имали су пресудан утицај на разматрање појма сиромаштва и неједнакости уопште, као и на перципирање улоге државе у промовисању веће једнакости у социјалистичким друштвима. Улога државе, као носиоца активности обезбеђивања веће егалитаризације се мењала од краја Другог светског рата до деведесетих година и почетка постсоцијалистичке трансформације. Та промена огледала се у томе што је у почетној фази административног социјализма етатизам био доминантан и у области социјалне заштите, преко самоуправног социјализма када се активности децентрализују на ниво предузећа, до формулисања *ad hoc* мера социјалне политике као одговор на политичку, економску и социјалну кризу почетком деведесетих година.

Многи аутори се слажу у оцени да се питање сиромаштва и социјалних неједнакости није довољно разматрало у социјалистичком друштвеном уређењу, упркос томе што је неједнакост била заступљена у одређеној мери (Берковић, 1986; Кочовић, 2002), као што их је и већина југословенских теоретичара анализирао са становишта марксистичке теорије (Зеленовић Лакићевић, 1987). Сматра се да је у првом периоду развоја државе социјална политика била занемарена, као и да је интересовању за њу допринео „завршетак периода изградње у којем је све било подређено циљевима и задацима економског развоја“ (Чекеревац, 2006: 165). „Прва систематска истраживања о друштвеној стратификацији и покретљивости, квалитету и начину живота друштвених група, догодила су се тек осамдесетих година када је дубока и дуготрајна криза друштва већ попримила аномијска обележја“ (Мијановић, 1998: 213-214). До тада, разматрање питања неједнакости долазило је најчешће са федералног нивоа, у саопштењима, писмима, седницама централних органа власти и председника, са почетним фокусом на питања неједнакости међу запосленима у односу на разлике у висинама зарада. Комунистичка партија је одбацивала могућност постојања сиромаштва и незапослености у социјалистичком друштву, док је у процесу креирања социјалне политике забележен амбивалентан однос. Иако је „КПЈ, односно СКЈ, одбацивао социјалну политику сматрајући је буржоаском категоријом, као владајућа партија је идејно-политички и практично усмеравао и изграђивао битна подручја социјалне политике“ (Кочовић, 2002: 140).

У првом периоду развоја социјалистичке државе, који се уобичајено назива фазом административног социјализма, држава преузима кључну улогу у национализацији, експропријацији и расподели имовине додељивајући је онима који је нису поседовали. У области социјалне политике усвојени су темељни закони у области социјалног осигурања, као и што су предузимане хитне мере за одређене категорије популације које су биле погођене ратом (деца без родитељског старања, ратни војни инвалиди и други). Након доношења Устава 1946. године усвојен је „Закон о социјалном осигурању радника, намештеника и службеника“ исте године, као и низ подзаконских аката којима се штите права из радног односа. „Дуални карактер социјалистичког друштва“ (Puljiz, 2004) осликавао се у конструктивном уређивању друштвених односа само за одређене категорије становништва, односно у додељивању права онима који су у радном односу.

„Социјално осигурање је било уређено према начелу 'за више рада и за тежи рад више права из социјалног осигурања'“ (Кочовић, 2002: 144). У области заштите породице и деце, чак и пре доношења Устава, усвојен је правилник којим су регулисани дечији

домови услед великог броја ратне сирочади и „Правилник о додатку на децу“ 1945. године на основу ког су право на овај додатак могли остварити запослени (Вуковић, 2009). Политика подршке породици односила се на запослене, како у погледу обезбеђивања додатних новчаних давања, тако у приступу предшколским установама.

Поред успостављања основа социјалног законодавства и предузимања хитних мера непосредно након завршетка Другог светског рата, уједначавање распона плата међу различитим занимањима била је друга стратегија промовисања једнакости у фази административног социјализма у Федеративној Народној Републици Југославији до средине педесетих година двадесетог века. Исход планског уједначавања зарада запослених је био такав да је у овом периоду разлика између зараде државних службеника и зараде радника у производњи била само 4% (Мулина, Михајловић, 1955). Убрзана индустријализација државе је допринела диференцијацији радних места што се последично није одражавало на разлике у личним приходима запослених. На постављено питање које су границе неједнакости које социјалистичко друштво може да прихвати, засновано на ставу да потпуна једнакост није могућа, Ева Берковић износи став да су „разлике које настају у сфери рада друштвено оправдане под условом да се у процес рада сви радно способни укључују под истим условима“ (Берковић, 1986: 17). Међутим, у нашем друштву у том периоду се настојало да се разлике између оних у радном односу што више смање, док све до 1952. године није било новчаних накнада услед губитка запослења јер је „проблем незапослености био неспојив са социјализмом, па отуда није постојао посебан вид заштите незапослених“ (Вуковић, 2009: 176).

Фаза самоуправног социјализма започиње увођењем радничких савета 1950. године, док се самоуправљање као основни принцип управљања државом од стране радничке класе званично уводи Уставом из 1974. године. Проблем незапослености се званично евидентира од почетка педесетих, бирои су самостално одлучивали о додели новчаних давања, са симболичним обухватом незапослене популације на основу „Уредбе о материјалном обезбеђењу и другим правима радника и службеника који се привремено налазе ван радног односа“ (1952) (Вуковић, 2009). На конгресима Савеза комуниста Југославије и у донетим програмима педесетих година превладавала је „брига за радног човека и његову породицу“, док је део социјалне политике који се односио на социјалну заштиту предвиђао: „помоћ одређеним категоријама лица, а и појединцима, када се због несреће, болести, инвалидности, дефектности, старости и малолетства, због спољних а понекад и унутрашњих узрока, налазе у посебно неповољном положају“ (Кочовић, 2002: 169). Подршка породицама са децом је пренета са нивоа Федерације у надлежност република и покрајина, као и што су „Законом о непосредној дечијој заштити и додатку на децу“ 1967. године права реформисана у правцу утврђивања приходног ценсуза породице и додељивања износа додатка на децу у односу на приходе породице, иако се ово право и даље заснивало на радном статусу родитеља (уз одређене изузетке за једнородитељске породице и радно неспособне) (Вуковић, 2009).

У фази самоуправног социјализма, питање неједнакости у зарадама је и даље било темељно питање неједнакости. За разлику од претходног периода где је држава уређивала разлике у зарадама, у самоуправном периоду се на нивоу предузећа, као основне јединице удруженог рада, одлучивало о распонима зарада запослених. У овом периоду распони између највише и најниже зараде у 85% предузећа су били релативно ниски и исказани су односом 1:4, што показује „тенденцију нивелирања доходака унутар радних организација“ (Берковић, 1986: 48). Док постоје неслагања о томе који однос зарада се може сматрати „ураниловком“ а који однос представља реалан одраз

разлике у резултатима рада (Grbić, 1975), оцењено је да лични доходак „није расподељиван на основу створене добити и стварно уложеног рада, и тиме је постао социјална категорија“ за који су средства „у великом броју радних организација обезбеђивана супротно економским законима и пословној логици“ (Кочовић, 2002: 184).

Са друге стране, поред смањења разлика у зарадама, настојало се да се смање и разлике у становању. „Станови су у првој етапи третирани као инвестиција у друштвени стандард и градили су их друштвено-политичке заједнице, а затим и организације удруженог рада. Касније су станови почели да се сматрају трајним потрошним добрима и грађени су за тржиште“ (Берковић, 1986: 73). Изградња станова финансирала се из доприноса радника и заједничких фондова, док су ефекти ове стамбене политике били ограничени. Са једне стране, истраживања су показала да су се квалитетнији станови додељивали висококвалификованим службеницима (Вујовић, 1972: 62-63), док је са друге стране становништво са нижим степеном образовања и примањима живело у нехигијенским насељима и некомфорним становима (Вујовић, 1984). Истраживања су показала и да су у свим аспектима (брзина решавања стамбеног питања, локација, комфор, станарски статус и друго) висококвалификовани радници остваривали боље бенефиције из радног односа у односу су нижеквалификована занимања (Зеленовић Лакићевић, 1987).

Подршка сиромашној популацији остваривана је посредно путем „заједничке потрошње“, док је на нивоу република у оквиру СФРЈ први закон који регулише „материјално обезбеђење“ сиромашне популације донет 1966. године у Социјалистичкој Републици Србији. „Законом о социјалној заштити и службама социјалне заштите“ је дефинисана државна помоћ за раднонеспособне, као и што је одређена улога Центра за социјални рад као јавне службе која одговара на потребе ових корисника. Успостављање законодавног и административног оквира подршке сиромашнима у СРФЈ није било пропраћено критичким анализама, које су такође изостале и код процењивања исхода социјалне заштите. Изузетак представља истраживање „Узроци и облици социјалне угрожености у СР Србији“ Института за социјалну политику од 1981. до 1985. које је показало да већина корисника материјалне помоћи користи овај вид подршке дуготрајно, да су износи неадекватни, као и да је већина корисника без формалног образовања и живи у лошим стамбеним условима (Зеленовић Лакићевић 1987). Године 1983. било је 163 000 корисника новчане помоћи, помоћ се исплаћивала у максималном износу до 50% просека прихода на територији на којој корисник има пребивалиште, док су и цензус за остваривање права на дечији додатак и износ додатка варирали у зависности од покрајине и републике (Берковић, 1986). Дакле, постојале су врло неуједначене праксе у зависности од града, покрајине и републике у оквиру Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Наредне године обележене су неиспуњавањем законске обавезе у трећини општина да се исплати 50% од гарантованог минималног прихода, иако су и износи били врло ниски, као и што је 1985. године вишеструко порастао број захтева за социјалном помоћи у односу на претходну годину (300%) (Зеленовић Лакићевић, 1987). Неки други конструктивни програми, који су били повремено организовани у одређеним општинама у Републици Србији за сиромашније породице са децом, су били: бесплатни наставни материјал за ученике основних школа и ослобађање родитеља од трошкова борава деце у предшколским установама (Берковић, 1986). Уједначавање износа социјалне помоћи покушано је да се успостави закључивањем „Самоуправног споразума о заједничким јединственим минималним основама и мерилима за

остваривање основних права из социјалне заштите“, без обзира на то, минимални износи су се одређивали процентуално од просечног дохотка, а не на основу реалних потреба угрожене популације (Зеленовић Лакићевић, 1987).

Упркос томе што су се од шездесетих до осамдесетих значајно унапредио животни стандард становништва²¹ у односу на рани послератни период, проблем незапослености почиње да се јавља већ шездесетих година, са великим варијацијама у односу на републике и општине, а све до 1975. године стопа незапослености износила је до 10% (Ружица, 1987). Незапосленост се учеством стручила од средине шездесетих до средине осамдесетих година, при чему је 1985. године износила 13% и компаративно је била међу вишим стопама незапослености у Европи (Берковић, 1986: 65). У овом периоду највећи број незапослених је чинило становништво до 30 година и без радног искуства, чак три четвртине свих незапослених, док су право на материјално обезбеђење могли остварити уколико задовоље строге услове (Зеленовић Лакићевић, 1987).

У Савезној Републици Југославији, под утицајем рата и међународне блокаде државе у првој половини деведесетих година, незапосленост и сиромаштво попримају шире размере. Комбинација проблема избеглиштва, као и недостатка финансијских средстава за оптимално функционисање здравственог и образовног система, са нарастајућим проблемима сиромаштва и незапослености подразумевали су мере хитне интервенције државе у социјалној сфери. Прикривена незапосленост, која је постојала три деценије у Југославији, 1990. године је процењена између 20 и 25% и била је већа него стварна/отворена незапосленост која је износила 19,7% исте године, док 1997. године достиже ниво од 25,9% (Зајић, 1998). Постојање „вишка запослених“ у државним предузећима је представљало другу димензију проблема у сфери тржишта рада, док су неадекватни износи зарада за задовољавање основних животних потреба појединца и породице квалификовали многе у радном односу за приступ програмима за сиромашну популацију. Према томе, у складу са специфичним транзиционим околностима у Савезној Републици Југославији, тих година се развија комплексан систем заштите незапослених који је обухватао три аспекта: „1) заштита угроженог радног места и права радника за чијим радом престаје потреба; 2) осигурање за случај незапослености и права незапослених лица; 3) обезбеђење социјалног минимума, односно право на материјално обезбеђење породице (МОП)“ (Зајић, 1998: 97). Управо из потребе да се заштити популација незапослених која не може остварити накнаде из осигурања за незапослене, усвајају се нови закони који одговарају измењеном социјално-економском контексту. „Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“ (1991) и „Законом о социјалној заштити и о материјалном обезбеђењу породице“ (1990) донете су кључне измене у правцу укључивања незапослених у право на материјално обезбеђење породице, на основу ког се добијају јединствени новчани трансфери који се проверавају након провере прихода и имовине. Наведене законске измене су донеле новину у томе да престаје да важи правило о искључивом праву на новчану помоћ лицима која су неспособна за рад. Потом, новим законским одредбама ово право се проширује на појединца са породицом, односно на домаћинство као корисника права, при чему је егзистенцијални минимум одређен арбитрарно као проценат просечне зараде (Мијановић, 1998). Засновано на „Закону о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана“, „политиком централизације надлежности и средстава, угашени су постојећи фондови социјалне заштите и на

²¹ Детаљније унапређење индикатора животног стандарда у овом периоду погледати у: Кочовић, Д. (2002). *Развој социјалне политике Југославије*. Београд: Удружење стручних радника социјалне заштите Републике Србије, стр. 177-183.

локалном и на републичком нивоу. Влада је преузела финансирање и контролу остваривања свих права која су законом утврђена као права од општег интереса“ (Влада Републике Србије, 2005: 6). Осим наведеног, сматра се да је период деведесетих био обележен минималним изменама нормативно-правног у области социјалних права, док су у области дечије и социјалне заштите на локални ниво пренета одређена права за која општине нису имале „покрића у њиховим расположивим изворима средстава и ресурсима“ (Милосављевић, 2000: 232).

Анализа система социјалне заштите до осамдесетих година није била заступљена у стручним радовима. Разлози за то су идеолошке природе због претпоставке да је социјалистичко друштво неспојиво са постојањем сиромаштва и беде, као и са искљученошћу из запослења, потом, произлазећи из првог разлога, постојала је и одређеност друштва да се путем запослења потпуно обезбеде све остале потребе у различитим областима живота. То је допринело томе да се социјална заштита поима као друштвена делатност која се односи само на „децу и омладину лишену родитељског старања, инвалидне и друге особе са сметњама у развоју, старе и немоћне особе“ (Берковић, 1986: 138), дакле на особе које социјалну сигурност не могу обезбедити учешћем на тржишту рада. Једна од критика маркистичке теорије може бити усмерена и према бившој социјалистичкој држави, а то је да није имала јасна практична упутства за реформу друштва, те се у таквим околностима „социјална политика бави оним што се може урадити овде и сада“ (Fitzpatrick, 2011: 143). Други разлог изостанка разматрања социјалних неједнакости је био тај што је превладала „утопистичка доктрина социјалног спонтанизма и аутоматизма по којој социјални проблеми социјалистичког друштва аутоматски, спонтано нестају његовим установљавањем и развојем“ (Зеленовић Лакићевић, 1987: 64). У периоду социјализма јесте изузетак књига Мирослава Радовановића из 1983. године под називом „Социологија беде и пауперизације“, као и истраживања у оквиру зборника „Социјални проблеми југословенског друштва“ из 1985. године (Живковић, Ђукановић, Радовановић, 1985), која приспитују неједнакости тек осамдесетих година. Са друге стране, социјалне неједнакости на тржишту рада продубљене су ратом и кризом деведесетих. У том периоду „друштво Србије, са становишта социјалне укључености, карактеришу две темељне специфичности: отежана и одложена постсоцијалистичка трансформација и последице ратних сукоба [...] наметнули су потребу да се битни елементи друштвене интеграције преселе из формалног у неформални сектор“ (Влада Републике Србије, 2009: 13). Иако је држава централизовала активности које су биле усмерене ка смањењу сиромаштва, њена улога била је ограничена само на најсиромашније у популацији сиромашних, док је остало становништво било изложено социјалној несигурности.

5.2. Стратешки оквир и циљеви у борби против сиромаштва и социјалног искључивања након 2000. године

Почетком двехиљадитих година наслеђени проблем сиромаштва из деведесетих је и даље био актуелан, чему је доприносило и нередовно исплаћивање новчаних накнада из програма подршке сиромашној популацији у претходној деценији, као и неразвијен институционални оквир за борбу против сиромаштва. „У првом полугодишту 2000. године, нешто више од трећине грађана Србије (36,5%) било је сиромашно“ (Бркић, Видојевић, 2012: 62). Путем Фонда за једнократну помоћ „усмерена су донаторска средства и враћени затечени дугови: 26-32 месеца неисплаћених дечјих додатака, социјалне помоћи и туђе неге и помоћи, као и једнократна давања свим корисницима дечјих додатака, самохраним родитељима чија су деца корисници дечјих додатака, у

два наврата корисницима социјалне помоћи и примаоцима накнаде за туђу негу и помоћ“ (Влада Републике Србије, 2003: 100). У првих пар година након 2000. године успостављено је редовно исплаћивање новчаних накнада из система социјалне заштите, а може се сумирати да је у последње две деценије систем социјалне заштите реформисан у два правца: „један је био кризни и састојао се у спровођењу најургентнијих краткорочних мера (попут исплате дуговања корисницима). Други је био системски и састојао се уопштено у планирању модернизације система социјалне заштите у целини“ (Перишић, 2016: 189).

Након политичких промена 2000. године, један од стратешких приоритета економске и социјалне реформе у држави било је и смањење сиромаштва, уз унапређење деловања система социјалне заштите, што је истакнуто у документу Владе Републике Србије „Основни правци реформи у Србији“ из 2001. године. Почетком двехиљадитих приступљено је Међународном монетарном фонду и Светској банци, са којима је сарадња претпостављала сачињавање стратегије о сиромаштву, те је тако 2003. године донета „Стратегија за смањење сиромаштва у Србији“ (ССС). Доношењу стратегије претходио је широк консултативни процес уоквирен кроз шест саветодавних одбора: „скупштински, локалних власти, цивилног друштва, међународних развојних партнера, економско-пословног сектора и коначно, оперативни саветодавни одбор за везу између ресора“ (Вуковић, 2003: 6), што је указало на актере од значаја у процесу реализације стратегије. Такође, у процесу припреме Стратегије по први пут су примењени међународни стандарди у прикупљању података о сиромаштву у оквиру Анкете о животном стандарду. Оцењује се да је у овом почетном периоду највећи утицај на реформу програма социјалне заштите имала Светска банка, а поред ње и Одељење за међународни развој Владе Велике Британије до 2010. године, док је УНИЦЕФ имао значајан утицај и на креирање „Закона о социјалној заштити“ 2011. године, те су „све три агенције имале пресудан утицај не само финансијски и логистички утицај, већ и идеолошки“ (Вуковић, 2013: 34).

У складу са овим факторима, СССР је поставила три темељна правца реформи у борби против сиромаштва у Републици Србији. Прва два стратешка правца су се односила на унапређење економских предуслова за превенирање и отклањање сиромаштва у транзиционој привреди путем развоја могућности за запошљавање и програма за повратак на тржиште рада онима који остану без запослења у процесу реструктурирања предузећа. Са друге стране, Влада је истакла значај програма усмерених ка сиромашној популацији који треба да омогуће овој популацији приступ свим услугама у друштву. Стога, три основна правца реформе у „Стратегији за смањење сиромаштва“ су дефинисана као: „прво, стратегија динамичног привредног раста и развоја, са нагласком на отварању нових радних места [...]; други стратешки правац деловања јесте спречавање новог сиромаштва као последице реструктурирања привреде [...]; трећи стратешки правац деловања подразумева ефикасну примену, постојећих и дефинисање нових програма, мера и активности директно усмерених на најсиромашније и социјално угрожене групе и то посебно у најмање развијеним подручјима [...]“ (Влада Републике Србије, 2003: 2-3).

У „Стратегији за смањење сиромаштва у Србији“ се „полази од сиромаштва као вишедимензионалног феномена који, поред недовољних прихода за задовољење основних животних потреба, подразумева и аспекте везане за људска права као што су немогућност запошљавања, неодговарајући стамбени услови и неадекватан приступ социјалној заштити, здравственим, образовним и комуналним услугама” (Влада

Републике Србије, 2003: 1). Иако је прихваћен шири концепт сиромаштва у односу на ранији период, у ССС је ипак превладао приступ да је узроке сиромаштва могуће отклонити само широм економском реформом, док социјална заштита има куративну улогу у ублажавању последица сиромаштва. У домену реформе система социјалне заштите посебно су истакнуте децентрализација, реформа пакета накнада за сиромашну популацију, као и развој социјалних услуга.

Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије (у сарадњи са домаћим стручним организацијама, цивилним сектором и међународним агенцијама) реализовао је низ пројеката и студија које су имале за циљ да допринесу анализи сиромаштва и креирању програма који одговарају крајњим корисницима. Једна од најугицајнијих је била студија Републичког завода за статистику Србије под називом „Студија о животном стандарду: Србија 2002-2007“, стручне организације јавне управе која је у обавези да извештава, између осталог, о трендовима сиромаштва и социјалне неједнакости. У првој декади двехиљадитих и међународне организације су сачињавале спецификоване извештаје о сиромаштву у Србији, као што је „Под ризиком: Социјална угроженост Рома, избеглица и интерно расељених лица у Србији“ Програма за развој Уједињених нација из 2006. године. Процес имплементације ССС је био праћен са два извештаја о имплементацији Стратегије. Први је донет 2005. године, а други 2007. године, након чега је Стратегија окончана 2009. године испунивши циљ да се сиромаштво преполови у току њеног трајања.

На основама постигнућа претходног документа, а сужавајући циљ на ефикаснију социјалну заштиту, усвојена је „Стратегија развоја социјалне заштите“ 2005. године. Основни разлози за њено усвајање побројани су у овом документу:

- „положај грађана и корисника у систему социјалне заштите је изразито пасиван;
- мрежа социјалних услуга је недовољно развијена;
- услуге које организује невладин сектор (услуге које пружају физичка лица и правна лица чији оснивач није држава, затим невладине, социјално хуманитарне организације, удружења) у социјалној заштити нису довољно развијене и искоришћене;
- систем јавних социјално-заштитних институција и услуга је централизован, бирократизован, нееластичан, патерналистички и недовољно економичан и ефикасан“ (Влада Републике Србије, 2005: 3).

У складу са перципираним проблемима у социјалној заштити усвојен је општи циљ реформе социјалне заштите који се односио на интегралност система социјалне заштите, уз два посебна циља: унапређење заштите сиромашних и развијање мреже услуга у заједници. У оквиру првог посебног циља који подразумева унапређење обухватности програма за сиромашну популацију наглашава се важност адекватног утврђивања линије сиромаштва и износа помоћи, као и развој активних политика за укључивање у тржиште рада радноспособне популације корисника социјалне помоћи. Истакнуто је и да одређени број особа које имају право на социјалну помоћ не користе ово право из разних разлога. У оквиру првог посебног циља указано је на потребу за ефикаснијом социјалном заштитом што се постиже обједињавањем администрација новчаних накнада и других услуга за сиромашну популацију на локалном нивоу. У оквиру другог посебног циља стратешки циљеви су да се развије процена потреба у заједници, успостави контрола квалитета услуга и унапреди доступност услуга (Влада Републике Србије, 2005). Овом стратегијом су још једном подвучени циљеви у правцу децентрализације социјалне заштите, плурализације пружалаца услуга и деинституционализације, док је први од очекиваних исхода реформе да корисник

„предузима део конкретних активности, као и одговорности за сопствену социјалну сигурност“ (Влада Републике Србије, 2005: 43).

Ширење концепта сиромаштва у јавном, политичком и стручном дискурсу је настављено и у наредним годинама. Са престанком спровођења „Стратегије за смањење сиромаштва“ 2009. године проблем социјалног искључивања постаје актуелан као део неопходног извештавања у европском интеграционом процесу. Оснивањем Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва 2009. године Влада је успоставила тело које треба да пружа подршку у креирању политика у правцу смањења сиромаштва и социјалног искључивања а која је заснована на позитивним европским искуствима, да координише политике међу релевантним министарствима и да континуирано прати стање и трендове сиромаштва и социјалног искључивања²². Исте, 2009. године се утврђује листа индикатора којом се мери социјална искљученост, који поред Лакен индикатора (финансијско сиромаштво, запосленост, образовање, здравље) обухватају и два национално специфична: задовољавање основних егзистенцијалних потреба и социјалну партиципацију (Вуковић, 2009). Овај почетни период увођења концепта социјалног укључивања у јавне политике пропраћен је различитим поимањем суштине концепта од стране основних актера у креирању и спровођењу социјалне политике. Истраживање је показало да актери на националном и локалном нивоу (представници јавних служби, центара за социјални рад, невладиних организација и друго) у различитој мери познају концепт и различито га дефинишу (SeCons, 2010). Потврђено је и да су са концептом најбоље упознати представници цивилног сектора, док је истраживање из 2015. године потврдило да се и у образовним програмима на већини факултета београдског универзитета, на којима се образују професионалци за рад са вулнерабилним групама, фрагментирано изучава социјално искључивање или уопште не изучава (Перишић, Пантелић, Видојевић, 2015). Услед потребе извештавања и стању и трендовима сиромаштва и социјалног искључивања у Србији у процесу приступања Европској унији, социјално укључивање се уноси у све политичке, стратешке и статистичке документе, као што се формира и Радна група за социјално укључивање са трајањем од 2010. до 2013. године. Процес придруживања Европској унији подразумевао је и обавезу израде „Заједничког меморандума о социјалном укључивању“. Најзначајнији стратешки документи као исход укључивања концепта социјалног укључивања у јавне политике односе се на посебно вулнерабилне групе: жене, особе са инвалидитетом, младе, Роме („Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године“; „Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године“; „Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године“ и друге), односно на одређене димензије социјалног искључивања - незапосленост, здравље, становање („Национална стратегија запошљавања за период 2011–2020“; „Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године“; „Национална стратегија социјалног становања 2012–2022“ и друге).

После скоро две деценије, донет је нови „Закон о социјалној заштити“ 2011. године који управо систем социјалне заштите одређује у односу на концепт социјалног укључивања. Према актуелном закону, социјална заштита је дефинисана као „организована друштвена делатност од јавног интереса чији је циљ пружање помоћи и оснаживање за самосталан и продуктиван живот у друштву појединаца и породица, као

²² У међупериоду од оснивања до данас, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва израдио је три извештаја о стању сиромаштва и социјалног искључивања у Србији, први за период од 2008. до 2010. године, други за период од 2011. до 2014. године, и трећи за период од 2014. до 2017. године.

и спречавање настајања и отклањање последица социјалне искључености“ (чл. 2, Закон о социјалној заштити). Оваква формулација је уважила термин социјалне укључености и заменила термин „стање социјалне потребе“ из претходног закона (чл. 2, Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, 1991). Основно циљно опредељење „Закона о социјалној заштити“ из 2011. године је било да се материјалном подршком и услугама социјалне заштите утиче на то да појединци и породице не буду зависни од социјалних служби (чл. 3, Закон о социјалној заштити), апострофирајући посебно за сваког појединца „одговорност у задовољењу основних животних потреба“ у члану 8 Закона, док је иста одговорност поново подвучена у члану 80 у коме се истиче дужност корисника за учешће „у спровођењу мера којима се обезбеђује његова социјална укљученост“ (чл. 80, Закон о социјалној заштити).

Упркос томе што је од 2000. године усвојено низ стратешких докумената који се односе на одређене димензије социјалног искључивања или одређене популације које су у ризику од социјалног искључивања у периоду након 2005. године није било стратешких докумената који одређују правце реформи за целокупну област сиромаштва и социјалног искључивања. Последњи такав документ, је „Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике (*Employment and Social Reform Programme – ESRP*)“ који је део стратешког процеса у процесу приступања Европској унији. Република Србија је усвојила Програм 2016. године, након ширих консултативних процеса на националном нивоу и у програму су истакнути следећи циљеви као приоритети реформе социјалне заштите:

1. „Повећање обухвата и унапређење адекватности новчаних давања;
2. Активна инклузија;
3. Повећање подршке (природној) породици у ризику, наставак процеса деинституционализације и развој ванинституционалних услуга у заједници;
4. Унапређење система дуготрајне неге;
5. Унапређење квалитета услуга, јачање контролних и регулаторних механизма, мониторинга и евалуације;
6. Повезивање центара за социјални рад са институцијама које обезбеђују услуге из области здравствене заштите, образовања и запошљавања, али и са полицијом, правосудним органима, ОЦД које заступају поједине друштвено осетљиве групе, Црвеним крстом, одговарајућим службама локалне самоуправе“ (Влада Републике Србије, 2016: 46-50).

Реформски приоритети су слични онима из „Стратегије развоја социјалне заштите“ која је донета деценију раније, а реформе у области подршке сиромашној популацији односе се на: кориговање ригидних услова за приступ програмима подршке, унапређење адекватности износа накнада, сарадњу институција на локалном нивоу у циљу интегрисаног приступа у деловању система социјалне заштите. Такође, одређеност ка активацији корисника новчаних накнада остала је актуелна и у овом последњем стратешком документу Владе.

5.3. Нормативни и институционални оквир борбе против сиромаштва и социјалног искључивања - трансформација програма социјалне заштите након 2000. године

Начелно, реформа социјалистичког концепта социјалне политике почетком двехиљадитих подразумевала је редефинисање улоге државе и осталих актера у процесу креирања и имплементације социјалне политике. Насупрот ранијој пракси

доминантне улоге државе у социјалној сфери (која се огледала у преузимању надлежности за спровођење мера), држава се усмерава на омогућавање законског оквира и надзора над спровођењем законом утврђених права, уз задржавање надлежности само за имплементацију основних програма социјалне заштите, док „би требало остале програме пренети локалним заједницама и организовати их, колико је могуће, на партнерским основама са хуманитарним, донаторским и невладиним организацијама, црквама и другима“ (Влада Републике Србије, 2003: 104). У складу са овим, основна три правца реформе социјалне заштите у Републици Србији од 2000. године су били децентрализација, потом приватизација која је проистекла из нове улоге државе у мониторингу осталих пружалаца услуга, као и деинституционализација као исход настојања да се заштита у оквиру установа измести у отворену заштиту. Поред приватног сектора који је био значајан у процесу приватизације, локалне самоуправе су биле изложене највећем изазову трансформације у друга два стратешка правца реформе, при чему су као најзначајнији нови актери социјалне политике у пружању материјалне подршке и социјалних услуга перципирани органи локалне самоуправе, центри за социјални рад, као и друге организације изван јавног сектора које делују на локалном нивоу. Ипак, поред свих настојања за реформом, „држава задржава значајну улогу у првим годинама социјалних реформи у креирању програма помоћи 'губитницима транзиције' који су више изложени ризику сиромаштва и останка без посла“ (Вуковић, 2009: 263). И по новом „Закону о социјалној заштити“ из 2011. године „креирање и спровођење политике подршке и помоћи сиромашнима у надлежности је Министарства за социјална питања, при чему су као њени носиоци одређени локални органи (општине), односно институције социјалне заштите, невладине организације и приватно тржиште“ (Перишић, 2016: 194).

Овај троугао реформе социјалне заштите, децентрализација – приватизација – деинституционализација, био је доминантан и код програма подршке сиромашној и популацији у социјалном искључивању у протеклом периоду. Сматра се да су почетком две хиљадитих основни програми подршке сиромашној популацији – материјално обезбеђење и дечији додатак, док се очекивало да реформе децентрализације социјалне заштите допринесу позитивним ефектима у сегменту пружања социјалних услуга, а негативним у сегменту новчаних накнада за сиромашне, засновано на претходним искуствима држава у транзицији (Вуковић, 2009).

Основни програм подршке сиромашнима почетком две хиљадитих био је програм материјалног обезбеђења породице (МОП). Наслеђе овог програма из деведесетих је било да је централизован као право од општег интереса које финансира Република, али је програм у исто време био и децентрализован са аспекта самосталног утврђивања новчаног износа МОП-а на локалном нивоу. Проширен је круг корисника овог права почетком две хиљадитих, право се односило на домаћинство као корисника права, односно појединца са породицом који живе у истом домаћинству. На почетку реформског процеса, као део процеса учешћа Светске банке у изради „Стратегије за смањење сиромаштва“, истакнуто је да је реформа система социјалне помоћи требала да подразумева следеће: „јачање мреже социјалне заштите за најсиромашније породице, преусмеравање средстава са програма који нису добро таргетирани и коришћењем тих средстава за јачање добро таргетираних програма МОП [...]; поједностављење система пружања услуга модернизацијом информационог система [...]; повећање отворености услуга и новчаних давања и исплату новчаних давања и јачање капацитета централне владе за контролу квалитета и једнакости [...]; консолидацију два највећа таргетираних програма новчаних давања у Србији, МОП-а и

дечјег додатка, с циљем повећања степена ефективности у целини“ (Светска банка, 2006: 8 према Вуковић, 2009: 236).

Упркос томе што је у овом почетном периоду постојало централизовање овог програма у сегменту финансирања права, критеријуми за остваривање права зависили су од припадности домаћинства конкретној општини, односно износ помоћи је варирао од општине до општине. Из тог разлога, у почетном периоду реформе, од стране међународних донатора је финансијски потпомогнуто успостављање додатног програма МОП-а који је био усмерен на то да ублажи ове варијације између различитих географских подручја у висини износа помоћи. Стога, у току 2001. и 2002. године долази до увођења могућности да грађани који не испуњавају законске услове за остваривање материјалног обезбеђења породице ипак добију новчану накнаду од донатора уколико имају „нижа примања од просечне зараде по запосленом у Републици“ (Богићевић *et al*, 2003: 78). Иако је овај додатни програм трајао само две године, представљао је основу за разматрање будућих законских измена критеријума за остваривање права на материјално обезбеђење породице.

У складу са тим, централизованост критеријума за остваривање права на материјално обезбеђење породице од 2004. године се додатно ојачава јер „до измена и допуна Закона о социјалној заштити, остваривање права на материјалну помоћ заснивало се на децентрализованом критеријуму и утврђивало се у процентуалном износу од основице, коју чини просечна зарада остварена по раднику у привреди општине, односно града у претходном кварталу“ (Бркић, Видојевић, 2012: 69). Критеријум за остваривање права је централизован у смислу утврђивања износа социјалне помоћи јер се овај критеријум почевши од поменуте године заснивао на одређивању минималног нивоа социјалне сигурности у односу на просечну зараду запослених на нивоу Републике. Ове измене су подразумевале да се критеријум за остваривање права заснива на проценту остварености прихода у односу на просек зарада у Републици и то: 16% за појединца; за двочлану породицу 22%; за трочлану породицу 28%; за четворочлану породицу 30%; петочлану и породицу са више чланова 32% (чл. 11, Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана)²³. Ови проценти од просечне зараде на нивоу Републике, а претходно на нивоу општине, који представљају минимални ниво социјалне сигурности били су предмет контроверзи у контексту тога да ли они заиста репрезентују износ који је довољан за постизање минималног животног стандарда корисника МОП-а. Дискусије на ову тему су углавном присутне у два правца: постојање „нереалних скала еквиваленције које фаворизују појединце у односу на породице“ (Вуковић, 2009: 241), а са друге стране и неповољни утицај економије обима за домаћинства са више чланова (Влада Републике Србије, 2003). Још једна од важнијих промена је уследила 2004. године „када је временски ограничено право на социјалну помоћ корисницима способним за рад“ (Вуковић, Перишић, 2012: 34). Ово ограничење је смањило коришћене помоћи на 9 месеци годишње за радноспособне кориснике, а претпоставља се да је намера законодавца била да се у преосталом периоду корисници активирају на јавним радовима, сезонским пословима или интензивније ангажују у потрази за послом.

²³ Претходно је закон постављао критеријум за остваривање права на социјалну помоћ у односу на просечну зараду радника у привреди општине: „за појединца 50% основице, за двочлану породицу 70% основице; за трочлану породицу 90% основице; за четворочлану породицу 95%; за породицу са пет и више чланова 100% основице“ (чл. 11, Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана).

Доношење новог „Закона о социјалној заштити“ 2011. године је било други важан период у реформи права на новчане накнаде где је најпре материјално обезбеђење породице преименовано у новчану социјалну помоћ (НСП). Суштинске промене програма догодиле су се у промени услова за остваривање права, који су са једне стране релаксирани (благо смањивање имовинског цензуса и проширење броја чланова домаћинства који могу остварити помоћ), а са друге стране пооштрени у правцу увођења додатних обавеза за потенцијалне кориснике овог програма. Члан 86 Закона је експлицитно увео обавезу учешћа у мерама социјалне укључености, односно мерама активације корисника за чије су спровођење задужени Центар за социјални рад и Национална служба за запошљавање на локалном нивоу, док релевантна ресорна министарства креирају ове мере, чиме је активација корисника новчане социјалне помоћи званично постала државна стратегија у области система социјалне заштите и запошљавања. Неке од најзначајних измена везују се за промену начина утврђивања висине износа социјалне помоћи и то у два смисла: прво, за разлику од ранијег периода где се висина утврђивала као проценат просечне зараде на нивоу Републике, новим законом је уведен номинални износ социјалне помоћи који се усклађује са индексом потрошачких цена два пута годишње и чији износ након промена насталих усклађивањем утврђује надлежни министар решењем; друго, промењен је начин пондерисања чланова домаћинства и за разлику од ранијег закона нови прописи уводе различите пондере за одрасле и децу, као и за друге одрасле чланове у домаћинству. Стручњаци су оценили да ће измена ових услова за остваривање права довести до „повећања броја домаћинства са најнижим примањима која испуњавају услове за остваривање права на МОП за 18,4%, док ће просечни износ МОП-а који им се исплаћује бити увећан за око 10, 6% по члану породице“ (Арандаренко *et al*, 2011: 56).

Програм дечијег додатка је и после реформи остао таргетиран само на одређене популације деце. Ово право су могла да остваре деца чији су родитељи у радном односу до почетка шездесетих, да би од 1967. године био уведен приходни цензус који је утицао на одређивање висине износа додатка, међутим овај програм је и даље представљао „право које се остваривало по основу рада“ (Вуковић, 2009: 273). Упркос постојању одређених елемената социјалне политике у формулисању овог програма у ранијем периоду, право на дечији додаток од две хиљадитих се везује искључиво за децу из сиромашних породица. Први корак ка овом опредељењу су биле законске измене почетком две хиљадитих када се „Законом о финансијској подршци породици са децом“ из 2002. године дечији додаток одређује као мера социјалне политике, не популационе политике, док је укинута „универзално право без материјалног цензуса а износ додатка изједначен за сву децу“ (Вуковић, 2009: 274), као и што је по новим изменама ово право било могуће остварити само за четворо деце у породици и без постојања аутоматског додељивања права за децу вишег реда рођења. Претходне законске одредбе су прописивале да прво дете остварује 20% од просечне зараде на име дечијег додатка, друго дете 23%, а треће 30% просечне зараде (Перишић, 2016: 171). Дакле утврђен је јединствени фиксни износ дечијег додатка за сву децу у Републици, док је са друге стране као и код програма социјалне помоћи, реформом дечијег додатка аболирано правило да се критеријум за остваривање права везује за просечне зараде на нивоу општине, већ су се приходи породице оцењивали у односу на републички просек зарада. „Износ дечијег додатка не зависи од реда рођења детета (као што је то био случај у претходном закону), већ у конкретном случају зависи искључиво од статуса детета“ (Богићевић *et al*, 2003: 95). У првом таласу измена програма дечијег додатка 2002. године, уведена је и индексација износа са трошковима живота, што су биле измене у правцу унапређења адекватности износа помоћи, као и што је уведен

критеријум процене имовинског стања који до тада није постојао, већ само приходи породице. Изменама закона 2005. године критеријуми су пооштрени: „пооштрени је тест за испитивање имовинског стања, укинута је аутоматско право за треће и свако следеће дете, добијање дечијег додатка везано је за похађање школе“ (Бркић, Видојевић, 2011: 71). Претпоставка је да је ово новчано давање било потребно боље таргетирати само на најсиромашније породице, иако је новчани износ критеријума прихода увек био постављен изнад критеријума прихода за социјалну помоћ. Најскорије измене програма дечијих додатака у оквиру „Закон о финансијској подршци породици са децом“ из 2018. године извршене су у правцу укидања услова да родитељи морају да буду укључени у здравствено осигурање како би се остварило право на ову накнаду, потом укидања накнаде за одређене категорије деце (деца на породичном смештају), благо повећање година старости до којих дете има право на дечији додаток. Одређене измене су биле и у правцу релаксирања критеријума за остваривање права, а као пример може да се наведе да право на дечији додаток могу остварити четири детета у породици, а не прва четири детета као по ранијим прописима, чиме се отвара могућност да дечији додаток користе и деца по вишем реду рођења када неко од деце достигне старосни лимит. Законодавно решење из претходног периода којим се не уважава ред рођења деце приликом одређивања износа дечијег додатка је остало присутно, те се дечији додаток додељује и даље за сву децу у истом, номиналном, износу који се усклађује два пута годишње. Повезаност или условљеност учешћем у програмима образовања и васпитања као услов за остваривање права на дечији додаток ојачана је новим законом јер је прописано да дете које користи ову накнаду мора да похађа предшколску установу, да редовно похађа школу, као и што је прописан додатни дечији додаток за редовне ученике који заврше школску годину (Закон о финансијској подршци породици са децом, 2018). По службеној дужности се повезује право на дечији додаток свим породицама које користе новчану социјалну помоћ, уколико су деца из ових породица испунила услов редовности похађања наставе у школама, што значи да су по први пут у пракси социјалне заштите у Републици Србији повезана ова два програма подршке по аутоматизму.

Институционални оквир за спровођење ова два најзначајнија права реформом је постављен тако да постоје разлике у томе ко је надлежан за имплементацију програма. Имплементација новчане социјалне помоћи, припада Центру за социјални рад, док службе општине имплементирају право на дечији додаток. Министарство поред прописивања улова за остваривање ових права и њихово финансирање има још једну значајну улогу – улогу надзора над спровођењем права. Министарство задржава улогу креатора програма система социјалне заштите за ова два основна програма подршке приходу, док додатна давања могу обезбедити локалне самоуправе у складу са расположивим могућностима. Социјална помоћ и дечији додаток су дизајнирани тако да представљају комплементарне накнаде, иако се заснивају на различитим критеријумима за остваривање права. Са друге стране, успостављена комплементарност није увек била узрочно-последична јер се последње две деценије примање дечијег додатка не узима у обзир приликом процене прихода за остваривање права на социјалну помоћ, међутим однос није био двосмеран пошто се су се приликом разматрања прихода породице код остваривања права на дечији додаток укључивала и новчана давања по основу социјалне помоћи. Захваљујући законским изменама из 2018. године право на дечији додаток припада породицама које користе социјалну помоћ без подношења додатних доказа о испуњености услова (чл. 30, Закон о финансијској подршци породици са децом, 2018).

Док је право на МОП, односно данашњу новчану социјалну помоћ, било у последње две деценије у надлежности Републике у сегменту креирања политике овог новчаног давања и финансирања права, локална самоуправа је надлежна за једнократне новчане помоћи, разноврсне помоћи у натури и субвенције у коришћењу локалних комуналних услуга које сама пропише на локалном нивоу, као и повраћај средстава за децу из материјално угрожених породица које користе предшколске установе на територији општине/града. Ова права се реализују на локалном нивоу и на начин који уреди локална самоуправа. Након финансијских органичења деведесетих, улога локалне самоуправе у финансирању додатних новчаних давања за сиромашну популацију изразито је порасла за издатке једнократних помоћи који су чинили око 60% локалних буџета за социјалну заштиту, „број захтева за једнократним помоћима повећао се у периоду 2002–2009. за око 2 пута, од 39.860 до 78.498“ (Бркић, Видојевић, 2012: 70).

Што се тиче социјалних услуга, у периоду до двехиљадитих „највећи део услуга пружан је у оквиру мреже центара за социјални рад“ (Влада Републике Србије, 2003: 101), иако су и неке невладине организације пружале услуге за одређене категорије становништва, најпре избеглице (Влада Републике Србије, 2003). После ограниченог учешћа у обезбеђивању социјалне сигурности до деведесетих година, деведесетих се цивилни сектор се мења у правцу тога да се појављују организације цивилног друштва које не финансира држава, већ их финансирају међународни донатори, а социјалне услуге се значајније развијају тек после 2000. године услед активности везаних за „Стратегију смањења сиромаштва“ и оснивања Фонда за социјалне иновације где се развија однос сарадње између државног и цивилног сектора (Перишић, 2016а). Стога, све до почетка двехиљадитих, услуге готово да нису биле развијене чак ни у већим градовима (упркос томе што су локалне самоуправе доносиле одлуке у вези спровођења одређених услуга прописаних законом), у току прве декаде двехиљадитих њихов број се повећао уз неједнако развијање у свим деловима земље, као и што се тек 2011. године неке услуге (становане уз подршку, персонална асистенција) први пут уводе у нормативне акте (Бркић, Видојевић, 2011).

Стратешко опредељење у документима Владе из прве декаде двехиљадитих о плурализацији пружалаца услуга уобличено је „Законом о социјалној заштити“ 2011. године у коме је дотадашња пракса у пружању социјалних услуга „легализована“, док су могућности за пружање услуга од стране недржавних актера ограничене и тичу се најчешће оних услуга за које не постоје довољни државни капацитети за њихову имплементацију (Перишић, 2016). Поред свих ограничења око модалитета услуга које може да пружа приватни и цивилни сектор у области социјалне заштите, пракса је показала да су од доношења овог закона социјалне услуге које пружа цивилни сектор скоро у свим општинама распрострањене, неке више, а неке слабије, као и да је државни сектор изразито доминантан пружалац услуга смештаја и саветодавних услуга у 2015. години (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, 2016). Са друге стране, приватизација је доминантно присутна у пружању услуга домског смештаја за старе, док за пружање услуга које се односе на сиромашне и социјално искључене приватни сектор не проналази економски интерес. Разматрајући однос између државних актера на локалном нивоу у процесу пружања услуга, пракса је показала да локална самоуправа често „преноси на центре за социјални рад различите административне послове (доношење рјешења о субвенцијама за електричну енергију, комуналије, за кориснике народних кухиња, стипендије за сиромашне ученике и низ других)“ (Југовић, Бркић, 2013 :107). У контексту одабира између државних и недржавних пружалаца услуга у локалној заједници постојала је

опасност да ће локалне самоуправе „одлучивати да услуге у заједници успоставе у оквиру постојећих установа социјалне заштите, пре свега центара за социјални рад, чији су оснивач, него да услуге набављају у процесу јавне набавке“ (Влаовић Васиљевић, 2013: 8). То има логичко оправдање у једноставнијој процедури за успостављање услуге, као и из опредељења у Закону да се други пружаоци услуга ангажују само у изостанку могућности пружања услуга од стране државног сектора (чл. 64, Закон о социјалној заштити). Процеси децентрализације и приватизације у домену пружања социјалних услуга, поставили су пред јавни сектор изазов осигурања квалитета услуга када је пружају недржавни актери, те се последњих година одвија успостављање процеса лиценцирања услуга и стручних радника у социјалној заштити.

Улога државе у последње две деценије трансформише се у улогу мониторинга имплементације социјалних права за које је изградила институционални и нормативни оквир. Улога ресорног министарства је да креира програме и мере социјалне политике, уз све присутније развијање партнерства са другим секторима у процесу формулисања приоритета и креирању програма. Имплементација права је додељена нижим нивоима власти, а проширен је и круг актера на локалном нивоу који могу пружати одређене услуге у заједници. Одређена аутономија у креирању и спровођењу мера социјалне политике је додељена локалним самоуправама, а ове мере за сиромашне и социјално искључене имају карактер допунске материјалне подршке и подршке путем услуга за процес смањења сиромаштва и социјалног искључивања у односу на програме са националног нивоа. Трансформација основних новчаних давања за сиромашну и социјално искључену популацију, социјална помоћ и дечији додатак, у Србији од двехиљадитих година спровођена је у неколико етапа са циљем унапређења међусобне повезаности ова два програма. Паралелно са унапређењем комплементарности два програма материјалне подршке, инстистирано је и на развијању комплементарне, као и замењујуће улоге других сектора у обезбеђивању социјалне сигурности. Упркос томе што је цивилни и приватни сектор у пружању неких услуга имао могућност за испуњење ових улога, сегмент социјалне заштите у делу заштите сиромашних и социјално искључених остаје задатак државе, док се надлежности и у другим деловима система социјалне заштите држава тешко одриче.

5.4. Стање и трендови сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији

Подаци о сиромаштву и социјалном искључивању све до 2011. године, када се први пут примењује Анкета о приходима и условима живота у Србији, прикупљани су из фрагментираних извора који су у фокусу имали неку одређену димензију сиромаштва или социјалног искључивања, те су подаци прикупљани из ресорних министарстава, института за здравље и анкета које су се примењивале у првој декади двехиљадитих. У овом одељку рада биће приказани индикатори апсолутног, релативног и субјективног сиромаштва у Републици Србији, тренутно стање и трендови ових показатеља, што омогућује сагледавање неједнакости у приходима и потрошњи становништва, као и у другим немонетарним димензијама неједнакости, на основу којих се могу прелиминарно проценити ефекти стратешких и нормативних активности државе из претходног периода.

Упркос томе што показатељи апсолутног сиромаштва нису у потпуности у складу са одређењем концепта сиромаштва и социјалног искључивања у Европској унији, заступљеност тежих облика материјалне угрожености у нашем националном контексту

оправдава истраживање потрошње домаћинства која се пореди са постављеном линијом апсолутног сиромаштва²⁴. Према последњим подацима, у 2017. години око пола милиона становника или 7,2% популације у Републици Србији не може да задовољи основне егзистенцијалне потребе, поред тога присутне су велике разлике у стопи сиромаштва структуриране око следећих животних околности појединца: живот у одређеном региону (од 4% сиромашних у Београду до 12,1% у Источној и Јужној Србији; становање у одређеном типу насеља (4,9% сиромашних у градским насупрот 10,5% у осталим подручјима); тип домаћинства (од 4,1% сиромашних у четворочланим домаћинствима до 15,2% код шесточланих и већих); године старости (од 6% за одрасле у узрасној доби 25-45 до 10,6% за децу између 14 и 18 година); образовање носиоца домаћинства (од 1,1% за оне са завршеном високом школом до 18,5% за оне са незавршеним основним образовањем); статус носиоца домаћинства на тржишту рада (од 3,5% за запослене до 23,8% за незапослене) (Влада Републике Србије, 2018: 95-97). Упркос томе што постоје разлике и према полу, оне су континуирано врло благе, те се не сматра да искључиво пол значајно увећава ризик од изложености апсолутном сиромаштву у националном контексту. Поредити дубину и оштрину сиромаштва у декади између 2006. и 2016. године, може се закључити да се јаз сиромаштва као индикатор дубине сиромаштва смањивао од 2,1% до 1,2%, док је и оштрина апсолутног сиромаштва уполо смањена од 0,8% до 0,4% у посматраном периоду, као и да је анализа сензитивности апсолутног сиромаштва показала да је осетљивост линије „већа при смањењу линије сиромаштва него при повећању, што указује да је већа фреквенција (густина) лица непосредно испод линије сиромаштва“ (Младеновић, 2017: 16). У Табели 18 лонгитудинално су приказани подаци о кретању стопе апсолутног сиромаштва и линије апсолутног сиромаштва где се већи проценат у 2010. години може повезати са последицама светске економске кризе, са тим да су пре и након овог периода стопе сиромаштва биле врло уједначене, као и да од 2014. године проценат апсолутно сиромашних благо опада (Влада Републике Србије, 2018: 96). Одређени аутори сматрају да је ово смањење превасходно последица смањења броја становника (Младеновић, 2017). Забрињавајуће је да се чак ни концепт апсолутног сиромаштва не примењује у одређивању линије сиромаштва према законским критеријумима у Републици Србији, а разлике постоје у односу на постављени ниво новчаног износа по потрошачкој јединици као линије сиромаштва и у односу на примењене скале еквиваленције за израчунавање линије сиромаштва по домаћинству. Поредити прво разликовање може се уочити да је линија апсолутног сиромаштва у 2017. години износила 12 045 динара по потрошачкој јединици (Влада Републике Србије, 2018), док је основица Владе за обрачунавање износа социјалне помоћи 8 201 динар по еквивалентном одраслом (Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи, 2017). Поред тога, други сегмент неуважавања чак ни апсолутног сиромаштва као концепта сиромаштва у Републици Србији је и чињеница да су законске скале за остале чланове домаћинства из „Закона о социјалној заштити“ неповољније у односу на скале еквиваленције у израчунавању линије апсолутног сиромаштва за различите типове домаћинства, на тај начин што се Законом свакој следећој одраслој особи у домаћинству додељује пондер 0,5, а деци до 18 година 0,3 (Закон о социјалној заштити, 2011), док се са друге стране линија апсолутног сиромаштва домаћинства израчунава путем пондера 0,7 за сваког наредног одраслог, а за децу до 14 година се примењује пондер 0,5 (Младеновић, 2017). Према томе, апсолутно сиромаштво овде може да

²⁴ „Апсолутна линија сиромаштва дефинисана на основу линије хране, увећана за износ осталих издатака (одећа, обућа, становање, здравство, образовање, транспорт, рекреација, култура, остала добра и услуге), израчуната у 2006. години, увећана је за износ инфлације (Индекс потрошачких цена) за сваку годину“ (Влада Републике Србије, 2011: 97).

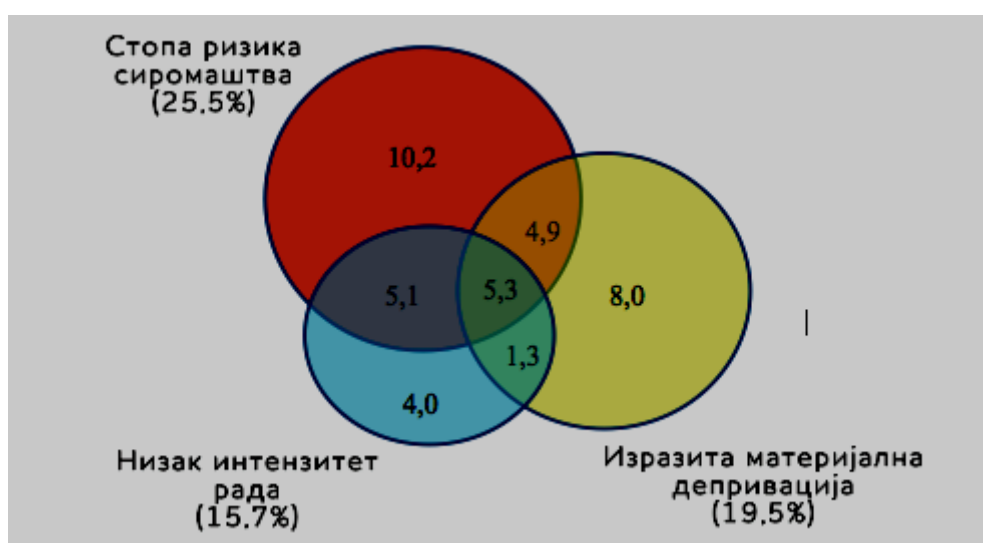
обухвата и оне који користе државне програме помоћи сиромашнима, те су овај концепт и његови показатељи релевантни. Са једне стране апсолутно сиромаштво је континуирано заступљено у Србији, док са друге стране ово указује на слабу ефективност програма социјалне заштите у односу на праг сиромаштва којим се узима у обзир линија апсолутног сиромаштва и који није арбитрарно одређен, као што је произвољно одређен законски номинални износ да репрезентује минимум социјалне сигурности у Републици Србији.

Табела 18. Кретање апсолутног сиромаштва у Србији, 2006-2014. године

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Процент апсолутно сиромашних у укупној популацији	8,8	8,3	6,1	6,9	9,2	6,8	8,8	8,6	8,9
Линија сиромаштва, РСД месечно по потрошачкој јединици	6.221	6.625	7.401	8.022	8.544	9.483	10.223	11.020	11.340

Извор: Влада Републике Србије, 2016: 7.

Преузимањем обавезе сачињавања докумената за процес смањења сиромаштва и социјалног искључивања као део укључивања у координацију ових политика Европске уније, наша држава је усвојила концепт релативног сиромаштва у мониторингу и извештавању. Композитан индикатор стопе ризика од сиромаштва или социјалног искључивања, садржан од три елемента приказаних на Слици 4, омогућава да се сиромаштво и социјално искључивање разматрају свеобухватно као мултидимензионални проблем где постоји могућност да су појединац и породица у истом тренутку изложени различитим ризицима који могу узрочно-последично и кумулативно да делују. Рашчлањујући ове димензије ризика од сиромаштва или социјалног искључивања, „укупно 25,5% (1,79 милиона) становништва Републике Србије је у ризику од сиромаштва, 19,5% (1,37 милиона) изразито је материјално депривирано и 15,7% живи у домаћинствима са ниским интензитетом рада (1,01 милиона)“ (Влада Републике Србије, 2018: 87).



Слика 4. Стопа ризика сиромаштва или социјалног искључивања у Републици Србији, SILC 2016, у %

Извор: Влада Републике Србије, 2018: 86.

Извештавање о стопи ризика од сиромаштва или социјалног искључивања у Републици Србији се усталило од 2013. године, након две експерименталне године када је *SILC* инструмент тестиран. Подаци од 2013. до 2017. године дати у Табели 19 показују да се овај ризик постепено смањује, али ипак нису охрабрујући јер је још увек преко два и по милиона становника изложено овом ризику. Компаративно гледано, већи ризик од сиромаштва или социјалног искључивања од Србије, поредећи са земљама чланицама Европске уније, имала је само Бугарска 2013. године, док је стање остало истоветно и у 2017. години (Eurostat, 2019c).

Табела 19. Ризик од сиромаштва или социјалног искључивања у Републици Србији, 2013-2017. године

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
% популације	42	42,6	41,7	38,5	36,7
број у хиљадама	3,005	3,036	2,955	2,709	2,564

Извор: Eurostat, 2019c.

Стопа ризика од сиромаштва која поставља праг сиромаштва на 60% медијане прихода је у 2017. години износила 25,7%, ова вредност се континуирано креће око четвртине становништва Србије у последњих неколико година, док не показује значајна одступања по полу, али су разлике присутне према другим социо-економско-демографским карактеристикама појединца и породице (Републички завод за статистику, 2018). Ово омогућава да се јасно диференцирају фактори ризика сиромаштва, од којих се сматра да су „радни статус, низак ниво образовања и пребивалиште изван урбаних центара“ одлучујући фактори за настанак сиромаштва у Републици Србији (Влада Републике Србије, 2016: 7). О основним факторима ризика можемо закључити на основу података из Табеле 20. Узимајући у обзир узрасну доб, већем ризику од сиромаштва су изложена деца (30,2% у 2016. години), док су стари старосна група која је најмање изложена сиромаштву (19,1% у 2016. години). Поредећи са најранијим доступним подацима из 2012. године када је стопа ризика од сиромаштва за децу била 30% и за старе 19,5% (Влада Републике Србије, 2014: 50) са подацима из 2017. године за децу 30,5% и за старе 21,3% (Републички завод за статистику, 2018), као и са онима из Табеле 20, може се закључити да је разлика између ове две старосне групе континуирано присутна, као и да су стопе ризика ових група релативно стабилне у посматраних пет година. Упркос томе што је ризик од сиромаштва континуирано већи у сеоским срединама, последњих година долази до пораста ризика од сиромаштва у градовима, док се ризик смањује за оне који живе у сеоским подручјима. Узимајући у обзир тип домаћинства, породице са троје и више деце су изразито више угрожене него домаћинства без издржаване деце (49,8% наспрот 21,5% у 2016. години) (Табела 20). Забрињавајуће је то што се стопа ризика од сиромаштва за породице са више деце повећава у последње три године, па и премашује почетни ниво од 44% сиромашних породица са троје и више деце из 2012. на почетку процеса извештавања (Влада Републике Србије, 2014: 53).

Табела 20. Профил релативног сиромаштва у Републици Србији

	SILC 2014.	SILC 2015.	SILC 2016.
Укупно	25,4	25,4	25,5
Мушко	26,0	26,1	25,8
Женско	24,8	24,6	25,2
Старост			
Деца (<18 година)	29,7	29,9	30,2
18–64 године	25,6	25,8	26,0
65 и више	20,4	19,7	19,1
Степен урбанизације			
Градови	15,9	14,2	19,1
Мањи градови и приградска насеља	21,9	24,3	21,8
Сеоско подручје	37,5	36,7	34,1
Тип домаћинства			
Једночлано домаћинство	28,7	29,0	32,5
Једна одрасла особа са децом	33,8	35,4	40,0
Две одрасле особе, једно дете	19,8	21,0	22,4
Две одрасле особе, двоје деце	26,8	26,7	23,6
Две одрасле особе, троје и више деце	36,7	35,8	49,8
Домаћинства без издржаване деце	22,9	21,7	21,5
Домаћинства са издржаваном децом	27,4	28,2	28,5
Образовање (18 и више година)			
Без школе и основно (ED 0–2)	38,6	40,4	39,1
Средњошколско (ED 3 и 4)	21,8	21,7	22,0
Високо (ED 5–8)	9,6	8,1	10,3
Најчешћи статус на тржишту рада (18 и више година)			
Запослени код послодавца	8,4	8,5	9,0
Самозапослени	37,7	37,3	32,4
Незапослени	47,0	46,2	48,0
Пензионери	15,4	15,2	15,4
Остали неактивни	33,3	36,6	34,7

Извор: Влада Републике Србије 2018: 89-90.

Два изузетно важна фактора која доприносе настанку сиромаштва су везана за степен образовања и статус на тржишту рада. Последњи подаци из 2017. године показују да се упркос статусу запослености ризици сиромаштва испољавају различито за различите категорије запослених, те је стопа ризика од сиромаштва за запослене код послодавца износила 6,8%, док за самозапослене 35,5% (Републички завод за статистику, 2018). Између 2014. и 2016. године дошло је до увећања ризика за запослене код послодавца, а смањења ризика за запослене, док се показатељи о ризику за неактивне и незапослене особе одржавају на стабилном нивоу (Табела 20) све до 2017. године када је свака друга незапослена особа била у ризику од сиромаштва и када је дошло до пораста ризика за самозапослене у односу на ранији период (Републички завод за статистику, 2018). Групе неактивних на тржишту рада и самозапослених су врло дивергентне унутар њих, те постоје велике варијације код самозапослених јер ту могу спадати и приватни предузетници али и пољопривредници са врло различитим стопама ризика од сиромаштва. Континуирано се показало да су у групи неактивних у најмањем ризику пензионери „са ризиком сиромаштва који је приближно на нивоу укупно запослених (14,5% према 14,9%)“ у 2012. години (Влада Републике Србије, 2014: 53), што се потврдило и у последњим извештајима о сиромаштву. Указујући на важну димензију квалитета запослења, индикатор Европске уније у оквиру композитног индикатора који приказује проценат домаћинстава са ниским интензитетом рада указује на то да у последњих неколико година око петине радноспособне популације у Србији припада

домаћинствима која не испуњавају свој радни потенцијал. Тако је ова стопа 2013. године износила 18,1%, преко 21,5% 2016. године када је достигала врхунац од почетка мерења до 20,1% 2017. године, што је значајно више у односу на просек Европске уније (9,5% у 2017. години) (Eurostat, 2019d). У више пута већем ризику од сиромаштва су особе са нижим степеном образовања у односу на високообразоване у Србији (Табела 20), што се није променило у последњих неколико година у којима се прати овај показатељ. Тако је стопа ризика од сиромаштва за особе које имају основно образовање или су без основног образовања и у 2012. години била висока и износила је 41,8%, док је најмања стопа и тада забележена код више и високо образоване популације у проценту 7,1 (Влада Републике Србије, 2014: 52). Поред ових фактора ризика који су наведени до сада, издваја се и фактор ризика припадности посебно осетљивим друштвеним групама, што за исход има интензивнији ризик од сиромаштва и социјалног искључивања. Дренка Вуковић у националном контексту идентификује следеће „маргинализоване групе“ у посебно неповољном положају, а то су: „присилни мигранти (избеглице, интерно расељена лица), припадници појединих етничких група (Роми), особе са инвалидитетом, непотпуне породице (самохрани родитељи), итд.“ (Вуковић, 2009: 299). Годишњи извештај Европске комисије из 2013. године је првим трима категоријама из претходног набрајања додао жене, децу и ЛГБТ особе као групе у повећаном ризику од социјалног искључивања и дискриминације у Републици Србији (Перишић, 2016). И заиста, стратешки документи су се у протеклој декади посебно фокусирали на ове вулнерабилне групе, међутим значајнији напредак у смањењу сиромаштва и социјалног искључивања ових друштвено осетљивих група је изостао.

То што су се стопе у оквиру показатеља за горенаведене факторе ризика симболично промениле може указивати на то да ово остају константно присутни фактори у домаћем контексту према којима су усмерене слабо таргетиране или слабо ефективне националне политике, а такође може указивати на то да значајан број особа које чине популацију сиромашних више година не може да изађе из сиромаштва. Стопа трајног ризика од сиромаштва је показатељ који није могао бити укључен у извештавање до 2016. године јер се перзистентност сиромаштва односи на присутност сиромаштва у две од три године, те је континуитет извештавања предуслов. Ова стопа је износила 16,7% 2016. године, а 18,4% 2017. године у Републици Србији (Републички завод за статистику, 2018). Разлог за то може бити тај што програми подршке у Републици Србији таргетирају популацију са много нижим примањима него ону коју обухвата индикатор ризика од сиромаштва. Анализа сензитивности стопе ризика од сиромаштва у односу на линију сиромаштва показала је значајну концентрацију сиромашних око 60% медијане прихода и да би спуштањем линије сиромаштва на 50% медијане број сиромашних био смањен за скоро четвртину, односно за 24,3% (Влада Републике Србије, 2018: 89).

Проширујући приказ стања и на немонетарне показатеље социјалног положаја, који је у склопу композитног индикатора ризика од сиромаштва или социјалног искључивања, потребно је размотрити материјалну депривацију. Стопа материјалне депривације је у опадању последњих неколико година, смањујући се са 44,1% у 2014. години на 30,7% у 2017. години. Међутим неке ставке у оквиру показатеља материјалне депривације и даље не може да задовољи значајан део домаћинстава у Србији (на пример 44,1% домаћинстава не може да приушти неочекивани трошак до 10000 динара у домаћинству и 56,9% не може приуштити недељу дана одмора ван куће) (Републички завод за статистику, 2018). И интензитет материјалне депривације је смањен, како опште тако и изразите и екстремне од 2014. године до данас, међутим „значајан удео појединаца

живи у домаћинствима која не могу да приуште базичне потребе као што су адекватно загревање стана (13,3%) и адекватна исхрана (20,3%)“ (Влада Републике Србије, 2018: 43).

Приказани индикатори апсолутног и релативног сиромаштва који описују стање и трендове сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији указују на високу присутност ових социјалних ризика. У друштву у коме су ови индикатори високи, поставља се питање оправданости коришћења неких истанчанијих метода. Без обзира на то, потребно је указати и на ове димензије неједнакости како би се добила целовита слика депривираних становништва. Узимајући у обзир самопроцену становништва о сопственом материјалном положају, засновано на концепту субјективног сиромаштва и коришћењу индикатора Европске уније о оцени „састављања краја са крајем“ у домаћинству, у последњих десет година проценат субјективно сиромашних је порастао и на изузетно је високом нивоу. „У 2009. години, двоструко више становника Републике Србије је било субјективно сиромашно у односу на објективну процену (42,2% према 17,7%)“ (Влада Републике Србије, 2011: 93). Последњи подаци показују да је „две трећине (63,9%) становништва Републике Србије субјективно сиромашно, што је 2,5 пута више од удела становништва у ризику сиромаштва (25,5%)“ (Влада Републике Србије, 2018: 40). Неједнакост у приходима изражена Гини коефицијентом и квантилним односом С80/С20 показује пак позитивне трендове. Тако је „2009. године 20% најбогатијег становништва имало 4,7 пута већи доходак по потрошачкој јединици у односу на 20% најсиромашнијих (Влада Републике Србије, 2011: 94) да би се неједнакост прихода у међупериоду смањила јер последњи подаци из 2017. године показују да је квантилни однос С80/С20 износио 3,80, док је неједнакост мерена Гини коефицијентом у дистрибуцији прихода за целу популацију у 2016. години (30,16) мања у односу на 2006. годину (32,91)“ (Влада Републике Србије, 2018: 98, 249). Ово не мора нужно указивати на унапређење положаја ниже доходовних група, већ може указати и на смањење прихода виших група чиме долази до уједначавања.

Резултати реформи од почетка две хиљадитих до данас исказани у подацима у овом сегменту рада отварају питање: који су фактори допринели смањеној ефикасности и ефективности стратегија, закона, програма и мера усмерених ка смањењу сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији?

VI ДЕО: ПРОГРАМИ ПОДРШКЕ МИНИМАЛНОМ ПРИХОДУ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У овом делу дефинише се појам програма подршке минималном приходу у Републици Србији, као и што се одређују и описују постојеће новчане накнаде и социјалне услуге из система социјалне заштите које се могу сматрати програмима подршке сиромашној и социјално искљученој популацији. У оквиру првог дела овог поглавља описује се и анализира дизајн и администрирање сваког програма подршке минималном приходу, најпре програма из групе новчаних накнада, потом програма из групе додатних права за појединце и породице са ниским примањима у циљу повлашћеног коришћења услуга из домена енергетике, здравства и тржишта рада, као и у групацији услуга социјалне заштите индикованих за сиромашну и социјално искључену популацију. У другом делу поглавља анализирани су карактеристике имплементације програма подршке минималном приходу у неколико праваца: адекватност програма, обухватност и коришћење програма, повезаност програма са инклузивним тржиштима рада и квалитетним услугама, ефективност програма.

6.1. Накнаде и социјалне услуге из програма подршке минималном приходу за популацију у ризику од сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији

Подршка за сиромашну и социјално искључену популацију у Републици Србији обезбеђује се са два нивоа, са националног и са локалног нивоа, са једне стране, док са друге стране форме програма подршке минималног прихода варирају од новчаних накнада, преко повлашћеног приступа одређеним добрима и услугама у заједници, до обезбеђивања услуга социјалне заштите за ову популацију. Програме подршке минималном приходу у националном контексту можемо дефинисати као: ***накнаде и социјалне услуге које обезбеђује држава усмерене на смањење сиромаштва и социјалног искључивања, које су намењене популацији у радној доби која је способна за рад и које не зависе од претходне уплате доприноса за социјално осигурање.*** Програми подршке минималном приходу стога чине део система социјалне заштите, намењени су појединцу и породици који не остварују минимални ниво социјалне сигурности у друштву.

У разматрању садржаја државне подршке сиромашнима и социјално искљученима у Републици Србији, треба започети од кровног закона који уређује ову подршку – „Закон о социјалној заштити“ из 2011. године. Структурирање основних права за кориснике социјалне заштите извршено у Закону, где су ова права подељена у две велике групе: право на материјалну подршку и право на услуге социјалне заштите, која, у складу са начелом целовитости социјалне заштите из Закона, треба а делују у усклађено и у правцу истог циља. У оквиру права на материјалну подршку, а у складу са предметом истраживања у овом раду и са дефиницијом програма подршке минималном приходу, ночана социјална помоћ и једнократна помоћ, као и помоћ у натури и друге врсте материјалне подршке, припадају програмима који су усмерени ка сиромашој и социјално искљученој популацији.

Право на НСП „припада појединцу, односно породици, који својим радом, приходима од имовине или из других извора остварују приход мањи од износа новчане социјалне помоћи утврђеног овим законом“ (чл. 81, Закон о социјалној заштити), док се право на једнократну помоћ у новцу или натури „обезбеђује лицу које се изненада или тренутно

нађе у стању социјалне потребе“ (чл. 110, Закон о социјалној заштити). Друге додатне врсте материјалне подршке (народне кухиње, субвенције и друго) наведене су у члану 111. Закона. Услуге социјалне заштите су подељене у Закону у пет различитих група („услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социо-едукативне услуге, услуге смештаја“ (чл. 40, Закон о социјалној заштити)), од којих одређене услуге, чија сврха и садржај су спецификовани у „Правилнику о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите“ из 2013. године, припадају услугама намењеним сиромашним и социјално искљученим особама из неке од четири области: образовање, здравствена заштита, становање, запошљавање. Групу услуга која се може издвојити као усмерена према популацији у сиромаштву и социјалном искључивању, на основу сврха услуге („задовољавање основних потреба појединца и породице“ и „укључивање у заједницу“) и категорије корисника којима су намењене, а у складу са дефиницијом програма подршке минималном приходу сачињавају:

- услуга процене и планирања проистекла из „Закона о социјалној заштити“;
- услуга дневног боравка одраслих и старијих лица;
- услуга свратиште;
- услуга смештаја у прихватилиште.

Саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге нису детаљније уређене Правилником, док су у пракси заступљене услуге саветовалишта и породичног сарадника у оквиру групе услуга које су усмерене на „саветодавни рад са породицама у кризи“ (чл. 46, Закон о социјалној заштити).

У члану 1 „Закона о финансијској подршци породици са децом“ из 2018. године истакнуто је да се финансијска подршка, између осталог, обезбеђује ради „побољшања материјалног положаја“ (чл. 1, Закон о финансијској подршци породици са децом). Поред права на дечији додатак, прописана су још два права која се повезују са ниским материјалним статусом породице: накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу корисника новчане социјалне помоћи и регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица (чл. 11, Закон о финансијској подршци породици са децом). Како код материјалне подршке, тако и код социјалних услуга, које се уређују „Законом о социјалној заштити“ и Правилником, општине и градови могу да обезбеде и већи обим права од ових утврђених законом.

Права повезана са статусом корисника новчане социјалне помоћи прописана су двема уредбама и „Законом о здравственом осигурању“. „Законом о здравственом осигурању“ из 2016. године у члану 22. додељује се статус осигураника и „категорији социјално угроженог становништва“, а међу њима су „материјално необезбеђена лица која примају новчану социјалну помоћ“ (чл. 22, ст. 1, тач. 7, Закон о здравственом осигурању). Овој категорији осигураника и њиховој породици се гарантује „здравствена заштита у пуном износу на терет средстава из обавезног осигурања“, односно ослобађање од партиципације (чл. 51, Закон о здравственом осигурању).

Корисници дечијег додатка и новчане социјалне помоћи у Републици Србији могу остварити и право из „Уредбе о енергетски заштићеном купцу“ из 2015. године, према којој коришћење наведених програма директно подразумева могућност стицања статуса угроженог купца (чл. 6, Уредба о енергетски угроженом купцу).

Према „Уредби о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи“ из 2014. године, радноспособни корисници новчане социјалне помоћи укључују се у активности које имају за циљ социјално укључивање корисника у различите области, за шта је је надлежан Центар за социјални рад у сарадњи са релевантним актерима у локалној заједници (чл. 3, Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи).

6.2. Дизајн и администрирање програма подршке минималном приходу у Републици Србији

6.2.1. Дизајн и администрирање материјалне подршке у оквиру програма подршке минималном приходу у Републици Србији

Програмом новчане социјалне помоћи гарантује се минимални ниво животног стандарда појединцу и породици, којим се надомешћује разлика у оствареним приходима појединца и породице у односу на ниво износа социјалне помоћи постављен „Законом о социјалној заштити“ из 2011. године. Законом су дефинисани општи и посебни услови за остваривање овог права. Општи услови односе се на то да појединац или члан породице: „не поседују других непокретности осим стамбеног простора за становање и земљиште веће од 0,5 хектара; нису продали, поклонили или се одрекли права на наслеђивање непокретне имовине; не поседују покретну имовине чија је вредност већа од шестоструког износа социјалне помоћи; немају закључен уговор о доживотном издржавању“ (чл. 82, Закон о социјалној заштити). Земљишни цензус може бити аболиран уколико потенцијални корисник да сагласност за упис хипотеке надлежном центру за социјални рад, што је прописано у истом члану овог Закона. Посебни услови за радноспособне појединце дефинисани су у члану 83. и прописују да право може да оствари појединац или члан породице: „1) ако се налази на школовању или оспособљавању за рад у смислу овог закона или се води на евиденцији незапослених лица; 2) ако није одбио понуђено запослење, радно ангажовање на привременим, повременим или сезонским пословима, стручно оспособљавање, преквалификацију, доквалификацију или основно образовање; 3) ако му радни однос није престао његовом вољом, његовом сагласношћу или његовом кривицом, због дисциплинске или кривичне одговорности, осим ако је од престанка радног односа протекло годину дана или ако је по престанку радног односа наступила неспособност за рад; 4) ако се сам стара о свом детету са сметњама у развоју тако да не може да буде радно ангажован“ (чл. 83, Закон о социјалној заштити). Центри за социјални рад, као основне установе социјалне заштите, поред одлучивања о захтеву за НСП, имају задатак и да повезују кориснике новчаних накнада са другим услугама и институцијама у заједници. Закон прописује обавезу Центра за социјални рад да достави Националној служби за запошљавање примерак решења о оствареном праву како би у координацији ове две службе било подстакнуто запошљавање корисника. Корисник је „дужан да прихвати посао“ (чл. 86, ст. 4, Закон о социјалној заштити), док је обавезно да организација за запошљавање обавести Центар „ако се корисник права на новчану социјалну помоћ запосли, радно ангажује, стекне право на новчану помоћ за оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију, одбије понуђено запослење, радно ангажовање, оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију“ (чл. 86, ст. 6, Закон о социјалној заштити). Износи новчане социјалне помоћи се заснивају на основици од 6.050 динара за носиоца права у домаћинству, док се за остале одрасле чланове примењује пондер 0,5, а за децу 0,3. Решење о номиналним износима доноси ресорни министар два пута годишње на основу усклађивања износа са шестомесечним

индексом потошачких цена, са тим да се при калкулацији износа новчане социјалне помоћи узимају у обзир максимално шест чланова домаћинства. Према решењу од 27. априла 2018. године номинални износ НСП-а по еквивалентном одраслом је био 8 283 динара (Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи, 2018). Једнородитељске породице имају право на увећан износ износа помоћи за 20% (чл. 87-90, Закон о социјалној заштити).

С обзиром на то да је циљ новчане социјалне помоћи у Србији да надомести разлику у приходима која је законски постављена као минимум и остварених прихода појединца и породице, Влада је спецификовала који се приходи у тромесечном периоду пре подношења захтева узимају у разматрање приликом оцене материјалног статуса потенцијалног корисника. Уредбом из 2011. године, „приходи из радног односа или произашли из радног односа, пољопривредне и самосталне делатности, отпремине, накнаде за незапослене, као и приходи од издавања у закуп, имовинских права, издржавања и штедња и готов новац улазе у разматрање приликом остваривања права на НСП“ (чл. 2, Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ). Такође, убрајају се и додатни приходи које утврди Центар за социјални рад приликом израде налаза и мишљења, за које нема спецификованог начина на који се они утврђују, док су за већину других прихода Уредбом прописани начини утврђивања наведених прихода. Приходи који се не узимају у обзир могу се поделити на оне које Уредба експлицитно дефинише²⁵ и оне који се под одређеним околностима у претходном тромесечном периоду не узимају у обзир, тичу се прихода по основу рада и самосталне делатности, издржавања и накнаде за незапослене, уколико су престала „без кривице корисника“ (чл. 12, Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ).

Центри за социјални рад су надлежни за спровођење програма, односно за пријем захтева, процену и праћење испуњености услова за коришћење права, као и за решавање захтева приликом поновног аплицирања за ову новчану накнаду. Посебним правилником су прописани обрасци за подношење захтева на НСП, као и налаз и мишљење стручног радника који се користи као доказно средство у одлучивању о праву и који допуњује елементе процене материјалног положаја појединца и породице који се не могу утврдити на други начин путем поднете документације. Поред обрасца захтева за НСП и обрасца о члановима породице, налаз и мишљење радника на пословима социјалног рада неизоставан је део досијеа корисника јер се њиме „утврђује могућност пропуштене зараде, број чланова домаћинства и друге чињенице о којима се не води службена евиденција“ (чл. 1, Правилник о обрасцима у поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ). Исплата новчане социјалне помоћи се врши једном месечно преко посебно отворених рачуна за кориснике у Банци Поштанска штедионица (Табела 21).

²⁵ „Дечији додатак; родитељски додатак; додатак за помоћ и негу другог лица увећан додатак за помоћ и негу другог лица; накнаде за телесно оштећење; акције без накнаде; примања по основу ученичког и студентског стандарда; отпремине за одлазак у пензију; примања по основу награда; примања по основу накнаде штете, осим накнаде штете у виду ренте; новчана помоћ за оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију, обуку и припрему запошљавања; повремене помоћи намењене заштити животног стандарда одређених категорија грађана“ (чл. 11, Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ).

Други програм у оквиру материјалне подршке сиромашној популацији у Републици Србији дефинисан је „Законом о социјалној заштити“ у члану 110. Једнократна помоћ, која се може додељивати у новцу или натури, у надлежности је локалне самоуправе која одређује све елементе дизајна овог програма. Закон прописује да „поступак за остваривање и исплату једнократне новчане помоћи спроводи центар за социјални рад, а поступак за остваривање права на помоћ у натури спроводи орган, организација или служба одређена актом јединице локалне самоуправе“ (чл. 110, ст. 4, Закон о социјалној заштити). На овај начин је остваривање права на нивоу локалне самоуправе подељено према врсти материјалне подршке између Центра за социјални рад и општинских органа. У оквиру надлежности локалне самоуправе је и омогућавање додатне материјалне подршке сиромашном становништву које може бити реализовано „путем народних кухиња, различитих врста субвенција на локалном нивоу и другим начинима подршке“ (чл. 111, Закон о социјалној заштити).

„Закон о финансијској подршци породици са децом“ који се примењује од 1. јула 2018. године прописује три програма подршке сиромашним породицама са децом (Табела 21). Право на дечији додаток може остварити родитељ који непосредно брине о детету, под условом да је држављанин Републике Србије са пребивалиштем у овој земљи или стално настањени страни држављанин. Право на дечији додаток истовремено може остварити до четворо деце у породици, док су услови за остваривање права везани за приход породице. Закон прописује да у тромесечном периоду која претходе поношењу захтева приходи породице не смеју прећи утврђени приходни цензус по члану породице и катастарски приход од 3%, односно 7% просечног катастарског прихода у зависности од типа имовине и тога да ли породица остварује друге приходе (чл. 30, ст. 1, Закон о финансијској подршци породици са децом). Године 2018. је уредбом прецизиран приходни цензус по члану породице који износи „9 000 динара, док је овај цензус увећан за одређене типове једнородитељских породица 30%, односно 20% за одређене типове једнородитељских породица и породице у којима су деца са сметњама развоју и инвалидитетом“ (чл. 2, Уредба о номиналним износима и начину усклађивања цензуса за остваривање права на дечији додаток и висини и начину усклађивања износа дечијег додатка, 2018). Подстицање редовног похађања школе постигнуто је елеминაციјом критеријумом за приступ дечијем додатку онима које не похађају наставу редовно, уз одређене изузетке предвиђене Законом, док још један подстицајни механизам представља додатни дечији додаток који може бити остварен на основу успешног завршетка школске године. Право на дечији додаток траје годину дана, при чему је неопходно да подношење захтева за поновно остваривање овог права уследи минимум месец дана пре истека права. Дечији додаток „припада деци до 20 године, а изузетно до 21 и 26 године уколико је дете било спречено за редовно похађање школе, односно за децу чијим је родитељима продужено родитељско право“ (чл. 26, Закон о финансијској подршци породици са децом). Као и код новчане социјалне помоћи, износ дечијег додатка се уплаћује преко посебно отворених рачуна по службеној дужности за родитеље у Банци Поштанска штедионица.

Одлучивање о праву на дечији додаток у надлежности је органа локалне самоуправе, од подношења захтева преко праћења промене испуњености услова за приступ овом праву, до поновног одлучивања о захтеву након истека годину дана. „Правилником о ближим условима и начину остваривања права финансијску подршку породици са децом“ прописани су документи који се прилажу уз захтев за дечији додаток. Подношење формалног захтев за дечији додаток је неопходно како би се покренула процедура, док је новим „Законом о финансијској подршци породици са децом“

предвиђено да надлежни орган локалне самоуправе прибавља документа по службеној дужности из службених евиденција за кориснике НСП-а. Накнада трошкова боравка у предшколској установи прописана је овим Законом за децу без родитељског старања, децу са инвалидитетом, док се на основу лошег материјалног статуса породице остварују две врсте накнада трошкова за коришћење дневног збрињавања деце у предшколским установама (Табела 21). Локална самоуправа својим актом прописује висину учешћа корисника приликом плаћања услуге за децу кориснике новчане социјалне помоћи, као и што „надлежни орган локалне самоуправе прописује начин и услове повраћаја средстава за децу из материјално угрожених породица која нису претходно остварила повољнији приступ предшколским установама према другим наведеним основама“ (чл. 34-37. Закон о финансијској подршци породици са децом). Регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица је у потпуној надлежности локалне самоуправе, те се оно детаљније не спецификује у Закону и Правилнику који уређују ову област.

Табела 21. Дизајн накнада из програма подршке минималном приходу у Републици Србији

<i>Карактеристике дизајна/Програм</i>	Новчана социјална помоћ	Једнократна помоћ	Дечији додатак	Накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу корисника новчане социјалне помоћи	Регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица
<i>Законски основ</i>	Чл. 81 – 91. Закона о социјалној заштити	Чл. 110. Закона о социјалној заштити	чл. 26 – 33. Закона о финансијској подршци породици са децом	Чл. 36. Закона о финансијској подршци породици са децом	Чл. 37. Закона о финансијској подршци породици са децом
<i>Ниво одлучивања о дизајну програма</i>	Национални	Локални	Национални	Национални	Локални
<i>Ниво спровођења програма</i>	Локални	Локални	Локални	Локални	Локални
<i>Ниво финансирања</i>	Национални	Локални**	Национални	Национални	Локални
<i>Подношење формалног захтева корисника за приступ програму</i>	Формални захтев или поступање по службеној дужности*	Формални захтев или поступање по службеној дужности	Формални захтев ***	Формални захтев ***	Формални захтев
<i>Заснованост услова за приступ програму</i>	На законским и дискреционим елементима	На законским и дискреционим елементима	На строгим законским елементима	На строгим законским елементима	На строгим законским елементима
<i>Заснованост на процени материјалног стања</i>	Да, приходи и имовина	Да, приходи и/или имовина	Да, приходи и приходи од имовине	Да, потврда лошег материјалног стања на основу потврде	Да, потврда лошег материјалног стања на основу

				о коришћењу НСП	различитих докумената у зависности од локалне самоуправе
<i>Висина накнаде</i>	8 283 динара по еквивалентном одраслом	Варијабилна, не може бити већа од просечне зараде у локалној самоуправи	3 000 динара, односно 30% или 50% увећања за одређене типове породица и деце, а максимално 80% уколико се увећање по више основа	Варијабилна, зависна од одлуке локалне самоуправе	Варијабилна, зависна од одлуке локалне самоуправе
<i>Начин исплате</i>	месечно	једнократно	месечно	Министарство предшколској установи месечно	Општина предшколској установи месечно
<i>Трајање накнада из програма</i>	9 месеци годишње	једнократно	годину дана	Од дана остваривања права на НСП до 31. августа текуће године	Варијабилно, зависно од одлуке локалне самоуправе, уобичајено годину дана
<i>Ограничење броја пута коришћења</i>	Неограничено	Варијабилно у зависности од јединице локалне самоуправе	Неограничено до старосног лимита детета	Неограничено до старосног лимита детета за похађање прешколске установе	Неограничено до старосног лимита детета за похађање прешколске установе
<i>Постојање механизма за одређивање нивоа накнада</i>	Да, законска основица са пондерисањем чланова домаћинства	Арбитрарно на нивоу јединице локалне самоуправе	Да, законска основица са истим износом за свако дете	Арбитрарно на нивоу јединице локалне самоуправе	Арбитрарно на нивоу јединице локалне самоуправе
<i>Постојање механизма за ревизију нивоа накнада</i>	Да, са индексом потрошачких цена два пута годишње	Арбитрарно на нивоу јединице локалне самоуправе	Да, са индексом потрошачких цена два пута годишње	Арбитрарно на нивоу јединице локалне самоуправе	Арбитрарно на нивоу јединице локалне самоуправе
<i>Аутоматизам повезивања права са статусом корисника НСП</i>	/	Без аутоматског повезивања.	Не, али Законом је предвиђено прибављање доказа по службеној дужности за кориснике чија деца редовно похађају школу	Без аутоматског повезивања, упркос томе што се односи управо на кориснике НСП	Без аутоматског повезивања, упркос томе што се односи управо на низак материјални положај
<i>Остваривање права је повезано са обавезама</i>	Да, дужности у вези са запошљавањем	Варијабилно у зависности од јединице	Да, похађање програма припреме за	Не.	Не.

корисника		локалне самоуправе	основно образовање и редовно похађање наставе детета		
Обнављање права је аутоматско или засновано на поновном захтеву	На поновном захтеву	На поновном захтеву	На поновном захтеву	На поновном захтеву	На поновном захтеву

Извори: „Закон о социјалној заштити“, 2011; „Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи“, 2018; „Закон о финансијској подршци породици са децом“, 2018; „Уредба о номиналним износима и начину усклађивања цензуса за остваривање права на дечији додатак и висини и начину усклађивања износа дечијег додатка“, 2018;

Напомене: * Приликом покретања поступка за НСП мора постојати захтев странке без обзира да ли је Центар покренуо иницијативу по служеној дужности (чл. 48, Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад); **Изузетно Влада одлучује о потреби за финансирањем једнократне помоћи само у случају „изузетног угрожавања животног стандарда великог броја грађана“ (чл. 110, Закон о социјалној заштити). ***ЦСР подноси захтев по службеној дужности само ако је дете под непосредним старатељством Центра.

Као што је наглашено у ранијој анализи дизајна програма подршке минималном приходу у европским државама (Одељак 4.2.1.), у већини држава у Европи одлучивање о програму подршке се спроводи на националном нивоу, док је имплементација програма препуштена локалном нивоу. Од програма подршке минималном приходу у Републици Србији, овакав дизајн имају новчана социјална помоћ, дечији додатак и накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу корисника новчане социјалне помоћи. Искључиво одлучивање о условима приступа програму и имплементацију два програма, једнократна помоћ и регресирање трошкова боравка у предшколској установи деце из материјално угрожених породица, је у надлежности локалне самоуправе, из чијих средстава се и финансирају ова права. Она права која се дизајнирају на националном нивоу финансира држава.

Материјална подршка која произлази из „Закона о социјалној заштити“ остварује се путем подношења захтева потенцијалног корисника или по службеној дужности, са тим да је једнократна помоћ у ингеренцији локалне самоуправе и њу имплементира Центар за социјални рад, док је за друге врсте подршке у натури надлежна одговарајућа служба у оквиру јединице локалне самоуправе. Права која произлазе из „Закона о финансијској подршци породици са децом“ искључиво се остварују на основи поднетог захтева потенцијалног корисника, што доводи до закључка да права међусобно нису умрежена и да су општински органи, који су надлежни за спровођење права из овог Закона, само пасивни примаоци захтева. Са друге стране, ова права су и строго законски формулисана и везана за приход и/или потврде о коришћењу новчане социјалне помоћи, те се онемогућава дискреционо одлучивање о приступу програму. Међутим, програми из „Закона о социјалној заштити“, који су управо „пропусница“ ка програмима из „Закона о финансијској подршци породици са децом“, садрже и дискреционе елементе у одлучивању о захтеву што може ускратити потенцијалном кориснику приступ целокупној мрежи ових програма. Дискрециони елементи у одлучивању о захтеву на новчану социјалну помоћ и једнократну помоћ везују се за давање одређеног степена слободе стручним радницима у Центру за социјални рад да процењују испуњеност одредби закона које нису строго дефинисане подзаконским актима и припадају домену стручне процене у оквиру налаза и мишљења стручног

радника („пропуштена зарада“, „одговарајући стамбени простор“, вредност покретне имовине и друго).

Висине накнада за новчану социјалну помоћ и дечији додатак су национално јасно одређене и постоји механизам на основу кога се одређују ови новчани износи, као и механизам на основу којег се врши ревизија износа накнада. Са друге стране, остали програми који припадају локалном нивоу арбитарно одређују износе који могу да варирају од општине до општине. Ниједан од програма подршке минималном приходу се директно не повезује са статусом корисника новчане социјалне помоћи у пракси, док на законодавном нивоу статус корисника НСП може бити један од предуслова за приступ другим програмима. То је резултат дизајна свих осталих програма који су базирани на формалном захтеву корисника, као и непостојања обавезе ЦСР да умрежи корисника НСП-а са свим другим расположивим програмима. Сви доступни програми социјалне заштите не обнављају се аутоматски уколико је материјална ситуација корисника непромењена, већ је неопходно да корисник благовремено поднесе поновни захтев. Експлицитне обавезе корисника који примају подршку минималном приходу, забележене су код програма НСП-а и везују се за активацију на тржиште рада, док је услов примања дечијег додатка редовно похађање наставе или учешће у припремној настави пред основну школу.

6.2.2. Дизајн и администрација додатне подршке за домаћинства са ниским приходима у оквиру програма подршке минималном приходу у Републици Србији

Поред горенаведених програма из система социјалне заштите која припадају домену материјалне подршке, присутна су и одређена права из домена енергетике, здравства и тржишта рада у циљу повлашћеног коришћења услуга за појединце и породице са ниским приходима. „Уредба о енергетски угроженом купцу“ која је донета 2015. године, а на основу „Закона о енергетици“ усвојеног годину дана раније у којем је дефинисан термин енергетски угроженог купца, прописује услове и начин остваривања права из статуса енергетски угроженог купца електричне енергије или природног гаса. Чланом 3 ове Уредбе дефинисано је да се статус одобрава након провере прихода и имовине, „узимајући у обзир све оне приходе које улазе у процену приликом поношења захтева на НСП, као и да остварени приходи у домаћинству не смеју прелазити 13.595,68 динара за једночлано, 19.795,00 динара за двочлано и трочлано, 25.990,25 динара за четворочлано и петочлано, односно 32.684,20 динара за шесточлано домаћинство“ (чл. 3. и 4. Уредба о енергетски угроженом купцу). Захтев се подноси органу локалне самоуправе који је задужен за послове социјалне заштите, при чему је потребно приложити одговарајућу документацију која потврђује број чланова у домаћинству, приходе и имовински статус домаћинства, с тим да корисници НСП не морају да прилажу све ове документе већ само решење о оствареном праву на НСП или дечији додатак и последњи рачун за коришћење електричне енергије или природног гаса. Изменама уредбе из 2018. године подигнут је приходни праг за стицање статуса енергетски угроженог купца, док се у члану 6 измењене Уредбе наглашава да се услови за остваривање права аболтирају, уколико је подносилац захтева корисник НСП или ДД (чл. 6, Уредба о енергетски угроженом купцу).

„Закон о здравственом осигурању“ експлицитно дефинише као осигуранике „лица која су у категорији социјално угроженог становништва“ (чл. 22. Закон о здравственом осигурању), наводећи том приликом и кориснике НСП.

Табела 22. Дизајн права на основу статуса корисника новчане социјалне помоћи у Републици Србији

<i>Карактеристике дизајна/право</i>	<i>Статус енергетски угроженог купца</i>	Коришћење здравствене заштите у пуном износу на терет средстава обавезног здравственог осигурања	Мере социјалне укључености
<i>Законски основ</i>	Члан 10. Закона о енергетици	Члан 51. Закона о здравственом осигурању	Члан 80. Закона о социјалној заштити
<i>Садржај права</i>	Умањење месечног рачуна за трошкове коришћења електричне енергије или природног гаса	Ослобађање од плаћања партиципације за здравствене услуге	Мере и активности укључивања корисника у области образовања, здравља, запошљавања и другим областима
<i>Ниво финансирања</i>	Национални	Национални	Национални*
<i>Ниво одлучивања о дизајну програма</i>	Национални	Национални	Национални
<i>Ниво спровођења програма</i>	Локални	Локални	Локални
<i>Заснованост на процени материјалног стања</i>	Да, приходи и имовина	Да, приходи	Не
<i>Подношење формалног захтева корисника за приступ програму</i>	Формални захтев	Формални захтев	Поступање по службеној дужности.
<i>Заснованост услова за приступ програму</i>	На строгим законским елементима	На строгим законским елементима	На строгим законским и дискреционим елементима
<i>Трајање права</i>	Од дана одобравања до краја календарске године, односно до истека трајања права на НСП или дечији додатак	Од дана одобравања до краја календарске године, односно до доношења новог Правилника који уређује ову област за наредну годину	Варијабилно, зависно од вида активације
<i>Аутоматизам повезивања права са статусом корисника НСП</i>	Не, упркос томе што корисници НСП не морају сакупљати додатна документа уз захтев	Не, упркос томе што је коришћење НСП основ за стицање статуса осигураника здравственог осигурања	Да
<i>Остваривање права је повезано са обавезама корисника</i>	Не	Не	Да
<i>Обнављање права је аутоматско или засновано на поновном захтеву</i>	На поновном захтеву	На поновном захтеву	Аутоматско

Извор: „Закон о енергетици“, 2018; „Уредба о енергетски угроженом купцу“, 2018; „Закон о здравственом осигурању“, 2016; „Правилник о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за 2019. годину“, 2019; „Закон о социјалној заштити“, 2011; „Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи“, 2014.

Напомена: *Релевантни носиоци активности мера социјалног укључивања се финансирају са националног нивоа, те нема опредељених додатних трошкова.

Према овом Закону, право на ослобађање од плаћања партиципације за здравствене услуге, поред одређених категорија корисника здравствених услуга (особе са

инвалидитетом, добровољни даваоци крви и друго), могу да остваре појединци и породице слабијег материјалног стања чији су приходи нижи од постављеног приходног цензуса. Приходни цензус се одређује на основу правилника у коме је дефинисано да је за једночлано домаћинство „приходни цензус једнак висини нето минималне зараде која се увећава за 30%, док је за вишечлана домаћинства цензус једнак минималној нето заради по сваком члану домаћинства“ (чл. 29, Правилник о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за 2019. годину). У циљу остваривања овог права, корисници НСП морају поднети захтев надлежној филијали Републичког фонда за здравствено осигурање на територији града/општине на којој корисник има пребивалиште, уз обавезу да приложи документе који потврђују приходе домаћинства.

На основу „Закона о социјалној заштити“ из 2011. године прописано је да је „право и дужност сваког радноспособног појединца да учествује у мерама социјалне укључености у циљу превазилажења околности према којима остварује право на материјалну подршку“ по овом закону (чл. 80, Закон о социјалној заштити). Истакнута је могућност закључивања споразума, односно индивидуалног плана активације корисника материјалне подршке са надлежним ЦСР у правцу социјалног укључивања корисника. Како би се детаљније дефинисале мере под којима се подразумева социјално укључивање, као и сарадња на локалном нивоу у циљу спровођења активности за унапређење положаја корисника НСП, усвојена је „Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи“ 2014. године. Дефинисани модалитети активације су: „1) образовање укључивањем корисника у одређени образовни ниво (формално образовање); 2) стицање знања и вештина путем организовања обука, курсева и сл. (неформално образовање); 3) запошљавање; 4) лечење; 5) друштвенкористан рад, односно рад у локалној заједници“ (Чл. 2, Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи), док се они спроводе на основу закључених протокола о сарадњи на локалном нивоу између ЦСР и релевантних носилаца активности у овим областима. На основу протокола о сарадњи, ЦСР и други носилац активности образују стручни тим који је састављен од представника обе стране и који врши избор одговарајућих мера социјалне укључености за корисника, као и што прати њихову имплементацију. Исте године када је донета Уредба, Заштитник грађана и низ других организација су уложили Уставном суду Републике Србије предлог о оцени уставности и законитости појединих одредби ове Уредбе који се односе на принудно ангажовање корисника НСП на бесплатан рад. До 2019. године Уставни суд није разматрао овај предлог.

6.2.3. Дизајн и администрација услуга социјалне заштите у оквиру програма подршке минималном приходу у Републици Србији

Услуге социјалне заштите дефинисане су „Законом о социјалној заштити“ и начелно подељене у пет категорија: „услуге процене и планирања, дневне услуге у заједници, услуге подршке за самосталан живот; саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге; услуге смештаја“ (чл. 40, Закон о социјалној заштити, 2011). С обзиром на то да ове групе услуга обухватају широк спектар услуга за различите категорије корисника, као и да су само кратко дефинисане у Закону, из самог Закона је немогуће дефинисати које се услуге директно односе на сиромашну и социјално искључену популацију, односно на кориснике НСП. Стога је правилником детаљније прописано која је сврха сваке услуге, корисничка популација и активности које се предузимају у оквиру пружања услуге, што омогућава да се препознају услуге које су намењене

радноспособним појединцима које за сврху имају „задовољавање основних потреба појединца и породице“ и/или „укључивање у заједницу“ (чл. 3 и чл. 26, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, 2013). Приступ овим услугама социјалне заштите обезбеђује ЦСР издавањем упута кориснику за коришћење услуга, при чему овај поступак може бити покренут по службеној дужности или на основу захтева корисника (чл. 68, Закон о социјалној заштити).

Основна услуга у систему социјалне заштите је услуга процене и планирања коју су дужни да спроводе сви пружаоци услуга, посебно имаоци јавних овлашћења. Према „Закону о социјалној заштити“, процена подразумева процењивање „стања, потреба, снага и ризика корисника и других лица значајних за корисника“, док планирање подразумева „индивидуално планирање услуга ради њиховог коришћења или одређивања мера заштите доношењем индивидуалног плана услуга и мера за одраслог или старијег корисника“ (чл. 43, Закон о социјалној заштити). С обзиром на то да је правилником прописано да корисници НСП немају задуженог водитеља случаја (чл. 52, Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад, 2012), услуга процена и планирања се њима не обезбеђује и не подразумева обавезу стручног радника за израду и документовање различитих врсти процена и планова као за остале кориснике услуга ЦСР.

Другу групу услуга из Закона представљају дневне услуге у заједници које су фокусиране на пружање подршке корисницима у отвореној заштити. Према Правилнику који уређује ову област, услуга свратишта доступна је одраслима „који живе или раде на улици и добровољно затраже или пристану на услугу“ (чл. 77, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, 2013), при чему се истиче да је сврха услуге да се задовоље основне егзистенцијалне потребе корисника које се тичу obroка, хигијене, одевања и привременог смештаја са једне стране. Са друге стране спроводе се активности повезивања корисника са осталим ресурсима у заједници у областима социјалне и здравствене заштите, образовања и друго. Осмочасовна подршка пет дана у недељи доступна је одраслим корисницима и посредством дневних боравака, који се реализују у форми клубова и центара за дневни боравак за одрасла и старија лица. Активности које се пружају у оквиру ове услуге зависе од потреба и карактеристика корисника, док се најчешће истичу „радно-окупационе, повезивање корисника са институцијама у локалној заједници, едукативне и друге подстичуће активности како би се корисник активно самостално укључио у заједницу“ (чл. 70, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, 2013). Ови дневни боравци нуде и основну подршку око задовољавања потреба у вези са исхраном и хигијеном корисника, док се такође често везују искључиво за пружање услуга дневног боравка примарно старијим корисницима.

Правилником је детаљније спецификована услуга смештаја у прихватилиште у оквиру услуга смештаја социјалне заштите. Ова услуга у шестомесечном трајању на располагању је „одраслим и старим лицима у кризним ситуацијама, бескућницима и просјацима“ којима се пружају активности „задовољавања основних потреба“ и друге активности које за циљ имају „укључивање у заједницу“ (чл. 25. и чл 26, Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите, 2013). Услугу прихватилишта обезбеђује локална самоуправа, као и услуге које припадају групи услуга дневног боравка.

На крају, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге које обједињују пружање различитих врсти подршке за различите кориснике система социјалне заштите прописане су „Законом о социјалној заштити“. Под њих се сврстава широк спектар услуга, од „интензивних услуга подршке породици која је у кризи“, преко саветовања родитеља до „активације и других саветодавних едукативних услуга“ за кориснике (чл. 40, Закон о социјалној заштити). С обзиром на то да поменути Правилник не одређује детаљније стандарде за ову услугу, истраживањем пружања услуга које припадају овој групи услуга, установљено је да се услуге из ове групе јављају у форми саветовалишта и породичног саветника у одређеним општинама Републике Србије, као и да је њихова распрострањеност ограничена, пошто се финансирају из буџета локалне самоуправе (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије, 2016: 21-22).

6.3. Карактеристике имплементације програма подршке минималном приходу у Републици Србији

6.3.1. Адекватност програма подршке минималном приходу

Претходна истраживања програма подршке минималном приходу у Србији била су фокусирана на два основна државна програма која су усмерена на уклањање финансијског сиромаштва – новчану социјалну помоћ и дечији додатак. Механизам за одређивање нивоа ових новчаних накнада се заснива на томе да изнесе арбитрарно одређује Влада доношењем решења о номиналним износима накнада по еквивалентном одраслом и пондерима за остале чланове домаћинства у случају НСП, односно доношењем решења о износима редовног и увећаног ДД. Упркос томе што механизам за одређивање нивоа накнада за свако домаћинство начелно постоји, он није заснован на претходној анализи тога колики износ би био адекватан за задовољавање основних животних потреба. Са друге стране, успостављен је механизам ревизије нивоа износа, који подразумева усклађивање ових износа два пута годишње са индексом потрошачких цена (Табела 21). Остваривање других права на материјалну подршку из програма подршке минималном приходу одликује варијабилност око нивоа износа, што зависи од одлуке јединице локалне самоуправе. Стога се поставља питање адекватности износа накнада, односно какве исходе овако дизајнирани програми подршке имају у погледу адекватности?

Утврђивање адекватности новчаних давања подразумева поређење висине социјалних давања са линијама сиромаштва, минималном потрошачком корпом или минималном зарадом у датом националном контексту. Аутори су последњих година указивали на неадекватан износ НСП у поређењу са минималном потрошачком корпом и да она просечно чини само 49% удела у минималној заради (Stokić Pejin, Bajec, 2016). Узимајући у обзир самопроцену адекватности износа од стране корисника, истраживања су показала да преко 80% корисника НСП сматра да износ који добијају покрива само трећину њихових потреба (World Bank, 2011).

Поредећи висину износа НСП са минималном зарадом у Републици Србији у периоду 2015-2017. године у Републици Србији (Табела 23), потврђују се ранији налази о неадекватности износа ове накнаде (Перишић, 2016; Матковић, 2014). Прописана висина основице за НСП је у 2015. години износила 7 898 динара, 7 946 динара у 2016. години, 8 168 у 2017. години (Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, 2019).

Табела 23. Адекватност програма новчане социјалне помоћи у Републици Србији у односу на минималну нето зараду по величини домаћинства, у динарима

Тип домаћинства	Просечни износ НСП			Просечна нето минимална зарада по запосленом			% недостајућих средстава за постизање нивоа минималне зараде		
	2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.	2015.	2016.	2017.
Сва домаћинства	10 711	10 673	11 085	22 264	22 264	23 920	51,9	52,1	53,7
Једночлано	7 745	7 675	8 066				65,3	65,6	66,3
Двочлано	9 956	9 867	10 298				55,3	55,7	57
Трочлано	11 680	11 533	12 342				47,6	48,2	48,5
Четворочлано	13 538	13 513	14 046				39,2	39,4	41,3
Петочлано	15 681	15 659	16 230				29,6	29,7	32,2
Шесточлано и вишечлано	17 947	17 980	18 598				19,4	19,3	22,3

Калкулација аутора на основу података: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, 2019; Параграф, 2019.

У Табели 23 је, приликом израчунавања просечне висине износа остварене накнаде према величини породице, укупан износ државних давања у динарима по основу НСП-

а у назначеним годинама подељен са бројем породица исте величине које остварују право на НСП. Поредећи просечне износе НСП-а по величини домаћинства са минималном нето зарадом са максималним бројем часова рада у години без пореза и доприноса, можемо закључити да је адекватност НСП-а у благом паду у посматраном трогодишњем периоду. Проценат недостајућих средстава до постизања нивоа минималне зараде у 2017. години је износио 53,7% у просеку за све типове домаћинства корисника НСП, од 66,3% за једночлана домаћинства до 22,3% недостајућих средстава за шесточлана и домаћинства са више чланова (Табела 23). Према томе, чак ни вишечлана домаћинства не достижу износ минималне зараде коришћењем права на НСП.

Уколико се поред броја чланова домаћинства, узме у разматрање и тип домаћинства, ранија истраживања су потврдила да једино домаћинства са оба родитеља и четворо деце могу достићи ниво минималне зараде, а адекватност може бити умањена и тиме што је исплата НСП-а ограничена на 9 месеци годишње, за оне кориснике који су у радноспособној доби (Влада Републике Србије, 2018). Додатно, просечна нето зарада је за 2015. годину износила 44 432 динара, 46 097 динара у 2016. и 47 893 динара у 2017. години (Републички завод за статистику, 2019а), што значи да просечни остварени износи НСП-а, узимајући у обзир све типове домаћинства, последњих година достижу ниво око четвртине просечне зараде у држави.

Истраживање адекватности новчане социјалне помоћи било је укључено у Други и Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији, са закључком да су износи давања неадекватни, узимајући у обзир приходе и потрошњу домаћинстава и њихов однос са постављеним праговима сиромаштва (Влада Републике Србије, 2018). У овом раду, узети су у обзир прагови апсолутног и релативног сиромаштва за различите типове домаћинстава како би били упоређени са износима оствареног права на НСП за те типове домаћинства. На основу извршене калкулације у Табели 24 процењено је да је ниједан тип домаћинства не достиже праг нити апсолутног, нити релативног сиромаштва, уколико користи само НСП из система државне материјалне подршке сиромашнима.

У односу на посматране типове породица у Табели 24, највећи проценат недостајућих средстава до постизања нивоа прага апсолутног сиромаштва је забележен код породица са двоје родитеља и двоје деце (47,1%) приликом коришћења основног права на НСП, док је проценат уједначен за све типове породица у постизању прага релативног сиромаштва и износи 47,5% недостајућих средстава за ове породице, уколико користе основно право на НСП.

Табела 24. Адекватност програма новчане социјалне помоћи у Републици Србији у односу на линије апсолутног и релативног сиромаштва за различите типове домаћинстава у 2017. години, у динарима

	Основно право	Увећано право	Праг апсолутног сиромаштва	% недостајућих средстава до прага апсолутног сиромаштва коришћењем основног права	% недостајућих средстава до прага апсолутног сиромаштва коришћењем увећаног права	Праг релативног сиромаштва	% недостајућих средстава до прага релативног сиромаштва коришћењем основног права	% недостајућих средстава до прага релативног сиромаштва коришћењем увећаног права
<i>Појединац</i>	8 201	9 841	12 045	32%	18,3%	15 600	47,5%	37%
<i>Један родитељ са дететом до 14 година</i>	-	12 793	18 067	-	29,2%	20 280	-	37%
<i>Двоје одраслих и једно дете до 14 година</i>	14 762	17 714	26 499	44,2%	33,2%	28 080	47,5%	37%
<i>Двоје одраслих и двоје деце до 14 година</i>	17 222	20 666	32 522	47,1%	36,5%	32 760	47,5%	37%

Калкулација аутора на основу података: „Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи“, 2017; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2019.

Напомена: приликом пондерисања деце у калкулацији износа, према „Закону о социјалној заштити“ пондер је 0,3 основице за децу до 18 година за додељивање НСП, за рачунање апсолутног сиромаштва пондер за децу до 14 година је 0,5, док је за децу до 14 година пондер у израчунавању релативног сиромаштва 0,3, а за децу изнад 14 година 0,5. Стога је у табели приказана калкулација за породице са децом до 14 година ради упоредивости података, док су за израчунавање износа примењени припадајући пондери сваком концепту израчунавања (законодавна линија, апсолутна и релативна линија сиромаштва).

Присуство деце у домаћинству омогућује да породица паралелно користи и дечији додатак као другу месечну накнаду намењену сиромашним домаћинствима. Коришћење обе накнаде не омогућује достизање прага апсолутног и релативног сиромаштва за посматране типове породица у Табели 25. Проценат недостајућих средстава за достизање оба прага сиромаштва најнижи је за једнородитељске породице, првенствено из разлога што овај тип породице има право на увећане износе дечијег додатка и социјалне помоћи у односу на редовне износе. Упркос коришћењу обе накнаде и то у увећаном износу, овим породицама недостаје 9,5% за достизање линије апсолутног, односно 19,3% средстава за достизање линије релативног сиромаштва. Што се тиче достизања нивоа минималне зараде, једнородитељске породице су у најнеповољнијем положају јер им недостаје 31,6% средстава, док са друге стране породица која користи право на дечији додатак за максималан број од четворо деце успева да оствари помоћ која је већа од минималне зараде. Међутим, и поред коришћења обе накнаде, породице са више деце су знатно удаљене од прагова сиромаштва. Ситуација је још неповољнија за породице са децом изнад 14 година јер је пондер већи за децу изнад ове старосне доби у калкулацији прага релативног

сиромаштва. С обзиром на то да законодавно решење у Србији прописује исти пондер приликом додељивања новчаних накнада за децу сви старосних доби, дискрепанца између остварених износа новчаних накнада и постављених прагова релативног сиромаштва била би још већа.

Табела 25. Адекватност програма новчане социјалне помоћи и дечијег додатка у Републици Србији у односу минималну зараду, линије апсолутног и релативног сиромаштва за различите типове породица у 2017. години, у динарима

	Новчана социјална помоћ	Дечији додатак	Новчана социјална помоћ и дечији додатак	% недостајућих средстава до износа минималне зараде** коришћењем оба права	Праг апсолутног сиромаштва	% недостајућих средстава до прага апсолутног сиромаштва коришћењем оба права	Праг релативног сиромаштва	% недостајућих средстава до прага релативног сиромаштва коришћењем оба права
<i>Један одрасли и једно дете</i>	12 793	3 574*	16 367	31,6%	18 067	9,5%	20 280	19,3%
<i>Двоје одраслих и једно дете</i>	14 762	2 749	17 511	26,8%	26 499	34%	28 080	37,7%
<i>Двоје одраслих и двоје деце</i>	17 222	5 498	22 720	5,1%	32 522	36,1%	32 760	30,7%
<i>Двоје одраслих и четворо деце</i>	22 142	10 996	33 138	/	44 566	25,7%	42 120***	21,4%

Калкулација аутора на основу података: „Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи“, 2017; „Решење о номиналним износима права на финансијску подршку породици са децом и цензусима за остваривање права на дечији додатак“, 2017; Параграф, 2019; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2019.

Напомена: * Износ дечијег додатка за једнородитељске породице се увећава за 30%, као и износ новчане социјалне помоћи за 20% у односу на редован износ; ** Минимална нето зарада за максимални број радних сати у месецу у 2017. години је износила 23 920 динара (Параграф, 2019); *** Калкулација према еквивалентном приходу за домаћинство са четворо деце до 14 година, услед различитих пондера релативног у односу на апсолутно сиромаштво за децу изнад 14 година.

У складу са наведеним, несумњиво је да је потребно унапредити адекватност износа новчаних накнада. Најпре, износе накнада је потребно поставити на основу анализе тога колика су средства потребна да би се задовољиле основне потребе за храном и другим потребама. Са друге стране, потребно је узети у обзир старост деце у одређивању нивоа накнада, полазећи од претпоставке да се потребе повећавају са старијим узрастом. Стога је неопходно редефинисати пондере за оба ова национална

програма подршке минималном приходу. Одредба „Закона о социјалној заштити“ којом се радноспособним појединцима коришћење права на НСП скраћује на девет месеци годишње, додатно утиче на адекватност већ ниских накнада на годишњем нивоу.

6.3.2. Обухватност и коришћење програма подршке минималном приходу

Покривеност сиромашног становиштва новчаним накнадама је пропозната као једно од кључних питања реформе програма подршке, те се сматрало да ће доношење новог „Закона о социјалној заштити“ 2011. године са предузетим изменама допринети већој покривености (Арандаренко *et al*, 2011). Међутим, већ на самом почетку реализовања редизајнираног програма социјалне помоћи смањен је број корисника, тако да је „број корисника МОП-а у 2010. био 145 852, а број корисника НСП-а у 2011. години био је мањи за 21 048 (124 804 корисника), односно за 14,43%“ (Сатарић *et al*, 2013: 31-32). Такође, у првој години реформе програма подршке сиромашнима и студија Светске банке је утврдила да је покривеност социјалном помоћи најсиромашнијег квинтила у популацији веома ниска и да у Србији износи око 38% (World Bank, 2011), док Влада Републике Србије процењује да и пар година касније „у условима савршене таргетираности обухват становништва које је изложено ризику сиромаштва и остварује право на новчану социјалну помоћ износио би свега 15%“ (Влада РС, 2016: 27).

С обзиром на то да је покривеност дефинисана као укљученост у право на приступ програмима подршке, дефинисање услова подобности је од пресудног значаја за широкруг популације на који се ови програми односе. Приступ новчаним накнадама из програма подршке минималном приходу у делу теста прихода у Републици Србији подразумева предуслов поседовања одређеног нивоа: прихода и имовине код НСП-а; прихода и/или имовине код једнократних помоћи; прихода (укључујући приходе од имовине) код дечијег додатка; прихода и имовине код стицања статуса енергетски угроженог купца; прихода за коришћење здравствене заштите без партиципације (Табела 21 и Табела 22). С обзиром на то да располажемо подацима о броју корисника НСП и ДД на националном нивоу, анализираћемо покривеност овим програмима. Најпре треба истаћи додатне услове, поред држављанства, које сужавају покривеност популације сиромашних на коју се односе ови програми. Код програма дечијих додатака то је присутно код услова који је постојао и пре доношења новог закона 2018. године - деца која примају дечији додатак морају редовно похађати школску и предшколску наставу, као и код услова ограничења да укупно четворо деце у породици може да прима овај новчани трансфер. Новим законом аболирана је обавеза да родитељ мора бити здравствено осигуран, али са друге стране је укинута право на дечији додатак одређеним категоријама деце, тј. деци на породичном смештају. Код програма НСП, додатни услов, поред наведених, везан је и за незакључивање уговора о доживотном издржавању. Проценат корисника НСП-а у укупној популацији је последњих пар година око процента приказаног у Табели 26, што је за 60% више у односу на 2011. годину и од доношења новог „Закона о социјалној заштити“, међутим сматра се да је економска криза довела до пораста броја особа која испуњавају строге услове (Stokić Pejin, Вајес, 2016), пре него релаксирање услова подобности.

Како подизање и спуштање приходног цензуса за приступ програмима може утицати на промене покривености, процена покривености мора бити извршена упоређивањем популације у сиромаштву са бројем корисника програма намењених сиромашној популацији, уз напомену да је законски праг дефинисања тога ко је сиромашан у Републици Србији нижи од прага апсолутног сиромаштва. Поређењем из Табеле 26

долазимо до закључка да програм дечијих додатака обезбеђује покривеност деце која су апсолутно сиромашна, док трећина деце изложена релативном сиромашну нема права на приступ овом програму. Са друге стране, НСП не покрива ни половину особа изложених апсолутном сиромаштву, као и што искључује из права на приступ 86,4% популације изложене ризику од сиромаштва и социјалног искључивања у 2017. години. Очекивано је да је покривеност деце програмом дечијих додатака већа него програмом социјалне помоћи, пошто су од увођења теста прихода за приступ праву на дечији додатак ценсуси увек више постављени за ДД у односу на НСП.

Табела 26. Покривеност сиромашне популације програмима новчане социјалне помоћи и дечијег додатка у 2017. години

<i>Програм/проценат</i>	Удео корисника у популацији	Апсолутно сиромашни	Релативно сиромашни
<i>Новчана социјална помоћ</i>	3,5%	7,2%	25,7%
<i>Дечији додатак</i>	21,3%	11,6%	30,5%

Извор: Републички завод за статистику, 2019б; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2019.

Напомена: Проценат корисника НСП-а дат је у односу на општу популацију, док је проценат броја корисника дечијег додатка дат у односу на укупну популацију деце.

Показатељи из Табеле 27 потврђују низак удео корисника у последњих неколико година, узимајући у фокус индикаторе релативног сиромаштва и материјалне депривације. У просеку, сваки десети грађанин у популацији која је материјално депривирана и у ризику од сиромаштва у Србији користи програм НСП, док је покривеност сиромашне деце програмом ДД вишеструко већа, међутим недовољна јер скоро свако друго дете изложено наведеним ризицима не користи програм. Покривеност сиромашне популације може се анализирати и у односу на удео корисника програма подршке у оквиру првог квинтила популације који располаже са најмањим средствима у националном контексту. Корисници НСП чине само 11,4% удела у првом квантилу 2013. године, да би се учешће додатно смањило 2016. године на 10,5% (Табела 27).

Табела 27. Удео броја појединаца корисника НСП у укупном броју угрожених и удео корисника дечијег додатка у укупном броју угрожене деце, 2013–2016.

<i>Новчана социјална помоћ</i>				
	2013	2014	2015	2016
<i>ИМД</i>	9,1%	10,7%	10,9%	11,8%
<i>Ризик сиромаштва</i>	10,1%	11%	10,2%	9,4%
<i>Први квинтил</i>	11,4%	12,3%	11,1%	10,5%
<i>Дечији додатак</i>				
	2013	2014	2015	2016
<i>ИМД</i>	40,4%	49,4%	47,3%	53,1%
<i>Ризик сиромаштва</i>	45,3%	47,7%	46,5%	44,8%

Извор: Влада Републике Србије, 2018: 353-354. (модификовано)

Напомена: ИМД – изразито материјално депривирани.

Из наведеног се може извући закључак да је обухват непотпун у односу на линије апсолутног и релативног сиромаштва, док са друге стране, уважавајући законодавни цензус за приступ овим правима и додатни услови подобности у оквиру дизајна програма могу да искључују сиромашну популацију из приступа програмима због

„комбинације великог броја услова која неминовно доводи до малог броја оних који испуњавају све услове истовремено“ (Влада Републике Србије, 2018: 196).

Анализа коришћења програма материјалне подршке и социјалних услуга у Републици Србији од стране сиромашне популације отежана је због непостојања броја корисника за сваки од ових програма, осим НСП-а и програма ДД. Од стране јавног сектора, први пут се неискоришћеност програма подршке сиромашнима перципира као проблем у имплементацији програма у „Стратегији за смањење сиромаштва“ 2003. године. У овом документу је било указано на могуће узроке ове појаве, те су наведени: „необавештеност о правима, одбијање државне помоћи из психолошких разлога (стигма), немање сталне адресе боравка (посебно код појединих група Рома и бескућника), неумешност са сложеним административним процедурама, географска недоступност (код институционалних облика заштите), помиреност са сиромаштвом и слично“ (Влада Републике Србије, 2003: 102).

У „Стратегији развоја социјалне заштите“ две године касније се указује на неискоришћеност права, наводећи да су разлози вишеструки „почев од необавештености, одбијања да се прима државна помоћ, немања сталне адресе боравка и сл.“ (Влада Републике Србије, 2005: 23). Проблем остваривања права из социјалне заштите услед непоседовања потребне документације избеглица и интерно расељених лица перципиран је као један од узрока неискоришћености права за ове категорије посебно рањивих категорија, поред којих препреке у остваривању права имају и неке етничке групе – Роми (Вуковић, 2009). Домаћи и инострани извештаји и студије су указивали на могућност постојања неискоришћености програма НСП-а и ДД, као на могуће узроке неискоришћености ових новчаних трансфера.

Почетком две хиљадитих, у оквиру истраживања Центра за либерално-демократске студије утврђено је да је грешка искључености сиромашних из тадашњег програма МОП-а износила 87%, дечијег додатка 55%, док су доминантни разлози за искључивање оних који остварују право били неподношење захтева за ове програме, и то у 95% случајева за први програм и 83% случајева за други програм (Богићевић *et al*, 2003: 60-63). Ово истраживање је садржало и налазе о разлозима неискоришћености програма МОП-а, док подаци за дечији додаток нису прикупљени, а испитаници су навели да нису поднели захтев из следећих разлога: нису били информисани да такав програм постоји (37,8%), нису знали да ли испуњавају критеријуме (18,6%), нису знали како да поднесу захтев (18,5%), сматрали су да им није потребан (18,3%), процедура је компликована (18,3%), ранији захтев је био одбијен (1,3%) (Богићевић *et al*, 2003: 61). Ово истраживање је указало на разлоге неискоришћености програма социјалне помоћи који су првенствено везани за недостатак информација и недостатак компетенција сиромашних да поднесу захтев и остваре први корак ка приступу овим правима.

Друга димензија проблема неискоришћености новчаних трансфера у Србији, у контексту администраирања постојећих накнада, била је обухваћена у студији Светске банке из 2011. године о програмима подршке сиромашнима у државама Западног Балкана. Као одлика приступа програмима указано је на скоро искључиво правило у пракси да потенцијални корисник на своју иницијативу подноси формални захтев, што је у тесној вези са „доступношћу информација, самопроценом и стигмом повезаном са добијањем помоћи од ЦСР-а“ (World Bank, 2011: 38). Поред тога што недостаје проактивност социјалних служби, апликациони процес је различит за различите

програме подршке, што је додатно погоршано временским и материјалним трошковима прикупљања неопходне обимне документације (World Bank, 2011).

Светска банка је 2010. у ранијој студији утврдила да је коришћење програма социјалне помоћи од стране ромске популације у Србији у диспропорцији у односу на већи ризик од изложености сиромаштву у односу на општу популацију (World Bank, 2010), за шта је узорак добављање документације (извода из матичне књиге рођених, држављанства и друго) за ову популацију (World Bank, 2011; World Bank, 2017). Додатна угроженост рањивих група у приступу новчаним накнадама на југу Србије истакнута је у извештају невладине организације Праксис. Поред недостатка личних докумената и немогућности пријаве боравишта и пребивалишта, посебно је стављена у фокус административна пракса ЦСР-а у раду са осетљивим групама, као и утицај степена образовања потенцијалног корисника као фактора неискоришћености накнаде. Указано је на то да они са нижим степеном образовања могу имати тешкоће приликом попуњавања захтева и административне процедуре, као и што немају информације правима, о правном леку и инструментима путем којих могу да се заштите од угрожавања права (Praxis, 2013). Занимљиви су и увиди о административној пракси у оквиру ЦСР о пасивном односу запослених и где често „постоји одсуство писменог трага о обраћању надлежном органу, због чега странка нема могућност употребе правног лека“ (Praxis, 2013). Недавно истраживање је показало и да је само 42% грађана у Србији задовољно услугом коју су добили, у оквиру јавних услуга, када су остваривали право на социјалну помоћ (Влада Републике Србије, 2018: 104). Доношењем измена „Закон о општем управном поступку“ 2016. године, омогућено је да се документација за НСП прикупља и по службеној дужности уз сагласност подносиоца захтева, те је занимљиво утврдити да ли је новоуспостављена могућност имала утицаја на елиминисање фактора трошкова прикупљања документације.

Питање информисаности о постојању новчаних накнада актуелизовало се у извештајима Републичког завода за социјалну заштиту, у којима је уочено одступање од очекиваног већег броја корисника НСП-а за општине које имају нижи степен развијености у Републици Србији од оних које су најразвијеније (Табела 28). Тако општина Прјеполје, Ивањица и Сокобања које припадају општинама III и IV степена развијености имају низак удео корисника, у поређењу са општинама истих категорија. Општа информисаност становништва о постојању новчаних трансфера подршке сиромашнима била је предмет анализе истраживања Републичког завода за статистику и УНИЦЕФ-а 2014. године. Истраживање је показало највећи проценат информисаности о програму ДД, а најмањи о једнократној помоћи, док је на основу одговора 6191 испитаника утврђено да степен образовања има велики утицај на информисаност о програмима. У домаћинствима у којима носилац домаћинства нема образовање, 65% испитаника је чуло за једнократну помоћ, док је тај проценат код високообразованих носилаца 93%. Што се тиче програма дечијих додатака, проценти су 86% и скоро 100%, респективно (РЗС, УНИЦЕФ, 2014: 234-235). Стављајући у фокус одговоре испитаника из насиромашнијег квинтила који нису поднели захтев за НСП, поменуто истраживање је дошло до података да је разлог неподношења захтева недостатак информације о постојању програма, о начину како да се пријаве или о усменој информацији да неће испунити услове чак и ако би поднели захтев. И код ових одговора, степен образовања је утицао на већи или мањи проценат информисаности о овој накнади (РЗС, УНИЦЕФ, 2014).

Табела 28. Удео корисника НСП у укупном становништву општина и степен развијености општина

<i>Општина</i>	Удео корисника НСП у укупном становништву	Степен развијености
<i>Ужице</i>	0,32	I
<i>Савски венац</i>	0,36	I
<i>Горњи Милановац</i>	0,51	II
<i>Сокобања</i>	0,65	III
<i>Ивањица</i>	0,56	III
<i>Бела Црква</i>	17,29	III
<i>Мали Иђош</i>	13,78	III
<i>Нова Црња</i>	14,64	III
<i>Нови Кнежевац</i>	13,8	III
<i>Пријеполје</i>	0,64	IV
<i>Бојник</i>	18,35	IV
<i>Бујановац</i>	19,1	IV

Извор: Републички завод за социјалну заштиту, 2017. (модификовано)

Неискоришћеност програма дечијих додатака анализирана је у студији из 2012. године, где је утврђено да 59,4% деце која испуњавају услове не остварују ову накнаду (Матковић, Мијатовић, 2012). Проценци су били и виши у зависности од припадности деце одређеним домаћинствима - 80,6% неискоришћености у домаћинствима која се баве пољопривредом и 75% у домаћинствима у којима носилац домаћинства ради у формалном сектору, док чак 80,9% домаћинстава који нису искористили ово право није ни поднело захтев за дечији додатак. Разлози за неподношење захтева су у 37,6% били веровање да не испуњавају услове подобности, док је преосталих 62,4% навело различите разлоге, а неки од главних су: није им потребан (22,4%), нису знали да постоји (2,6%), не знају како да се пријаве (5%), компликована процедура (15,8%), усмено им је саопштено да не би испунили услове (11,4%) (Матковић, Мијатовић, 2012: 40-51). „Више од једне четвртине (28 процената) оних који се нису пријавили из најсиромашнијег квинтила благостања добило је информацију да не испуњава услове, док је за 17 процената деце старости 0–18 година за коју захтев за ДД није поднет, главни разлог био то што су административне процедуре превише компликоване“ (РЗС, УНИЦЕФ, 2014: 243). Ове студије су дошле до значајних увида у трошкове подношења захтева за дечији додатак, који су одређени као информациони, административни и социјално-психолошки (Матковић, Мијатовић, 2012). Међутим, упркос истраживањима искоришћености два основна програма подршке – НСП и ДД, недостају истраживања која би испитала искоришћеност и других накнада, субвенција и социјалних услуга на које сиромашни појединци и породице у Србији имају право, а које су усмерене на вишеструке димензије социјалног укључивања, не само на смањење финансијског сиромаштва.

6.3.3. Повезаност програма подршке минималном приходу са инклузивним тржиштима рада

До 2011. године када је „Закон о социјалној заштити“ прописао законодавну претпоставку активације радноспособних корисника НСП, оцене подршке државног сектора укључивању ове рањиве групе на тржишту рада биле су обесхрабрујуће. Светска банка је у извештајима указивала на слабу повезаност овог програма финансијске подршке сиромашнима са програмима активне политике тржишта рада,

поготово због непостојања таргетиране подршке дугорочно незапосленим корисницима НСП-а (World Bank, 2011).

Истраживања у претходном периоду су указивала на неколико кључних недостатака дизајна и имплементације програма активне политике тржишта рада у Србији. Најпре, до доношења новог Закона, активација корисника НСП се везивала искључиво за програм јавних радова, чиме је било евидентно да, упркос томе што су они повољни за незапослене са нижим степеном квалификација, недостају програми који би унапређивали њихове потенцијале (Петровић, 2011). Са друге стране, категорија прималаца НСП-а није хомогена и могу се издвојити бар шест подгрупа (дугорочно незапослени, млади образовани незапослени, неактивне жене у средњој животној доби са нижим степеном образовања и др) према којима би требало адресирати посебно дизајниране програме (World Bank, 2013: 24-25). Поред недостатка програма са националног нивоа, административна пракса постојећих програма била је изложена критикама. Истраживање из 2011. године је указало на то да 3% корисника одлази у Националну службу за запошљавање једном месечно, а да је главни разлог одласка корисника у 67% формалност јављања саветнику за запошљавање ради останка на евиденцији запослених (Петровић, 2011: 19). Сарадња између социјалних и служби запошљавања на локалном нивоу је изузетно ниска. Истраживање из 2009. године долази до налаза да се сарадња између ове две службе своди на добијање потврде од стране службе за запошљавање о статусу незапослености како би могао да буде поднет захтев за НСП (Вељковић, 2009). Такође, само 0,5% корисника НСП је било упућено од стране ЦСР у НСЗ, док је у обрнутом случају било упућено 3% корисника (Петровић, 2011: 24). У досадашњем периоду административна пракса која је била обележена недостатком комуникације између кључних служби поништила је намеру увођења санкција за одбијање запослења и обуке од стране корисника НСП, као и што се показало да дизајн НСП-а охрабрује запослење у неформалном сектору (World Bank, 2013: 39-43). Зато су неки од предложених праваца унапређивања ове праксе да се смањи висок клијент-особље рацио који је често у ЦСР 250:1, да се омогући вођење случаја и за кориснике НСП у оквиру Центра, успостави обавезност сарадње међу кључним институцијама на локалном нивоу и др (World Bank, 2013: 51).

До „Уредбе о мерама социјалне укључености корисника“ 2014. године су корисници НСП-а могли бити укључени у програме и мере активне политике тржишта рада намењене општој популацији незапослених, док су корисници НСП-а у „Националној стратегији запошљавања“ од 2011. године препознати као посебно вулнерабилна група којој треба омогућити преференцијални приступ овим програмима (World Bank, 2011: 71). У току исте године, министар је прописао и изглед „Споразума о индивидуалном плану активације“ доношењем „Правилника о изгледу и садржини индивидуалног плана активације“. У оквиру овог Правилника предвиђене су и двостепене санкције за неизвршавање обавеза по Споразуму од стране корисника. У случају „неоправданог извршавања обавеза“, о чему информацију Центар добија од носиоца активности у локалној заједници, кориснику се умањује износ НСП-а за 50% на три месеца. Други прекршај доводи до укидања права на НСП кориснику појединцу, односно ако живи у оквиру породице укида се његов део износа социјалне помоћи (Правилник о изгледу и садржини индивидуалног плана активације, 2014).

Главни актери активације према Уредби су НСЗ и ЦСР, док је стручни радник Центра обавезан да упуту корисника на надлежну филијалу за запошљавање где се корисници информишу. Потом се врши процена и у складу са расположивим мерама им се

препоручује ангажовање у програмима, мерама, обукама активне политике тржишта рада, које треба да имају за исход запослење или унапређење запошљивости корисника НСП-а. „Индивидуални план активације“ који корисник закључује са Центром садржи „активности и обавезе корисника, као и могућност умањења и престанка права на материјалну подршку у случају неоправданог неизвршавања обавеза из споразума“ (Чл. 4, тачка 1, Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, 2014). „Индивидуални план активације“ се закључује са свим радноспособним члановима породице. Центар закључује протоколе о сарадњи са локалним институцијама и организацијама са којима би се циљеви и активности из ове Уредбе могли испунити. Уредба је прописала и то да обе стране укључене у овај процес активације корисника НСП на тржиште рада (ЦСР са НСЗ и другима) формирају јединствени стручни тим који врши одабир мера за корисника и прати њихову имплементацију (чл 11, Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи, 2014).

Узимајући у обзир способност за рад корисника НСП-а, према подацима Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања број пунолетних радноспособних корисника у 2014. години је износио 128 355, 2015. године 122 674, 2016. године 123 180 корисника, што свих посматраних година износи око половине свих корисника НСП-а (Републички завод за социјалну заштиту, 2017: 50). До 2019. године остало је нејасно колики је број радноспособних корисника НСП-а био укључен у мере активације и са каквим ефектима. Такође, остало је нејасно да ли је одређеном броју корисника износ помоћи умањен или потпуно укинут на основу споменутих прописа о активацији.

Поред поменуте Уредбе, за кориснике НСП-а је 2015. године креирана посебна мера активне политике запошљавања у оквиру „Националног акционог плана запошљавања за 2015. годину“ која је подразумевала субвенционисање запошљавања за 2000 корисника НСП-а у тој години. Новом мером под називом „Интеграција корисника новчане социјалне помоћи на тржиште рада“ били би субвенционисани трошкови зараде запослених корисника у износу од 10 000 динара годину дана, с тим да је послодавац дужан да задржи у радном односу запосленог у истом трајању и након завршеног субвенционирања (Национални акциони план запошљавања за 2015. годину, 2014). Међутим, наредне године овом мером је било планирано да буде обухваћено десет пута мање корисника НСП-а, као и што је и преполовљен период у коме послодавац има обавезу да задржи запосленог у радном односу након престанка државне субвенције. Са друге стране, проширен је број корисника за учешће у једнократним субвенцијама за запошљавање теже запошљивих лица, где су посебно истакнути и у већем износу субвенционисани корисници НСП-а (Национални акциони план запошљавања за 2016. годину, 2015). Резултати спровођења мере субвенционисања запослења корисника НСП били су разочаравајући јер је ову меру 2015. године искористило седам од предвиђених 2000 корисника, а 2016. године 41 особа од предвиђених 200 (Национална служба за запошљавање, 2015: 35; Национална служба за запошљавање, 2016: 24). У наредним акционим плановима у реализацији „Националне стратегије запошљавања за период 2011 - 2020. године“ задржане су једнократне субвенције за запошљавање корисника НСП-а, као и што је задржан став да они чине једну од кључних категорија незапослених којима требају бити понуђени јавни радови.

6.3.4. Ефективност програма подршке минималном приходу

Најранија истраживања од двехиљадите године која су се тичала процене ефеката програма подршке сиромашнима везана су за период око доношења „Стратегије за смањење сиромаштва“. У студији „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима“ из 2003. године је процењено да тек десетина становништва становништва може изаћи из сиромаштва након коришћења социјалних трансфера (Богићевић *et al*, 2003: 57). Под социјалним трансферима се у овом истраживању сматрала социјална помоћ, једнократне помоћи од општине, дечији додатак и хуманитарна помоћ. Ови налази додатно су обесхрабрујући јер се веома мали ефекат постиже кумулативним деловањем ових новчаних трансфера. Увођењем социјалног укључивања у јавне политике у Србији и отпочињањем предприступних преговора са Европском унијом, извештавање о ефективности социјалних трансфера од стране државних актера постало је обавеза, чиме је омогућено да се континуирано прати овај показатељ ефективности система социјалне заштите.

У Табели 29 су приказани проценти смањења апсолутног сиромаштва у посматраном десетогодишњем периоду од 2006. до 2016. године. Процењује се да социјални трансфери у значајној мери утичу на смањење стопе апсолутног сиромаштва јер би без њиховог постојања додатних 170 000 људи било сиромашно у 2016. години (Младеновић, 2017: 18). Треба напоменути и изразите варијације ефективности социјалних трансфера по регионима у Србији - више од двоструко је већа ефективност трансфера у Београдском региону (36,5%) у односу на регион Јужне и Источне Србије (16,9%) у 2016. години, што је тренд који је забележен и ранијих година. Претпоставка је да су ове разлике условљене приступом додатним програмима у Београдском региону, као и да постоји већа неискоришћеност доступних права на југоистоку Србије, упркос већем сиромаштву.

Табела 29. Смањење стопе сиромаштва после социјалних трансфера

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.
Република Србија	-21,4	-19,4	-20,8	-20,5	-23,2	-21,4	-24,1	-28,2	-33,3	-29,5	-26,3
Београдски регион	-28,3	-38,5	-19,4	-20,0	-28,3	-11,9	-18,4	-27,9	-52,4	-42,6	-36,5
Регион Војводине	-32,6	-17,4	-20,0	-33,8	-31,4	-23,5	-34,4	-45,3	-26,9	-39,8	-32,3
Регион Шумадије и Западне Србије	-14,3	-19,1	-28,6	-29,1	-25,0	-23,9	-26,2	-24,1	-35,0	-25,8	-27,5
Регион Јужне и Источне Србије	-14,9	-16,4	-17,7	-10,2	-17,1	-18,7	-15,7	-17,9	-27,4	-18,1	-16,9

Извор: Младеновић, 2017: 20.

Укључујући и примања на основу пензија, која не можемо посматрати као социјални трансфер у смислу подршке сиромашнима у Србији, у Табели 30 је приказано да она значајно умањују сиромаштво домаћинства, те би стопа апсолутног сиромаштва без социјалних трансфера и пензија износила 34,6% у односу на 7,2% у 2017. години (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2019). Са друге стране, узимајући у обзир ефективност трансфера на релативно сиромаштво опште популације, може се закључити да је она ограничена. Ефективност смањења релативног сиромаштва је 18,7% за општу популацију, док је за децу још и нижа и износи 13,2%, поредећи стопе релативног сиромаштва из Табеле 30 пре и након социјалних трансфера.

Табела 30. Стопе апсолутног и релативног сиромаштва пре и након социјалних трансфера у Републици Србији у 2013, 2015. и 2017. години

Апсолутно сиромаштво									
Стопа сиромаштва			Стопа сиромаштва пре социјалних трасфера			Стопа сиромаштва без социјалних трансфера и пензија			
2013	2015	2017	2013	2015	2017	2013	2015	2017	
7,4%	7,4%	7,2%	10,3%	10,5%	10%	38,2%	34,8%	34,6%	
Релативно сиромаштво									
Ризик од сиромаштва пре социјалних трансфера					Ризик од сиромаштва након социјалних трансфера				
2013		2015		2017	2013		2015		2017
31,8%		33,4%		31,6%	24,5%		26,7%		25,7%
Релативно сиромаштво деце									
Ризик од сиромаштва пре социјалних трансфера					Ризик од сиромаштва након социјалних трансфера				
2013		2015		2017	2013		2015		2017
36.9%		37,2%		35.1%	29.7%		31.1%		30.5%

Извор: Eurostat, 2019e; Eurostat, 2019f; Eurostat, 2019g; Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2019.

Напомена: Код релативног сиромаштва пензије се рачунају у приходе домаћинства приликом рачунања стопе ризика од сиромаштва, док се не рачунају као социјални трансфери.

Према наведеним процентима, успешност програма подршке минималном приходу у Србији је упола мања у поређењу са просеком у Европској унији (34%) и троструко мања у односу на државе које остварују навећи проценат ефективности, на пример Финска (57%) (Eurostat, 2019a; Део IV, Табела 17). На крају, слаба ефективност програма је присутна и уколико се узме у разматрање дужина коришћења програма. Последњи доступни подаци за НСП потврђују да је коришћење овог програма од стране корисника дугорочно, „66% корисника користило је право на НСП у трајању од пет до десет година, 26,1% корисника од једанаест до петнаест година, а 7,9% корисника дуже од петнаест година“ (Републички завод за социјалну заштиту, 2017: 56), те да државни систем подршке није довољно ефикасан за излазак из сиромаштва.

VII ДЕО: ПРОГРАМИ ПОДРШКЕ МИНИМАЛНОМ ПРИХОДУ У ГРАДУ БЕОГРАДУ – ДИЗАЈН И ЕФЕКТИ ПОДРШКЕ СИРОМАШНОЈ И СОЦИЈАЛНО ИСКЉУЧЕНОЈ ПОПУЛАЦИЈИ

7.1. Додатна подршка национално формулисаним програмима социјалне заштите са локалног нивоа - програми подршке сиромашној и социјално искљученој популацији у Граду Београду

Након демократских промена почетком двехиљадитих година систем социјалне заштите у Републици Србији је реформисан у правцу веће децентрализације. Легислативни оквир државне управе заснива се на новом Уставу државе из 2006. године и на „Закону о локалној самоуправи“ донетом годину дана касније, којим се проширују надлежности локалних самоуправа. Према „Закону о локалној самоуправи“ јединице локалне самоуправе су општина, град и град Београд које врше сопствене и поверене надлежности од Републике Србије или аутономне покрајине (чл. 3 и 4, Закон о локалној самоуправи, 2014). Изузимајући права која су регулисана и финансирана на националном нивоу, према „Закону о социјалној заштити“ овим јединицама локалне самоуправе припада формулисање услова и финансирање једнократне помоћи и других додатних врста материјалне подршке грађанима, као и услуга социјалне заштите (процене и планирања уколико је јединица локалне самоуправе пружалац услуге, дневних услуга у заједници, услуга подршке за самосталан живот, смештај у прихватилиште, саветодавно-терапијске и социо-едукативне услуге) (Закон о социјалној заштити, 2011). Посебно је наглашена важност развоја услуга социјалне заштите, као и могућност локалне самоуправе за „примену виших стандарда и повољније услове за остваривање услуга“ које су у њеној надлежности (чл. 57, ст. 2, Закон о социјалној заштити, 2011).

Специфичан положај Града Београда у систему државне управе у Републици Србији одсликава се у његовом статусу региона и главног града, који се рефлектује на област социјалне заштите, односно на надлежности у обезбеђивању накнада и социјалних услуга из система социјалне заштите. „Статутом Града Београда“ у члану 25 прописане су надлежности града у области социјалног становања и предшколског васпитања, унапређивања једнакости и заштите права одређених вулнерабилних група, подршке организацијама и удружењима на локалном нивоу, као и одобравање рада установама социјалне заштите, на основу чега Град „утврђује испуњеност услова за пружање услуга социјалне заштите, утврђује нормативе и стандарде за обављање делатности установа чији је оснивач, доноси прописе о правима у социјалној заштити, обавља послове државног старатеља, предузима мере за збрињавање лица из нехигијенских насеља“ (чл. 25, ст. 22, Статут Града Београда, 2008). Положај седамнаест градских општина Града Београда у контексту пружања накнада и услуга из система социјалне заштите произлази из Статута и односи се на то да градска општина „на свом подручју, врши послове из надлежности града“ и да се може удруживати са другим градским општинама, другим јединицама локалне самоуправе или организацијама и удружењима хуманитарног карактера (чл. 74. и чл. 76, Статут Града Београда, 2008). Према томе, градске општине врше поверене послове са нивоа Града Београда, као и што имају могућност да развијају локалне стратегије у циљу унапређења живота грађана на

њиховој територији, што може исходovati вариацијама у развијености социјалних услуга, као и обима и врсте додатне материјалне подршке на општинском нивоу.

Основна установа социјалне заштите која спроводи делатности из области социјалне заштите на нивоу Града Београда је Градски центар за социјални рад (ГЦСР), сачињен од седамнаест општинских одељења са различитом структуром унутрашње организације која произлази из величине градских општина, односно броја запослених. Поред надлежности које су произашле из националног легислативног оквира у вези спровођења материјалне подршке и социјалних услуга, центри за социјални рад спровode и делатности на основу одлука Града Београда. Након доношења новог закона у области социјалне заштите, донета је „Одлука о правима и услугама социјалне заштите“ исте 2011. године, која се надовезује на раније донете одлуке на нивоу Града Београда. Ова нова одлука усаглашена је са измењеним термилошким и стратешким приступом правима и исходима права у социјалној заштити.

7.1.1. Дизајн и администраирање права на материјалну подршку у оквиру програма подршке минималном приходу у надлежности Града Београда

„Одлуком о правима и услугама социјалне заштите“ из 2011. године дефинисана су права које обезбеђује Град Београд. Из групе права на материјалну подршку, које се могу сматрати програмима подршке минималном приходу, издвојена су права у Табели 31. „Законом о социјалној заштити“ прописано је да право на једнократну помоћ обезбеђује локална самоуправа, као и да је надлежност подељена између органа локалне самоуправе и Центра за социјални рад у зависности од тога да ли је право у новцу или у натури. Поред начелних разлога за додељивање ове врсте помоћи, у Одлуци се наводи да процену оправданости додељивања једнократне помоћи врши стручни радник надлежног Центра за социјални рад (чл. 59, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011), док се одлучивање о помоћи у натури врши од стране градских општина и није детаљније регулисано. У првобитној верзији Одлуке било је прописано да право може да се користи максимално два пута годишње, док је изменама Одлуке коришћење овог права ограничено на један пут годишње, са тим да се догодила и измена у вези висине износа помоћи. У изменама 2014. године остављена је могућност она да буде до 80% просечне зараде у Београду насупрот ранијем пропису до пуног износа просечне зараде (чл. 5, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2014). Једнократна помоћ за смештај лица у прихватилиште обухвата опрему за смештај лица, а са друге стране и трошкове превоза до смештаја, о чему одлучује ГЦСР (чл. 60, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Последњим изменама је потврђено да се за ове сврхе право на једнократну помоћ може користити до највише два пута годишње у изузетном случају, док је рок за одлучивање о праву подигнут са 15 на 30 дана од дана поношења захтева (чл. 1 и 2, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2017).

Повремена једнократна новчана помоћ представља други програм новчане накнаде за сиромашну популацију у Граду Београду. Најпре је Одлуком из 2011. године било прописано да се ова накнада обезбеђује за децу чије породице користе новчану

социјалну помоћ, са различитим садржајем права у односу на узраст деце. Ова помоћ се одобравала за трошкове екскурзија, уџбеника за предшколско, средњошколско и високо образовање, за ученике основних и средњих школа били су покривени трошкови летовања и коришћења јавног градског превоза (чл. 64, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Изменама Одлуке брисане су одређене тачке (чл. 6, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2014), те је остало расположиво само право на накнаду трошкова коришћења јавног превоза за децу која похађају основношколско и средњошколско образовање и која се исплаћује месечно, уколико су њихове породице корисници НСП. Према изменама из 2017. године, додељује се и једном годишње новчана помоћ за школски прибор за ученике основних и средњих школа чије су породице корисници НСП (чл. 3, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2017).

Са друге стране, новчана помоћ у оквиру права на интервентну новчану социјалну помоћ подразумева износ од једне до три просечне зараде на нивоу Града Београда у случају стамбене угрожености домаћинства које има и једну особу потпуно неспособну за рад, а износ од једне до пет просечних зарада са случајеве смрти члана породице, као и комбинације стамбене угрожености са тим да у домаћинству постоји особа неспособна за рад, како је било прописано привобитно у Одлуци из 2011. године (чл. 65, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Каснијим изменама Одлуке износ ове помоћи је смањен и исплаћује се у распону од једне до три зараде за оне који су стамбено угрожени уз присуство особа неспособних за рад у домаћинству, односно максимум две зараде за стамбено угрожене породице које остварују приход испод приходног цензуса (чл. 4, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2013). За исте ове две категорије потенцијалних корисника је износ помоћи 2014. године поново додатно смањен и износи до висине једне зараде (чл. 7, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2014). Приходни цензус за све ове случајеве је исти и подразумева да приход породице у протекла три месеца не прелази једну просечну зараду. Елемент социјалне угрожености је комбинован са условом да у породици постоји особа која је неспособна за рад, што указује на то да ови услови, осим за случај смрти члана породице, нису искључиво засновани на процени прихода већ и на здравственом стању чланова домаћинства. Занимљиво је да у одлучивању у овом праву стручни радник ЦСР има аутономију у доношењу одлуке о висини износа у оквиру распона који је предвиђен овом Одлуком.

Право на сталну новчану помоћ има неколико категорија лица. Најпре, то су корисници НСП уз услов да су сви чланови домаћинства неспособни за рад, те ову врсту подршке не можемо сматрати програмом подршке минималном приходу. Са друге стране, остале категорије лица које могу остварити право на сталну новчану помоћ остварују ово право по другим основама, или су корисници других услуга или мера заштите ЦСР, или су то породице са више деце што припада домену мера популационе политике.

Бесплатан оброк могу да остваре појединци и породице уколико користе НСП, док је у другом случају прописан приходни цензус за одређене категорије: стари и корисници права на туђу негу и помоћ. Узимајући у обзир први услов остваривања права који је везан за програм НСП-а, овај програм подршке се састоји од обезбеђивања obroка једном дневно на за то предвиђеним местима за дистрибуцију која одреди Градска

управа. Изменама је додато да „корисник права може поднети захтев за бесплатан оброк највише два пута у току календарске године“ (чл. 3, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2015).

Право на стипендију имају ученици средњошколског образовања и студенти који користе НСП, који добијају стипендију месечно у висини 50% минималне зараде и могу да је користе у току текуће школске године (чл. 69-74, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Изменама одлуке из 2014. године умањено је право за ученике средњих школа на износ стипендије од 25% минималне зараде месечно (чл. 10, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2014), док је потоњим изменама 2017. године износ стипендије за ученике средњих школа враћен на 50% минималне зараде (чл. 5, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2017).

Табела 31. Програми подршке минималном приходу у Граду Београду – материјална подршка

Право	Услов за остваривање права	Трајање права	Надлежност за одлучивање о праву	Ограничења
Једнократна помоћ	„Стање социјалне потребе“	Једнократно	Градски центар за социјални рад за помоћ у новцу Организациона јединица општине за помоћ у натури	Право је могуће користити највише једном годишње Износ помоћи не сме бити већи 80% просечне зараде у Београду
Повремена једнократна новчана помоћ	Ученици из домаћинства корисника НСП	Док траје школовање	Градски центар за социјални рад	
Интервентна једнократна новчана помоћ	Смрт члана породице, стамбена угроженост	Једнократно	Градски центар за социјални рад	Износ помоћи у току једне године не сме бити већи од пет просечних зарада у Београду
Бесплатни оброк	Корисници права на НСП	Годину дана*	Градски центар за социјални рад	Корисник не сме да не користи право дуже од 10 дана месечно
Стипендија	Корисници права НСП, врло добар или одличан успех или положени сви испити за прошлу школску годину	Шест месеци*	Градски центар за социјални рад	Редовност школовања и висок успех
Субвенције за плаћање	Корисници права на НСП или	Годину дана*	Градски центар за социјални	Редовно измиривање

комуналних услуга и станарине	домаћинства која испуне приходни цензус		рад/ Секретаријат за социјалну заштиту	комуналних трошкова
Регресирање трошкова боравка у предшколским установама за децу из материјално угрожених породица	Коришћење програма дечијег додатка	Годину дана	Организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за послове из области образовања и дечије заштите	/
Право на накнаду укупних трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа	Коришћење програма новчане социјалне помоћи	Једнократно, једном годишње	Организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за послове из области образовања и дечије заштите	/

Извор: „Одлука о правима и услугама социјалне заштите“, 2014; „Интерветне мере заштите најугроженијих грађана“, 2016; „Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда“, 2018.

Напомена: *ревизија улова за остваривање ових права се врши у овим интервалима

У оквиру Одлуке постојало је и право на субвенције за трошкове локалних услуга у Граду Београду у износу од 50% трошкова за кориснике новчане социјалне помоћи и у висини од 10 до 40 % субвенционирања трошкова у зависности од приходних прагова у постављеном приходном цензусу (чл. 75, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Ово право се додељивало на годишњем нивоу, о њему је одлучивао ЦСР на основу поднетог захтева корисника НСП, с тим да је било неопходно да домаћинство редовно измирује трошкове комуналних услуга. Именама Одлуке избрисано је право на „субвенције по основу трошкова на комуналне производе, услуге и закупнину“ како је првобитно било формулисано 2011. године (чл. 4 и чл. 11, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2014). На основу одлуке о „Интервентним мерама заштите најугроженијих грађана“, грађани Београда могу остварити попуст за плаћање комуналних услуга и станарине. Неколико категорија лица може остварити ове субвенције, док су две категорије домаћинстава (корисници НСП и домаћинства која испуне приходни цензус) везане за подршку минималном приходу. Тридесет процената субвенције од цене услуге и станарине могу остварити корисници НСП који захтев подносе надлежном Центру за социјални рад, док домаћинства у зависности од прихода могу остварити субвенцију у висини између 10 и 30% и они захтев подносе Секретаријату за социјалну заштиту (Интерветне мере заштите најугроженијих грађана, 2016). Уз захтев се подноси и прописана документација, која може бити прикупљена од стране потенцијалног корисника овог права или по службеној дужности. Када се оконча административна процедура одлучивања о захтеву, списак одобрених домаћинстава за повлашћено плаћање комуналних услуга се прослеђује Јавном комуналном предузећу Инфостан.

Према „Одлуци о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда“ из 2018. године, прописано је и регресирање 50% трошкова боравка у предшколским установама за децу из материјално угрожених породица чија деца примају дечији додаток. Родитељ или други заступник детета подноси захтев предшколској установи, која потом захтев и потребну документацију прослеђује на одлучивање организационој јединици градске управе надлежној за послове образовања и дечију заштиту (чл. 11-18, Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, 2018). Претходном одлуком из 2013. године било је предвиђено да се за децу из породица корисника НСП финансирају трошкови у укупном износу, док је постојао приходни ценсус који је утврђивао градоначелник за остваривање права на регресирање процента трошкова коришћења предшколске установе (чл. 3 и чл. 4, Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, 2013), што значи да раније право на регресирање није било повезано са статусом корисника дечијег додатка. Одлуком из 2018. године корисници НСП више немају права на покривање укупних трошкова, већ се ово право додељује другим категоријама рањиве популације за које критеријум није слабије материјално стање. Одлуком из 2018. године је регулисано једно друго право за децу слабијег материјалног стања, које је повезано са тим да породица користи новчану социјалну помоћ. Право на накнаду укупних трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа може се остварити једном у току године, а процедура је истоветна као и за регресирање трошкова боравка у предшколским установама (чл. 19-22, Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, 2018). Ново легислативно решење из 2018. године је повољније од оног из 2013. године када се регресирало само до 50% ових трошкова, односно таква пракса је постојала између 2013. и 2015. године. Од одлуке из 2015. године ови трошкови су покривени у укупном износу, док је занимљиво да је од доношења ове одлуке до нове одлуке 2018. године право на регресирање трошкова боравка за децу из материјално угрожених породица било брисано (Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, 2015).

7.1.2. Дизајн и администраирање права на услуге социјалне заштите у оквиру програма подршке минималном приходу у надлежности Града Београда

У оквиру услуга социјалне заштите које су у надлежности јединица локалних самоуправа, „Одлуком о правима и услугама социјалне заштите“ дефинисане су дневне услуге, услуге подршке за самосталан живот, саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге, као и услуге смештаја које се пружају у Граду Београду (Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). О остваривању ових услуга одлучује ГЦСР (изузимајући услугу свратиште), док критеријуме и ближе услове за приступ овим правима уређује Градска управа, односно организациони део управе који је надлежан за послове социјалне заштите.

Полазећи од дефиниције програма подршке минималном приходу и категорије корисника ових програма, за радноспособне кориснике система социјалне заштите на располагању је услуга дневног боравка одраслих и старијих лица, путем две форме реализовања ове услуге: клубова и дневних центара. Услуга се пружа 12 сати сваким

радним даном, док је предвиђено да се овом услугом корисницима обезбеди „задовољавање свакодневних животних потреба“ (чл. 10, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011), од исхране, преко личне хигијене до забавних активности, а све у складу са исказаним потребама корисника ове услуге. У оквиру дневних услуга 2011. године је прописана и услуга свратишта која се обезбеђује деци и младима у целодневном трајању са фокусом на задовољавање свих потреба корисника. Изменама Одлуке услуга свратишта је брисана (чл. 2, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2014), а потом поново враћена 2018. године, када је детаљније регулисана. Ова услуга је сада доступна и „одраслим и старим лицима који живе или раде на улици и добровољно затраже или пристану на услугу“ (чл. 5, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2018), приликом чијег коришћења корисницима су обезбеђени: „1) оброк; 2) услови за одржавање личне хигијене; 3) одећа, обућа и услови за њихово одржавање; 4) боравак; 5) посредовања у обезбеђивању доступности услуга у заједници (здравствених, образовних, социјалних, правних и других услуга у заједници); 6) едукација и подршка у стицању основних животних вештина; 7) пружање психо-социјалне подршке“ (чл. 6, Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, 2018).

Услуге подршке за самосталан живот које се односе на кориснике система социјалне заштите и подразумевају материјалну угроженост потенцијалног корисника као предуслов за остваривање права јесу: услуга социјалног становања у заштићеним условима и услуга социјалног предузетништва. Услов за остваривање услуге социјалног становања у заштићеним условима, коју могу остварити „социјално угрожена и стамбено необезбеђена лица“, је да приход домаћинства по члану домаћинства не буде виши од основице за НСП (чл. 31, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011), док се овај услов комбинује са још једним који се односи на инвалидитет члана породице, једнородитељске породице, насиље у породици или на то да домаћинство сачињавају особе старије од 65 година. Градска управа детаљније регулише начин остваривања овог права, док је Одлуком јасно назначено да о остваривању права корисника одлучује Центар за социјални рад, који такође пружа и подршку током коришћења услуге (чл. 32 и чл. 38, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Услугу социјалног предузетништва могу користити „незапослена лица која користе права и услуге социјалне заштите“ којом се постиже „професионално и друштвено укључивање корисника“ (чл. 40 и чл. 41, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011).

У оквиру услуга смештаја, Град Београд је прописао услугу привременог смештаја у прихватилиште и прихватну станицу за различите категорије корисника, од којих једну групу чине и одрасли којима је услед угрожене егзистенцијалне или стамбене потребе или других разлога потребна оваква врста привременог смештаја. Ова услуга може трајати 6 месеци, са могућношћу продужетка трајања смештаја уколико не постоји могућност да се кориснику пружи други вид заштите (чл. 49 и чл. 50, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). Ова услуга се обезбеђује у оквиру установе на територији града Београда.

Додатак овим услугама представљају саветодавно-терапијске и социјално-едукативне услуге које се пружају у оквиру редовних послова социјалне заштите и на чије право

имају сви корисници (чл. 43-47, Одлука о правима и услугама социјалне заштите, 2011). На нивоу Града Београда, при Градском центру за социјални рад функционише Саветовалиште за брак и породицу које пружа ове услуге социјалне заштите (Градски центар за социјални рад у Београду, 2017).

7.2. Методологија истраживања

Експлоративни део истраживања у оквиру ове докторске дисертације о садржају, начину имплементације и препрекама у имплементацији програма подршке на локалном нивоу на студији случаја Града Београда, сачињен је из три целине. Како би се остварио дубљи увид у препреке и изазове у остваривању права на накнаде и социјалне услуге из система социјалне заштите за кориснике новчане социјалне помоћи, истраживање се заснива на укључивању перспектива локалних доносиоца одлука у креирању додатне подршке сиромашној и социјално искљученој популацији, перспективе стручних радника и перспективе корисника. С обзиром на то да је Град Београд сачињен од седамнаест градских општина, а да се рад заснива на уважавању свих горепомнутих перспектива које могу утицати на ефекте програма подршке минималном приходу, број укључених градских општина у истраживање је сужен на шест, од чега су укључене три које су у ужем градском језгру тзв. градске (Палилула, Вождовац и Стари Град) и три на ширем подручју територије Града Београда тзв. приградске општине (Лазаревац, Обреновац и Гроцка).

У првој фази истраживања, прикупљени су подаци од органа управе шест градских општина Града Београда, односно из организационих јединица које су надлежне за послове у области социјалне заштите у оквиру управа градских општина. Инструмент за прикупљање података о постојању и коришћењу додатне материјалне подршке и социјалних услуга на локалном нивоу, које су допуњујуће и комплементарне за кориснике НСП онима на националном нивоу и нивоу Града Београда, је био упитник „ОУ – Упитник организационим јединицама за послове социјалне заштите градских општина Града Београда о накнадама и социјалним услугама у надлежности градских општина на територији Града Београда“ (Прилог 2). Упитник је посебно дизајниран за ово истраживање и обухватао је следеће целине: 1) нормативни и организациони оквир пружања подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу; 2) постојање и садржај програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу; 3) постојање и садржај сарадње између органа управе и релевантних актера у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу; 4) препоруке за креирање програма подршке корисницима НСП-а на локалном нивоу; 5) коришћење програма подршке на локалном нивоу. Упитник је намењен усменом одговарању на питања, полуструктуриран и дизајниран тако да дубински интервју буде спроведен у временском оквиру од око 60 минута са испитаником. Поред отворених питања, испитаници су у скалама процене оцењивали степен задовољства сарадњом са релевантним актерима на локалном нивоу, као и оцењивали програме подршке корисницима НСП-а од стране релевантних актера који их пружају. Упитник је пропраћен изјавом сагласности, коју су испитаници потписивали, да се добијени подаци користе за потребе научног истраживања. Добијени подаци из упитника су обрађени методом анализе оквира из троструких разлога: најпре, пређашњи део теоријског истраживања у дисертацији наметнуо је

кључне теме које је неопходно дубље истражити на локалном нивоу и које су до сада недовољно истражене те се не може применити већ унапред строго дефинисан инструмент прикупљања података; потом, овај квалитативни метод омогућава синтетизовање обимних података, и на крају примена овог метода се управо препоручује за истраживања која истовремено покрећу „контекстуална, дијагностичка, евалуативна и стратегијска питања“ (Ritchie, Spencer, 1994: 173-194).

Други сегмент истраживања везан је за Центре за социјални рад, упоредо покривајући перспективу корисника и стручних радника. У циљу добијања дозволе за приступ подацима Центара за социјални рад поднета је молба Градском центру за социјални рад у Београду. Са Градским центром за социјални рад је потписан Уговор о сарадњи у мају 2019. године којим се Центар обавезује да омогући добијање података из шест општинских одељења Градског центра, а истраживач на поверљивост података. За овај део емпиријског истраживања коришћена су три инструмента за прикупљање података: „УСР - Упитник за стручне раднике из канцеларија за материјална давања одељења Градског центра за социјални рад у Београду“ (Прилог 4); „ПДК – Протокол за прикупљање података из досијеа корисника“ (Прилог 7); „УКН - Упитник за кориснике новчане социјалне помоћи у Граду Београду“ (Прилог 6). По добијању сагласности за спровођење истраживања, истраживач је спровео шест дубинских интервјуа са стручним радницима из Канцеларије за материјална давања у сваком од ЦСР укљученим у истраживање. Интервју у трајању до 90 минута обухватао је разговор у оквиру следећих тематских целина: 1) организација и активности службе за подршку сиромашнима и социјално искљученима у оквиру ЦСР; 2) оцена постојећих накнада и услуга на локалном нивоу; 3) постојање и садржај сарадње између ЦСР и релевантних актера; 4) процес доношења одлука; 5) процена фактора који утичу на коришћење накнада и услуга; 6) процена потреба и ризика за кориснике НСП. Добијени подаци су обрађени методом анализе оквира. Са стручним радницима су потом договорени термини у којима истраживач може долазити и прикупљати податке за квантитативни део истраживања у оквиру ЦСР. У договореним данима током јуна и јула месеца, истраживач је усменим путем попуњавао упитник УКН са корисницима НСП у шест одељења ГЦСР. Пре разговора са корисником, истраживач је имао увид у досије корисника из кога се упознао са социо-демографским и социо-економским околностима корисника неопходним за обављање разговора. Подаци прикупљени протоколом односили су се на три области: 1) подаци о кориснику и његовој породици; 2) процес остваривања права на НСП и вођење документације; 3) активности, накнаде и услуге које унапређују социјално укључивање корисника. Са попуњеним протоколом и добијеном сагласношћу од корисника, истраживач је обавио разговор са корисницима у циљу попуњавања упитника УКН. УКН упитник је садржао следеће целине: 1) приступ праву на НСП; 2) коришћење додатних права на материјалну подршку и социјалне услуге; 3) разлози неискоришћавања права на материјалну подршку и социјалне услуге; 4) коришћење додатне подршке од стране општине. Подаци из квантитативног дела истраживања у ЦСР обрађени су у програму *SPSS*.

Подзорак корисника НСП-а укључен је и у следећи, квалитативни, део истраживања изван ЦСР. Овај део истраживања је подразумевао спровођење фокус групе до 10 корисника НСП-а који су претходно учествовали у квантитативном делу истраживања. Фокус група је организована у садржајне сврхе у истраживању, односно „како бисмо дошли до одређених спознаја, као што је спектар ставова, мотива и аргумената,

значења“ (Skoko, Benković, 2009: 220) за кориснике НСП-а у вези искуства коришћења новчане социјалне помоћи и других накнада и услуга и тиме продубили налазе квантитативног дела овог истраживања.

Истраживање у шест градских општина Града Београда (Палилула, Вождовац, Стари Град, Лазаревац, Обреновац и Гроцка) је спроведено у току маја, јуна и јула 2019. године. Фазе истраживања су спроведене према горенаведеном редоследу.

7.3. Резултати истраживања

7.3.1. Поддршка сиромашним и социјално искљученим грађанима у градским општинама Града Београда – перспектива доносилаца одлука на основу налаза из дубинских интервјуа

На „Упитник организационим јединицама за послове социјалне заштите градских општина Града Београда о накнадама и социјалним услугама у надлежности градских општина на територији Града Београда“ одговорило је пет представника општинских управа из општине Палилула, Стари Град, Лазаревац, Вождовац и Гроцка. Општина Обреновац се није одазвала позиву за учешће у истраживању. Овај део истраживања је спроведен током маја и почетком јуна 2019. године. Структура узорка према полу је била таква да су на упитник одговориле три испитанице и два испитаника, док је припадност испитаника старосној групи била разноврсна (по један испитаник у узрасним групама: 25-30, 41-45, 46-50, 56-60, 61-65). Испитаници су учествовали у истраживању испред следећих организационих јединица у оквиру њихових градских општина: Одељење за друштвене делатности и заједничке послове; Одељење за друштвене делатности; Одељење за финансије, привреду, друштвене делатности и планирање; Одељење за привреду, пољопривреду и друштвене делатности; Одељење за финансије, привреду и друштвене делатности. Функције у оквиру управе градске општине у којој су запослени су разноврсне, два испитаника су чланови Већа општине, два испитаника обављају функцију начелника управе општине, док је један испитаник запослен на позицији стручног радника за послове социјалне заштите. Сви испитаници су високообразовани, при чему је три испитаника завршило Правни факултет, један испитаник је дипломирао на Економском факултету, један на Факултету политичких наука у Београду. Године радног стажа испитаника прате разноврсност старосне групе испитаника, те је по један испитаник у следећим распонима година: 0-5, 16-20, 21-25, 26-30, 36-40. Узимајући у обзир године стажа у организационој јединици надлежној за послове социјалне заштите у оквиру управе градске општине у којој су запослени, ситуација је уједначенија, један испитаник у категорији година 0-5, двоје 6-10, један 11-15, један 16-20.

„Упитник организационим јединицама за послове социјалне заштите градских општина Града Београда о накнадама и социјалним услугама у надлежности градских општина на територији Града Београда“ садржао је пет тематских целина. Тематске целине и теме у оквиру тематских целина су унапред постављене на основу теоријског дела

истраживања, док су се подтеме издиференцирале у току разговора са испитаницима. У складу са тим, информације добијене од испитаника су структуриране у Табели 32.

Табела 32. Подршка сиромашним и социјално искљученим грађанима у градским општинама Града Београда

Тематска целина	Теме	Подтеме
Нормативни и организациони оквир пружања подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу	- нормативни оквир градске општине - организациони оквир градске општине - активности градске општине на смањењу сиромаштва и социјалног искључивања - самопроцена спроведених активности у протеклом периоду	- број запослених - професионална структура запослених - улога запослених у креирању програма подршке - по основу законских регулатива - редовне активности на локалном нивоу - ванредне активности на локалном нивоу - посебно значајна подршка за локално становништво - пропуштена прилика за увођење додатне подршке
Постојање и садржај програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу	- програми подршке са националног нивоа - програми подршке са нивоа Града Београда - програми подршке са нивоа градске општине - програми подршке обезбеђени од стране цивилног сектора	- карактеристике и начин администраирања програма подршке минималном приходу

Постојање и садржај сарадње између органа управе и релевантних актера у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу	- актери и начин сарадње на локалном нивоу - оцена задовољства сарадњом	
Препоруке за креирање програма подршке корисницима НСП-а на локалном нивоу	- оцена подршке корисницима НСП-а од стране релевантних актера на националном и локалном нивоу - реформа дизајна програма подршке за кориснике НСП-а - реформа начина имплементације постојећих програма подршке за кориснике НСП-а	- адекватност износа новчаних накнада - критеријуми за приступ правима - активација корисника - начин финансирања - програми запошљавања за специфичне категорије корисника - саветодавно-едукативни програми за кориснике - унапређења сарадње међу локалним актерима - унапређења сарадње са надређеним институцијама
Коришћење програма подршке на локалном нивоу	- вођење евиденције о коришћењу општинских програма подршке - активности у циљу обавештавања становништва о расположивим програмима - неискоришћеност и узроци неискоришћености програма подршке	- стигма - недостатак информација и компетенција за подношење захтева - компликоване процедуре - политизација права на локалном нивоу

7.3.1.1. Нормативни и организациони оквир пружања подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

У оквиру прве тематске целине интервјуа, испитаници су одговарали на три групе питања која су се односила на легислативни оквир, организациони оквир и спроведене активности у пракси на нивоу градске општине у правцу смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу.

Одговарајући на питање о правном оквиру релевантном за активности у области смањења сиромаштва и социјалног укључивања, сви испитаници су истакли Статут

Града и статуте општина као основне документе на основу којих извршавају поверене послове од Града Београда:

- *Градска општина се у обављању својих делатности позива на поверене послове од државе и града, тако да нам је обим надлежности сужен и јасно одређен Статутом наше градске општине. У том смислу, у нашој надлежности су предшколске установе и основне школе. (ОУ1)*

Испитаници су издвојили и неке додатне документе на нивоу општине којим се креира локална социјална политика, док су изостанак одлука усмерених искључиво према сиромашним и социјално искљученим грађанима објаснили тиме што општине Града Београда немају статус јединица локалне самоуправе:

- *Нешто што би било релевантно су акциони планови које је наша општина усвајала, а тичу се Рома и миграната, као и одлуке за унапређење положаја свих грађана. Нисмо имали одлука које се тичу само социјално угрожених грађана јер није наша надлежност да правимо статистике и базе које се тичу ових породица, тако да немамо увид у то. (ОУ1)*
- *Пошто ми нисмо јединица локалне самоуправе немамо таквих докумената, ако распоређујемо нека средства нашим грађанима онда то чинимо преко доношења решења о ангажовању наших буџетских средстава у те сврхе. (ОУ5)*

Организациони оквир у коме спроводе активности везане за креирање и имплементацију локалне социјалне политике везан је за одељења као организационе јединице градске општине које у свом називу садрже синтагму „друштвене делатности“, као и за активности чланова Већа општина. Број запослених и професионална структура при овим одељењима значајно варира у зависности од општине, при чему је троје испитаника дало конкретан одговор на ово питање. Једна општина при овом одељењу запошљава тридесет и четворо од којих је већина завршила факултете друштвено-хуманистичког усмерења, наредна једног запосленог са Правним факултетом, док трећа општина има једног запосленог који је економиста по струци. Испитаници из преостале две општине су истакли да имају различите профиле запослених, као и да су у једној општини ови послови припојени одељењу који се превасходно бави финансијама, те су му и надлежности ограничене. Која је улога ових организационих јединица и запослених у њима истакнути су у следећим одговорима испитаника:

- *Одељење за друштвене делатности које има једног запосленог, обавља административне послове, али и предлаже органима општине шта би додатно могло бити урађено. (ОУ2)*
- *Постоји одсек који има врло мала овлашћења, углавном се тичу остваривања права деце ометене у развоју. (ОУ5)*

Следећи сегмент питања односио се на активности које ове организационе јединице општинске управе предузимају у циљу подршке сиромашним и социјално искљученим грађанима. У оквиру одговора испитаника диференцирало се неколико различитих активности, при чему је четворо од петоро испитаника истакло да су им надлежности у тој области ограничене:

- *Од тих активности једино могу да наведем акције које организујемо у које је укључена читава популација, не посебно социјално угрожени. Те акције*

иницирамо, доноси се одлука председника и онда се преко јавне набавке обезбеде потребне ствари. (OY1)

- Рецимо имамо одлуку за бесплатан превоз и исхрану за децу ометену у развоју, онда одлуку за службу правне помоћи којој могу да се обрате грађани у вези неких проблема око права. Међутим, немамо неке посебне одлуке јер није наша надлежност да се бавимо социјалним збрињавањем. (OY3)*
- Само оно што нам је Град поверио, међутим имамо и један Правилник којим смо дефинисали да дајемо пакетиће деци ометеној у развоју и сиромашној популацији. (OY5)*

Одговарајући на питање које се активности подршке спроводе сваке године на територији њихове градске општине, испитаници су истакли неколико модалитета подршке сиромашној и социјално искљученој популацији. Испитаници из две општине су истакли новчана давања за различите категорије популације:

- Сваке године се доноси одлука о расподели средстава за социјалну заштиту и грађани знају да могу да се обрате за те ствари општини, да је то сваке године. Обезбеђује се помоћ у случају болести, социјалног угроженог статуса, деци, старима и особама са инвалидитетом. То су врло широко формулисана права, да могу да покрију све врсте социјалне угрожености. (OY4)*
- То су углавном неке помоћи које се тичу куповине лекова, дакле у случају болести, општина плаћа и трошкове путовања на такмичења деци, они за то конкуришу са пратећом документацијом. (OY5)*

Испитаници из две општине су примарно истакли редовне активности подршке родитељству и деци на основношколском и средњошколском образовању у облику неновчаних давања и едукација:

- Наша општина сваке године обезбеђује поделу беби колица за све родитеље који су становници наше општине, као и доделу новогодишњих пакетића за децу од једне до шест година. Обезбеђујемо и за ђаке прваке сваке године комплетан школски прибор, а кад заврше основну школу и уколико су вуковци имају од општине таблет рачунар. Ђаци генерације у основној школи добијају поклон путовање, а сви остали основци имају бесплатне часове пливања на базенима. Што се тиче студената, они са просеком преко 8,5 добијају путовање по Европи. Мислим да је то због тога што су нама поверени послови „одржавања основних школа“ па је већи акценат наших мера на основне школе јер за средње школе има надлежност Секретаријат за образовање. (OY1)*
- Сваке године свим трећацима доделимо таблет рачунаре, сваки родитељ добије 10000 на рођењу детета, пливање и радионице за децу. Организују се активности енглеског језика у вртићима и часови француског за основце. Све ове активности су бесплатне, а сваке године општина додељује поклон пакете за ђаке прваке. (OY2)*

Такође, три општине су издвојиле још неке од редовних активности које обухватају бесплатне културне и здравствене садржаје за грађане, као и бесплатно правно саветовање и подршку невладином сектору:

- За одрасле имамо бесплатне програме у културним центрима који припадају општини. (OY1)*

- *Базари здравља и различите бесплатне активности у области културе. (ОУ2)*
- *Служба правне помоћи коју могу бесплатно да користе корисници новчане социјалне помоћи, незапослена лица, лица са избегличким статусом, самохрани родитељи и остале угрожене категорије. Такође, дуги низ година уступамо и просторије невладиним организацијама за њихове активности са овим групама грађана. (ОУ3)*

Поред редовних активности у области социјалне политике, у већини посматраних општина је заступљено спровођење активности које представљају одговор на ванредне околности и подршку локалном становништву. У једној општини је испитаник указао на то да само спроводе поверене послове у одговору на ванредне околности, док је један испитаник казао да је раније општина повремено обезбеђивала једнократне помоћи сиромашном становништву за куповину лекова. Испитаници у наредне две општине су истакли да ова подршка постоји, при чему су говорили о подршци локалном становништву у области становања, за општу популацију која је била угрожена ванредном ситуацијом или за посебне категорије сиромашних на локалном нивоу:

- *То су углавном активности кад се догоди нешто непредвиђено у општини, као на пример што смо имали пожар прошле године па је донета одлука да се помогне финансијски у трошковима санације становима тим породицама. Тако на пример и када неко добије средства од неких организација, као на пример од УНХЦР-а да се изграде куће избеглицима и интерно расељеним лицима на територији наше општине, наша општина је додатно помогла што је издвојила средства за опремање кућа породицама. (ОУ1)*
- *Радили смо куће ромским породицама које су изгубиле куће у поплавама, издвојили смо средства из буџета за те потребе. (ОУ5)*

У једној општини је ванредно била органзована подршка за децу, као и иницијатива за успостављање фонда за подршку сиромашној популацији која се суочава са већим здравственим проблемима:

- *Наш Савет за националне мањине је имао такве активности, они су делили хуманитарну помоћ социјално угроженој деци, то је био конкретно школски прибор, тада су поделили и деци из ромских и неромских породица ту помоћ. Раније смо повремено организовали пакетиће за децу, рекреације за децу, неке донације које су биле смо делили преко општине. Пре пар година смо имали донаторско вече, где је била добротворна вечера на коју су били позвани званичници и привредници, скупљана су средства за фонд који је био намењен болеснима и социјално угроженима. Та идеја није заживела, средства су трајала око годину и по дана. (ОУ4)*

На питање о евалуирању спроведених активности од стране општине, испитаници су издвојили на шта су посебно поносни у протеклом периоду. Два одговора су примарно везана за инфраструктурна улагања у образовне установе на локалном нивоу:

- *Све што смо урадили је у суштини да се унапреди живот грађана на општини, улагали смо у предшколске установе и у школе, па онда и у све установе што су у нашој надлежности. За права грађана је битно и то што имамо омбудсмана, а једна смо од првих општина која је отворила центар за медијацију. (ОУ3)*

Испитаници из две општине су ставили акценат на стамбено збрињавање локалног становништва у објашњавању на шта су поносни у протеклом периоду, док је преставник једне општине истакао иницијативе локалне власти да обезбеде финансирање активности из међународних извора финансирања:

- *Стамбено збрињавање породица које су биле угрожене у поплавама [...]. Организовали смо да организације донирају новац и да се обезбеди осамнаест станова за ове породице. Они користе ове станове на три године, може бити и продужено, а скоро су закључени и уговори за два стана са новим лицима. (ОУ4)*

На крају ове тематске целине, испитаницима је постављено питање о томе шта је могло бити урађено на локалном нивоу у циљу подршке сиромашним и социјално искљученим грађанима, а није у досадашњем периоду. Већина испитаника је поново указала на препреку недовољних надлежности градских општина у самосталном креирању локалне социјалне политике, као и што су истакли задовољство спроведеним активностима и изостанка потребе и могућности да се оне надограде:

- *Тим који ради је веома стручан, а ограничење надлежности је проблем. Нас је двоје социјалних радника овде и ми смо успели да осмислимо све ове програме који су у склопу наших ингеренција. Можда је још нешто могло бити урађено, али смо за сада задовољни. (ОУ1)*
- *Политика понекад покушава да нас онемогући. А са друге стране потребна нам је права децентрализација, да управљање буде најближе грађанима. (ОУ2)*

Само двоје испитаника је изнело став да је потребно организовати неке видове додатне подршке у наредном периоду. Ова два предлога односила су се на подршку сиромашним и незапосленим грађанима, као и породицама са децом:

- *Треба основати један ресурсни центар, где би радили стручњаци из различитих области и пружали подршку рањивим породицама, поготово оним породицама који имају децу са сметњама у развоју. (ОУ2)*
- *Немамо стипендирање деце из сиромашних породица која имају висок просек на факултетима, мислим да би им то дало ветар у леђа, а они то нису добили од нас. Има доста деце чији су родитељи незапослени, њима треба помоћи у беби опреми. То за општину не би био велики трошак, а њима би значило, младим родитељима без запослења је најтеже а нисмо се потрудили њима да помогнемо. (ОУ5)*

7.3.1.2. Постојање и садржај програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

Програми подршке сиромашној и социјално искљученој популацији разматрани су из неколико углова: доступност програма подршке са националног нивоа и са нивоа Града Београда, постојање и садржај програма подршке са нивоа градске општине, постојање и садржај програма подршке од стране цивилног сектора.

Мапирајући постојање материјалне подршке на локалном нивоу конкретних општина Града Београда, представници општина су били упознати са њима и потврдили да

целокупни сет права на материјалну подршку која произлазе из националних закона и „Одлуке о правима и услугама социјалне заштите Града Београда“ могу остварити грађани са територије сваке градске општине. Од услуга социјалне заштите које произлазе из ових докумената, два испитаника је потврдило постојање услуге дневног боравка, два услугу социјалног становања и један испитаник услугу социјалног предузетништва. Услуге смештаја у прихватилиште, свратишта и саветовалишта оцењене су као недоступне за грађане од стране испитаника на територијама градских општина које су биле обухваћене истраживањем. Права повезана са статусом корисника НСП (право на стицање статуса угроженог купца топлотне енергије, право на здравствену заштиту без плаћања партиципације, право на мере активације), према одговорима испитаника, доступна су у три од пет општина.

Поред постојеће легислативе на нивоу републике и Града Београда као јединице локалне самоуправе, испитаницима је упућено питање о постојању и садржају додатне подршке у форми материјалне подршке или социјалних услуга искључиво сиромашној популацији. У делу обезбеђивања материјалне подршке, четири од пет општина је одговорило да нема сопствени програм такве подршке локалном становништву, наводећи ограничену надлежност за обезбеђивање материјалне подршке. Упркос наводима осталих испитаника, један испитаник је потврдио постојање општинске једнократне помоћи. Овај програм према опису припада групи програма подршке минималном приходу. Ова једнократна помоћ се расподељује на основу одлуке, која је донета у складу са локалним „Програмом расподеле средстава из буџета намењених за социјалну заштиту“, а у оквиру које су утврђени критеријуми за доделу помоћи „социјално угроженим грађанима“. Једна од тачака се односи на „социјални статус“ подносиоца захтева, чије значење није детаљније регулисано. Ова једнократна помоћ се финансира у целости из општинских средстава, затеви се могу поднети током целе године, при чему не постоји јасно дефинисано ограничење да се захтев може поднети само једном годишње. Висина додељене помоћи зависи од процене формиране општинске комисије која оцењује околности у сваком појединачном захтеву. Не постоји аутоматизам повезивања са статусом корисника НСП, али ови корисници имају преференцијални приступ. Поновно приступање праву је везано за поновни захтев.

У делу обезбеђивања додатних услуга социјалне заштите за сиромашне грађане од стране општине или у сарадњи општине са другим актерима на локалном нивоу, четворо испитаника је одговорило да не обезбеђује додатне услуге, са тим да су оне раније постојале, али нису биле везане за сиромашну популацију. Један испитаник је указао на раније постојање услуге личног пратиоца, док је други уз њу навео и помоћ у кући која је реализована у сарадњи са невладиним сектором. Само једна општина је потврдила постојање услуге социјалног становања коју пружа у сарадњи са Градом и хуманитарном организацијом. О праву на коришћење расположивих станова у овом случају одлучују општински органи, уговори о коришћењу станова се склапају на по три године, са обавезом закупца да плаћа месечно 15 динара закупа по метру квадратном стамбеног простора и комуналних трошкова.

Са пружањем материјалне подршке и/или социјалних услуга од стране цивилног сектора на локалном нивоу били су упознати представници две општине, наводећи при

томе да такву подршку пружа Фондација „Ана и Владе Дивац“ у једној општини, док други испитаник наводи да су постојале:

- *Разне врсте хуманитарне помоћи, биле су разне донације и нема категорије са којом нисмо радили. Имали смо једном донацију за Прихватилиште у Кумодрашкој па смо носили тамо помоћ. (ОУ2)*

Са друге стране, представник само једне, исте општине у претходном исказу, потврђује постојање услуга социјалне заштите на територији општине за различите категорије корисника који могу бити у сиромаштву и социјалном искључивању, наводећи притом следеће актере:

- *Услуге пружају организација „Живимо заједно“, потом смо сарађивали и са ромским организацијама које су имали активности у областима образовања и културних активности за ту популацију, а и са Аутономним женским центром за СОС линију за жене жртве насиља. (ОУ2)*

7.3.1.3. Постојање и садржај сарадње између органа општинске управе и релевантних актера у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу

Одговарајући на питање са којима актерима и на који начин сарађују на локалном нивоу на пружању подршке сиромашним и социјално искљученим грађанима, представници општина су истакли различите актере на локалном нивоу и различите модалитете сарадње са њима. Две од пет општина су истакле сарадњу са Центром за социјални рад, поготово у делу размене информација у вези са корисницима, као и сарадњу са запосленима у Центру у локалним телима:

- *Када дође странка, уколико ми је нешто непознато, позовем Центар и информишем се. Све што треба питамо Центар и са њима имамо одличну сарадњу, поготово преко Савета за националне мањине јер је један члан увек из Центра. (ОУ4)*

Насупрот томе, две општине су издвојиле сарадњу са секретаријатима Града Београда на реализацији поверених послова, посебно на спровођењу програма у оквиру дечије заштите и бесплатног оброка. Забележен је и одговор у вези сарадње са другим општинама Града Београда:

- *Ми преко Сталне конференције градова и општина сарађујемо са другим општинама и тамо разматрамо питања на одбору за социјална питања и здравство. (ОУ2)*

Сарадња са невладиним сектором и Црвеним крстом је споменута такође у по једној општини, али представници нису детаљно описали начин сарадње или су имали недовољно информација о садржају сарадње:

- *Сарадња око пројеката на локалном нивоу, а раније око социјалних услуга. Без НВО не би имали стручне људе и сензибилисане за ову област. Они су стручни и посвећени. (ОУ2)*

- *Општина издваја средства за Црвени крст на претпостављамо да се она усмеравају на сиромашну популацију. (ОУ5)*

Испитаници су потом оцењивали скалу степена задовољства (од 1 до 7) сарадњом са другим релевантним актерима на локалном нивоу. Сарадња са Градском управом Града Београда је високо оцењена просечном оценом 5,2, са тим да је једна општина доделила оцену 1. Четири општине су имале сарадњу са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, оценивши ову сарадњу просечном оценом 4,75, са тим да је један представник општине оценио ову сарадњу оценом 1, док је представник пете општине истакао да нема увид у постојање ове сарадње. Просечном оценом 5 је оцењена сарадња са Центром за социјални рад, док је сарадњу са невладиним сектором оценило само троје испитаника који су имали сарадњу са тим сектором додељујући му просечну оцену 5,6. Четири општине су имале сарадњу са осталим градским општинама оцењујући ову сарадњу просечном оценом 6, док је исти број испитаника из општина које су имале сарадњу са приватним сектором оценио сарадњу оценом 5,5.

7.3.1.4. Ставови професионалаца у управама општина Града Београда о креирању програма подршке за кориснике НСП-а на локалном нивоу

У оквиру четврте тематске целине „Препоруке за креирање програма подршке корисницима НСП-а на локалном нивоу“ испитаници су најпре оцењивали подршку корисницима НСП-а од стране релевантних актера на националном и локалном нивоу. На скали до 1 до 7, Градска управа Града Београда је оцењена са просечном оценом 5,4, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања оценом 6, узимајући у обзир оцене свих испитаника. Подршка корисницима НСП-а која се пружа путем Центра за социјални рад оцењена је просечном оценом 5,5, поред чега је један испитаник навео да нема увид у подршку коју пружа ова установа и да не може да се изјасни. Из одговора четири испитаника о подршци коју пружа невладин сектор на локалном нивоу процена осећања је 5,75, док је један испитаник истакао да нема увид у ову врсту подршке. Два испитаника нису била упозната са програмима подршке које организују друге градске општине, а остала три су је оценила просечном оценом 5,3. Два испитаника нису имала увид у активности приватног сектора у смањењу сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу, док је три испитаника оценило ову подршку просечном оценом 5.

У оквиру ове тематске целине испитаницима је постављено питање о потреби за реформом дизајна програма подршке за кориснике НСП-а, у оквиру чега су истакнути одговори повезани са реформом постојећих програма подршке са једне стране и потребом за увођењем додатних програма подршке. Сви испитаници су истакли да је реформа постојећих програма подршке неопходна, при чему је два испитаника поставило у средиште реформе повећање адекватности износа новчаних накнада из ових програма подршке:

- *Износ помоћи је недовољан, држава би требала да се више позабави људима који су на рубу егзистенције. (ОУ5)*

Као још један сегмент измене дизајнирања постојећих програма указано је на потребу за реформом критеријума за приступ правима, конкретно програму НСП-а:

- *Критеријуми за давања су ригидни, иако је систем новчаних давања побољшан последњих година. Треба смањити цензусе и не укључивати неке приходе у укупне приходе домаћинства, нарочито за самохране мајке. (ОУ2)*

Два предлога су се тичала активације корисника новчане социјалне помоћи, са једне стране да се детаљније уреди утврђивање способности и неспособности за рад, док са друге стране да се у оквиру програма подршке уведе и оснажи активација на тржишту рада корисника НСП-а који су способни за рад:

- *Треба да се промене и на тај начин да не стварају то да су људи зависни од система. Евентуално решење је да, као у Америци, да корисници обезбеде доказ да траже посао и ако не успеју да донесу доказ од две одбијенице у року од месец дана, помоћ им се преполови ако не пронађу посао. То их истовремено тера да се што пре запосле. Ако некоме дате сву помоћ, он се накачи на систем. (ОУ1)*

У контексту реформе постојећих програма, Центар за социјални рад је перципиран као установа која нема довољно капацитета да одговори на тренутно постављени дизајн програма подршке:

- *ЦСР има превише административних послова. Мислим да би социјалне услуге требале искључиво да раде НВО, а Центар за социјални рад треба да буде регулаторно тело који ће да надзире то спровођење. (ОУ2)*

Један испитаник је отворио и питање измене начина финансирања постојећих програма подршке, при чему је изнет предлог у правцу децентрализације финансирања ових програма са нивоа Града Београда на градске општине како би се одговорило на специфичне потребе локалног становништва за подршком:

- *Држава је преписала норме европског законодавства, али на инклузији рањивих група нису резултати онакви какви би требало да буду јер нам недостају средства за развој предвиђене подршке, посебно након петоструког резања буџета општине. Што више децентрализовати систем и да се на нивоу општина одлучује о социјали и школама, градски буџет је огroman али није добро распоређен. (ОУ2)*

Говорећи о потреби за увођењем додатних програма подршке минималном приходу, четворо испитаника је одговорило потврдно, док је један испитаник заузео став да *Постоје системска решења за све категорије сиромашних, за све групе постоје различити облици помоћи и неко решење (ОУ3)*. Преостали предлози су се тичали креирања програма запошљавања за специфичне категорије корисника програма подршке минималном приходу:

- *Мислим да су од социјално уgroжених пред највећим изазовом незапослене особе од 45+ година. Они су потпуно искључени од система, требало би да се развијају специјално програми за њих, јер они нису у најбољем положају на тржишту рада, а превише рано је за одлазак у пензију, тако да немају других прихода и ограничене су им могућности. (ОУ1)*

- *Ту треба увести и програме који би били родно буџетирани, посебно за жене средњих година које нису запослене. Треба имати више програма запошљавања, ми смо запошљавали овакве жене преко социјалне услуге помоћ у кући, биле су геронтодомаћице. То би требало да се организује. (OU2)*
- *Потребна је додатно да се подржи запошљавање неких од социјално угрожених, конкретно да се ради на запошљавању ромске популације. Треба да се запосле, а паралелно треба да се образују. Шта они могу без школе, све што додатно заврше може да им буде плус, ионако је велика дискриминација према њима за запослење. (OU4)*
- *Запошљавати младе људе, ако немају посао у својој струци вршити преквалификације за све њих. (OU5)*

Са друге стране, предлози за увођење додатних програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији били су сензибилисани и у односу на породични статус, те су препоруке биле у правцу обезбеђивања додатних новчаних накнада за породице са децом, у односу на специфичне изазове са којима се могу сусретати сиромашне породице са издржаваном децом:

- *Додатна финансијска подршка породицама са децом пошто су они најосетљивији, нарочито ако имају одређених здравствених проблема. (OU2)*

Поред ових предлога, указано је на недостатак превентивних саветодавних активности намењених породицама у ризику од сиромаштва:

- *Грађани би требало да се едукују преко неких програма о планирању породице, јер углавном оне породице које су социјално угрожене имају више деце. (OU4)*

У оквиру ове тематске целине постављено је и питање о потреби реформе начина имплементације тренутно постојећих програма подршке минималном приходу. Сви испитаници су одговорили да је потребно унапредити сарадњу на локалном нивоу, приликом чега су изнети следећи ставови о расподели надлежности и непостојању довољне умрежености локалних актера:

- *Сарадња са локалним актерима једино може да се унапреди кад не би постојао основни проблем: нека права припадају граду, нека центру за социјални рад, нешто општинама, а нешто држави. (OU2)*
- *Треба да постоје јасно разграничене надлежности и да грађани то знају. Можда није лоше ни да се физички приближимо једни другима, да будемо у склопу једне зграде како би грађани могли да заврше посао на једном месту. (OU1)*

Троје испитаника је истакло Центар за социјални рад као кључног актера са којим сарадња треба да буде унапређена. Са тим у вези дати су основни увиди о разлозима нефункционисања сарадње до сада (честе промене руководећег кадра у Центрима, електронска неумреженост Центра, изостанак информисаности грађана о пословима и надлежностима Центра од стране Центра):

- *Ми са Центром за социјални рад имамо уздржану сарадњу а мислим да би требали више да сарађујемо. Ваљда им се често мењају руководиоци и никако да успоставимо сарадњу. (OU5)*

- *Осавремењавање комуникације у смислу е-управе. Да и социјалне установе буду укључене у тај процес. Поготово је то проблем са Центром за социјални рад, он је некако изопштен, потребно је боље да се електронски умрежи са осталим локалним службама. (ОУ3)*

Поред Центра за социјални рад, један испитаник је издвојио сарадњу са осталим градским општинама коју је позитивно оценио, указујући на значај професионалаца у јавним службама:

- *Сарадња са општинама је задовољавајућа, ослањамо се на људе који се баве овим послом. Знамо ко су ти стручњаци поименце, иако се промени власт, стручњаци остају исти. (ОУ2)*

Узимајући у обзир сарадњу са надређеним институцијама у систему, четворо испитаника је заступало став да она може бити унапређена, наводећи децентрализацију као кључно решење за унапређење вертикалне сарадње:

- *Београд мора да уважи да је он регион уствари и да спусти одлучивање о овим стварима на ниво општине. Поготово би требало да сарадња буде таква са Министарством и Градом, да иницијативе иду из локала, да локал каже шта не ваља и шта су приоритети, а приоритет за локал треба да буде стандард и живот грађана. (ОУ2)*

Испитаници су указали и на још две значајне ствари у контексту унапређења вертикалне сарадње са ресорним Министарством и Градом Београдом, где је најпре указано на политизацију процеса доношења одлука у вези иницијатива са локалног нивоа, а потом на изостанак финансијске потпоре овим иницијативама:

- *Постоји велика зависност од тога да ли ће нешто бити урађено од тога да ли водите исту политику као они изнад вас, а ако нема те координације, нема ни сарадње. (ОУ2)*
- *Можда би Град могао више да се ангажује око пројеката које води општина, а за које треба веће финансирање, ево на пример за стамбену подршку сиромашнима, ту треба више новца и инфраструктуре, али и подршке од Града. (ОУ4)*

7.3.1.5. Коришћење програма подршке намењених сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

У оквиру пете тематске целине Коришћење програма подршке на локалном нивоу постављена су питања о искоришћености програма подршке и факторима који доприносе коришћењу ових програма намењених сиромашној и социјално искљученој популацији у градским општинама Града Београда.

Већина испитаника није располагала подацима о броју особа које користе програме подршке градске општине, док је двоје казало да располажу таквим информацијама од чега је само један испитаник дао тачан број корисника програма подршке општине по врсти подршке у натури на територији општине: *Укупно је подељено 2 747 беби колица,*

23000 новогодишњих пакетића, 5300 дечијих ранчева. Наредно питање се односило на то да ли постоји увид који број особа које примају програме подршке од стране општине су из групе корисника НСП-а. Четворо испитаника је навело да немају информацију о томе, наводећи као један од разлога: *Не смемо да правимо паралелне базе са Центром за социјални рад (ОУ1)*. Потпуно супротно је забележено у случају једне општине где се приликом попуњавања захтева за општинску помоћ управо наводи да ли је подносилац захтева корисник НСП-а.

На питање о спровођењу активности у циљу обавештавања становништва о расположивим програмима градске општине сви испитаници су одговорили потврдно. У оквиру одговора забележени су различити варијетети ових активности, од обавештавања на интернету (сајт општине, друштвене мреже и друго) преко постављања обавештења на фреквентним местима на територији општине до непосредног контакта са потенцијалним корисником ако се обрати општини:

- *Ми објављујемо све на сајт, имамо и апликацију општине и пуштамо нотификације преко ње о доступним програмима. Такође, штампамо и плакате и њих постављамо у све државне институције (домови здравља, школе), на аутобуским стајалиштима. Објављујемо информације и на Фејсбук профил и на свим друштвеним мрежама. (ОУ1)*
- *Овај наш локални начин социјалних давања већ дуги низ година живи и људи знају да се то добија, а могу да се информишу на шалтерима општине, преко Центра за социјални рад. (ОУ4)*

Сви испитаници оцењују да постојећи програми нису потпуно искоришћени од стране корисника НСП, упркос томе што могу да испуњавају критеријуме за приступ овим програмима. Већина одговора на ово питање је била груписана око постојања осећаја стигме приликом коришћења програма подршке:

- *Стигма да се користи помоћ је посебно присутна код неких врста помоћи, као што је подела бесплатних obroka. (ОУ1)*
- *Можда је људски понос, људи неће да своје сиромаштво пласирају јавно. Посебно код нас у малој средини, не желе да се то чује да они користе. (ОУ5)*

Поред тога, испитаници су издвојили и неинформисаност, изостанак компетенција да се поднесе захтев и компликоване процедуре у поступку да се добије помоћ:

- *На пример, мој другар живи са мајком и зове ме да ме пита како може да оствари неку помоћ јер мисли да има услове. И ја који сам дубоко интегрисан у политику и права нисам био сигуран које су процедуре и услови, и коме треба да се обрати. За ова права не постоји нека општа информисаност, као што је општепознато да кад заврше радни век сви имају право на пензију. (ОУ3)*
- *Има пуно људи који не умеју да прикупе документа, многи су и неписмени. Ви не можете да схватите колико имамо проблема са тим да им пружимо подршку око попуњавања. (ОУ4)*

Упоредо са наведеним разлозима за неискоришћеност програма подршке, један испитаник је указао и на могућност политизације ових врста подршке локалном становништву у контексту негативних утицаја на опредељивање потенцијалних корисника да поднесу захтев:

- *Ево примера из праксе где грађани других политичких опција не желе да узму помоћ од општине у чијој власти није њихова политичка опција. То квари локалну политику, а локални проблеми треба да буду изнад високе политике. (ОУ2)*

7.3.2. *Подршка корисницима новчане социјалне помоћи у Центрима за социјални рад – перспектива стручних радника на основу налаза из дубинских интервјуа*

На „Упитник за стручне раднике из канцеларија за материјална давања одељења Градског центра за социјални рад у Београду“ одговорило је шест стручних радника, по један из сваког одељења на општинама: Палилула, Стари Град, Лазаревац, Вождовац, Гроцка и Обреновац. Овај део истраживања је спроведен током јуна и јула 2019. године. Структура узорка према полу је била таква да је на упитник одговорило шест припадница женског пола, док је припадност испитаница старосној групи била разноврсна (по две испитанице у узрасним групама 31-35 и 36-40, по једна у узрасним групама 25-30 и 41-45). Испитанице обављају посао стручног радника у Канцеларији за материјална давања, са тим да је код три испитанице забележено 0-5 година радног стажа на тренутном радном месту, код преостале три испитанице између 5 и 10 година радног стажа. Укупан радни стаж код испитаница показао је истоветне вредности, по три испитанице у интервалима између 0-5 и 5-10 година укупног радног стажа, док је од њих шест само једна са искуством рада и у другим службама у ЦСР. Пет испитаница су по професији социјалне раднице које су диплому стекле на Универзитету у Београду – Факултету политичких наука, од којих једна са завршеним мастер академским студијама на истом факултету. Једна стручна радница је са дипломом специјалног педагога стеченом на Универзитету у Београду – Факултету за специјалну едукацију и рехабилитацију.

„Упитник за стручне раднике из канцеларија за материјална давања одељења Градског центра за социјални рад у Београду“ садржао је шест тематских целина. Тематске целине и теме у оквиру тематских целина су унапред постављене на основу теоријског дела истраживања, док су се подтеме издиференцирале у току разговора са испитаницима. У складу са тим, информације добијене од испитаника су структуриране у Табели 33.

Табела 33. Подршка сиромашним и социјално искљученим грађанима у Центру за социјални рад

Тематска целина	Теме
Организација и активности службе за подршку сиромашнима и социјално искљученима у оквиру Центра за социјални рад	- активности подршке корисницима НСП - организациони и кадровски капацитети Канцеларије за материјална давања
Оцена програма подршке минималном приходу на локалном нивоу	- национално формулисани програми из система социјалне заштите - програми локалне самоуправе и општине - програми приватног и цивилног сектора

Сарадња између ЦСР и релевантних актера на пружању подршке корисницима НСП	- сарадња са актерима у јавном сектору - сарадња са актерима у цивилном сектору - задовољство сарадњом - изазови у сарадњи
Процес доношења одлука о остваривању права од стране стручних радника	- приоритизација елемената за одлучивање о захтеву - дискреционо право у процесу одлучивања - улога стручног радника у процесу доношења одлука
Процена фактора који утичу на коришћење програма подршке минималном приходу	- узроци неискоришћености права - ређе и чешће коришћена права - утицај легислативе, имплементације права и карактеристика корисника на искоришћеност права - препоруке за унапређење коришћења права
Процена потреба и ризика за кориснике НСП	- заступљеност и начин процене - упућивање корисника за задовољавање потреба у локалној заједници - активација на тржишту рада - препоруке за развој додатне подршке као одговор на незадовољене потребе и уочене ризике пред корисницима

7.3.2.1. Организација и активности службе за подршку сиромашнима и социјално искљученима у оквиру Центра за социјални рад

Одговарајући на питање о организацији и спровођењу подршке сиромашним и социјално искљученим грађанима од стране ЦСР на локалном нивоу, већина испитаница је известила о обезбеђивању права из домена материјалне подршке са националног нивоа и Града Београда. Пет од шест испитаница у интервјуу је истакло да се, са једне стране, ова подршка обезбеђује преко Канцеларије за материјална давања, док је са друге стране везана за поступке остваривања права на материјалну подршку:

- *Акцент је на материјалним давањима, материјалној подршци и бесплатним оброцима у циљу решавања корисничког лошег материјалног стања. (CP6)*

Поред спровођења поступка остваривања права на материјалну подршку у оквиру Канцеларије за материјална давања, једна испитаница је истакла да се подршка од стране ЦСР огледа и у повезивању корисника са подршком коју обезбеђује невладин сектор, као и додатном подршком коју могу да добију од државног сектора на локалном нивоу:

- *Постоје и различите донације, могу да именујем фонд Владе и Ане Дивац који константно обезбеђују пакете хране, намирница, средства за личну хигијену, онда се то дели нашим корисницима. Наравно, ако им је потребан правни савет, упућујем их и на бесплатну правну помоћ у оквиру општине. (CP2)*

Као најзначајнију активност у оквиру Канцеларије за материјална давања, четири стручне раднице су истакле спровођење поступка за остваривање права из групе права на материјалну подршку, нарочито наводећи НСП, ЈНП и БО:

- *Најзначајнија активност јесте помоћ у прикупљању неопходне документације, формулисању захтева и интервјуисање корисника у поступцима остваривања права на НСП и ЈНП. (CP4)*

Поред наведеног, две стручне раднице су издвојиле теренске посете сиромашним породицама, односно професионални ангажман стручног радника у процени разноврсних потреба и ризика сиромашних породица приликом изласка на терен:

- *Најзначајнија активност је професионални рад запослених, теренске посете. Пошто нас има мало, одвајамо приоритете, односно посебно обраћамо пажњу на самохране мајке, труднице и стара лица. Ту је од велике важности стручност и брзина социјалног радника. (CP1)*

Испитанице су одговориле на питања о броју запослених и професионалној структури запослених у оквиру Правне службе којима припадају канцеларије за материјална давања, док су са друге стране дале оквирне податке о броју корисника НСП на крају прошле календарске године, који су на сличном нивоу као и претходних година. ЦСР Палилула запошљава 5 стручних радника (4 социјална радника и једног правника) за око 1300 корисника НСП; ЦСР Гроцка два стручна радника (социјалног радника и правника) за око 450 корисника; ЦСР Стари Град једног стручног радника (социјални педагог) за око 150 корисника; ЦСР Лазаревац два стручна радника (социјалног радника и правника) за око 480 корисника; ЦСР Обреновац три стручна радника (два социјална радника и једног правника) за око 230 корисника; ЦСР Вождовац три стручна радника (два социјална радника и једног правника) за око 1000 корисника. Са тим у вези, оценили су кадровске капацитете службе у којој раде за подршку сиромашним и социјално искљученим грађанима:

- *Мало је људи, а доста предмета. Сваки радник има преко 250 породица. (CP1)*
- *[...] заиста за једну особу мислим да је превелик залагај, али шта ћу, не смем да се буним. (CP2)*

Кадровски капацитети оцењени су као недовољни од стране свих шест стручних радница, док су две стручне раднице указале на утицај недостатка броја запослених у Правној служби на квалитет рада са корисницима и ефикасност спровођења поступка остваривања права:

- *Сад тренутно имамо једног правника [...]. Она жена уопште не може квалитетно да се посвети том раду, врло штуро одрађује, а колико год може труди се да не прави пропусте и онда то кочи процес, пролонгирају се рокови, пробијају се рокови, јер једноставно није могуће толико брзо и квалитетно урадити толики број захтева. Са друге стране, и ја имам тај проблем као стручни радник, 230 породица је код мене корисника НСП, могу да стигнем папирологију да покријем, квалитетан рад са њима не могу да стигнем. (CP5)*

Све испитанице су предложили унапређење кадровских капацитета у правцу запошљавања више стручних радника у ЦСР, у контексту континуирано великог броја корисника по једном стручном раднику, као и смањивања броја запослених у протеклим годинама, уз један предлог ка унапређењу и техничких услова рада:

- *У поређењу са периодом пре десет година када је било шест социјалних радника и два правника сада нас је дупло мање... Поред кадровских и технички услови су*

лоши, треба обезбедити основна техничка помагала, то увек занемаримо. (CP6)

7.3.2.2. Ставови стручних радника о подршци сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

У оквиру ове тематске целине, испитанице су одговарале на питања која се односе на постојање и садржај подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу, као и што је дата оцена дизајна и начина имплементације доступне подршке са националног и локалног нивоа. Најпре су изнети ставови о мрежи различитих накнада и услуга за кориснике НСП из система социјалне заштите. Све испитанице су указале на неадекватно постављен износ НСП, који је арбитрарно одређен и неваријабилан на различите животне околности корисника:

- Износ новчане социјалне помоћи од осам хиљада и 370 или већ колико динара мислим да је изузетно мали износ, немогуће је данас преживети месец са плаћањем свих трошкова живота и да уз то има и за живот. Наравно укључујући и то да тај корисник има право и на бесплатни оброк па је опет тешко... Заиста је тешко са тим новцем издржати и онда се ми трудимо да вагамо, ако знамо да је особа болесна и да је немогуће да на било који други начин помогне себи да се додели и та једнократна помоћ. (CP4)*
- То није довољан обим подршке за вишечлане породице у којима неки нису у могућности да раде. Са друге стране, омогућено је да доста радноспособних остварује ова права, закон им то омогућује, а они паралелно раде на црно. Треба пооштрити услове за њих и радити на запошљавању више, али то треба системски решити. (CP6)*

Већина испитаница су указала на то да се ниски износи у систему социјалне заштите у Републици Србији компензују могућношћу паралелног остваривања више права и услуга, те то истичу као позитивну страну национално формулисане подршке сиромашној популацији:

- Од један до пет то је три, не мислим да је то довољно за социјално угрожене људе, али уз социјалну помоћ остварују и друге бенефиције, имају увећано за једнородитељска домаћинства, бесплатан оброк у народној кухињи, поред тога имају разне субвенције, деца у школи имају бесплатну ужину, добијају бесплатно уџбенике, школски прибор сваке године, здравствено осигурање. Разне погодности могу да остваре као материјално угрожена лица. (CP1)*

Такође, у делу имплементације национално формулисане подршке сиромашној популацији као позитивна страна је истакнут рад ЦСР као главног актера у имплементацији НСП:

- Мислим да је добро што ЦСР ради социјалну помоћ јер он има увид у све проблеме. Никад незапосленост и недостатак средстава нису једини проблеми, ту су и неодлазак деце у школу, стигматизација, осећај срамоте, несугласице, свађе, свашта, гомила других проблема. Добро је што ЦСР може да их примети*

и да превенира њихово продубљивање или наступање нових. Али у оваквом систему тај недостатак кадрова нас онемогућује да се бавимо тиме. (CP5)

Са друге стране, негативни аспекти тренутно формулисане подршке сиромашнима, поред ниског износа НСП, јесу нарастајућа бирократизација процеса одлучивања о праву и умањивање степена дискреционе оцене стручних радника, у околностима када не постоје писани докази у процесу одлучивања. Уз то, двоје испитаница је изнело став да су критеријуми за приступ правима из система социјалне заштите благи, нарочито за радноспособне појединце, као и да не постоји подршка радноспособним појединцима да пронађу запослење и сарадња између релевантних актера на локалном нивоу, најпре ЦСР и НСЗ:

- *Што се тиче НСП која се даје радно способнима, мислим да су благи критеријуми и да морају да се још више поопште. Да мора много већа спрега да буде између ЦСР и Националне службе за запошљавање, као што је то колико знам у неким земљама Западне Европе. Та агенција за запошљавање код њих је и задужена да даје накнаде, ЦСР се не бави тим делом, исплаћује се накнада као кад би се преко нашег бироа исплаћивала накнада за незапослене. (CP5)*

Такође, насупрот изостанку строгих критеријума за приступ праву на НСП, једна испитаница је указала на тешкоће у повезивању коришћења материјалне подршке са доступним услугама, нарочито за кориснике са децом:

- *Ако је мајка сама са децом, бројна деца која су корисници НСП углавном не иду у вртић, можда 90% не иде јер их одбијају, затога мајке су им незапослене, згубидане и нек чувају ту јадну децу, што би деца ишла у вртић... Мени је то парадокс у овој држави да није осмишљено додатна олакшица за њих, да би оне могле да нађу било какав посао. (CP5)*

Оцена подршке сиромашној популацији од стране локалне самоуправе и општине је у већини оцењена као недовољна, док су две испитанице истакле да имају ограничене информације о постојању подршке од стране општине, као и о њеном садржају:

- *Немам сазнања да постоји било каква подршка од општине, мислим да не, нас никад нико није контактирао. Подршку са нивоа Града бих оценила као недовољну. (CP6)*
- *Подршка од стране локалне самоуправе је, према мом мишљењу, селективна и најчешће недовољна. (CP4)*

Све испитанице су упознате са правима и услугама из социјалне заштите на нивоу Града Београда, док су утисци о овој мрежи подршке били подељени, са једне стране је похваљено постојање додатне подршке корисницима НСП, а са друге указано на недостатке у дизајну права које онемогућавају континуирано коришћење права и у начину имплементације права који онемогућује приступ правима:

- *Колико ја знам, на папиру је стварно велики дијапазон услуга, од давања социјалних станова, једнократне помоћи и бесплатног obroка, све су то услуге Града Београда. И то је добро, са друге стране, наша приградска општина има огроман проблем што се тиче народне кухиње. Постоји само 4 пункта, а постоје села која су јако забачена. (CP5)*

Четири стручне раднице су навеле додатну подршку која се реализује на територији општине којој припада ЦСР у коме су запослене, истичући при томе различите ставове о доступној подршци:

- *Не оцењујем добро пошто су код нас странке које су на евиденцији обраћају општини захтевом, они врло добро знају да се обрате и да не може уместо њих захтев поднети Центар. Међутим, све што они предају општини, општина то проследи мени. Једино што је добро што имамо добро сарадњу са Одељењем за друштвене делатности, када су сахране у питању. Општина је делила и бесплатне ранчеве, то они у сарадњи са нама преузме корисницима сваког септембра, само за децу корисника НСП, а деле и пакетиће за Нову годину. (CP2)*
- *Што се тиче социјалних станова нама је делегирано да се наша општина бави тиме, а сад преносим мој лични утисак, странке говоре о јако лошим утисцима и врло су незадовољне системом поделе тих станова, критеријумима поделе, чекају вековима на било какав одговор, све се своди на усмена обећања, без неких одговора. [...] Наша општина даје и неку њихову једнократну помоћ, не само нашим корисницима, то знам јер често наши корисници долазе код нас да узму потврду да су корисници па да од општине добију једнократну. (CP5)*

Само једна испитаница је у потпуности позитивно оценила подршку од стране општине, постављајући у средиште позитивне оцено сарадњу између релевантних институција на територији општине на обезбеђивању подршке локалном становништву, путем редовних и ванредних активности:

- *Ми имамо мобилни тим на нашој општини, сарадњу са домом здравља и осталим локалним институцијама и стварно се ради, то није финансирано, али ми баш добро сарађујемо. Поготово кад се десе поплаве, пожари, ту одлично сарађујемо са општином. Општина пружа помоћ и у грађевинском материјалу, пакетиће добијају наши корисници преко њих, они дају помоћ за самохране мајке, неке бесплатне активности имају деца. (CP1)*

Одговарајући на питање о постојању и садржају подршке сиромашној популацији на локалном нивоу од стране цивилног сектора, пет испитаница је казало да је упознато са повременим активностима цивилног сектора на територији општине на којој су запослене. Све испитанице које су одговориле позитивно на ово питање су споменуле активности Фондације „Ана и Владе Дивац“:

- *Цивилни сектор нам је на нули, али имамо неке фондациије, најчешће Владе Дивац фондација. Обично то буде помоћ у пакетима, у храни, хигијени. (CP1)*

Поред пакета основних животних намирница и производа кућне хемије које обезбеђује Фондација „Ана и Владе Дивац“, једна испитаница је истакла да је активно ромско удружење на локалном нивоу:

- *Знам да постоји неко ромско удружење, које ми корисници помињу али ја нажалост нисам ступила ни у какав контакт са њима. Знам да су они посредници између наших корисника за донације, комуницирају између сиромашне ромске популације и хуманитарних организација, они посредују између њих. (CP5)*

Активности приватног сектора у циљу подршке сиромашној популацији још су слабије заступљене на локалном нивоу, у односу на цивилни сектор. Пет стручних радница је потврдило да им нису познате овакве активности у општини, док је једна испитаница посведочила о ситуационој активности за посебну популацију деце која могу бити у ризику од сиромаштва:

- *Било је и случајева да приватници пруже подршку, али још ређе него цивилни сектор, једна фирма је давала обуку за рад на рачунару деци без родитељског старања, није било ничег другог конкретно за наше кориснике на материјалним давањима. (CP6)*

Активности самоорганизовања корисника на локалном нивоу нису познате ниједној испитаници, док је једна стручна радница указала на слаб осећај солидарности међу сиромашном популацијом, односно корисницима НСП са којима сарађује:

- *Што се тиче народне кухиње, чак и кад комисија замоли комисију да му оде и преуме храну, ретко ко хоће да се прихвати обавезе. (CP1)*

7.3.2.3. Постојање и садржај сарадње између ЦСР и релевантних актера на пружању подршке корисницима НСП на локалном нивоу

Стручне раднице су потом дале одговоре у оквиру тематске целине која има за циљ да мапира сарадњу релевантних актера из јавног, приватног и цивилног сектора који спроводе активности пружања подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу, конкретно корисницима НСП. Одговарајући на питање са којим актерима и на који начин сарађују на локалном нивоу на пружању подршке корисницима НСП, стручне раднице су дале различите одговоре. Општина је најзаступљенији актер са којим сарађују и њу су навеле четири испитанице, потом је забележен Црвени крст у одговорима три испитанице, док су по две испитанице навеле основне школе, НЗС и Дом здравља. Једна испитаница је истакла сарадњу са МУП-ом и пореском управом, искључиво у размени информација о корисницима у поступку подношења захтева за НСП.

Из јавног сектора, општина је најзаступљенији актер са којим стручне раднице из Канцеларије за материјална давања остварују сарадњу. У одговорима четири стручне раднице које сарађују са општином, садржај сарадње које су навеле је различит,

најчешће се сарадња заснива на обезбеђивању додатне подршке корисницима у случају ванредних околности, као и пословне кореспонденције око потврђивања статуса корисника НСП ради остваривања права од општине:

- *Ја са њима само сарађујем око дописа који нам упуте, када ми преусмере захтеве корисника. Ја их замолим да уколико су у могућности у складу са својим буџетом и прописима, ако могу да пруже помоћ и подршку да то и учине. Даљу сарадњу нисам имала, сводила се на моје одговоре њиховим дописима. (CP2)*

Задовољство стручних радница сарадњом са општином је подељено. У две општине у којима постоји програм подршке минималном приходу у форми једнократне општинске помоћи, две стручне раднице сведоче о врло различитим искуствима њихове укључености у сарадњу са органима општине у поступку додељивања овог права:

- *Осим издавања потврде за општинску једнократну ја немам никакву сарадњу, жао ми је због тога, жао ми је што нас не питају више, поготово око тих додела станова, они апсолутно не траже никакво мишљење од ЦСР. Ми немамо никакву улогу у томе да кажемо да ли је нека породица угрожена или није, да некој породици можда дамо приоритет на основу мишљења ЦСР. И опет ту је објашњавање странакама, јер они су убеђени да ми дајемо те станове, дођу да се жале нама, али ми немамо никакве везе са тим. (CP5)*
- *Задовољавајућа, састоји се из редовних заједничких састанака на којима се одлучује о додељивању једнократних новчаних помоћи., као и о додељивању стамбених јединица у власништву општине., али и о другим важним питањима везаним за кориснике материјалне подршке. (CP4)*

Црвени крст је други по заступљености актер са којим стручне раднице сарађују. Њега је навело три стручне раднице од чега су две испитанице казале да сарађују на такав начин да издају потврду корисницима о њиховом статусу да би могли да добију помоћ у натури коју обезбеђује овај актер. Један одговор је био везан за периодичну сарадњу са Црвеним крстом у циљу обезбеђивања рекреативних активности за децу корисника НСП, при чему је улога стручног радника да посредује између Црвеног крста и корисника приликом одређивања прималаца додатне подршке (што су истакле све три стручне раднице које имају сарадњу са овим актером):

- *Они обично имају гардеробу, пакете хране и хигијене и наши корисници са потврдом одавде могу да оду у Црвени крст и да добију помоћ. (CP1)*
- *Повремено сарађујемо са Црвеним крстом, ево сада управо имамо одабир петоро деце која би требала да боравак у природи на Гоч планини. (CP3)*

Сарадња са Домом здравља истакнута је у одговорима две испитанице, које су казале да су веома задовољна овом сарадњом која се састоји у размени информација о локалном становништву које може бити у ризику, поготово наглашавајући активност патронажних служби на сигнализирању ризика за малолетну децу корисника НСП:

- *Они нас обавештавају и на томе им хвала. Патронажне сестре које одлазе у кућне посете, имају чак и социјалног радника у Дому здравља, и уколико они*

примете нешто где би Центар требало да се активира, они сам обавештавају о томе уредно. Са друге стране, и ми их понекад замолимо да нешто провере за нас. (CP5)

Две испитанице су навеле основне школе као актере са којима сарађују, при чему су навеле да је централни део ове сарадње обезбеђивање информација о статусу корисника НСП за децу из ових породица, као и да је ова сарадња ограничена јер се школе углавном не придржавају обавезе извештавања о нередовном похађању наставе ученика из породица корисника НСП.

- *Ја лично имам комуникацију са школама, али нажалост, не са свим. Прошле године сам ја иницирала тај састанак са представницима из свих школа на општини како би смо неки договор успели да постигнемо везано за похађање школе деце корисника НСП. То је велики проблем, озбиљан проблем, они разне изговоре налазе зашто деца не иду у школу. Да, постоји тај моменат да деца неће јер их је срамота, задиркују их други, мада мислим да је чешићи проблем тај што не постоји довољна свест код родитеља да је школовање важно. Преноси се даље тај образац на децу и на генерације и генерације и онда сам их ја замолила да не издају потврду за НСП ако деца нису ишла у школу. Они кажу „Јао, нама је жао“, кажем „Знам, али ви њима правите озбиљну магарећу услугу, они ће можда остати без десет хиљада месечно, али у супротном ви ћете створити нове генерације деце која неће ићи у школу јер је вама жао да изгубе социјалну помоћ“. И заиста, нажалост, само две школе су озбиљно то схватиле. Онда долазе корисници и кажу да нешто нису хтели да им дају потврду, ја позовем школу и схватим да дете није било у школи месец дана. И ето га дете иде у школу свако јутро радосно трчкара. (CP5)*

Остале испитанице су казале да немају директну сарадњу са школама, те да родитељи за децу доносе потврду о редовном похађању школе, која је неопходна за комплетирање документације за коришћење права на НСП.

Сарадња са Националном службом за запошљавање је директно остварена код две стручне раднице, док преостале четири не остварују сарадњу са надлежном филијалом или корисници прилажу потврду из НЗС о њиховом статусу незапосленог лица. Две испитанице које остварују директну сарадњу истичу да се та сарадња састоји из размене информација управо о статусу незапослености подносиоца захтева за НСП, док је задовољство сарадњом у ова два случаја врло различито:

- *Сарадња са Националном службом за запошљавање је на задовољавајућем нивоу и састоји се из међусобног пружања обавештења о радно способним корисницима који су остварили право на НСП, односно о корисницима права на НСП који су скинути са евиденције НЗС, као и о разлозима за исто. (CP4)*
- *Своди се на личну комуникацију иако постоји тај неки споразум о сарадњи између ЦСР и НЗС, то се не спроводи, не примењује се. И онда се све своди на то да их ја зивкам телефоном сваки час да нешто проверавам, да их молим. Постоје ту проблеми око пријављивања на евиденцију, они неће да пријаве на евиденцију кориснике који немају завршену основну школу, што је мени сулудо.*

Постоји нешто што се зове неквалификована радна снага, значи тај човек ако нема основну школу не значи да не може да рецимо чисти улицу, ако је градском зеленилу потребан чистач улице или да ради неки други посао који не подразумева да зна да чита, пише и сабира. Неке условљавају вечерњом школом, али онда чекају док се упишу, па да прође неко време, да им ови издају потврду па тек онда да их пријавимо за одобравање социјалне помоћи. Онда они нама овде скачу по глави, онда ја морам да молим биро, тако решавамо неке проблеме. (CP5)

Преостале четири стручне раднице које не остварују сарадњу са НЗС, сведоче о проблемима у успостављању сарадње, са једне стране због одбијања НЗС да одређене грађане не води на евиденцији незапослених лица, са друге стране због издавања таквих потврда којима се потврђује само статус незапослености подносиоца захтева за НСП, али не и обезбеђује информација о понуђеним пословима или обукама од стране НЗС, као о евентуалном неприхватању тих понуда од стране подносиоца захтева за НСП:

- *Нажалост та нека врста сарадње која би по мени требала да постоји не постоји, а то је питање које смо ми у обавези да поставимо - да ли вам је нуђена преквалификација, доквалификација, запослење или тако нешто, то је питање на које ми одговор добијемо искључиво од корисника, што не мора да буде заиста тако. (CP3)*

Стручне раднице су оцениле на скали од 1 до 7 степен задовољства сарадњом са другим релевантним актерима на локалном нивоу. Сарадња са Градском управом Града Београда и органима управе оцењена је просечном оценом 4, са тим да су две стручне раднице казале да немају сарадњу са овим актером. Стручне раднице које су имале ово искуство сарадње истакле су да је садржај сарадње концентрисан око размене информација о корисницима, тј. издавања потврда о статусу корисника НСП како би корисници поднели захтев за права из области социјалне заштите које обезбеђује Град Београд, као и упућивања корисника да поднесу захтев за додатна права надлежном органу градске управе. Сарадња са Министарством за рад, запошљавање, борачка и социјална питања оцењена је од стране пет испитаница са оценом 3,2, док је једна испитаница казала да нема увида у ову сарадњу. Ниска оцена сарадње са надлежним министарством детаљније је образложена у одговору једне стручне раднице:

- *Ако имамо недоумицу нема помоћи за нас, питање надлежности између нас је спорно увек. Министарство се не одазива нашим захтевима за стручном помоћи. (CP6)*

Са благо вишом оценом (3,8) је оцењена сарадња са градском општином од пет испитаница, док је једна казала да нема сарадње између општине и ЦСР. У коментарима на ову сарадњу испитанице се указале на маргиналну улогу стручних радника ЦСР на формулисање локалних права за сиромашну популацију, као и у процесу доношења одлука о доступним правима на локалном нивоу (што ће бити детаљније образложено у поснаслову 7.3.2.4). Сарадња са невладиним сектором оцењена је просечном оценом 3 од стране четири социјалне раднице док две

испитанице нису оствариле ову сарадњу. Само једна испитаница је остварила сарадњу са градском општином осим оне на којој је запослена доделивши оцену 5, док остале испитанице нису имале оваква искуства у професионалној пракси. Слична оцена сарадње забележена је и код сарадње са приватним сектором, једна стручна радница која је имала искуство сарадње оценила ју је оценом 2.

Поред релевантних актера на локалном нивоу, стручне раднице су упитане да ли постоји, који је садржај и оцена сарадње са другим службама ЦСР у вези корисника НСП. Размена информација и консултовање су веома чести, посебно са Службом за децу и младе на широком спектру проблема, док су све стручне раднице задовољне сарадњом са колегама из других служби у оквиру ЦСР, истичући да је степен задовољства виши у односу на задовољство сарадњом са актерима у локалној заједници. Стручне раднице су истакле следећи садржај и оцену сарадње:

- *Сарадња са другим службама у Центру своди се углавном на размену информација и сарадњу најчешће у предметима по захтеву других институција (поверавања малолетне деце, малолетничких бракова, малолетничке делинквенције, одређивања личног имена) или у случајевима локализовања проблематике у породицама које остварују право на материјална давања, а које се тичу других служби (насиље у породици, злостављање и занемаривање деце и друго). (CP4)*

На крају ове тематске целине, стручне раднице су навеле изазове у сарадњи са локалним актерима и начине како превазићи ове изазове. Највеће изазове у сарадњи уочавају између ЦСР и НЗС, делимично због тога што ова сарадња није успостављена тако да су јасно одређене обавезе и одговорности актера, те се активности сарадње спроводе на *ad hoc* начин, на основама личних контаката стручних радника са запосленима у осталим институцијама на локалном нивоу. Изазов виде у недовољној размени информација између ЦСР и НЗС што има често негативне последице по кориснике, како са становишта унапређења њиховог положаја на тржишту рада прихватањем мера активације, тако и са административним препрекама за приступ правима уколико нису на евиденцији НЗС:

- *Кад бисмо имали умрежавање и повратне информације од Националне службе о нашим корисницима ми бисмо могли да уредимо другачије систем, корисници не би могли да бирају и морали би да раде, а ми их не бисмо стално имали на грбачи јер се ипак ради о радноспособнима. (CP2)*

У вези са наведеним изазовима, стручне раднице су у већини предложили умрежавање локалних институција и то на два начина, путем формирања тимова на локалном нивоу који су састављени од представника релевантних институција на локалном нивоу (при чему је забележен такав случај на једној општини са позитивним оценама сарадње код једне испитанице), као и путем електронског умрежавања података о корисницима између институција:

- *Олакшало да системи буду умрежени. Да сваки стручни радник има приступ подацима из електронских база. Они који имају, имају делимичан приступ институцијама, немамо приступ пореској управи, катастар је споран, подаци*

су непоуздани. Ако тражимо одавде неки податак за оне што су рођени у Чачку или Ваљеву једно стоји у бази, а сасвим друго када им се пошаље допис или оде лично да се извади. (CP6)

7.3.2.4. Процес доношења одлука о остваривању права на накнаде и услуге за радноспособне кориснике НСП од стране стручних радника

У процесу одлучивања о додељивању права на НСП, стручни радници наводе подједнаку важност субјективног доживљаја економско-социјалних околности у којима потенцијални корисник живи и неопходну документацију као доказ за испуњавање услова. Стручне раднице су различите елементе навеле као пресудне у остваривању права на НСП. Једна испитаница је поставила фокус на законски прописане услове за које корисник прилаже доказ уз захтев за НСП:

- *Под бројем један је да је то радноспособан корисник који је пријављен код Националне службе за запошљавање и наравно гледа се уверење о имовном стању. (CP2)*

Осталих пет стручних радница су различито приоритизовале елементе за одлучивање о захтеву, укључујући и субјективну процену стручног радника приликом одлучивања о захтеву за НСП и додели новчаног износа на основу обрачуна о пропуштеној заради. Овај процес одлучивања се заснива на њиховој процени утицаја слабијег здравственог стања на могућност ангажовања на тржишту рада:

- *Ја на почетку проценим да ли та особа је у стању да заради тај неки минимум социјалне сигурности који ми тој особи одобравањем социјалне помоћи можемо да пружимо. Ако се заиста ради о некој особи која је имала операције тешке, која се сада тешко опоравља, иако се ради о човеку који је рецимо седамдесето годиште па кажете „Па он је млад“, али шта да радимо кад он има озбиљан дијабетес, да једва хода, да иде на преврћање сваки дан, да живи у изнајмљеном стану, да му је тешко да заради да иде по храну по кантама... (CP3)*

Пет од шест стручних радница је извршило врло сличну приоритизацију елемената за одлучивање о захтеву, стављајући здравствени статус радноспособних корисника на прво место, потом могућност активације на тржишту рада, те теренску посету и документацију која потврђује испуњеност законских услова:

- *Приоритети у одлучивању су ми здравствено стање, незапосленост, опште стамбено-материјално стање, слика на терену. (CP4)*

Већина стручних радника је међутим, истакла да је њихова приоритизација елемената које су им важни приликом одлучивања о праву на НСП обликована строгим законским нормама које остављају мало могућности за аутономију у одлучивању:

- *Напомињем да смо ограничени тим законом у смислу да имамо ограничено дискреционо право. Све се ради прво у оквирима закона, прво се провери*

документација да ли је валидна или није, обави се теренска посета. [...] Али ми имамо случајева где оно што је изјавио корисник се не слаже са оном сликом коју стручни радник затекне на терену а ми то немамо чиме да демантујемо. Наше мишљење ничему не служи, више се осећамо као шалтерски службеници. (CP1)

Из искуства испитаница, а одговарајући на питање каква је приоритизација ових елемената када се одлучује о поновном остваривању права на НСП, све стручне раднице су казале да се руководе истоврсним начином одлучивања и приоритизовања испуњености услова и када одлучују о поновном признавању права на НСП. Једна стручна радница је указала да је у поступку преиспитивања испуњености услова за поновно остваривање права на НСП, значајнија субјективна оцена стручног радника:

- *Са протоком времена ми видимо и његово напредовање, да ли се мало активирао, кренуо да тражи посао, па и физички утисак када ви видите да он долази уредан, да се осећа свежије и боље, можете већ неку бољу процену да дате. Онда одлучујете да ли та толика врсте подршке не треба толико, много их ми уљуљавамо и дајемо им ту неку врсту слободе „Супер, не морам да се ангажујем и да радим“, што није добро. Ми њих треба да подржимо када им је помоћ потребна а већ у наредном да их мотивишемо да наставе даље, њима је битно да раде да би имали довољан број година осигурања, да би сутрадан остварили право на пензију јер пензија никада неће бити толико мала као што ће бити износ новчане социјалне помоћи. (CP3)*

Могућност за дискрециону оцену у процесу доношења одлука, стручне раднице су навеле код обрачунавања пропуштене зараде која може имати пресудан утицај на приступ праву на НСП или значајно смањивање износа НСП:

- *Пропуштена зарада, е то је метафизика. Прво израчунамо највећи износ НСП који би они могли да добију. Опет је ствар субјективног да ли је њима тај толики износ потребан. Да ли то није превише у смислу да ће да одустану од било каквог ангажовања, тражења посла. Има тај моменат да их мотивишемо мањом социјалном помоћи, да им обрачунамо већу пропуштену зараду да би им смањили износ НСП мотивационо, на пример. Са друге стране, ако сматрамо да неко није угрожен и да не треба да буде корисник НСП, обрачунамо већу пропуштену зараду и одбијемо их на тај начин. (CP5)*

Стручне раднице су истакле да пропуштену зараду обрачунавају на основу стручне спреме и здравственог статуса потенцијалног корисника. Одговори су били структурирани око ова два основа, док је начин обрачуна засниван на дневницама које исплаћују омладинске задруге за различите врсте послова:

- *Ми рецимо узимамо у обзир здравствено стање, нама је јако битно ако је човек здрав и без обољења или тежких обољења, онда рачунамо и већу пропуштену зараду. Он је тад у стању да неки новац заради, али и то су смешне цифре. (CP1)*

- *Око пропуштене зараде ја гледам школску спрему корисника, наравно и са основном школом може да се обрачуна, овде имамо неке сезонске послове, као што је брање воћа, они са средњом нешто мало боље, и ја све то узимам у обзир када признајем право. Позивам се на цене како обрачунава омладинска задруга, а и на цене рада коју остварују грађевински радници. Раније сам зарачунавала за то 1000 динара а онда сам се од локалног становништва информисала да је то око 20 евра по дану, а за жене обрачунавам чишћење по кућама у односу на ценовник омладинске задруге, рецимо 350-400 динара по сату. Некад и произвољно, да се не лажемо, као што је случај код продаје на пијаци. (CP2)*

Све стручне раднице су навеле изазове са којима се суочавају у пракси приликом обрачунавања пропуштене зараде и на који начин их превазилазе у професионалној пракси:

- *Ако је неко званично радноспособан, а ми видимо да он заправо није способан потпуно, постоје разне препреке зато што је Ром, болестан, или неке друге препреке, онда ми ставимо симболичну пропуштену зараду чисто да бисмо ставили. Рецимо 500 или 1000 динара да је пропустио и ето. (CP5)*
- *Срећом, постоји разговор и одлазак на терен јер документација некад не значи ништа. Ево имали смо скоро један пример да двоје младих се пријавило, пар који је незапослен, кад одемо на терен видимо да имају ауто од 10000 евра, исто је тако и са другим људима, често не пријаве да имају ауто. (CP6)*

Улога стручних радника у процесу доношења одлука о остваривању права на материјалну подршку (новац, натура, субвенције) и услуге на нивоу локалне самоуправе и општине оцењена је као ограничена од стране четири испитанице, док су две испитанице казале да немају никакву улогу у додељивању додатних права и услуга на локалном нивоу. Четири стручне раднице које су одговориле потврдно истакле су да се њихова улога своди на слање спискова корисника или пружања додатних информација надлежним службама у вези корисника у поступку остваривања права на локалном нивоу:

- *Општина кад је делила ранчеве позивали су нас само за спискове корисника, наравно уз њихову сагласност. Све се до сада сводило на достављање спискова. (CP2)*
- *Једино можда око писања извештаја око социјалних станова. То је било ранијих година, контактирали су нас да дамо мишљење и да вероватно провере неке податке јер се углавном корисници пријављују за социјалне станове. (CP6)*

С обзиром на то да нису укључене у процес доношења одлука на локалном нивоу, стручне раднице су различито оцениле критеријуме за остваривање додатне подршке. Две стручне раднице нису упознате са тим критеријумима, док су две оцениле ове критеријуме као комбинацију строго уређених правила на основу којих се одлучује о захтеву са једне стране и дискреционе оцене службеника у општинама са друге стране.

Две стручне раднице истичу превагу дискреционих начина одлучивања на нивоу општине:

- *Мислим да то раде на своју руку, нажалост. Зато ја и упућујем људе на друге институције јер нисам сигурна да ли се држе строго правила. (CP5)*

7.3.2.5. Процена фактора који утичу на коришћење накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу

Стручне раднице су у оквиру ове тематске целине одговарале на питања о неискоришћености накнада и услуга из система социјалне заштите, најпре права на НСП, а потом и осталих права која корисник НСП-а може остварити уласком у систем социјалне заштите. Одговарајући на прво питање о томе да ли постоји неискоришћеност ових права, као и који су основни разлози због којих неки сиромашни грађани не користе права упркос томе што испуњавају услове, све стручне раднице су потврдиле да, на основу искуства из професионалне праксе, постоји неискоришћеност права. Разлози за неискоришћеност права су били структурирани око два разлога – осећаја стида и неинформисаност о правима. Осећај стигме су истакле све испитанице, са тим да сматрају да је овај осећај интензивнији приликом првог обраћања ЦСР ради остваривања права на НСП у односу на друга права која произлазе и статуса корисника НСП. Испитанице су навеле о осећају стида као основном разлогу неискоришћености права следеће:

- *Доста се стиде људи да користе социјалну помоћ, мислим да има људи којима је непријатно прилично и они ми то чак и сами кажу, да им је непријатно да буду у Центру за социјални рад, да нису навикли да зависе од помоћи државе, да су увек сами привређивали и да их је стид сада. А пошто је ово такво насеље има и тога шта ће рећи комшије, то мора да се чува у тајности, што ми свакако и морамо да чувамо. (CP2)*
- *Достојанство им то не дозвољава. [...]Неприхватање губитка посла, чак неки не желе да поднесу захтев за једнократну у том периоду кад су између два посла, због стида. Осећају се понижено, нарочито је младе срамота да дођу да се обрате. (CP6)*

Поред осећаја стида у вези коришћења права из система социјалне заштите намењених сиромашној популацији, пет од шест стручних радница истиче и недостатак информација, односно недовољно информисање потенцијалних корисника у вези са расположивим правима. Оне су указале и на неколико проблема који узрокују неинформисаност о правима у нашем друштву: најпре смањену доступност информација за одређене кориснике (популацију старих), потом на низак степен друштвене свести о подршци сиромашнима у националним оквирима.

- *Неки су и неинформисани искрено, имамо старије становнике и они не знају која права могу да остваре, не користе интернет људи. (CP1)*
- *Дефинитивно су неинформисани, не знају уопште где и шта да траже, на шта имају право. И ја кад ми је руководилац рекао да ћу бити ангажована у Канцеларији за материјална давања, била сам се затекла. Чак мислим и да*

нашем факултету нема довољно информација, да је тотално рад са сиромашнима у овом друштву нешто што је маргинализовано, као небитно. Па и моје колеге доживљавају мој рад у Канцеларији као нешто деградирајуће за нашу струку, као нешто где нема простора да се напредује, као само нешто делиш паре. Уопште у друштву није створена слика о потреби рада на заштити сиромашних грађана, људи који су на маргини друштва, материјално угрожени, стамбено угрожени, дискриминисани по разним основама верским или расним, небитно да ли су корисници НСП или не, са њима се уопште не ради док не дође до неких већих проблема. Када дође до тога да деца не иду у школу – „Јао, деца не иду у школу!“, а заправо шта је узрок тога... или зашто је неко некога напао или извршио насиље разлог је често недостатак новца. Прво уђе у Центар као насиље па онда из Службе за децу их шаљу код нас да поднесу захтев за НСП јер они нису имали појма да би на тај начин могли да реше проблем који имају. (CP5)

Стицањем статуса корисника НСП, проширује се обим права која могу остварити грађани којима је на овај начин признат слаб материјални положај. Испитанице су одговарале на питања да ли и која права, која су намењена сиромашној популацији, корисници НСП ређе користе и који су разлози за то. За разлику од високог нивоа сагласности у одговорима на претходно питање, испитанице су биле подељеног мишљења о томе да ли постоји неискоршћеност ових права. Две испитанице су казале да, из искуства рада са њиховим корисницима не постоје права која се ређе користе, те да је разлог за то тај што су корисници НСП-а правовремено обавештени о свим додатним правима од стране стручног радника:

- *Наши корисници су обавештени о свим правима и услугама и уредно их сваке године користе. Обавештавамо их када се појави неко ново право, на пример Град Београд је од прошле године увео новчану помоћ једнократно годишње за једнородитељске породице и ми смо све наше кориснике звали телефоном да их обавестимо, као и о новицу који могу да добију за школски прибор. (CP1)*

Са друге стране, четири стручне раднице су истакле да постоје два права која се ређе користе: бесплатан оброк (четири испитанице) и субвенције за комуналне услуге (једна испитаница). Разлози за ређе коришћење права на БО су разноврсни, а оно што су испитанице навеле се може структурирати у три разлога: осећај стида и стигме, удаљеност пунктова за преузимање БО и лош квалитет хране. Испитанице су навеле:

- *Неће да користе право на бесплатан оброк које им је понуђено да не би били виђени. Кажу „Нећу да идем на казан да узимам оброк“, то сам чула од много корисника, и Ви кад бисте их видели никада не би рекли да су корисници НСП, то им је деградирајуће да узимају бесплатан оброк. (CP2)*
- *Углавном не желе да буду виђени на тим местима где се дели оброк и да се мешају са другим лицима и онда кажу „не, не, не, само ми је социјална помоћ потребна“. Углавном нема ниједног другог права да им изазива нелагоду, мислим да су сва остала врло елегантна. (CP3)*
- *Људи у селима немају редован превоз, и онда имате пункт који је удаљен неких 15 километара. То је јако лоше организовано и мора боље да се осмисли. Њима*

много значи тај бесплатан оброк, али неће да га узимају јер не могу да оду по њега. (CP5)

- *Бесплатни оброк избегавају због стигме. Ту су исто и старији људи, пред крај педесетих или шездесетих који због лошег здравственог стања не могу да одлазе и да подигну то. Велике су примедбе и на квалитет хране, посебно куване хране, све што је упаковано кажу да је у реду. (CP6)*

Из перспективе једне стручне раднице и субвенције за комуналне услуге се ређе користе, док се узрок томе може пронаћи у компликованим условима за приступ овом праву:

- *Ја им свима углавном кажем, али не испуне сви услове, има ту неких процедура које морају да се испуне, измирена дуговања, колико киловата да се потроши, па мислим да се то право мање користи. (CP2)*

Надовезујући се на последњи одговор на питање о узроцима неискоришћености права, стручне раднице су упитане да ли постоје разлози за неискоришћеност накнада и услуга из система социјалне заштите за сиромашну популацију која произлазе из начина на који су ова права законски формулисана. Две испитанице су одговориле одрично, док је четири испитанице навело разлоге који се тичу тешкоћа приликом подношења тужбе за издржавање, стављања имовине под хипотеку и наслеђивања имовине. Под разлозима који су повезани са захтевом да потенцијални корисник поднесе тужбу за издржавање наведени су следеће тешкоће које се везују за нарушене односе између бивших партнера код потраживања издржавања малолетног детета или друштвене стигме код потраживања издржавања потенцијалног корисника од сродника (родитеља или деце):

- *Ако су мајке или очеви сами са децом, па онда имају издржавање које је веће од социјалне помоћи, а други родитељ не даје то издржавање, суд неће да донесе пресуду да му се заплени имовина, да му се скида са плате, пензије, има гомила сценарија...Онда их ми изнова терамо да предлажу нове тужбе, они се уморе од тога или имамо жртве насиља које не желе опет да изазивају сукоб. Те особе које су доживеле насиље, често нису адекватно заштићене, мислим да би за њих требао да постије други критеријум за НСП, управо због тог инсистирања на додатним тужбама и малтретирање саме жртве да насилника сусреће или га додатно провоцира, безбедност им је врло угрожена, онда ми ту налазимо начин да пренебрегнемо то и да ће у неком року покренути поново тужбу... просто да им дамо простор да имају социјалну помоћ а да се превазиђе та законска сметња. (CP5)*
- *Кад морају да туже сроднике им најтеже пада, али и тај број се смањује јер су схватили да требају. (CP6)*

Стављање имовине под хипотеку као законски предуслов за остваривање права на НСП дискутован је од стране две стручне раднице које су указале на административне препреке у том поступку, као и на неспремност потенцијалног корисника да тужи сроднике:

- Све што је потребно од папира хоће да донесу. Једино, могућност стављања имовине под хипотеку је јако отежана. Имате код нас један предмет по жалби који се вуче већ прилично дуго јер је за стављање под хипотеку потребна заложна изјава, нотари то треба да дају али неће да дају и ту покушавамо да превазилазимо проблем. (CP2)

Две стручне раднице су истакле и разлоге неискоришћености права који су повезани са наслеђивањем имовине: одрицање од наслеђа и уговор о доживотном издржавању:

- Препрека за остваривање социјалне помоћи може да буде одрицање од неке имовине, наследства или продаја неке имовине. Ајде продаја, тога су и свесни, али то одрицање од имовине... Често се дешава да се жена одрекне у корист браће, она потуно несвесна да ће доћи у стање социјалне потребе и да ће то да их спречи, и онда немају право по десет, двадесет година права на социјалну помоћ зато што је износ социјалне помоћи тако мали, па кад се тржишна вредност поклоњене имовине подели са износом НСП, то стварно буду месеци сачувај боже. И онда они не могу да добијају социјалну помоћ, али не могу да добијају ни бесплатан оброк, на пример. Онда имамо људе који су у неком процепу тотално, немају право ни на шта, са којима ми не знамо шта ћемо. (CP5)
- Аутоматски ако је потписао уговор о доживотном издржавању нема право на помоћ. Али ако је он то заиста потписао а нама у изјави и у записнику стоји да није ми немамо начин да то проверимо и да сазнамо што нас опет доводи у незгодну ситуацију. (CP3)

Одговарајући на наредно питање да ли постоје неки разлози за неискоришћеност накнада и услуга који су везани за то како се ова права имплементирају у пракси, стручне раднице су у значајно мањој мери одговориле потврдно у односу на постојање разлога који произлазе из законских прописа. Само једна стручна радница је на ово питање одговорила потврдно (мада су код четири испитанице претходно забележени одговори у вези неостваривања права на БО – начин на који се БО дели корисницима и удаљеност пунктова за преузимање obroка, који се могу подвести под ову категорију), наводећи као разлог неинформисање корисника НСП од стране стручних радника који су задужени за спровођење поступака око већине додатних права које корисник НСП може да оствари:

- Није мој случај, али мислим да грађани нису обавештени од стручног радника. Ако неко остварује социјалну помоћ а не зна да аутоматски то повлачи и бесплатан оброк, тако да мислим да је одговорност тада на социјалном раднику. Он мора да каже за сва права и услуге, не само за социјалну помоћ. Знам неке примере где људи нису знали да имају право на субвенцију за струју, а да нису били то обавештени пре мене, значи конкретно је за то задужен стручни радник. (CP2)

На постављено питање о разлозима за неискоришћеност накнада и услуга који су везани за карактеристике потенцијалних корисника и његове породице, петоро стручних радница је одговорило да није приметило никакву повезаност:

- *Верујте дешавало ми се да је корисница без школе али итекако зна своја права и могу да гарантујем и више од неких који имају ко зна које школе. [...] Постоји рупа у закону везана за тог другог родитеља, они то вешито користе, односно живе са мужевима а не уписују оца и онда су нама руке везане. Знали су нама вешито да доскоче. (CP3)*

Једна стручна радница је у одговору на питање да ли карактеристике корисника утичу на коришћење права указала на нижи степен образовања као проблем приликом приступа институцијама у поступку подношења захтева за остваривање права, доводећи у везу ниже образовање са предрасудама о одређеним институцијама и правима:

- *Необразовани не знају, фале им вештине како да дођу до информација, где да се распитају, кога да питају. Неки страх од институција сигурно постоји и то није безразложно, институције генерално не реагују добро на људе који су неписмени, необразовани, неразборити. Онда их оне, чини ми се, додатно киње. Колико пута су ми овде дошли људи врло агресивни, дођу први пут, не познају ме, дођу агресивни и спремили су све своје оружје да ме нападну, да буду груби, љути, нервозни. Онда ја лепо са њима, па се онда они и збуне - шта је мени, што сам ја љубазна да проверим нешто уместо њих на интернету, да урадим нешто да их не шетам тамо и овамо. Кажем, неприступачност институција. Нерадо одлазе у Саветовалиште за брак и породицу, морам да признам, поготово што није на нашој општини него у граду, у Руској. Они знају да је то централа и онда Бог зна како то драматично доживе да ће да им се узимају деца. Онда ја више волим да их упутим у наш Дом здравља, где им је то лајт варијанта, ближе, није толико застрашујуће. Е сад ако кажемо да иду код психијатра то је застрашујуће за њих, онда ту треба бирати речи, јер и образованим људима да се каже тако нешто увредили би се, а камоли необразованима који имају предрасуду и страх од тога. (CP5)*

У наставку интервјуа, након перципирања препрека које утичу на неискоришћеност програма подршке минималном приходу, стручне раднице су упитане о подстичућим факторима који доприносе већем коришћењу неких права у односу на друга. Све су истакле да такви подстицаји постоје, наглашавајући факторе из окружења корисника и дизајна права. Њихови ставови се могу структурирати око три подстичућа фактора за искоришћавање неких права: доступност информација о правима коју корисници добијају из непосредног породичног и ширег окружења (НСП), олакшане административне процедуре приликом прибављања документације у поступку подношења захтева (НСП и ЈП), као и ниски критеријуми приликом одлучивања о додељивању права (НСП, ЈП, БО).

- *Врло добро знају права јер у породици већ годинама користе социјалну помоћ, неки и по 20, 30 година, и они су од малена упознати са тим. Врло има утицаја тај круг људи у коме они живе, посебно ромска популација са којом одлично сарађујем, већином су без школе, али су одлично упознати. (CP2)*
- *Посебно право на додатну помоћ, они су у уверењу да им то припада унапред, и ми заиста излазимо у сусрет сваком захтеву за једнократну. Нема препреке за приступ другим службама, врло су упознати да документација може да се*

службено потражује, само се изјасне да може све службено и није им тешко. (CP3)

- *У овом Одељењу, највећи број корисника је упознат и користи сва права (НСП, ЈНП, БО), а томе доприноси међусобна размена информација између корисника, низак критеријум, навика коју су стекли кроз године коришћења права. (CP4)*

На крају ове тематске целине, стручне раднице су изнеле препоруке за унапређење искоришћености права на НСП, а потом и препоруке за унапређење искоришћености додатних права за кориснике НСП. Код унапређивања коришћења права на НСП, стручне раднице су се фокусирале на унапређење доступности информација у локалној заједници, при чему водећу улогу у информисању потенцијалних корисника треба да имају локалне институције (општина, ЦСР у домови здравља) као и стручни радници ЦСР. У контакту са локалним становништвом и на основу процене могућности да је особа социјално угрожена, представници ових институција треба да пруже информације потенцијалном кориснику НСП-а и повежу га са локалним ЦСР:

- *Мислим да је ту главно стручно лице ЦСР, оно треба да одигра кључну улогу у информисању. Притом не мислим само на стручне раднике у Канцеларији за материјална давања него и све остале стручне раднике. (CP2)*
- *Потребан нам је чешићи излазак на терен, проблем су посебно приградска насеља, често немамо аутомобил јер служи само за хитне интервенције. (CP6)*

Препоруке за унапређење искоришћености свих додатних права за кориснике НСП биле су окупљене око два правца дискусије стручних радница, са једне стране је још једном истакнута кључна улога стручног радника у повезивању корисника НСП са другим правима, а са друге стране препоруке су биле усмерене ка уклањању административних препрека, како за одређене категорије корисника који имају проблем са личним документима, тако и према уклањању препрека за успешну размену података о корисницима између свих институција:

- *Свако од нас који ради овај посао треба да објасни да ако неко не испуњава услове за НСП да поднесе бар за једнократну. Ми процењујемо сваки случај и усмеравамо на друга права, објашњавамо и упутимо на све што може. (CP5)*
- *Често се дешава рецимо када људи изађу из затвора, поспелалне заштите и немају личну карту јер су у затвору били дуго година, не знају где ће да станују, ни ништа, и ви сада њима треба да одобрите ту једнократну и одобрићемо, а онда се то чека месец и по или два. Он та два месеца мора и да једе, да пије, да живи негде и преспава. (CP3)*

7.3.2.6. Процена потреба и ризика за кориснике новчане социјалне помоћи од стране стручних радника у ЦСР

У оквиру тематске целине о процени потреба и ризика за кориснике НСП од стране стручних радника на питање да ли процењују потребе и ризике појединца и породице

који користе НСП, када и на који начин, четири стручне раднице су одговориле потврдно, при чему истичу да то обављају за сваког корисника током целокупног периода трајања права на НСП, са фокусом на одређене категорије корисника (деца и старија популација):

- *Да, код сваког случаја, посебно ако се појаве нарушени брачни односи, насиље, увек добију информацију да оду у Саветовалиште, да се обрате Служби за децу и младе. Деси се да одемо на терен, родитељи нису ту, дете на улици, ситуација не изгледа добро, обавезно пишемо службену белешку и обавештавамо другу службу. Исти је случај и ако у раду са породицом сазнамо да дете не похађа основну школу. (СР6)*

Четири стручне раднице су навеле да су им у фокусу посебно породице са малолетном децом и да се процена потреба и ризика деце из сиромашних породица обавља редовно, при чему три стручне раднице посебно истичу да им у овој процени помаже теренска посета породици. Као најчешће разлоге за упућивање корисника НСП у Службу за децу и младе наводе насиље у породици, злостављање и занемаривање деце:

- *Уколико одласком на терен констатујете такве ствари да дете није адекватно одевено и у складу са временским приликама, да је запуштено, да је тај простор потпуно нехигијенски, неодржаван, да се ради о детету ниском календарског узраста, онда Вама сијалица блинка. Онда схватите да мајка није регулисала здравствену књижицу а имала је могућности за то јер сте јој рекли непосредно пре тога да инсистирате да дете редовно води код лекара на вакцинације и остало. Када видите да се све то прескаче онда сачинимо службену белешку и проследимо Служби за децу и младе да они даље настављају рад са породицом. Може бити и да је партнер насилан и да она не сме о томе да прича када дође код нас. (СР3)*

Са друге стране, професионална искуства две стручне раднице су таква да оне до сада нису процењивале потребе деце из сиромашних породица, те да су, уколико је било додатних потреба за услугама ЦСР, друге институције у локалној заједници сигнализирале Служби за децу и младе у оквиру ЦСР:

- *Младе и децу често не „одведем“ ја у другу службу, већ неко други. Често знају да буду прекршајци, зна да стигне допис из школе да не похађају наставу или да се недолично понашају, да краду, да угрожавају безбедност друге деце. Али кажем, ја то не проценим, него друге институције. Ја конкретно ту децу корисника НСП ретко и виђам, осим када изађем на терен, сваког септембра они мени донесу потврду да редовно иду у школу. Можда само када ми се странка сама пожали у вези са дететом. (СР2)*

Само три стручне раднице су одговориле на питање о најчешћим разлозима за упућивање корисника у друге службе при Центру (осим Службе за децу и младе) или друге услуге у локалној заједници. Две стручне раднице су казале да је то најчешће услуга социјалног становања, те да упућују кориснике на Секретаријат за социјалну заштиту или на општину, у зависности од надлежности за доделу социјалних станова по конкурсу. Једна стручна радница је навела да често упућује на услугу саветовања,

уколико процени, у консултацији са Службом за децу и младе, да је таква услуга потребна породици:

- *Најчешће приметим да су попустили у школи, родитељи кажу да је почео да се дружи са неким лошим друштвом, и ту сад већ видите да можда постоји простор да се окрене неким криминалним активностима. Ја ту увек обавим консултацију са Службом за децу, у смислу да ли би требало послати дете на разговор, да се види са психологом нашим, а ако је потребно и упутити га даље у неко саветовалиште, или у Дом здравља наш или у Руску, ако постоје и неки проблеми у породици. То је тај покушај превентивног рада који нажалост није увек благовремен. (CP5)*

Активација корисника НСП у досадашњем периоду од 2014. када су донета подзаконски акти који омогућавају њено спровођење до јула 2019. године није спроведена ни у једном посматраном ЦСР. Све стручне раднице су казале да ни са једним корисником НСП нису закључиле споразум о активном превазилажењу његове неповољне ситуације на тржишту рада. Навеле су да су се суочиле са изазовима још у иницијалној фази када је усвојена обавеза активације корисника и да је узрок томе врло ограничена сарадња са НСЗ:

- *Толико о Уредби из те 2014. године... Ја сам контактирала кориснике два дана и излазила на терен говорећи им да постоји могућност да ће можда бити радно ангажовани као корисници НСП. Верујте ми, само двоје људи, и то старијих, су рекли да би то урадили. Млади су поготово одбили, наводећи неке здравствене проблеме који нису никад били евидентирани, ја сам толико била шокирана да је то њима представљало шок! Сви су били запањени, објашњавала сам да би то било у виду чишћења снега, не... То се више и не примењује, само смо изашли тада да са корисницима направимо анкету. (CP2)*
- *Не, и то смо покушали да покренемо. Ја сам контактирала овде њиховог руководица Националне службе, она је жена рекла „Не, не, не, то се код нас не ради, то није заживело, то није заживело уопште, Ви морате да се обратите директору Националне службе са захтевом“. Онда је наш руководица послао нашој директорки то да би она послала директору Националне службе, али све је остало у магли и даље. (CP5)*

На крају интервјуа са стручним радницама постављено је питање о томе коју додатну подршку треба пружити корисницима НСП, а да она није тренутно доступна или се не користи довољно. Стручне раднице су одговориле на различите начине, при чему се један одговор односио на становање као потребу која није адекватно задовољена, нити у довољној мери доступна свим корисницима НСП-а:

- *Углавном су наши корисници стамбено угрожени или стамбено необезбеђени. Има ту и породица које имају стан, али имамо и доста избегличких породица, ромских насеља, људи који живе као подстанари, сналазе се и довијају али то нису услови адекватни за живот. Њима је највеће питање то стамбено питање. (CP1)*

Други предлог се односио на поновно увођење концепта активације у систем социјалне заштите, како би се корисници НСП-а ангажовали током трајања права на НСП:

- *Можда би било добро у периоду кад је зима, да се чеиће спроводе радови да се чисти снег, да се лети одржава зеленило по граду. Неки видови одржавања средине и да радноспособна лица морају да допринесу на неки начин, какав год то начин био. Ми их као друштво помажемо, а они исто тако треба да покажу одређену дозу спремности да помогну том друштву, да остане на стабилним ногама што се тиче одржавања хигијене, одржавања града. Чини ми се да сам чула да су о томе у мањим местима причали и да је особа која је то одбијала њој је укинута право. На тај начин би ми њих могли да дисциплинујемо. (CP3)*

Трећи предлог обухватио је незадовољене потребе у области здравства, при чему је стручна радница са овим предлогом истакла посебно неразвијену подршку корисницима НСП у области менталног здравља и терапеутског рада са корисницима који се суочавају са разноврсним поремећајима психичког здравља:

- *Депресије су пречесте, много велики број њих доноси такве налазе из болнице, неки имају поремећаје паничне и анксиозне, вероватно је повезано са немаштином. Дефинитивно за сарадњом са Домом здравља има доста потребе. (CP5)*

Четврти предлог био је у области образовања, што је забележено у одговорила три стручне раднице, једна испитаница је посебно истакла неопходност развијања додатне подршке деци из сиромашних породица у овој области, док су две испитанице поставиле фокус на програме образовања и обуке у функцији унапређења могућности за запошљавање, за које је препорука била да се на другачији начин реализују у пракси и да се развију они који се односе на специфичне категорије корисника НСП (жене, Роми).

- *Неки часови страних језика за ђаке. Мислим и да они немају ни могућност да се њихова деца баве неким спортом, да буде што више бесплатних ствари организованих за ђаке из сиромашних породица. Па ту су онда и трошкови рекреативне наставе који треба да буду покривени, школе нас контактирају, али ми немамо законску могућност да им то покријемо. То је важно да не би деца осећала дискриминацију, да сви иду а они не иду. (CP2)*
- *Треба више радити на програмима запошљавања и стручног оспособљавања. А опет то је питање за друге службе, не може Центар да преузме на себе такву обуку, он може само да упућује. Свакако да се развију ти програми, имамо доста и Рома корисника НСП њима требају специфични програми да заврше основну школу. (CP6)*

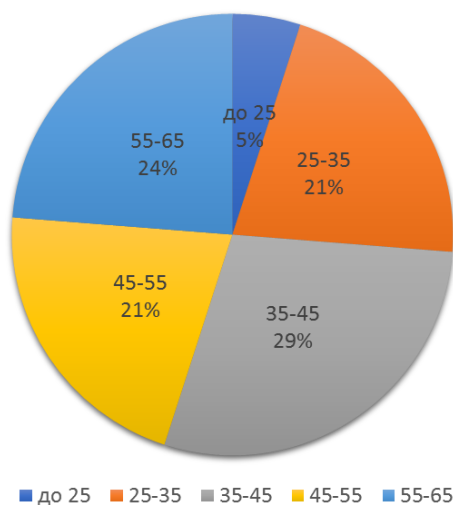
7.3.3. Коришћење програма подршке минималном приходу од стране корисника новчане социјалне помоћи у Граду Београду – налази квантитативног истраживања у ЦСР

7.3.3.1. Карактеристике узорка

7.3.3.1.1. Социо-демографске и социо-економске карактеристике узорка

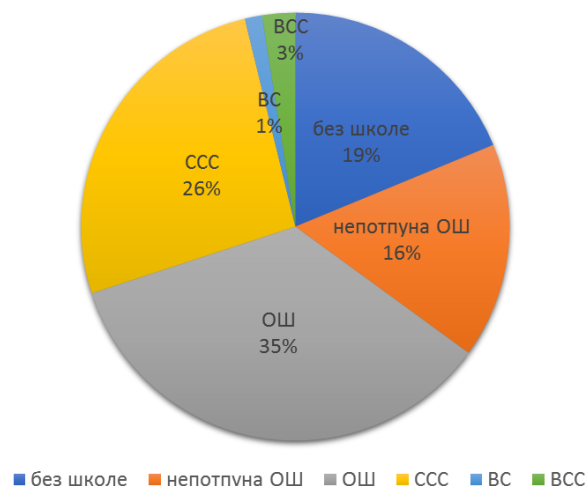
Од укупног броја од 80 испитаника корисника НСП у истраживању, структура узорка по полу је била таква да је већина испитаника била женског пола (65%), док су преостали део узорка чинили испитаници мушког пола (35%). Посматрајући старосне категорије корисника, узорак је био уједначенији, те је 4 испитаника имало до 25 година старости (5%), 17 је припадало распону година између 25 и 35 (21,3%), 23 испитаника категорији 35-45 (28,8%), 17 испитаника категорији 45-55 (21,3%), док је 19 испитаника у старосној доби између 55 и 65 година (23,8%) (Графикон 1).

**Графикон 1. Структура корисника НСП
према старости**



Место пребивалишта подељено је по категоријама на градско, приградско и сеоско насеље у Граду Београду. Највећи део испитаника је са територије градских насеља (34 испитаника или 42,5%), потом са територије приградских насеља (31 испитаник или 38,8%), док је најмањи број испитаника из сеоских насеља (15 испитаника односно 18,8%). Школска спрема испитаника је била разноврсна, те су забележени испитаници из свих категорија (Графикон 2). У узорку испитаника највећи проценат су чинили корисници НСП-а са завршеном основном (35%) и средњом школом (26,3%). Потом су по фреквентности били испитаници који су без школе (18,8%) и са непотпуном основно-школском спремом (16,3%). Број испитаника са вишим и високим образовањем је био најмањи, један испитаник са завршеном вишом школом (1,3%) и два са високом стручном спремом (2,5%).

**Графикон 2. Структура корисника НСП
према школској спреми**



Радни статус свих корисника НСП у узорку је статус незапослености у 100% случајева, упркос томе што су у упитнику постојале опције које би осликале и ангажовање са смањеним интензитетом рада у односу на запосленост у пуном радном времену или запосленост ван формалне економије (радно ангажован, пољопривредник). Структура узорка према типу домаћинства у односу на присуство малолетне издржаване деце је уједначена, домаћинства без издржаване деце чине 46,3% (37 испитаника), док је удео домаћинстава са издржаваном децом 53,8% (43 испитаника). Брачни статус испитаника је био разноврсан и обухватио је све понуђене категорије у упитнику. Најзаступљенији су били корисници који су неожењени/неудати (42,5%), потом разведени/разведене (20%), и након њих они који су у браку (18,8%). Корисника који живе у ванбрачним заједницама је било 12,5% у узорку, док је удоваца/удовица било заступљено у 6,3% (Графикон 3).

**Графикон 3. Структура корисника НСП према
брачном статусу**



7.3.3.1.2. Карактеристике узорка у вези са корисничким статусом у ЦСР

Корисници НСП који су дали сагласност за учествовање у овом истраживању су у великој већини раније били на претходној евиденцији корисника у ЦСР. Од 80 учесника у истраживању 87,5% корисника је претходно било на евиденцији ЦСР, док је њих 10% први пут на евиденцији Центра за социјални рад у протеклој години када су и остварили право на НСП. За 2,5% корисника овај податак није био доступан. Велика већина корисника је раније користила право на НСП, 83,8% учесника у истраживању или 67 корисника, док је 13,8% учесника први пут остварило право на НСП (11 корисника). Такође, за истих 2,5% корисника овај податак није био доступан.

Поред ових изнетих података о корисничком статусу у ЦСР, прикупљени су подаци и о коришћењу других услуга или мера породично-правне заштите у ЦСР од стране корисника НСП. Скоро четвртина корисника НСП је користила и поменуте услуге и мере (22,5%), док је 77,5% користило искључиво НСП. Они корисници који су користили услуге и мере других служби у оквиру ЦСР у највећем проценту су имали контакт са Службом за децу и младе (87,5%), потом са Службом за одрасле и старе (12,5%). Услуге и мере које су се предузимале од стране ЦСР у раду са корисницима НСП структуриране су на следећи начин: хранитељство (12,5%), саветодавни рад са малолетним деликвентом (6,2%), мере заштите од насиља у породици (37,5%), саветодавни рад на поремећеним породичним односима (6,2%), поверавање малолетног детета у поступку развода брака (25%), уз по један случај саветодавног рада услед напуштања основне школе и стручне процене приликом случаја бескућништва (12,5%). Иницијатива за покретање ових услуга и мера је само у једном случају направљена од стране ЦСР (6,2%), у више од половине случајева је покренута од стране корисника или чланова корисникове породице (56,2%), Министарства унутрашњих послова у трећини случајева (31,2%), док су у једном случају општина и болница одвојеним дописима указале на постојање потребе за укључивањем ЦСР.

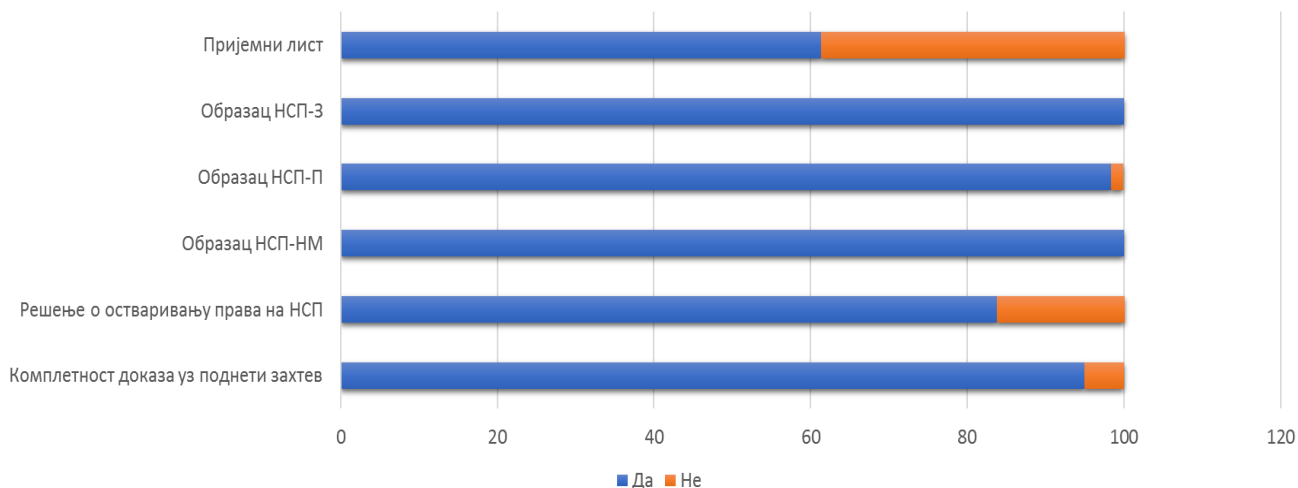
7.3.3.2. Садржај и квалитет документовања рада са корисницима НСП

Увидом у досијее корисника НСП који су чинили популацију у узорку корисника прикупљени су подаци о постојању неопходне документације у поступку подношења захтева за НСП, начину и садржају рада стручног радника са корисницима НСП. У протоколе за прикупљање података за сваки од 80 досијеа корисника најпре су прикупљени подаци о приступу корисника праву на НСП, односно иницијалном контакту са службом и прикупљању документације за подношење захтева. На основу обрађених података, утврђено је да је 96,3% корисника покренуло поступак за остваривање права по сопственом захтеву, док је само 3,8% поступака покренуто по службеној дужности. Што се тиче прикупљања докумената за подношење захтева за НСП, у пракси је најмање заступљена могућност да стручни радник прикупи документе по службеној дужности (само у 5% или код 4 корисника), док је скоро подједнако уобичајено да то корисник самостално обави (46,3%) или да постоји подељена обавеза корисника и стручног радника у прикупљању документације (48,8%). У оним случајевима где је документација прикупљана по службеној дужности, прикупљени су и подаци из досијеа о томе да ли је постојала изјава сагласности од стране корисника.

Велики број досијеа корисника је садржао ову изјаву (93%), док само 7% није, мада у значајном броју досијеа садржај ове изјаве је био непотпун јер није укључивао податак о спецификованој документацији на коју се односи дата сагласност, чиме је суштински дата бланко изјава сагласности на потпис кориснику.

Присуство неопходне документације у досијеу корисника НСП је чекирано путем протокола за прикупљање података. Од документације у досијеу корисника пријемни лист је најмање заступљен пошто постоји у мање од две трећине досијеа (61,3%). Са друге стране, присутност законски обавезних образаца је потпуна у случају обрасца захтева за НСП и обрасца налаза и мишљења стручног радника. Тамо где је релевантно и где корисник живи са другим члановима у домаћинству, присуство образаца НСП-П о члановима породице је забележено у 98,4% случајева, односно недостајао је само код једног корисника са породицом. Решење о остваривању права на НСП није било присутно у 13 досијеа (16,2%), односно постојало је у 83,8% досијеа корисника (Графикон 4). Службена белешка је коришћена у 35% случајева, углавном бележећи неке измене у животним околностима корисника, пријем дописа или информације о кориснику из друге службе/институције и потребе преиспитивања испуњености услова за остваривање права на НСП (тзв. ревизија права). Поред ових докумената, преиспитано је и постојање неопходних доказа у досијеу корисника који се прилажу уз поднети захтев, у зависности од економских и социјалних околности корисника. Комплетност документације уз захтев за НСП је била висока (95%), иако не потпуна јер је у 4 досијеа корисника недостајала следећа документација: изводи из матичне књиге рођених за чланове домаћинства, доказ о статусу незапослености и потврда о редовном похађању школе за децу корисника НСП.

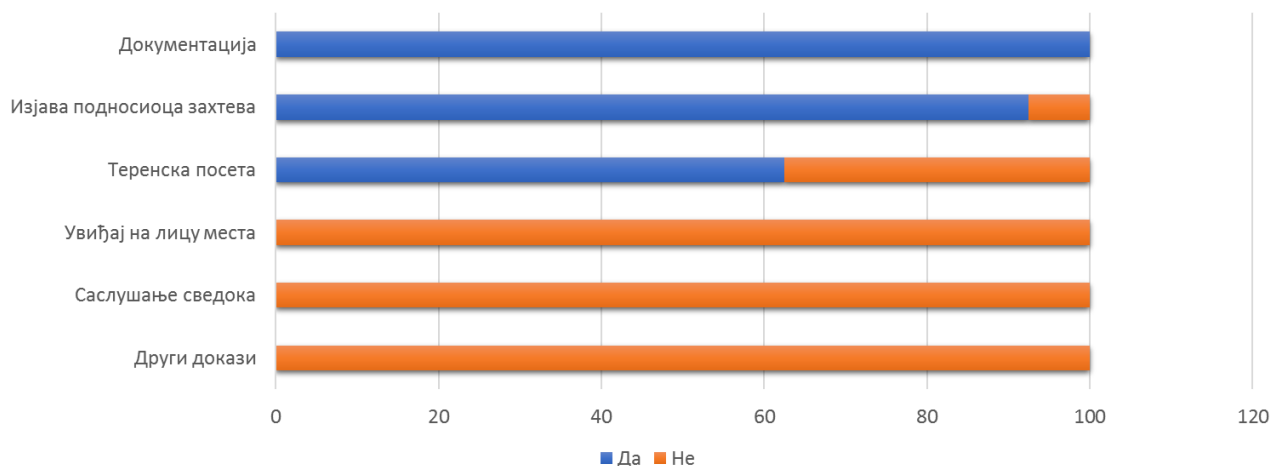
Графикон 4. Присуство неопходне документације у досијеу корисника НСП



Протоколом је такође прикупљен податак о томе на основу чега су стручни радници сачинили налаз и мишљење којим се предлаже додељивање права на НСП. Обрађени подаци показују да код стручних радника превладава ослањање на документацију коју корисник поднесе, с обзиром на то да је код 100% корисника стручни радник донео стручну процену на основу увида у документацију. Потом је у 92,5% забележено

ослањање на изјаву подносиоца захтева, да би теренска посета као основ за доношење одлуке била заступљена у 62,5%. Према томе, у овом узорку корисника 37,5% одлука се доноси без увида у стање на терену, као што ни у једном случају нису примењене ни друге могућности којима располажу стручни радници – увиђај на лицу места и саслушање сведока (Графикон 5). Квалитет налаза и мишљења је оцењен на основу индивидуализованог приступа за сваког корисника, те је образложење у 97,5% било индивидуализовано, док је у два досијеа било „прекопирано“ (2,5%).

Графикон 5. Основ за сачињавање налаза и мишљења стручног радника



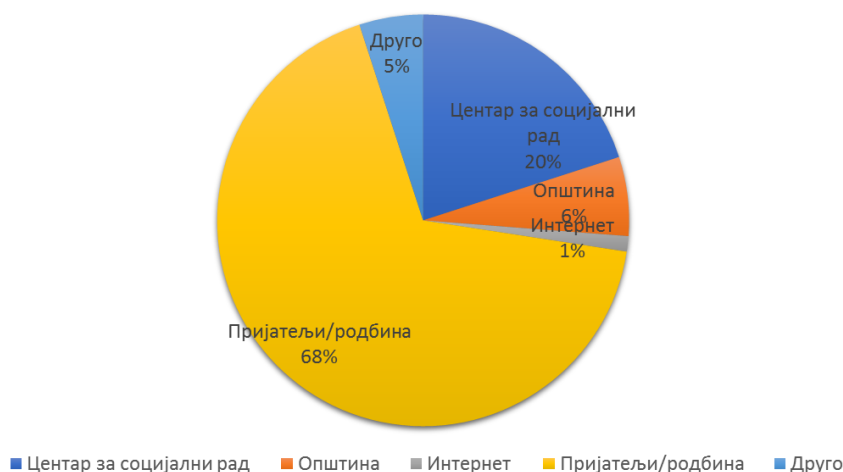
Из досијеа корисника НСП су на крају сакупљени и подаци о предузетим активностима стручног радника које унапређују социјално укључивање корисника у областима образовања, тржишта рада, здравља и становања. У 100% досијеа корисника НСП није забележена нити једна активност из споменутих области, док се не примењују ни мере социјалног укључивања које су прописане Уредбом из 2014. године. ЦСР који су учествовали у истраживању немају склопљене споразуме о сарадњи са локалним институцијама у овом циљу, немају међуинституционалне стручне тимове који би се образовали на основу склапања ове сарадње, те ни са једним корисником није склопљен „Споразум о индивидуалном плану активације“.

7.3.3.3. Приступ и коришћење програма подршке минималном приходу од стране корисника НСП у Граду Београду

На „Упитник за кориснике новчане социјалне помоћи у Граду Београду“ одговорило је 80 корисника НСП из шест општина обухваћених истраживањем. У почетном делу упитника корисници су попуњавали питања везана за информисаност и подршку у подношењу захтева за НСП и других права из програма подршке минималном приходу. Почетна питања су се односила на сазнање о праву на НСП, односно о томе од кога су први пут чули да је ово право доступно у систему социјалне заштите у Републици Србији и о томе шта је потребно да би се остварило ово право. На питање „Како сте сазнали за социјалну помоћ?“ више од две трећине корисника је казало да је сазнало до пријатеља или родбине (67,5%), потом је петина одговорила да је сазнала од ЦСР (20%), док је 6,2% испитаника информацију добило од запослених и органа општине

(Графикон 6). Преко јавних средстава комуникације, само један испитаник је сазнао за НСП и то преко интернета, док ниједан испитаник није чуо за НСП преко телевизије или штампаних медија. Четворо испитаника (5%) је сазнало за НСП изван предложених модалитета одговора, двоје од НЗС, по један од Дома здравља и од хранитељске породице у којој је био на смештају. Насупрот томе, одговарајући на питање „Како сте сазнали шта је потребно да би добили НСП?“ сви испитаници су одговорили да су сазнали од запослених у ЦСР.

Графикон 6. Извор сазнања о постојању права на НСП



Испитаници су одговорили на сет питања који треба да документује административну праксу у ЦСР у раду са корисницима НСП, док су одговарајући на питања изнели и њихове оцене поступка подношења захтева за НСП (Графикон 7). Већина испитаника није имала тешкоће приликом попуњавања обрасца захтева за НСП, међутим 36,3% корисника је потврдно одговорило на ово питање и 6,3% је одговорило да су имали делимичне потешкоће. Препреке су најчешће биле неписменост или слаба функционална писменост. Онима који су исказали изостанак вештине да попуне обрасце за НСП, у скоро трећини случајева су помогли запослени у ЦСР (32,5%). Већи степен потешкоћа за кориснике НСП је био забележен приликом прикупљања неопходне документације, пошто је преко половине испитаника казало да су у том административном процесу имали потешкоће, 40% је одговорило са „Да“ и 12,5% са „Делимично“. Корисници су у великој мери били информисани од стране запослених у ЦСР о процедури за остваривање права (90%), док је мањи степен информисаности постојао у вези очекиваног трајања процедуре (82,5%), те скоро петина корисника који су поднели захтев није била упозната са временским оквиром у коме могу очекивати одлуку о захтеву. Свеукупна оцена административне процедуре од стране корисника је оцењена тако да је 40% оцењује као некомплицовану, док је преостали део корисника сматра у различитој мери компликованом (37,5% потпуно, а 22,5% делимично). У врло великом проценту стручни радници су обавили разговор приликом првог сусрета са потенцијалним корисником (98,8%), док је ангажман стручног радника у теренској посети значајно слабији (67,5% корисника је казало да их је стручни радник посетио, док преосталу трећину корисника нису посетили). Стручни радници су у 86,3% случајева упутили корисника НСП да може да оствари додатна права, док су помогли у

томе у 82,5% случајева насупрот 17,5% када су се корисници самостално информисали, прикупљали документа и др. Стручни радници су корисницима предлагали додатна права од којих сва припадају програмима материјалне подршке, те је од стране стручног радника 57 корисника од укупно 80 обавештено о једнократној помоћи (71,2%), 38 о бесплатном obroку (47,5%), 4 о повременој једнократној новчаној помоћи. Са друге стране, од 57 обавештених о једнократној помоћи истом броју корисника је помогао стручни радник око остваривања овог права, док је подршку у остваривању БО добило 33 корисника НСП-а, а ПЈНП свих четворо обавештених корисника. Најчешће су ЈНП и БО предлагани заједно, тако да су они заједно предложени броју од 30 корисника НСП-а (37,5%). Свих 80 корисника је упитано да ли је новац који добијају месечно по основу НСП-а довољан за њих и породицу, 90% корисника је одговорило негативно, 5% да, а 5% делимично. Укупно 59 корисника од њих 80 прима НСП у ограниченом трајању од 9 месеци годишње и они оцењују врло слично адекватност износа који добијају за покривање трошкова живота током целе године (91,5% истиче да је износ недовољан, 5% довољан и 3,5% делимично довољан).



Само 7,5% корисника је учествовало у обукама НСЗ-а у протеклој години, и од њих шесторо само један корисник сматра да је та обука била корисна. Учествовање у

обукама за ове кориснике није се одвијало у склопу мера социјалног укључивања за кориснике НСП преко ЦСР и није подразумевало условљавање корисника, евентуално одбијање обуке није повезано са могућношћу прописане санкције смањења износа НСП или губитка овог права, нити је корисницима предочена таква могућност.

7.3.3.3.1. Коришћење програма подршке минималном приходу од стране корисника НСП

Упитник за кориснике садржао је целину којом су се настојали прикупити подаци о степену коришћења додатних права, материјалне подршке и социјалних услуга, осим НСП, која произлазе из националне и легислативе локалне самоуправе, као и одлука општине на којој корисници НСП имају пребивалиште. Додатна права су структурирана као група права на материјалну подршку и права повезана са статусом корисника НСП, група права на услуге социјалне заштите и група права на додатну подршку од општине у новцу и натури.

Од 80 корисника у узорку, више од половине је било индиковано за коришћење права на дечији додаток. Од 43 корисника, 90,7% остварује право на дечији додаток, док преосталих 9,3% не користи ДД. За кориснике који имају децу у предшколском узрасту, којих је било двадесет и двоје, изузетно низак проценат користи доступна права за децу корисника НСП. Чак 81,5% корисника не користи накнаду трошкова боравка у предшколским установама за децу, 13,7% користи, док је 4,5% поднело захтев о коме још увек није одлучено. Слични проценти су и код права на накнаду укупних трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа, само 4,5% користи, док 4,5% чека одговор и 91% не користи. Деца корисника НСП старијег узраста који похађају средњошколско, више и високо образовање са високим успехом могла су остварити право на стипендију. Само троје учесника у истраживању је испунило услове за ову стипендију, од чега дете једног корисника прима ову стипендију (33,3%).

Једнократна помоћ је право које је после дечијег додатка у већем проценту искоришћено у односу на друга права, те је 71,3% корисника остварило ово право у протеклој години, 17,5% очекује одговор по захтеву, а 11,3% није искористило ово право. За остваривање права на ЈП су сви корисници били индиковани, док је за ПЈНП било индиковано тридесет и троје, од којих је 54,5% искористило ово право, 9,1% чека одговор, а 36,5% није користило ПЈНП. Искоришћеност права на интервентну помоћ је половична, од дванаесторо корисника који су индиковани за ово право, 58,3% га је искористило, док 41,7% није. На бесплатан оброк су имали право сви учесници у истраживању, од чега је 50% остварило ово право, 47,5% не користи БО и 2,5% очекује одговор о поднетом захтеву за БО.

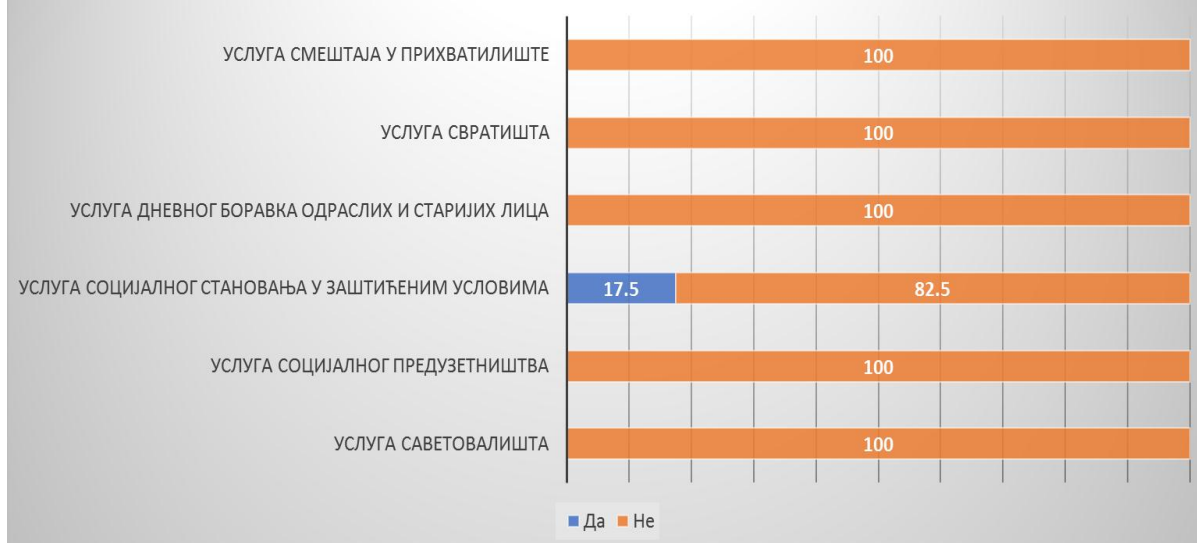
Од права која су корисници могли остварити на основу тога што остварују право на НСП, најмање се користи право на мере активације, те је само 6,3% корисника користило ово право у области тржишта рада. Са друге стране, право у циљу

социјалног укључивања корисника НСП у област здравства – право на здравствену заштиту без плаћања партиципације користи 65% испитаника, док 1,3% очекује одговор о поднетом захтеву. Најмање се користе права у циљу социјалног укључивања у области становања. Субвенционисану цену комуналних услуга користи само 9% корисника, док исти проценат користи и право на стицање статуса угроженог купца топлотне енергије (Графикон 8).



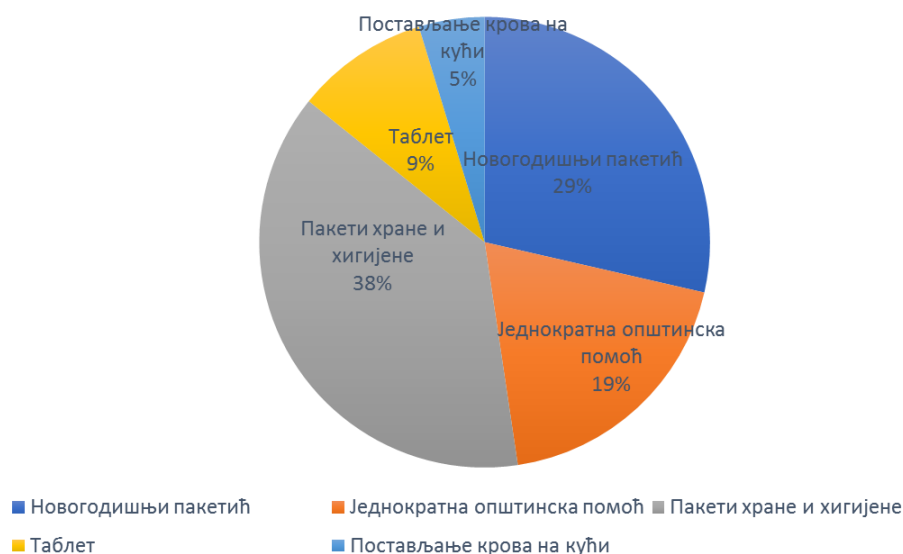
Услуге социјалне заштите које спадају у програме подршке минималном приходу, а које могу користити корисници НСП који су индиковани за њих, у изузетно ниској мери се користе или се уопште не користе (Графикон 9). У узорку од 80 корисника, троје је било индиковано за услугу смештаја у прихватилиште и услугу свратишта, од којих ниједан корисник ове услуге није искористио. Шеснаесторо индикованих за услугу дневног боравка нису је искористили, док ниједан радноспособан корисник од њих осамдесеторо није користио услугу социјалног предузетништва, као ни услугу саветовалишта. Услугу социјалног становања користи мање од петине индикованих корисника, од њих 63 који имају потребу и испуњавају услове само 11 корисника је одговорило потврдно (17,5%).

Графикон 9. Коришћење услуга социјалне заштите



Око четвртине корисника НСП је користило додатну подршку од општине на којој живе. Од предложених модалитета одговора у упитнику, један корисник је одговорио да је користио огрев и један корисник бесплатне улазнице за забаву (позориште, концерт, филм). Од 80 корисника НСП који су учествовали у истраживању, 22 корисника (27,5%) је навело додатну подршку у новцу и натури од општине коју су користили (Графикон 10). Највећи део ових корисника је добио подршку у натури: по један корисник је добио беби колица и материјал за постављање крова на кући, шест корисника новогодишњи пакетић за децу, два таблет за децу, док је осморо добило пакете хране и средстава за одржавање хигијене. Четворо корисника је добило подршку у новцу путем једнократне помоћи коју исплаћује општина на којој живе.

Графикон 10. Подршка корисницима НСП од општине



7.3.3.3.2. Разлози неискоришћености програма подршке минималном приходу

Корисници су означили разлоге са понуђене листе у упитнику због којих не користе нека од доступних права за која су индиковани. Одговарајући најпре за права из сета права на материјалну подршку и подршку повезану са статусом корисника НСП, резултати показују да су најфреквентнији одговори за већину права везани за три разлога: одбијање коришћења права јер корисник није препознао потребу за њима; изостанак информације о постојању права; одсуство информације на који начин може да поднесе захтев за остваривање права.

Што се тиче одбијања коришћења права, највећи проценат одговора је забележен код неискоришћености две врсте накнаде трошкова за подршку деци у предшколским установама, те од 20 корисника који не користе ова права око петине одговора је везано за одбијање коришћења. Сличан удео овог разлога је забележен и код права на мере активације (17,6%) (Табела 34). У највећем обиму изостанак информације о постојању права је везан за права са нивоа Града Београда, односно ПЈНП (50%), ИЈНП (80%) и права на стипендирање деце корисника НСП (50%). Истраживање је показало да велики део корисника који не користи право на здравствену заштиту без плаћања партиципације има информацију о постојању овог права, али не зна на који начин може да понесе захтев (53,8%). Занимљиво је да код права на мере активације у великој већини преовладавају два разлога за некоришћење овог права од стране 74 корисника у истраживању, а то је да не знају да имају на њега право (40,5%) и не знају како могу да га остваре (31,1%).

Број испитаника који су препознали разлог компликованости процедуре остваривања права је изразито био доминантан код права везаних за подршку становању. Право са нивоа Града Београда о субвенционисању цене комуналних услуга и право са нивоа Републике Србије о статусу угроженог купца тополотне енергије преко 50% испитаника је оценило компликованима, најчешће због проблема у прикупљању неопходне документације за оне са подстанарским статусом или немогућности да прикупе документацију за оне који живе у неформалним насељима и нелегалним објектима. Такође, код ових права јављају се и препреке у времену које испитаници треба да утроше да дођу до служби где могу да поднесу захтев, као и наметање обавеза према кориснику уколико оствари права. Трошкови у смислу подношења захтева који се тичу удаљености служби где се подносе захтеви у највећем обиму су препознати код права на БО (34%), док је понижавајућа процедура везана за исто право и због тог разлога је око трећине испитаника (29,8%) одустало од подношења захтева.

Табела 34. Разлози неискоришћености права на материјалну подршку и права повезаних са статусом корисника НСП (у процентима)

Тврдња / Право	Дечији додатак	Накнада трошкова боравка у предшколској установи	Накнада укупних трошкова одмора и рекреације деце из предшколских установа	Једнократна помоћ	Повремена једнократна новчана помоћ	Интервентна једнократна новчана помоћ	Бесплатан оброк	Право на стипендију деце корисника НСП	Субвенционисана цена комуналних услуга	Право на стицање статуса угроженог купца топлотне енергије	Право на здравствену заштиту без плаћања партиципације	Право на мере активације
Није ми потребно да остварим то право.	-	21	19	3,7	6,2	-	6,5	-	1,4	1,4	-	17,6
Не знам да ли могу да остварим то право.	20	10,5	38,1	7,4	50	80	2	50	11,1	15,3	30,8	40,5
Не знам како да поднесем захтев.	20	26	24	7,4	18,8	20	4,3	50	8,3	8,3	53,8	31,1
Поступак његовог добијања је компликован.	-	16	9,5	-	-	-	-	-	58,3	52,8	7,7	-
Поступак његовог добијања кошта новца.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Треба ми доста времена да дођем до службе где могу да остварим право.	20	10,5	4,7	-	-	-	34	-	4,2	9,7	7,7	-
Процедура сувише дуго траје.	-	5,3	-	3,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Процедура је понижавајућа.	-	-	-	-	-	-	29,8	-	-	-	-	-
Не желим да имам обавезе које ћу добити ако остварим то право.	-	-	-	-	-	-	-	-	8,3	6,9	-	4
Запослени у ЦСР су ме обесхрабрили да поднесем захтев.	-	-	-	7,4	-	-	-	-	1,4	-	-	-
Запослени у општини су ме обесхрабрили да поднесем захтев.	20	5,3	-	-	-	-	-	-	1,4	2,8	-	-
Изгубио бих у очима рођака, комшија и/или пријатеља када би знали за то.	-	-	-	-	-	-	17	-	-	-	-	-
Поднео/поднела сам захтев, али сам одбијен/одбијена.	-	-	-	3,7	-	-	-	-	-	-	-	5,4
Поднео/поднела сам захтев, још нисам добио/добила одговор.	-	5,3	4,7	51,8	18,8	-	4,3	-	4,2	2,8	-	-
Запослени у ЦСР су ми предложили да користим то	20	-	-	14,8	6,2	-	2	-	1,4	-	-	1,3

<i>право.</i>												
<i>Укупно</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Обесхрабривање испитаника да понесу захтев је забележено од стране ЦСР и од стране општине/локалне самоуправе, док је петина оних који не користе дечији додаток обесхрабрена од општине, а 7,4% испитаника није поднело захтев за једнократну помоћ јер су обесхрабрани од стране запослених у ЦСР. Занимљиво је да ни за једно од наведених права испитаници нису препознали разлог новчаних трошкова подношења захтева, док је само за БО препозната стигма коришћења права у 17% одговора.

Најдоминантнији разлози неискоришћености права на услуге социјалне заштите за индиковане кориснике НСП-а исти су као и код права на материјалну подршку. Прво, одбијање коришћења права јер корисник није препознао потребу присутно је у 51,8% разлога у оквиру разлога за некоришћење услуга саветовалишта, као и што је овај разлог чинио петину у препознатим разлозима за услугу дневног боравка и услугу социјалног предузетништва (Табела 35). Друго, изостанак информације о постојању права као перципиран разлог присутан је код скоро свих услуга у распону од једне четвртине до преко три четвртине одговора испитаника, при чему највећи број испитаника није упознат са услугом дневног боравка (76,5%) и услугом социјалног предузетништва (66,7%). Треће, одсуство информације на који начин може да поднесе захтев за остваривање права је надоминантније везан за услугу социјалног становања (26,4%). За ову услугу се везује и највише варијација разлога некоришћења у односу на друге услуге, те поред наведених разлога, испитаници препознају и разлог обесхрабривања од стране запослених у општини (13,2%), компликованост поступка остваривања права (9,4%) и низ других разлога. Стигма коришћења права се везује за услугу смештаја у прихватилице и услугу свратишта, док је занимљиво да је само 2,5% испитаника истакло да не користи услугу саветовалишта упркос томе што им је запослени у ЦСР предложио, док запослени ниједну другу услугу нису предлагали корисницима НСП-а (Табела 35).

Табела 35. Разлози неискоришћености права на услуге социјалне заштите за кориснике НСП-а (у процентима)

<i>Тврдња / Право</i>	Услуга смештаја у прихватилице	Услуга свратишта	Услуга дневног боравка одраслих и старијих лица	Услуга социјалног становања у заштићеним условима	Услуга социјалног предузетништва	Услуга саветовалишта
<i>Није ми потребно да остварим то право.</i>	-	-	17,6	3,8	21	51,8
<i>Не знам да ли могу да остварим то право.</i>	-	25	76,5	26,4	66,7	33,3
<i>Не знам како да поднесем захтев.</i>	-	25	-	26,4	11,1	7,4

<i>Поступак његовог добијања је компликован.</i>	-	-	-	9,4	-	-
<i>Поступак његовог добијања кошта новца.</i>	-	-	-	3,8	-	-
<i>Треба ми доста времена да дођем до служби где могу да остварим право.</i>	-	-	-	-	1,2	4,9
<i>Процедура сувише дуго траје.</i>	-	-	-	1,9	-	-
<i>Процедура је понижавајућа.</i>	33,3	-	-	-	-	-
<i>Не желим да имам обавезе које ћу добити ако остварим то право</i>	-	-	-	5,6	-	-
<i>Запослени у ЦСР су ме обесхрабрили да поднесем захтев.</i>	-	-	-	1,9	-	-
<i>Запослени у општини су ме обесхрабрили да поднесем захтев.</i>	-	-	-	13,2	-	-
<i>Изгубио бих у очима рођака, комшија и/или пријатеља када би знали за то.</i>	66,6	50	5,9	-	-	-
<i>Поднео/поднела сам захтев, али сам одбијен/одбијена.</i>	-	-	-	5,6	-	-
<i>Поднео/поднела сам захтев, још нисам добио/добила одговор.</i>	-	-	-	1,9	-	-
<i>Запослени у ЦСР су ми предложили да користим то право.</i>	-	-	-	-	-	2,5
Укупно	100	100	100	100	100	100

7.3.3.3.3. Утицај фактора на нивоу корисника НСП на коришћење права из програма подршке минималном приходу

На нивоу сета права која смо разматрали у овом истраживању утврђено је да не постоје статистички значајне разлике у повезаности коришћења одређене врсте материјалне подршке са узрастом, местом пребивалишта и школском спремом корисника НСП. Међутим, утврђене су статистички значајне разлике унутар појединачних одређених права и њиховог коришћења у односу на године старости корисника и место пребивалишта корисника, као и статистички значајне разлике у поступку приступа праву на НСП које су повезане са годинама старости корисника и нивоом образовања корисника.

Разматрајући утицај година старости корисника на подношење захтева за НСП, утврђено је да постоји статистичка значајна разлика у односу на године старости и тешкоће при попуњавању обрасца, $\chi^2(8, n=80) = 12.876$ $p < 0,05$. Како је приказано у Табели 36, највише тешкоћа је имала узрасна категорија корисника од 35 до 45 година, док 73,7% испитаника од 55 до 65 година није имало тешкоће у попуњавању обрасца.

Занимљив је налаз да од укупног броја од 34 испитаника који су истакли неки ниво потешкоћа у попуњавању образаца (29 испитаника тј. 36.3% су се изјаснила да су у потпуности имали тешкоће да попуне обрасце, док се 5 испитаника тј. 6.3% изјаснило

да су делимично имали тешкоће), њих двадесетдеветоро је изјавило да су имали помоћ запосленог у ЦСР, а два испитаника су рекли да су имали делимичну помоћ запосленог.

Табела 36. Повезаност година старости корисника са тешкоћама у попуњавању обрасца за НСП

			Године старости					
			до 25	25-35	35-45	45-55	55-65	Укупно
<i>Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?</i>	Да	Број испитаника	1	7	12	5	4	29
		% у оквиру питања Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	3.4%	24.1%	41.4%	17.2%	13.8%	100%
		% у оквиру Године старости	25%	41.2%	52.2%	29.4%	21.1%	36.3%
	Не	Број испитаника	2	10	8	12	14	46
		% у оквиру питања Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	4.3%	21.7%	17.4%	26.1%	30.4%	100%
		% у оквиру Године старости	50%	58.8%	34.8%	70.6%	73.7%	57.5%
	Делимично	Број испитаника	1	0	3	0	1	5
		% у оквиру питања Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	20%	0%	60%	0%	20%	100%
		% у оквиру Године старости	25%	0%	13%	0%	5.3%	6.3%

Године старости корисника су се показале као битан фактор код коришћења права на бесплатан оброк, с обзиром на то да је утврђено да постоји статистички значајна разлика између коришћења права на бесплатан оброк и узраста, $\chi^2 (12, n=80) = 10.621$ $p < 0,05$. Ово право најмање користи узрасна категорија корисника између 55 и 65 година, само 31,6% наспрам узрасне категорије испитаника до 25 година у оквиру које 75% особа користи ово право (Табела 37).

Доводећи овај налаз у везу са најдоминантнијим разлозима неискоришћености овог права у претходном поднаслову, може се закључити да млади имају мање тешкоћа да стигну до служби где се ово право реализује или имају мањи осећај друштвене стигме приликом коришћења БО у односу на старију популацију.

Табела 37. Повезаност година старости корисника са коришћењем права на бесплатан оброк

			Године старости					
			до 25	25-35	35-45	45-55	55-65	Укупно
<i>Право на бесплатан оброк</i>	Да	Број испитаника	3	8	14	9	6	40
		% у оквиру Бесплатан оброк	7.5%	20%	35%	22.5%	15%	100%
		% у оквиру Године старости	75%	47.1%	60.9%	52.9%	31.6%	50%
	Не	Број испитаника	1	8	7	8	13	37
		% у оквиру Бесплатан оброк	2.7%	21.6%	18.9%	21.6%	35.1%	100%
		% у оквиру Године старости	25%	47.1%	30.4%	47.1%	68.4%	46.3%

На крају, утврђена је статистички значајна разлика година старости корисника и искоришћености права на мере активације, $\chi^2(4, n=80) = 5.604$ $p < 0,05$. Значајност може бити компромитована услед тога што велика већина испитаника не користи ово право, па од малог броја оних који користе у већој мери користе они који су у групи 45-55 година старости. Занимљивији је податак да је мали проценат испитаника који користе ову меру без обзира на узраст, као и да ниједан испитаник у узрасној групи до 25 година и у узрасној групи између 35 и 45 година није користио право на мере активације (Табела 38).

Табела 38. Повезаност година старости корисника са коришћењем права на мере активације

			Године старости					
			до 25	25-35	35-45	45-55	55-65	Укупно
<i>Право на мере активације</i>	Да	Број испитаника	0	1	0	3	1	5
		% у оквиру Право на мере активације	0%	20%	0%	60%	20%	100%
		% у оквиру Године старости	0%	5.9%	0%	17.6%	5.3%	6.3%
	Не	Број испитаника	4	16	23	14	18	75
		% у оквиру Право на мере активације	5.3%	21.3%	30.7%	18.7%	24%	100%
		% у оквиру Године старости	100%	94.1%	100%	82.4%	94.7%	93.8%

Место пребивалишта корисника значајно је само код права на бесплатан оброк, док не постоји статистички значајна разлика између коришћења права на бесплатан оброк и брачног статуса, као ни у односу на тип домаћинства. Постоји статистички значајна разлика између коришћења права на бесплатан оброк и места пребивалишта, $\chi^2(6, n=80) = 7.842$ $p < 0,05$, тако да у највећој мери ово право користе становници сеоских насеља. Испитаници из градских насеља у 61,8% не користе право на бесплатан оброк, док је неискоришћеност овог права скоро дупло нижа и готово изједначена у приградским насељима (35,5%) и сеоским насељима (33,3%) (Табела 39). Доводећи ово у везу са пређашњим резултатима о разлозима неискоришћености, може се закључити да је један од водећих разлога неискоришћености у урбаним срединама стигма која се везује за остваривање овог права, с обзиром на то да је мрежа пуктова за расподелу БО у градским срединама приступачнија за ове кориснике у односу на кориснике у рубним деловима Града Београда.

Табела 39. Повезаност места пребивалишта корисника са коришћењем права на бесплатан оброк

			Место пребивалишта			Укупно
			Градско насеље	Приградско насеље	Сеоско насеље	
Право на бесплатан оброк	Да	Број испитаника	12	18	10	40
		% у оквиру Бесплатан оброк	30%	45%	25%	100%
		% у оквиру Место пребивалишта	35.3%	58.1%	66.7%	50%
	Не	Број испитаника	21	11	5	37
		% у оквиру Бесплатан оброк	56.8%	29.7%	13.5%	100%
		% у оквиру Место пребивалишта	61.8%	35.5%	33.3%	46.3%

Школска спрема корисника се показала значајним фактором у поступку остваривања права на НСП и то у две корелације. Најпре, забележена је статистичка значајна разлика у односу на ниво образовања и тешкоће при попуњавању обрасца за НСП, $\chi^2(10, n=80) = 23.939$ $p < 0,01$. Први значајан налаз је био тај што се ниједан испитаник из категорије више и високообразованих није суочио са овом тешкоћом, док је други значајан налаз везан за опадање вероватноће за ове врсте административних тешкоћа са порастом степена образовања подносиоца захтева. Тако је 80% испитаника у оквиру категорије „без школе“ имало наведене тешкоће, да би овај проценат континуирано опадао код оних са непотпуном основном школом (53,8%), потом са основном школом (28,6%) и са средњом стручном спремом (9,5%) (Табела 40).

У вези са школском спремом корисника друга значајна корелација потврђена је у постојању статистичке значајне разлике у односу на ниво образовања и оцене компликованости поступка добијања НСП, $\chi^2(10, n=80) = 10.808$ $p < 0,05$. Као и у

претходном налазу, оцена компликованости процеса аплицирања за НСП опада са повећавањем нивоа образовања потенцијалног корисника.

Табела 40. Повезаност школске спреме корисника са тешкоћама у попуњавању обрасца за НСП

			Школска спрема						Укупно
			Без школе	Непотпуна ОШ	ОШ	ССС	ВС	ВСС	
Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	Да	Број испитаника	12	7	8	2	0	0	29
		% у оквиру питања Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	41.4%	24.1%	27.6%	6.9%	0%	0%	100%
		% у оквиру Школска спрема	80%	53.8%	28.6%	9.5%	0%	0%	36.3%
	Не	Број испитаника	3	5	18	17	1	2	46
		% у оквиру питања Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	6.5%	10.9%	39.1%	37%	2.2%	4.3%	100%
		% у оквиру Школска спрема	20%	38.5%	64.3%	81%	100%	100%	57.5%
	Делимично	Број испитаника	0	1	2	2	0	0	5
		% у оквиру питања Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за НСП?	0%	20%	40%	40%	0%	0%	100%
		% у оквиру Школска спрема	0%	7.7%	7.1%	9.5%	0%	0%	6.3%

Корисници без школе су у 66,7% оценили да је процедура у потпуности компликована, а њих 20% да је делимично компликована, док је само 13,3% испитаника у овом нивоу образовања одговорило одрично (Табела 41). Корисници са непотпуном основном

школом су оценили да је процедура компликована у 38,5%, са основном школом у 32,1%, са средњом стручном спремом 28,6%, да би овај проценат за више и високо образоване износио 0%.

Табела 41. Повезаност школске спреме корисника са оценом компликованости поступка добијања НСП

			Школска спрема						
			Без школе	Непотпуна ОШ	ОШ	ССС	ВС	ВСС	Укупно
<i>Да ли је поступак добијања НСП био компликован?</i>	Да	Број испитаника	10	5	9	6	0	0	30
		% у оквиру питања Да ли је поступак добијања НСП био компликован?	33.3%	16.7%	30%	20%	0%	0%	100%
		% у оквиру Школска спрема	66.7%	38.5%	32.1%	28.6%	0%	0%	37.5%
	Не	Број испитаника	2	5	12	11	1	1	32
		% у оквиру питања Да ли Вам је поступак добијања НСП био компликован?	6.3%	15.6%	37.5%	34.4%	3.1%	3.1%	100%
		% у оквиру Школска спрема	13.3%	38.5%	42.9%	52.4%	100%	50%	40%
	Делимично	Број испитаника	3	3	7	4	0	1	18
		% у оквиру питања Да ли Вам је поступак добијања НСП био компликован?	16.7%	16.7%	38.9%	22.2%	0%	5.6%	100%
		% у оквиру Школска спрема	20%	23.1%	25%	19%	0%	50%	22.5%

7.3.4. Искуство коришћења програма подршке минималном приходу од стране корисника новчане социјалне помоћи у Граду Београду – перспектива корисника у приказу налаза фокус групе

У циљу продубљивања налаза квантитативног дела истраживања са корисницима, спроведена је фокус група са подзорком до 10 корисника НСП који су претходно попуњавали упитник. Организована је једна фокус група у изнајмљеној сали за организацију догађаја на територији општине Стари Град, чиме је обезбеђено подстицајно окружење да корисници без бојазни изнесу своја искуства. Фокус група је реализована са девет учесника са три београдске општине обухваћене истраживањем, у укупном трајању од 90 минута. Полна структура корисника НСП је била таква да је две трећине групе чинила женска популација (6 учесница) и једну трећину мушка популација (3 учесника). У старосној структури је превладавала популација од 25-35 година (66,6%), потом популација у узрасној доби 35-45 година (22,2%), уз једног учесника у доби између 55 и 65 година. Место пребивалишта је код 77,7% учесника градско насеље, док је учесника из приградских насеља било 22,2%. Школска спрема учесника била је разноврсна, уз изузетак вишег и високог образовања: 3 учесника је без школе, док су по два учесника по школској спреми са непотпуном основном школом, основном школом и средњом школом. Радни статус свих учесника фокус групе је био статус незапослености. Брачни статус учесника је био процентуално распоређен на следећи начин: 55,5% неожењен/неудата, 11,1% ванбрачна заједница и 33,3% разведен/разведена. Седам учесника живи у домаћинствима која укључују малолетну децу, док два учесника живи у домаћинствима без издржаване деце. Два учесника први пут користе право на НСП, док су преосталих седам учесника дугогодишњи корисници права на НСП: двоје од 2007. године, двоје од 2011. године и по један учесник од 2008, 2013. и 2017. године.

Учесницима фокус групе су на почетку представљени циљеви и начин реализације фокус групе (постигнута је сагласност око поверљивости и начина учешћа, аудио снимања и трајања фокус групе). Након попуњених анкета о социо-демографским карактеристикама учесника и потписане изјаве сагласности од стране сваког корисника НСП, уследило је међусобно упознавање учесника који су имали задатак да кажу неколико реченица о себи, после чега је покренута дискусија у вези са темом фокус групе и по распореду начелно припремљеног оквира питања. Сет питања је грубо подељен у три тематске целине: 1) Искуство приступа НСП и другим доступним накнадама и услугама за кориснике; 2) Искуство коришћења НСП и других накнада и услуга; 3) Перцепције о изласку из статуса корисника НСП и незадовољене потребе.

7.3.4.1. Приступ програмима подршке минималном приходу из перспективе корисника НСП

На почетку фокус групе са учесницима је започета дискусија о томе на који начин су сазнали да могу остварити НСП и да продискутују запажања о томе. Модератор је истакао податак да је према резултатима квантитативног дела истраживања велика већина корисника НСП одговорила да је за НСП сазнала од комшија/пријатеља/родбине. Сви испитаници су се сложили да су сазнали за право из

свог непосредног окружења јер живе у контекстима у којима се ово право користи. Као други разлог за информисање изван институционалних оквира наведен је негативан однос запослених у службама којима се самостално обраћају, посебно ЦСР и НЗС. Запослени који раде у овим службама су оцењени као особе које нерадо дају информације, шаљу потенцијалне кориснике од службе до службе, поступају са неуважавањем и на основу предрасуда према сиромашној популацији:

НСП1: Ма није истина све као што на телевизији причају кад одеш у социјалну службу или биро, добијеш и малтретирање и омаловажавање и понижавања разна.

НСП2: Чим покуцаш негде кажу ти да идеш да се запослиш, а гледају и како си обучен и чим виде да носиш неку лепу јакницу - ништа те не гледају само те откаче.

НСП3: И онда чим те виде свуд ти кажу „Иди ради, зашта си ти дошао кад си млад? Неће нико да ти помогне док ти не види сузу, кад пустиш сузу онда мисле да си бедан и да ти је тешко па и хоће нешто да ти кажу.

НСП4: Ма неће да причају са нама, одеш на биро а они те шаљу на социјално.

НСП7: Имамо мало и страх, да Вам кажем, од тих институција... Многи су били избачени из социјалног!

Након добијања иницијалне информације да могу остварити право на НСП, група је разговарала о искуству прикупљања документације и поношења формалног захтева. У вези са тим, учесницима је постављено питање о томе да ли су се суочавали са тешкоћама у процесу аплицирања, с обзиром на то да је одређени број испитаника у квантитативном делу истраживања одговорио потврдно. Већина испитаника је потврдила да је процес прикупљања документације отежан због многобројне документације чије прикупљање одузима доста времена, а понекад не добију потребну подршку од стручног радника у прикупљању:

НСП1: А они тамо траже документацију и што треба и што не треба, па док скупим све то. А то су дужни ови што дају социјалну помоћ да скупе јер можда ја нисам у могућности.

НСП4: Јаoooo сваке године траже нешто могуће и немогуће, да тужим дете, прадеду, мајку, оца, нешто ненормално.

Тешкоћа у процесу поношења захтева, за коју су се сви испитаници сложили да је представљала велику препреку која произлази из легислативе јесте подношење тужбе за издржавање. Четворо испитаника је морало да поднесе тужбу против својих родитеља, истакли су да су то веома тешко емоционално поднели, као и њихови родитељи, али су били приморани да испуне тај законски услов:

НСП2: Али ја стварно једва сам скупила снагу да их тужим, тешко ми је било. Они немају ни 'леба да једу, а ми још сад треба да их тужимо.

НСП6: Ја сам морала да тужим оца који ми је био болестан и после пар месеци је преминуо, а мајка ми је већ била у колицима, а ја сам морала да је тужим...

НСП1: Јел знате ви који је то шок за мајку и оца у позним годинама... Тужим некога да те не помаже... али такво је време да ти не можеш да приуштиш основно што ти треба и мораш да пристанеш. А свуд где конкуришеш кажу -

ајде зваћемо те, дођи сутра, биће посла, ово-оно. Тако је то из године у годину. Онда те стисне болест и све остало и ти мораш да урадиш то што се тражи.

Одговарајући на питање да ли им је стручни радник у ЦСР у процесу подношења захтева помогао на било који начин, искуства су била различита. Већина корисника која је казала да је добила подршку у том процесу, навела је службено прибављање докумената од стране стручних радника, док су скоро сви који нису добили подршку навели су да им је она недостајала управо у прикупљању докумената:

НСП9: 'Оће да помогну, сад од ове године све су ми преко њих извадили документа.

НСП1: Ево на пример мени нису ништа помогли, чак траже нешто што би они требали да прикупе. Ово за биро ме шаљу да узмем, а знам да и они могу то да преко компјутера узму.

Међутим, један корисник је изнео и другачије мишљење процесу подношења захтева, истакавши да није добио подршку од стране стручног радника, али није ни имао потребе за њом:

НСП8: По мом мишљењу није тешко да се прикупи документација ако си пријављен у Београду, ако ту и живиш, мислим да знаш места где можеш да прикупиш документацију, што се тога тиче не могу да кажем да је то преоптерећено. Али хоћу да кажем да нико није толико неписмен и да не може да се снађе.

У процесу подношења захтева за НСП навели су и проблем успореног доношења одлуке по њиховом захтеву, истичући да је за одобравање овакве врсте помоћи која је намењена задовољавању основних потреба време чекања на прву уплату по основу НСП понекад изузетно дуго:

НСП3: Ја сам чекала и шест месеци. Те процедуре много трају.

НСП4: Јесте, много трају и много нас малтретирају. Има дана и кад сам много гладан, кад сам жедан и кад немам шта да купим, има дана кад само једем хлеб, тешко је са таквим животом да се човек бори и са тим процедурама.

Истоветно запажање је постојало и за једнократну помоћ, сви испитаници су се сложили да чекање на једнократну помоћ, у односу на то да се захтев може поднети само једном годишње и да су износи ниски, траје безразложно дуго, при чему је након њеног добијања користе за враћање дугова:

НСП1: Останеш и у дуговима, не можеш да платиш комуналије, и тек ко зна кад добијеш једнократну.

НСП6: Што каже господин, и ја се узајмим од комшије и чекам ту једнократну, никако да добијем и не могу човеку да вратим никад, до тад искрсне још проблема, а мораш да се раскусуаш.

Поред дугог трајања процедура за остваривање права на ЈП, посебне примедбе су изнесене на ниски износ једнократне помоћи, као и на документацију коју треба приложити, с обзиром на то да су већ корисници НСП-а:

НСП1: А кад знаш унапред да треба да поднесеш много папира за ту једнократну помоћ, па чекаш неколико месеци да ли ће да ти буде исплаћено... И

онда добијеш само 10000, а то само може једанпут годишње, па за шта си чекао толико?!

НСП8: Ја сам самохрана мајка двоје деце, старије дете шкољујем сад је осми разред, а ово млађе има пет година и има много компликовану болест, све су му осуте ране по телу, то је много велики здравствени проблем, уз то подстанар, примам само 11 000 социјално. А сваке недеље ми требају креме за дете, све што преписују рецепте све се плаћа. Трећи месец од кад сам чекала ја сам подигла ту помоћ коју су они мени дали, добила сам 18000. Сад да ли је то урачунато првих шест месеци за терапију, да ли је ту урачунато за обућу, одећу, ја то не знам, а само стан плаћам 12 000. Били су на увид, видели су све, како се изборити??? Ја сам отишла и причала сам са социјалном радницом да ли може то да се повећа, али увек ми нуди ту тренутну /једнократну/ помоћ, коју никад не знам колико ћу да добијем.

С обзиром на ове истакнуте тешкоће у приступу правима, модератор је поставио питање о томе да ли су неке тешкоће (утрошак времена, ниски износи помоћи, компликована и дуготрајна процедура) утицали на то да одустану од подношења захтева за неко од ових права. Сви испитаници су одрично одговорили, наводећи да су без обзира на препреке у вези са НСП и ЈП увек подносили захтев за њих због тешког положаја у коме живе.

На крају овог сегмента дискусије, постављено је питање о томе да ли су учесници информисани и на који начин се информишу око подршке коју обезбеђује општина или хуманитарне организације. Већина корисника НСП је казала да обавештења нису доступна, односно да иако постоје она њима нису била доступна:

НСП8: Што се тиче социјалне помоћи у свакој земљи је има, то не мора да се чује на телевизији свако треба да зна да постоји социјална установа. А за ове остале социјалне установе ми то не знамо.

НСП3: Ја не знам да је општина давала икад ишта, осим ових колица што дају за породиље. Дају нам и тај неки ваучер, то је поштар раније доносио на кућну адресу, а онда су сад увели да мора да идеш у општину и узме свако засебно. То сам чула од комисије и од другарице, чујем то што се прича по насељу. Неко прво сазна и оде а онда и ми остали. Ништа не обавештавају овако.

Троје учесника који живе у домаћинствима са малолетном децом, од њих укупно седморо који су учествовали у фокус групи, наводи да је чуло за доделу новогодишњих пакетића за децу од општине и да су ту информацију добили од стручног радника из Канцеларије за материјална давања:

НСП7: Нема нигде обавештења шта се даје, за све ове године ја сам добила од општине пакетић за дете за Нову годину и то је то.

НСП6: Ево на пример ја то пре нисам знала, а кад сам сазнала отишла сам у Центар за социјални рад и питала сам за то и они су ми рекли да задње две-три године то уопште не даје општина. Онда су ми рекли и да одем да видим у општину, ја сам отишла тамо, а тамо је све било препуно већ тако да моја деца нису ни стигла да узму пакетић.

НСП5: Ја само знам за тај пакетић и за ништа више. Моја три детета су узела пакетиће ове године, то ми је јавила жена из Центра за социјални рад, преко ње сам сазнала.

7.3.4.2. Коришћење програма подршке минималном приходу – корисници НСП о дизајну и спровођењу доступних права

На почетку ове тематске целине у оквиру које је у фокус постављено искуство коришћења накнада и услуга из програма подршке минималном приходу, постављено је иницијално питање - Како је бити корисник НСП у Србији данас? Корисници су се сложили да коришћење социјалне помоћи и других права која су им доступна није довољно за задовољавање основних потреба, указујући најпре на низак износ НСП-а као основни проблем, а потом и на вишеструку депривацију која произлази из изостанка организоване друштвене подршке у свим областима смањивања сиромаштва и социјалног искључивања. Посебно су истакли и материјалну депривацију у контексту неизмишљених обавеза и дуговања, док је социјално искључивање нарочито присутно у области становања и здравства:

НСП2: Ја бих рекла да је одвротно... није добро. Не може се живети од социјалне помоћи ако не радите нешто додатно, а поготово ми што имамо малу децу. Може да се живи три дана месечно, а после та три дана, шта да радимо... Ми са тим треба да платимо рачуне и да живимо...

НСП1: Најосновније не можеш да купиш, због тога је најтеже. Дође зима и немаш чиме да се грејеш, а у стану ти влага, не можеш да купиш намирнице и средства за хигијену, најосновније да имаш да се опереш и очистиш.

НСП4: Живим у нељудским условима већ 15 година, без воде ево 7 година, значи у једном дворишту да живиш у 21. веку без воде, па то је катастрофа, а то знају из социјалног, сви знају, и град, и општина и нико нам није помогао, нико... Ма нико да изађе у сусрет. А малопре што је рекла госпођа, не знаш шта ћеш пре, да ли да шкољујеш децу, да ли да преживиш, не може оба, много је тешко.

НСП1: Прво зајмим од ових што знам, после окренем на четвртог, петог, па вратим овима првима и тако укруг да би могао да опстанеш.

Износ новца који се добија као НСП је оцењен као недовољан. Учесници су потом упитани на шта углавном троше новац од НСП-а, за која добра или услуге би им требао додатан новац, као и колики износ помоћи би требало успоставити. Учесници који имају децу су били једногласни у томе на који начин троше новац:

НСП4: Мени новац оде највише на храну па онда за одећу са децу.

НСП7: Прво храна, а све остало не може да се приушти. Моје дете иде у шести разред, за њега патике не могу да се нађу испод 4000. Ако купим и једном и другом патике онда нећу имати за храну.

НСП8: Верујте ми, појединци уђоше у дугове за храну и не можеш да се извучеш.

Поред основних животних намирница на које најпре потроше новац, учесници су истакли да би им додатан новац био потребан за плаћање изнајмљивања стана и за трошкове комуналних услуга, као и за набавку лекова:

НСП8: Значи реално сад, 11000 примам, а стан ми је 12000. Ја сам то рекла мојој социјалној радници... Рачуни су исто око 5-6 хиљада, само то комплет да платиш и ја сам буквално на улици, немам где. И шта се све још мора платити, да не причам о лечењу детета, то су скупоцени антибиотици, то су контроле по лекарима.

Сви учесници су се сложили да би износ НСП-а требало повећати, док је један учесник изнео предлог који су остали подржали:

НСП2: То би требало да буде као једна плата. Јер ми да радимо не би примали социјалну помоћ. [...] Ми који имамо децу нама социјална помоћ треба да буде 30-40 хиљада, као што је ова жена овде самохрана мајка, одакле ће она сама...

Покренуто је питање једнородитељских породица и тежине њиховог положаја у односу на друге типове породица, као и разлике у тежини положаја породица са децом и оних без деце уопште. Мишљења су била подељена, двоје учесника је заступало став да су породице са децом у рањивијем положају, док се већина сложила око тога да је подједнака тежина положаја свих корисника НСП-а. С тим у вези, постављено је питање учесницима којима није ограничено право на коришћење НСП-а на девет месеци годишње, односно који не припадају категорији једнородитељских породица. На питање „Како се сналазите у периоду када не примате НСП у тромесечној паузи коришћења, да ли вам неко помаже да саставите крај са крајем?“, одговорило је троје учесника који су казали да се у том периоду позајмљују од познаника или ангажују на повременим пословима, често изван званичног регулисања радних односа:

НСП3: Ја тад позајмим новац од по неког пријатеља и тако се сналазим. Више си тад гладан него што си сит. На пример, преко канте се премостим, идем тако по кантама и скупљам, одем мало продајем по пијаци нешто, зарадим по петсто, по хиљаду динара понекад.

НСП4: Ја радим приватно тад, знају људи да ми треба тад посао па ме зову, идем тако сезонски, мора да преживиш од нечега, да се снађеш.

НСП9: Идем по пијаци, продајем половну робу.

Учесници су потом повели дискусију о томе да ли имају подршку из свог окружења у периоду када не примају НСП, као и уопште. Превладао је општи консензус око тога да је подршка из породичног и пријатељског окружења врло ограничена, а разлог у томе виде у слабљењу друштвених мрежа солидарности у нашем друштву, као и у тешком положају у коме се налази и њихова најближа родбина/познаници:

НСП2: Препуштен си сам себи, не помаже ни породица, ни родбина, данас нико никог не гледа...

НСП3: Данас само себе свако гледа, нема више брат брата или сестра сестру да помаже, поготово ако имају децу. Такво је време дошло да свако мора да се бори за себе јер је свима тешко.

У даљем току фокус групе размотрено је искуство коришћења додатних права, поред НСП. Почевши од ЈП, испитаници су указали на два основна проблема: дискреционо одлучивање о додељивању права и одређивању износа ЈП; дуго чекање на обраду

захтева и исплату ЈП. Разлог подношења захтева је био измиривање трошкова за наставку лекова или за огрев, док је већина испитаника користила ово право, осим једне кориснице која је одбијена:

НСП8: Разлог за то код мене је била болест мога детета, морала сам да доставим рачуне за лекове, извештаје од лекара, све што сам плаћала лекове у апотеци, све сам то копирала, писала сам оловком шта ми треба, шта ми фали. И онда је на основу тога та комисија уредила колики је износ. Није то баш било реално од њих, ево баш зимско доба је било, тражила сам и дрва за зиму али тај предлог је одбијен, кажу да не дају паре, а нису рекли на основу чега су ме одбили. Ето и да се „похвалим“ да сам за девет година колико користим социјалну помоћ само једном добила ову тренутну и то за лекове за дете.

НСП7: Она прошла социјална радница ми није ни рекла да постоји таква помоћ. Кад сам предала и за социјалну пре три-четири године, предала сам молбу, и они ми одбију тај захтев а дете ми је било стварно тешко болесно.

НСП2: Никад ти не дају једнократну како си очекивао да ће да буде.

Дуго чекање на ЈП образложено је у следећим изјавама:

НСП1: Било је чекања и шест и девет месеци, и годину дана, заборавиш на ту помоћ и да си је тражио.

НСП7: Сад се мало побољшало као па стиже мало раније, јер то је једнократна помоћ, ваљда је за нешто хитно, али испада да кад добијеш – добијеш је.

Потом је модератор изнео основне налазе из квантитативног дела истраживања око коришћења права на БО. Скоро половина корисника НСП обухваћених истраживањем не користи бесплатан оброк, испитаници су упитани да изнесу њихово искуство и продискутују о могућим разлозима некорисћења овог права. Половина учесника фокус групе је казала да је одбила да користи БО, наводећи као главне разлоге лош квалитет хране и упитну санитарну исправност obroка, што су потврдили и они који користе БО у овој групи:

НСП7: Разлог је да одеш само да погледаш тај ручак, ја сам га лично одбила јер су се многа деца отровала од тога. То кад подигнеш ту кашику, то је само да повратиш, керу дај, ако буде јео ја не знам... то је ужас, страшно.

НСП1: И онај суд кад испразниш, не можеш да га опереш од масноће. Не можеш да једеш то колико је тешко од те масти.

НСП3: Ја понекад користим храну, али не дајем мојој деци, да се не отрују, право да вам кажем.

Са друге стране, поред ових коментара на кувану храну у склопу БО, корисници су казали да радије узимају храну данима када је храна конзервирана и у оригиналним паковањима, уз сагласност у ставовима да је исхрана преко БО врло једнообразна:

НСП7: Ако дају то затворено па и паштету човек да поједе, све остало је катастрофа, због тога сам ја искрено престала да га користим, па нека гладна останем.

НСП1: Али то затворено добијеш само четвртак и петак, само та два дана. Ово ти је понедељак, уторак и среда, мени је то мрско да узимам, узимам само хлеб тад и ако дају јабуке.

НСП3: Само дају те јабуке, јабуке...

Осим ових утисака о БО око којих су се сви учесници сагласили, две кориснице НСП-а су истакле и проблем територијалне удаљености пуктова за расподелу БО:

НСП9: Мени је мало даље место где се то дели, чекаш са доста људи и по сат времена да добијеш храну и кад узмеш на крају не можеш да га поједеш.

НСП6: Нисам знала да сваки дан то деле, ево ја идем понекад да узем то и мало ми је даље од мене, али најмањег сина не знам коме да оставим сваки дан, то ми је проблем. Али чим стаса мало онда ћу да узимам редовно.

Негативно је оцењена и додатна подршка коју обезбеђује општина. Испитаници су указали на селективан однос у додељивању права, поготово права у натури, наводећи пример пакета хигијене и хране које општина додељује. Са друге стране, неколико испитаника је незадовољно и количином подршке у виду огрева коју добијају за зимски период године:

НСП8: За те пакете нисам чула до скоро. Ето била је зима сад, децембар месец, и ја сам први пут узела пакет, била је ту општа хигијена. Значи само једном и нема правила!

НСП1: Знате ли колико дају, метар дрва... А шта можемо са метром дрва целе зиме?

Након разматрања неколико основних права која припадају области материјалне подршке корисницима НСП, учесницима су постављена питања о њиховом искуству са правима из области социјалних услуга. Истичући да је један од водећих проблема ових корисника у области становања, с обзиром на то да је велики део испитаника у квантитативном делу истраживања указао на нерешено стамбено питање, модератор је замолио учеснике да поделе искуства о социјалном становању, услугама прихватилишта. Учесници су се сложили да би прихватили било који начин решавања њиховог стамбеног питања, са једне стране јер је плаћање станарине један од највећих месечних трошкова, док са друге стране они који живе у неформалним насељима немају приступ адекватним условима становања:

НСП7: Ја да ми неко понуди било шта, неко прихватилиште чак, ја бих прихватила одмах. Живим у соби где вода цури на све стране.

Већина учесника је била упозната са постојањем могућности конкурисања за социјалне станове, док истичу три главна проблема: компликоване и строге формалне критеријуме за конкурисање, потом учесталу праксу остваривања овог права „преко везе“, као и наметнуте обавезе плаћања након оствареног права:

НСП7: И кад конкуришеш мора дете да ти буде болесно, да си инвалид, да ти свашта нешто фали, и опет нема шансе за добијеш. Добија се 60 станова а конкурише њих хиљаду и нешто.

НСП1: Ма то је кључно ако имаш везу, веза ту више користи да дођеш до тога, какви ти критеријуми! Ја знам много људи који су добили преко везе.

НСП4: Е за те социјалне станове, док је био градоначелник Билас, шта је урадио?! Сви који нису били из Београда и који нису имали пријаву пребивалишта овде, е ти су добијали станове. Како су добили те станове?! Па сви су тутнули неке по 500 или 1000 евра па су добили.

НСП8: Ја се извињавам, и да стварно дође до тога да се добије нешто тако, то је превелико питање, опет мораш да плаћаш то и опет немаш као да плаћаш кирију. Они гледају нешто да дају, а хоће да наплате, ја не разумем у којој ми држави живимо!

Испитаници су врло емоционално реаговали дискутујући о социјалним становима, уз закључак да одређене групе унутар корисника НСП треба да добију олакшан приступ социјалним становима, те су два учесника истакла да је најтежи положај једнородитељских породица:

НСП8: За самохране мајке никаква правила не постоје, никакве погодности, нема реда никаквог.

Скоро сви испитаници нису чули за услугу прихватилишта, док је једном испитаника она била понуђена од стране стручног радника, с обзиром на то да живи и ради на улици, он је одбио због начина на који се она спроводи:

НСП9: Нећу да се купам тамо са оним дедама.

Искуства око коришћења предшколске установе за породице са децом су била подељена, са једне стране троје испитаника није имало проблем са уписом деце, док је преосталих четворо родитеља указало на проблеме са којима су се суочавали приликом аплицирања, те њихова деца не користе ово право. Компликована папирологија, мањак слободних места у вртићима, приоритизовање деце запослених родитеља неки су од препрека које су испитаници истакли:

- НСП8: Ја сам била тамо прошле године у августу, у Војводе Вука где су рекли ако буду слободно место зваће ме, нису ме звали целе године. Сад сам опет била после скоро годину дана, рекли су да су изгубили предмет, у евиденцији не постоји, мене нема. Значи нити су звали на телефон, а ја сам још и дотатни хаос направила јер не знам у чему је проблем. Је л' то само запосленима треба да се пружи прилика да им деца бесплатно иду у обданиште, дневни боравак, како год, а самохраним незапосленим мајкама којима је неопходно нема ништа?! Она је мени поново рекла дођи у августу, а ја знам да ће да буде поново иста прича. „Попуни ти образац и зваћемо вас ако буде слободно место“, молим?! Ако може да се изађе у сусрет самохраним мајкама по том питању.*
- НСП5: Моји су још мали, не иду у вртић, једна ми има две године, један годину дана. Нисам их још уписала, немам намеру да се са тим папирима патим, боље да су поред мене него да су негде другде.*

Испитаници су потом дискутовали о искуству контакта са службама којима су се обраћали поводом остваривања права (ЦСР, НСЗ, општина). Три испитаника су поделила општи утисак да су изложени предрасудама од стране радника у јавним службама, које су засноване на начину облачења, узрасту, као и етничкој припадности:

НСП8: Где год да одеш и који год папир треба да изводиш гледају строго како си обучен, гледају и како се понашаш и како ћеш да им одговориш. Чим мало делујеш онако нормално, најпристојније, гледају да повисе тон, кад знаш своја

права. Значи људи, ко зна своја права, ја сад овде кажем, да имате права да кажете, немојте да се устручавате, ни да трпите ничија понижавања.

НСП5: Нас воле да понижавају, ми смо као Роми, ми смо овакви, ми смо онакви, ма мореее...

НСП4: Мене социјална радница прешла што нисам добио социјални стан, рекла ми је „ти си млад, не можеш да конкуришеш“, тако су ми у социјално рекли.

Искуства сарадње са стручним радницима ЦСР су била и позитивна и негативна. Три учесника фокус групе су изнела позитивне оцене сарадње, са тим да је општи закључак групе да квалитет сарадње много зависи од додељеног стручног радника, односно његових карактеристика личности:

НСП7: Мени је у Центру сад супер, тренутно имам социјалну радницу која ми даје сва моја права, није тако било пре. Стварно се труди максимално, она не може да ми да више него што може, тренутно ми даје социјалну, баш је љубазна за све. Ја сам имала пех са старијим социјалним радницима, било је ту свашта... Моја мајка прима социјално већ 25 година и они су ми рекли да је тужим иако прима социјално, оца нисам видела од друге године и њега сам морала да тужим. Свашта су радили само да би откачили људе.

НСП3: И у мој Центар за социјални рад пре је било Боже сачувај, а сад кад се ова променила боље ми је код ње.

Један део групе је изнео и негативна искуства:

НСП1: Ја сам имао једно негативно искуство кад сам документацију предавао да су ми документацију сакрили. Буквално смо се убеђивали да ли сам предао или нисам предао све, било је таквих ствари...

НСП2: Бесни смо, мислим љути смо што Центар за социјални рад не контролише нико за било шта. Они раде шта хоће, као да је то буквално њихово. Ти дођеш код њих а они те овако часком избаце, не можеш ништа тамо да кажеш, као да си осуђеник!

Искуство са НСЗ-ом је изузетно негативно, у чему су се сложили сви учесници фокус групе. Најпре су се пожалили на бирократизовани приступ према њима који се заснива на испуњавању формалних обавеза јављања саветнику и издавања потврда. Истакли су да се запослени у НСЗ не посвећују раду са странкама:

НСП3: Ја у биро одем и јавим се, они попуне картон и то је то, немамо никакав други контакт, не виде ме.

НСП1: На бироу само кажу „јави се тај и тај месец“ и то је то.

Поред бирократског приступа, критике према НСЗ биле су усмерене и према томе што не постоје програми или се они не нуде корисницима, при чему су се сви сложили да им никада није понуђен нити посао, преквалификација или додатно образовање.

НСП8: Што се тиче бироа, искуство је никакво. Биро апсолутно не предузима ништа, ма ни са младима. И то не само са самохраним родитељима и мањинама, него уопште, немају програм неки да га практикују као што је на пример у другим државама. Да можеш да дођеш на учење, да има нека преквалификација, да то држава финансира, нема шансе то код нас, распад система.

НСП6: Поприлично неки занат би нам користио да радимо, ја знам да не бих могла не знам шта сад да остварим, ја имам само основну школу, колико је мајка могла толико ме је школовала. Ја бих желела да идем даље, да имам струку за информатику, за рачунаре, по мало се разумем у стране језике, значи имам ту неку врсту интелигенције, значи знам шта бих могла, али на жалост то не може.

С обзиром на негативна искуства са НСЗ, учесницима је постављено питање да ли су на неки други начин покушали да пронађу запослење у периоду коришћења НСП и које су биле препреке. Скоро сви учесници су рекли да су активно тражили посао, наводећи да су разлози за то остваривање већих прихода и права на пензију након завршетка радне доби:

НСП2: А кад не радиш немаш услова ни за пензију, ни за ништа, а цео живот примамо социјално. Треба нам посао, једино тако имаш паре, онда имаш и услова, ако немаш то онда немаш ништа.

У дискусији о потрази за послом, сви испитаници који су покушали да се запосле наишли су на препреке. Три врста препрека су се диференцирале током разговора, најпре недостатак образовања који им смањује шансе на тржишту рада, потом родитељски статус, као и дискриминацију на основу година за кориснике у старијој радној доби:

НСП2: Ја сам покушала, али нисам успела. Хтела сам да радим у Максију, да радим на воћу. Они кажу зваћемо те, а ја знам да неће јер и ја сама имам основну, немам средњу, и ти не можеш да уђеш тамо, нема шансе.

НСП1: А има ту и година, то је још један разлог. Они траже сви млађе кадрове, до 30, највише 35 година, нас старије не примају.

НСП7: То за децу нама младим мајкама је највећи проблем, а увек питају да ли имаш децу, то увек питају... а ко има децу има и већу обавезу, је л тако?

Две испитанице које имају децу су одустале од тражења посла, наводећи да немају подршку нити од државе нити од окружења око чувања деце:

НСП8: Најгоре је кад имаш децу, а морам бити и подстанар, двоје деце, нема вртић. Са овим старијем дететом морам да радим домаћи, одведем у школу, много је тога замршеног ту да би могао да тражиш посао. Још и до посла кад бих требала да идем... Држава ти не даје никакве услове, да ти да мало у свему томе могућност да можеш да имаш децу и да радиш.

С обзиром на то да су о неким правима нису довољно информисани, модератор је замолио учеснике да наведу препоруке око начина организовања обавештавања о свим доступним правима за кориснике НСП. Учесници су изнели четири предлога, од који су се два односила на унапређивање информисања путем државних институција, најпре ЦСР, а потом и општине:

НСП2: Најбоље би било да то све иде преко општине, да тамо обавештавају. Да има нека канцеларија где може да се оде и где ти све објасне шта и како.

НСП8: Сматрам да би то социјалне раднице, уствари социјално, требале да јаве. Они би требали да направе неки ред по питању тога који су болесни, који

су сами, да свакоме преоруче који је програм за њега, да буде што више оваквих разговора и да се нешто предузме. Једино оне имају одговорност да нама јаве.

Са друге стране, корисници НСП-а су предложили и обавештавање путем средстава јавног информисања, као и преко удружења која требају да обавештавају о правима и заступају права корисника:

НСП6: Да иде мало и по телевизији то шта све држава даје.

НСП8: Треба да имамо неког који би заступао наша права, ето на пример ромске мањине, како год.

НСП7: Треба да буде неко заступник тога, да се воде овакви разговори јер се нико не бави нама сиромашнима.

У овом делу се отворила дискусија о непостојању међусобног удруживања корисника у циљу унапређења положаја у коме се налазе. Неколико учесника је навело да им је познато да постоји удружење Рома које пружа одређену подршку, али они је до сада нису користили и истакли су врло негативна искуства у вези са тим удружењима. Сви су се сагласили да је потребно удруживати се изван етничких подела, искључиво на основу заједничких проблема:

НСП4: Постоји, али као да не постоји, ја ћу да вам објасним. Које шта су помогли?! Кад сте видели некога представника ромског удружења по телевизији? Они само гледају свој интерес. Они само себе да обезбеде. Нису само Роми угрожени, угрожене су и други људи у Србији, да причамо реално. Нема никакве организације за нас угрожене.

НСП1: Знам ја, они возе црни цип, видео сам, а као председници ромске заједнице. Па то знају сви.

НСП5: У суштини сви гледају себе, као да немамо исти проблем сви. Чекај, па није битно да ли си ти црн или бео, битно је да си човек, брате.

На последње питање у овом тематском делу - Да можете, шта би прво променили код новчане социјалне помоћи и система социјалне заштите, каква би реформа требала да се спроведе?, одговорили су скоро сви учесници. Највећи део њих је захтевао реформу социјалне заштите у делу повећања новчаних давања која би била усклађена са реалним трошковима живота:

НСП1: То треба да буде као што је у Швајцарској и Немачкој, да људи могу да живе од те социјалне помоћи. А није као овде, купиш патике детету и себи и нема више.

НСП8: Нека размишљају мало те социјалне установе, да ли има довољно и да платиш стан и да платиш за оброк, за гардеробу. У другим државама дају ти онолико колико је нормално да живиш, а овде тога нема.

Учесници су предложили реформу система социјалне заштите и у правцу обезбеђивања права на достојанствено становање сваком кориснику НСП, као и на приступ здравственим услугама и образовању за кориснике НСП у циљу обезбеђивања предуслова за излазак из сиромаштва:

НСП4: Под број један ја бих волео да имам кров над главом. Деведсет посто нас нема где да живи, то треба да се уведе.

НСП7: Ја бих променила прво по питању образовања. Значи дати сваком прилику да се образује. Друго, по питању здравства, зато што наплаћују лекове и рецепте, да се мало здравље народа побољша. Па онда све остало својим током би долазило. Кад је човек образован и здрав онда долази до могућности финансија и све долази на своје.

7.3.4.3. Перспектива за излазак из сиромаштва и незадовољене потребе корисника НСП

У оквиру треће тематске целине покренуто је питање дуготрајног коришћења права на НСП. Као и код испитаника у квантитативном делу истраживања, и код учесника у фокус групи је забележено то да је више од две трећине раније користило право на НСП. С обзиром на вишегодишње коришћење овог права, учесници су упитани да продискутују о разлозима за то, као и њиховој перцепцији будућности након НСП. Сви испитаници су казали да за њих лично не виде другачију будућност осим статуса корисника НСП, док су посебну бојазан исказали за будућност њихове деце:

НСП6: Нема шансе да изађемо из социјалне помоћи и да живимо неки други живот. Ја од скоро примам, а раније је било исто тешко као сад.

НСП8: Ево и ми смо ово наследили ово од наших родитеља. Дешава се све некако у круг, не знам како да објасним... Ево моја мајка је исто била сиромашна самохрана мајка, па ево ја сад.

НСП7: Биће и они угрожени сто посто.

НСП4: То је један круг, корен који вучеш.

Разлози за дуготрајно коришћење права на НСП се поклапају са онима наведеним у претходном тематском делу који се везују за немогућност проналаска посла, а узрок томе је низак степен образовања. Перцепција будућности за децу корисника НСП је било изузетно негативна, с обзиром на то са су њихови родитељи онемогућени да им обезбеде предуслов квалитетног и вишег образовања како би деца у будућности била у могућности да изађу из сиромаштва:

НСП8: Зато што немамо отворене могућности да школујемо децу. Немамо да им створимо кров над главом, размишљам стално да ли ће и они бити подстанари, да ли ће бити социјално угрожени... Децу прво не можете да школујете са тим парама, а то је најбитније, да их школујеш до краја.

НСП4: Сваки дан детету мораш да даш по сто динара минимум за школу...

На питање да ли су исказивали неке додатне потребе у току коришћења НСП и како је на то одговорено, неколико учесника је поделило искуство у вези незадовољених стамбених потреба. Наишли су на слабу заинтересованост да се пронађу додатни начини обезбеђивања подршке, игнорисање или одбијање од стране представника институција:

НСП8: Ја имам великих проблема што се тиче здравља. Рекла сам мојој социјалној радници да са тим парама не могу ни дете да лечим. Како се сваки

рецепт плаћа додатно 270 динара, како ја на сваких недељу дана да купим све то? И на то су ми реки да пишем тренутну помоћ коју сам чекала два месеца и имам право једном у годину дана. Волела бих да знам коме још могу да се обратим.

НСП7: Ја сам била у општини када сам требала да изађем из ове куће где сам бесправно, а били смо комисија и ја пошто сви ту живимо у том насељу, код председника општине смо били са децом. Три четири сата смо чекали на поду, примио нас је на крају, рекао нам је да ће све бити решено и да нећемо бити на улици сигурно. У року од 24 сата ми тог човека више у животу нисмо могли да добијемо нити да видимо, ни да уђемо више у општину, а камоли нешто друго. Тачно да смо били избачени, нико нам не би помогао.

НСП1: Ето, не смеиш ни да кажеш да ти нешто треба, не смеиш ни да покушаиш тако нешто јер знаиш да ћеш бити одбијен или да нећеш бити примљен.

НСП4: Мени је рекла социјална радница за социјалне станове „Ви немате године за то, Ви сте млади, можете да чупате корен“.

Четворо учесника је дискутовало и о томе да нису имали слободу да се обрате стручним радницима у ЦСР уколико су желели да говоре о тешкоћама са којима се суочавају као корисници НСП или о животним изазовима/тешкоћама уопште:

НСП7: Свима нам је било тешко понекада, али саветовалиште неко не постоји у социјално, они те само приме кад треба да однесеш папире. Треба да закажеш, да уђеш и да предаиш папир, а тако нешто никога није интересовало да нас саслуша.

НС8: Сваком човеку треба барем једном у 6 месеци да разговара са психологом или са човеком који га саслуша. Требали би да имају канцеларију за то. Ја вас молим у име свих нас који смо данас присутвовали, да настојите да уважите ове речи, ко год буде ово слушао, уједно се захваљујемо на времену и на свему, ми смо рекли овде шта је нама стајало на души, о нашим потешкоћама, проблемима, само желимо да неко ово уважи.

На крају, сумирали су незадовољене потребе које су најприоритетније и незадовољене током досадашњег периода коришћења НСП. Троје учесника је навело решавање стамбеног питања (омогућавање социјалног становања или исплаћивања додатног новца за плаћање станарина), потом је један учесник навео потребу за огревом у зимском периоду, док се преостали део групе залагао за шири приступ наводећи да је потребно да се обезбеди једнак приступ правима свим грађанима (*НСП7: Све то што има сваки грађанин, од здравства до школовања, стандардна решења свега и за нас*).

7.4. Дискусија

У оквиру дискусије резултата истраживања представљена су разматрања о ефектима формулисане подршке сиромашној и социјално искљученој популацији из три перспективе (локалних доносилаца одлука, стручних радника у ЦСР и корисника) на основу емпиријског истраживања у Граду Београду, уважавајући резултате из

теоријског дела истраживања за национални контекст. Емпиријско истраживање је извршено у шест општина Града Београда, обухватајући узорак од 80 корисника НСП, шест преставника општина и шест стручних радника ЦСР. С обзиром на то да се „не располаже информацијама о томе како изгледа профил корисника НСП и карактеристике домаћинстава у којима живе, као ни о разлозима који их спречавају да изађу из екстремног сиромаштва“ (Влада Републике Србије, 2018: 199), истраживање је обухватило случајан узорак корисника НСП, без посебног усклађивања карактеристика узорка како би он репрезентативно одсликао истраживану популацију.

Дискусија је структурирана у четири дела. Три почетна дела дискусије односе се на разматрање налаза истраживања у контексту тога какви су ефекти програма подршке минималном приходу и шта утиче на њихову смањену ефективност у националним оквирима. У оквиру наведена три дела о ефектима се дискутује посредством анализе препрека у имплементацији програма, са различитих нивоа утицаја на њихову ефективност – макро, мезо и микро нивоа. Уважавајући утицаје са макро нивоа дискусија обухвата друштвене, легислативне и институционалне препреке, доводећи их у везу са ранијим истраживањима у националном и наднационалном амбијенту. Довођење резултата истраживања у везу са факторима на макро нивоу подразумева анализу вредносног оквира у националном контексту, као и оквира режима благостања у коме се реализује подршка сиромашнима и социјално искљученима. Са друге стране, ужи оквир од поменутих - законски оквир пружања подршке разматран је са аспекта дизајна државне подршке посматраној популацији. Разматрајући мезо ниво утицаја, фокус је на начину администрирања програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији, локалним службама и њиховом професионалном и стручном ангажману. Потом, микро ниво утицаја на ефекте програма одсликава се у карактеристикама и понашањима самих крајњих (потенцијалних) корисника, који представљају подстичући или опонирајући фактор ефективної имплементацији програма подршке. На крају, у последњем делу дискусије истакнута су ограничења спроведеног истраживања, уз сугестије истраживача за будуће студије у области о томе који су аспекти предмета истраживања остали недовољно истражени.

7.4.1. Друштвени и легислативни фактори утицаја на ефекте програма подршке минималном приходу у Републици Србији

7.4.1.1. Друштвени контекст имплементације програма подршке минималном приходу

Стигма. Стигма као концепт у социјалној политици, у контексту државног система подршке сиромашнима, присутан је од почетака редистрибутивне улоге државе и може се одредити као „искуство друштвеног одбацивања и губитка статуса која људи доживљавају приликом коришћења одређених услуга“ (Спикер, 2013: 55), односно као замена статуса за добијену помоћ (Pinker, 1971). С обзиром на то да програми подршке минималном приходу припадају редистрибутивним програмима, од богатијих ка сиромашнима, узроци стигматизације могу се пронаћи у томе како ће друштво реаговати на овакву редистрибуцију према корисницима ових програма. Сумирајући досадашња истраживања, група аутора наводи две врсте сигнала које шаље коришћење програма и на основу којих се формира стигматизујући однос друштва према

корисницима: први, који произлази из „сигнализације у вези способности“ корисника (недостатак вештина, знања, прихода) и други, у вези са тим да корисници живе од помоћи других (морална сигнализација) (Friedrichsen, Konig, Schmacker, 2016: 3). Са тим у вези је и концепт зависности корисника од програма, што корисник, а и целокупно друштво могу тумачити основом за стигматизацију (Спикер, 2013: 47).

Резултати емпиријског истраживања показали су да постоји висок ниво осећања стигме оних који користе програме подршке, као и да је то један од водећих разлога због којег сиромашни грађани не користе доступна права. Из интервјуа са локалним доносиоцима одлука и стручним радницима у ЦСР, као и на основу налаза фокус групе са корисницима НСП, у домаћем контексту може се потврдити постојање двојакних стигми: стигме коришћења права као таквог (посебно код права на НСП) и стигме од услова коришћења права (посебно код права на БО).

Испитаници у општинама и ЦСР су образложили осећај стигме код потенцијалних корисника као осећај губитак статуса у непосредном окружењу корисника, док су стручни радници у ЦСР указали и на то да у нашем друштву постоје предрасуде у вези ЦСР, те да потенцијални корисници одбијају да остваре сарадњу са ЦСР јер сматрају да се његове активности везују за одређене етничке групе, бескућнике или „проблематичну“ популацију. Поред осећаја да ће изгубити углед код породице и пријатеља, из визуре стручних радника ЦСР, сиромашна популација развија и осећај самостигматизације – недостатка самопоштовања, угроженог достојанства и осећаја понижености у контексту коришћења права на НСП. Стручни радници ЦСР и испитаници у општинама су такође указали на то да је већа стигматизација присутна код одређених права, највише код права на БО и НСП. Занимљиво је да у току дискусије корисници НСП у фокус групи нису указали на осећај стигме приликом коришћења права на БО, док су у одговорима на упитник навели као најчешћи разлог одбијања коришћења овог права управо губитак угледа у непосредном окружењу.

Добијени налази су у складу са истраживањима утицаја стигме на имплементацију програма државе благостања у другим државама. Истражујући узроке стигме у контексту јавних програма који су засновани на провери прихода у Сједињеним Америчким Државама, Стубер и Шлезингер (Stuber, Schlesinger, 2006) закључују да су разлози двоструки, један је везан за само-идентитет, док је други повезан са очекивањем негативног третмана у поступку остваривања права (негативан однос стручних радника, дуготрајност процедура и друго). Ово истраживање, засновано на интервјуима са 1405 испитаника, потврдило је да осећај стигме који се везује са само-идентитет произлази из осећаја личног неуспеха или одговорности за сиромаштво, уз то да је осећај стигме интензивирајући уколико будући корисници имају нарушено здравље или припадају мањинским групама. Говорећи из угла економске теорије стигме у држави благостања, одређени аутори сматрају да ова „психолошка цена коришћења програма“ има великог утицаја на неискоришћеност програма и да је резултат рационалне одлуке потенцијалног корисника о максимизирању корисности (Andrade, 2002). Истраживања спроведена у прошлој декади утврдила су постојање стигме као фактора који потенцијални корисници разматрају приликом доношења одлуке о приступу правима (Steenssens *et al*, 2007; Wildeboer Schut, Hoff, 2007). Дубински интервјуи спроведени са потенцијалним корисницима у Белгији су указали на страх од

понижења и стигматизације, као и на негативан однос према зависности (Steenssens *et al*, 2007). Истраживање у Холандији долази до егзактнијих података да су потенцијални корисници одустали из следећих разлога повезаних са стигмом: на коришћење права се гледа негативно у друштву (22%), особа не жели да окружење сазна (24%), нико од познаника или породице не користи право (61%) (Wildeboer Schut, Hoff, 2007). У Уједињеном Краљевству је истраживање утврдило да страх од стигматизације утиче на процес доношења одлуке о подношењу захтева код четвртине испитаника (Baumberg, 2016). Налази представљених истраживања поклапају се налазима нашег истраживања, поготово што је утврђено да је осећај стигме јачег интензитета за одређена права која припадају програмима подршке минималном приходу. Уз наведене разлоге, осећај просјачења и зависности од државе који су испитаници навели значајно је израженији код аплицирања за социјалну помоћ, него код субвенција за становање, локалне комуналне трошкове или подршку образовању породицама са децом (Wildeboer Schut, Hoff, 2007). У нашем истраживању, из интервјуа са стручним радницима ЦСР и доносиоцима одлука у општинама закључујемо да се највећи степен стигме везује за коришћење социјалне помоћи, а из упитника за кориснике НСП највећа стигматизација код других доступних права везана је за бесплатан оброк. Претходна истраживања су установила и да стигматизовани незапослени процењују да поседују веома мале шансе на тржишту рада, упркос томе што високо вреднују запослење (Krug, Drasch, Jungbauer-Gans, 2019), што показују и налази из спроведене фокус групе са корисницима у нашем истраживању.

Развијена стигма у вези коришћења права може се повезати са дискриминационим и опресивним праксама према одређеним групама у друштву у поступку остваривања права. Истраживање ставова стручних радника и корисника подршке приходу о сиромаштву показало је да упркос томе што ове две групе чине део истог друштва разлика у њиховим ставовима произлази из њихових различитих социо-економских позиција, тако да корисници наводе предрасуде у друштву као значајан узрочник сиромаштва и у много значајнијој мери се залажу за проширење државних програма подршке у односу на стручне раднике (Bullock, 2004). Горенаведено истраживање у Белгији бележи да потенцијални корисници очекују понижавајуће искуство у контакту са социјалним службама (Steenssens *et al*, 2007), без обзира да ли је оно засновано на претходно негативном личном искуству или не. Понижавајуће искуство процеса приступа и остваривања права из програма подршке минималном приходу стручни радници у ЦСР у нашем истраживању везују за НСП и БО, дакле за опште предрасуде према добијању социјалне помоћи у нашем друштву, а са друге стране за могућност постојања понижавајућег начина остваривања права на БО које се реализује изван ЦСР. Насупрот томе, корисници НСП у фокус групи су истакли највећи степен дискриминационе и опресивне праксе управо у контакту са ЦСР и НСЗ. Корисници у нашем истраживању су навели да су приликом контакта са овим јавним службама доживели неуважавање, омаловажавање и дискриминацију због тога што припадају сиромашној популацији. Такође, део испитаника је казао да је био изложен предрасудама од стране радника у јавним службама, које су засноване на начину облачења, узрасту, као и етничкој припадности, што има за последицу негативан став према сваком новом одласку и обраћању овим службама. Ранија истраживања опресивне праксе у остваривању права на НСП у Републици Србији показала су да успостављена правила и процедуре рада са сиромашнима у ЦСР имају за резултат опресивну праксу „на релацијама систем-корисник и стручни радник-корисник“ (Михајловић Бабић, 2017б). Велики значај етничке припадности у споју са

сиромаштвом истичу социјални радници у Словачкој, пошто су дискриминационе и опресивне праксе присутне и у њиховом националном контексту, поготово у раду са Ромима. Социјални радници су навели недовољну едукацију стручњака за рад са овим рањивим групама, као и арогантно и бирократистичко понашање као начин да се скрати време које се „троши“ на клијенте, понашајући се тако према онима који имају најмање компетенција да се одбране од таквих образаца (Eurofound, 2015: 22). Слични резултати забележени су из фокус група са корисницима минималног прихода у Хрватској, корисници су истакли да осећају стигму и искљученост из окружења, а између осталог, разлог томе виде у „недовољној сензибилизираности стручњака за проблем сиромаштва“ те су често изложени непријатним понашањима стручних радника која их одбијају да се следећи пут одбрате служби (Družić Ljubotina *et al*, 2017: 263).

Све ове социјалне баријере (стигма, дискриминација, предрасуде) произлазе из начина на који се посматра сиромаштво унутар једног друштва. Занимљиви су налази истраживања које је укључивало ставове стручних радника и корисника о сиромаштву у Израелу, резултати су показали да стручни радници заузимају став да су пресудни узроци на индивидуалном нивоу, док су корисници истицали значај структуралних узрока настанка и одржавања сиромаштва (Strier, 2008). У нашем истраживању, ставови корисника су недвосмислено показали да они сматрају да „држава“ није обезбедила предуслове за једнак приступ свим грађанима образовању, запослењу, здравству и друго, као и да се њихов лош положај репродукује и на будуће генерације.

Слаба развијеност разноврсних сектора благостања. Упоредо са постојањем јавног сектора благостања у обезбеђивању подршке сиромашнима и социјално искљученима, одређене активности и у другим секторима благостања (цивилни, приватни и неформални) комплементарне су у циљу редистрибуције благостања. Упркос томе што су сектори изван државног заправо чинили најранији облик подршке сиромашној популацији из чега се развила савремена држава благостања (Спикер, 2014), они уступају доминантно место државним програмима. Како је истакнуто у делу 4.1.2., програми подршке минималном приходу у Европи различитог су обухвата и садржаја, као и што је различито учешће извандржавних сектора у редистрибуцији благостања, у зависности од модела режима благостања. Међутим, заједничко за све режиме јесте постојање бар минималног резидуалног благостања, односно постојање „улоге онога ко пружа услуге последњег уточишта – улоге са којом су сагласни чак и десничарски опоненти државе благостања“ (Спикер, 2014: 231). Свакако поред потребе за одређеним нивоом редистрибуције унутар сваког друштва, најјачи аргумент у прилог државног ангажмана је тај што „постоје ризици, за које се, сасвим извесно, неће појавити тржишна опција, односно решење“ (Перишић, 2016: 49-50), као што је ризик од сиромаштва и социјалног искључивања.

У Републици Србији, која припада мешовитом моделу режима благостања, са елементима корпоративног и либералног модела (Михајловић Бабић, Пантелић, 2019), програми социјалне заштите имају дугу традицију. У квалитативном делу нашег истраживања приказано је да постоје разноврсни програми и мере подршке сиромашној популацији од стране јавног сектора (држава, локална самоуправа, општина) на националном и локалном нивоу. Кључно питање је каква је улога осталих сектора

благостања, да ли постоји и какав је садржај сарадње недржавних сектора са јавним сектором у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања?

Полазећи од позиције цивилног сектора у оквиру режима благостања, перципирана улога цивилног сектора у области сиромаштва је најчешће посматрана из два угла: пружалаца социјалних услуга и/или заговорника промена за сиромашне, упркос томе што често цивилни сектор није улазио дубље у структурне узроке сиромаштва већ је његова улога била претежно корективна (Banks, Hulme, 2012). Реформа система социјалне заштите у нашој држави је донела и могућност да цивилни сектор учествује као пружалац услуга социјалне заштите. Резултати нашег истраживања показују да је ова могућност изузетно мало искоришћена за пружање услуга које припадају програмима подршке минималном приходу. На основу интервјуа са представницима јавног сектора (ЦСР и општине), резултати показују да подршка од стране цивилног сектора није развијена или представници јавног сектора нису упознати са овом подршком, не остварују детаљнију сарадњу са цивилним сектором, осим приликом прерасподеле помоћи у натури (пакета хране и средстава за хигијену) за кориснике НСП преко ЦСР. Резултати интервјуа са представницима општина показали су да се на само једној општини од шест укључених у истраживање спроводи услуга социјалне заштите у којој учествује НВО, док су са пружањем материјалне подршке од стране цивилног сектора на локалном нивоу били упознати представници две општине, наводећи при томе да такву подршку пружа Фондација „Ана и Владе Дивац“. Резултати интервјуа са стручним радницима у ЦСР су указали да су скоро све испитанице упознате са повременим активностима цивилног сектора на територији општине на којој су запослене. Све испитанице које су одговориле позитивно на ово питање су споменуле активности Фондације „Ана и Владе Дивац“. У Републици Србији нису била заступљена истраживања о прецизном броју организација цивилног друштва и структури њихових активности у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Упркос томе, ранија истраживања су се бавила ангажманом цивилног сектора као пружаоца услуга социјалне заштите, преко чега се посредно може оценити њихова укљученост у овој области, док су подаци о његовим хуманитарним активностима (у натури или новцу у циљу подршке рањивим категоријама) недоступни. Према истраживању из 2016. године, услуга дневног боравка, услуга свратиште и услуга становања уз подршку нису биле развијене за кориснике програма подршке минималном приходу ни од стране локалних самоуправа, нити од цивилног сектора, односно постојале су за особе са инвалидитетом или младе који напуштају систем социјалне заштите. Исто истраживање долази до налаза да је учешће државног сектора у пружању услуга, које су заступљене а које ми у овом истраживању сматрамо услугама за подршку сиромашној и социјално искљученој популацији, изузетно доминантно код услуге прихватилишта (96%) и услуге саветовалишта (89%) (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2016). Истраживање које је спроведено са представницима градских општина Града Београда, у оквиру којег је 15 од 17 општина одговорило на упитник, показује да је у 13 општина забележена одређена сарадња са цивилним сектором. Неповољно је то што је у свим општинама које су одговориле позитивно сарадња углавном заснована на понуди сарадње од стране цивилног сектора, која је исходувала пружањем услуга у само четири општине и то услуга које не припадају програмима подршке минималном приходу, док упоредо са тим цивилни сектор од 6 општина потражује информације и од две општине потражује подршку у финансирању активности (Милошевић, 2016). Налази наведених истраживања у складу су са налазима нашег истраживања, услуге подршке сиромашној

популацији нису развијене од стране цивилног сектора, док је сарадња између цивилног и јавног сектора ограничена на размену информација и евентуалну повремену расподелу хуманитарне помоћи на локалном нивоу. Са друге стране, ни могућност да цивилни сектор заговара промене за сиромашне такође није у довољној мери искоришћена. Аутори заступају став да и код највећих промена у последњој реформи социјалне помоћи НВО није пренео интересе корисника (који се врло тешко организују за колективно деловање, посебно Роми и сиромашни), већ интересе стручњака из ових организација (Вуковић, 2013: 35-36).

Ангажман приватног сектора је још у много мањој мери заступљен у подршци сиромашној и социјално искљученој популацији. На нивоу Града Београда и узорка укљученог у истраживање, само по један представник општине и ЦСР су остварили сарадњу са приватним сектором. За кориснике НСП-а приватни сектор је у комуникацији са једним ЦСР организовао обуке за рад на рачунару, док је у комуникацији са једном општином приватно предузеће донирало пакете хране преко ЦСР-а корисницима НСП-а. Неформална подршка у облику самоорганизовања корисника НСП је непозната свим стручним радницама у ЦСР, док и сами корисници у фокус групи истичу да неформални систем подршке (од суседа, пријатеља, породице) није заступљен. Истраживања неформалне подршке сиромашним породицама су изузетно ретка. Једно такво у европском контексту је спроведено у Паризу 2004. године, а резултати истраживања 889 домаћинстава о неформалној подршци и њеном утицају на смањење сиромаштва указују на значајну инструменталну и симболичку димензију подршке овим породицама од стране неформалног окружења. Резултати бележе подршку од породице код 65,2% испитаника, од пријатеља 61,6% и комшија 15,5%, док чак четвртина испитаника није примила никакву неформалну подршку у претходних шест месеци (Parizot, Wachsberger, 2004). У компаративном делу њиховог истраживања закључено је да је у друштвима у којима постоји јача солидарност међу члановима породица степен подршке био значајно већи, док у срединама које су миграционо флуидне подршка од комшија опада (Parizot, Wachsberger, 2004). Резултати нашег истраживања показују да корисници НСП-а не могу да се ослоне на неформалну подршку и разлог томе виде у опадању друштвене солидарности и тешком положају у коме се налази и њихова најближа родбина/познаници. Управо ово објашњава разлику у односу на истраживање у Француској, сиромашна популација у Србији дели истоветни породични контекст сиромаштва, док су комшијске везе неразвијене, с обзиром на то да су наши испитаници у већини били подстанари. Као и у нашем истраживању, незадовољство неформалном подршком исказали су корисници подршке минималном приходу у фокус групама у истраживању у Хрватској. Само двоје од четрнаесторо учесника је истакло да може да се ослони на породицу и пријатеље ради материјалне и емоционалне подршке у условима сиромаштва (Družić Ljubotina *et al*, 2017), као и што је само један испитаник у нашој фокус групи истакао да се помоћ састоји у повременом позајмљивању новца од пријатеља.

Изостанак неформалне подршке дететкован је и код једнородитељских породица у фокус групи, пошто је одређени део испитаника истакао да је одустао од потраге за послом јер услед разноврсних препрека не користе формалне државне аранжмане за бригу о деци, а не могу да се ослоне ни на подршку у окружењу. Скорије истраживање које је обухватило и анализу неформалне подршке једнородитељским породицама у Србији дошло је до налаза да је неформална подршка овим породицама заступљена, да

се добија од различитих извора и да је различите врсте (Пантелић, 2019). Међутим, упркос идентификованом постојању неформалне подршке за ове типове породица у Србији, специфичност нашег истраживања је у посебно рањивом социјалном контексту коме припадају корисници НСП-а у односу на општу популацију једнородитељских породица која је била предмет поменутог истраживања. Међутим, друго истраживање које поставља у фокус везу између социо-економског статуса домаћинства и неформалне подршке, говори у прилог тези да је нижи ниво неформалне подршке повезан са незапосленошћу родитеља, било да активно траже посао или не, или припадањем домаћинствима са нижим приходима (Ciabattari, 2007).

7.4.1.2. Легислативни оквир имплементације програма подршке минималном приходу – дизајн програма

Налази истраживања истакли су слабости и предности актуелног дизајна програма подршке минималном приходу у Републици Србији у неколико доленаведених аспеката. Начелно, у теоријском делу рада утврђено је да се систем државне подршке сиромашној и социјално искљученој популацији обликује и на националном и на локалном нивоу, што постојећи дизајн сврстава у групу држава које одликује „микс оквира у транзицији једног у други“ (Kazerooni, 2010) који је карактеристичан за државе Централне и Источне Европе. Ова подељена надлежност одликује се у аутономности локалног нивоа да дизајнира права за која постоје законске претпоставке у националном законодавству, са могућношћу развијања додатних локалних програма подршке, заједно са осталим локалним актерима. Аутори су према дизајну програма сврстали Републику Србију у групу држава коју одликује „једноставност и некатегоријалност програма“ (Frazer, Marlier, 2016), са чиме се не можемо сложити. Анализа програма подршке у теоријском делу истраживања показала је да у нашој земљи заиста постоје национални програми који су намењени општој популацији сиромашних и социјално искључених (НСП, права из домена енергетике, здравства и тржишта рада за породице са ниским приходима), док су такви програми на локалном нивоу (ЈП и БО). Међутим, заступљени су и категоријални програми само за специфичне типове домаћинства, посебно домаћинства са децом (на националном нивоу ДД, а на локалном нивоу Града Београда разноврсна права за различите узрасне категорије деце из породица корисника НСП), са тим да се категоријалност програма повећава преласком на локални ниво дизајнирања, где се уводе и категорије повезаности лошег материјалног положаја са заступљеношћу особа са инвалидитетом у домаћинству, смрћу члана породице, стамбеном угроженошћу услед различитих фактора. Стога можемо закључити да постоји неколико основних програма, као и низ категоријалних програма који имају за циљ да пруже подршку подгрупама у популацији сиромашних и социјално искључених. У интервјуима са представницима јавног сектора у овом раду заправо је у одговорима превладао позитиван став о овако дизајнираној мрежи подршке, док је као потенцијални проблем од стране стручних радника у ЦСР и корисника НСП истакнуто непостојање аутоматског повезивања свих расположивих додатних накнада и услуга за кориснике НСП. У овом делу истраживања установљено је и да недостају програми са нивоа општина за подршку сиромашној и социјалној популацији, тренутни програми су претежно дизајнирани да одговоре на потребе подршке породици са децом у оквиру опште популације.

Адекватност. Анализирајући карактеристике актуелног дизајна подршке минималном приходу, најпре је утврђена ниска адекватност новчаних накнада. Одређивање износа новчаних накнада из програма подршке у Републици Србији није засновано на јасним индикаторима, већ на успостављању арбитрарно одређеног износа код права на НСП и ДД, као и арбитрарним елементима у процени додељеног износа приликом остваривања права на ЈП од стране општина и локалне самоуправе, као и арбитрарног додељивања износа за ИЈНП. Наши налази не изненађују, посебно што истраживања у Европској унији показују да су у само две државе чланице износи адекватни (Кипар и Холандија), које имају јасне механизме за одређивање и ревизију нивоа накнада (Frazer, Marlier, 2016). У Србији су различити аутори анализирали адекватност НСП-а из различитих перспектива. Поредећи са минималном потрошачком корпом (Stokić Pejin, Bajec, 2016), минималном зарадом (Перишић, 2016; Матковић, 2014), као и са праговима апсолутног и релативног сиромаштва (Влада Републике Србије, 2018), аутори су сагласни око неадекватности износа НСП-а. До истих података смо дошли и у нашем теоријском делу истраживања анализирајући последње доступне податке. Дизајн програма, односно одређивања износа НСП је такав да скоро ниједан тип домаћинства не може достићи ниво минималне зараде (осим домаћинстава са оба родитеља и четворо деце (Влада Републике Србије, 2018)), као и што ниједан тип домаћинства не достиже праг апсолутног и релативног сиромаштва уколико домаћинство искључиво користи НСП. Анализа докумената у нашем истраживању је показала да домаћинства са децом, која могу користити и ДД, и поред коришћења обе накнаде не постижу прагове апсолутног и релативног сиромаштва, док су породице са више деце додатно удаљене од ових прагова. С тим у вези, поред повећања износа основног програма подршке сиромашнима – НСП, може се закључити и да пондерисање деце као чланова домаћинства треба да буде измењено, поготово у правцу уважавања узраста деце. Ставови стручних радника ЦСР и запослених у општини о државним програмима подршке сиромашном становништву у емпиријском делу нашег истраживања истичу у први план низак износ НСП. Стручни радници ЦСР упућују критике и на неваријабилност износа у односу на различите животне околности корисника, изузев једнородитељских породица, док корисници НСП у упитнику (90%) и у фокус групи указују на недовољан износ НСП-а, као и да га најпре потроше на храну и комуналне рачуне. Резултати нашег истраживања су у складу са резултатима истраживања са корисницима социјалне помоћи у Хрватској, „оскудица у прехрани“ и немогућност плаћања рачуна су последица ниског износа помоћи коју добијају (Družić Ljubotina *et al*, 2017).

Анализирајући право на ЈП у теоријском делу рада, у овом истраживању смо установили да се ова накнада дизајнира, спроводи и финансира на локалном нивоу, што има за последицу различит дизајн у зависности од локалне самоуправе, и то различите: услове подобности за приступ правима (са већим или мањим степеном дискреционог одлучивања о захтеву); начине одређивања и ревизије висине износа накнаде; ограничење броја коришћења; обавезе корисника повезане са остваривањем овог права. Сличан је случај и са регресирањем трошкова боравка у предшколској установи, такође локалним правом, за које корисник мора самостално поднети захтев, што значи да не постоји аутоматско повезивање са статусом корисника НСП. У емпиријском делу истраживања од стране испитаника из општина било је указано на неопходност децентрализације финансирања новчаних накнада до нивоа општина, док су стручни радници ЦСР у већини оценили подршку на локалном нивоу као селективну и

недовољну. Корисници НСП-а који су учествовали у фокус групи такође истичу ниске износе ЈП и арбитрарно одређивање ових износа.

Обухватност и коришћење. Теоријски део нашег истраживања обухватио је анализу обухватности популације у ризику од сиромаштва и социјалног искључивања у Републици Србији програмима подршке, у првом реду програмом НСП-а и програмом дечијих додатака. Изведен је закључак да је обухват ове популације непотпун у односу на линије апсолутног и релативног сиромаштва. Разлог за ограничену обухватност посматране популације је дизајн ових програма, односно намера законодавца да постављеним приходним и/или имовинским цензусом „покрије“ само најсиромашнију популацију сиромашних, као и да додатним условима подобности „сузи“ број потенцијалних корисника који могу да поднесу захтев. Са друге стране, одређени услови подобности перципирани су као „трошак“ за потенцијалног корисника, у административном и/или друштвено-психолошком смислу, односно као препреке које доводе до неискоришћености програма подршке.

У емпиријском делу нашег истраживања испитали смо на који начин услови за приступ програмима подршке минималном приходу утичу на коришћење програма подршке у Републици Србији. Запослени у општинама у Београду су оценили да су процедуре за остваривање права компликоване. Код поношења захтева за НСП стручне раднице у ЦСР су истакле неколико елемената дизајна права на НСП због којих корисници одустају од подношења захтева: подношење тужбе за издржавање и стављање имовине под хипотеку. Истакнути су и проблеми око претходне неинформисаности потенцијалних корисника у вези наслеђивања имовине и то да нису свесни тога да не смеју да се одрекну наслеђа, нити да потпишу уговор о доживотном издржавању, што их дисквалификује привремено или трајно из приступа НСП-у и систему социјалне заштите. Компликоване процедуре од стране стручних радница оцењене су још и за субвенције за комуналне услуге на локалном нивоу пошто да би остварили ова права корисници морају да испуне вишеструке захтеве који се тичу измиривања претходних обавеза и поседовања уредне документације (о власништву стана или уговора о закупу стана). Са друге стране, корисници НСП-а коју су одговорили на упитник, као и учесници фокус групе су указали на проблем прикупљања многобројне документације, уз ограничену подршку коју добијају од стране стручних радника у ЦСР. Учесници фокус групе су указали на два елемента дизајна права на НСП која су посебно проблематична: захтев за тужбом за издржавање усмерен према њиховим родитељима и тромесечна пауза у току године у коришћењу права на НСП. Са друге стране, за права која се имплементирају на локалном нивоу у новцу и натури истакли су да је постојећи дизајн ових права оставио доста простора дискреционом одлучивању о овим правима и њиховом додељивању. Поред тога, у области социјалних услуга тј. код услуге социјалног становања негативно су оцењени компликован систем аплицирања и строги критеријуми, упоредо са наметнутим обавезама према кориснику након остваривања права.

С обзиром на то да су у претходним истраживањима коришћења програма анализирана претежно два основна програма подршке – НСП и ДД, наше квантитативно истраживање је дошло до података о коришћењу и разлозима неискоришћености и других програма усмерених ка превладавању више димензија социјалног искључивања.

Наше истраживање је показало да су у највећем обиму искоришћене новчане накнаде (ДД и ЈП), док постоји високи степен неискоришћености услуга социјалне заштите. Најчешћи разлози за неискоришћавање других доступних права за кориснике НСП у Републици Србији могу се сврстати у три групе: непрепознавање потребе за овим правима од стране корисника; изостанак информације о постојању права; непознавање начина на који корисник може да поднесе захтев. Недовољна информисаност о правима и одбијање коришћења права препознати су као водећи разлози и у иностраним истраживањима, те 68% особа у Француској не користи право на социјалну помоћ из разлога мањка информација, а 42% особа је као разлог препознало то да може да се снађе и без ове помоћи (Eurofound, 2015). И истраживања компликованости дизајниране подршке као потенцијалне препреке у искоришћавању програма подршке минималном приходу говоре у прилог нашим налазима. У Холандији корисници сматрају да су процедуре компликоване, те скоро половина (47%) оцењује да је процедура подношења захтева компликована, док сличан удео испитаника сматра да прописана процедура захтева прикупљање значајног броја личних података које они не желе да дају или невољно дају социјалним службама (Wildeboer Schut, Hoff, 2007). Резултати нашег истраживања указују на то да корисници НСП-а оцењују у 60% процедуру приступа овом праву компликованом у различитој мери (делимично или потпуно), док компликованост процедуре као разлог неискоришћености додатних права у преко 50% одговора везују за два права у области подршке становању, као и за права усмерена подршци породицама са децом у предшколском узрасту.

Повезаност са инклузивним тржиштима рада. У теоријском делу истраживања утврђено је да налази претходних истраживања о подршци корисницима НСП-а говоре у прилог слабе повезаности финансијских програма подршке сиромашнима са програмима активне политике тржишта рада (World Bank, 2011). Повезивање програма и мера активне политике тржишта рада са корисничким статусом права на НСП релативно је скоријег датума, те правни оквир за ову активацију није постојао све до 2014. године до када су корисници могли користити без преференцијалног приступа програме активне политике тржишта рада намењене целокупној популацији незапослених. У протеклом периоду извојила су се два основна проблема у дизајну ових програма активације, први се односио на њихове ограничене домете у смислу краткотрајне активације која не унапређује компетенције корисника на тржишту рада, док је други проблем везан за недостатак таргетиране подршке разноврсним популацијама у оквиру незапосленог становништва. Исходи су били такви да је веома мали број корисника НСП-а користио мере активне политике тржишта рада које су чак биле искључиво према њима усмерене.

Емпиријски део истраживања је показао да се „Уредба о мерама социјалне укључености корисника“, као једини легислативни оквир који је директно усмерен према активацији корисника НСП, не користи. У квантитативном делу нашег истраживања закључено је да ниједан корисник НСП-а није био укључен у мере активације у оквиру поменуте Уредбе, док је само 6,3% корисника користило право на мере активације преко НСЗ (од чега само један корисник сматра да је мера била корисна), а ниједан корисник није користио услугу социјалног предузетништва у Граду Београду. Доносиоци одлука на локалном нивоу у интервјуима су истакли да постоји потреба за реформом дизајна програма подршке за кориснике НСП-а у погледу оснаживања приступа активације, док су се предлози односили на креирање програма

запошљавања за специфичне категорије корисника НСП (млади, Роми, незапослени у старијој радној доби, незапослене жене у старијој радној доби). Стручне раднице у ЦСР су навеле изазов ограничене сарадње са НЗЗ као основни разлог нефункционисања активације, као и што је исказана потреба за поновним увођењем концепта активације у систем социјалне заштите који би требало да буде обавеза корисника. Претходна истраживања условљавајуће праксе обавезног учешћа у мерама активације током коришћења социјалне помоћи су у Шведској показала да је ова пракса ефективна само за младе, као и да повећава вероватноћу да ће корисници одустати од социјалне помоћи због овог условљавања (Dahlberg, Johansson, Mörk, 2009). Са друге стране, корисници НСП-а у нашем истраживању су покушавали да нађу посао, али су често и одустајали од тражења посла, те условљавање може бити корисно као подстицај у активнијем тражењу запослења, како је показало истраживање са 1 071 корисником социјалне помоћи у Аустрији (Leibetseder, 2015). У вези потенцијалних измена дизајна у делу условљавања и поновног оживљавања санкција за неиспуњавање обавезе активације корисника у нашем контексту, важно је истаћи и то да у системима у којима је дискрециона моћ стручног радника велика у оцени „неспремности за рад“ долази до великих варијација у имплементацији програма подршке, што је показала анализа 582 одлуке о санкцијама социјалних радника након одбијања посла од стране корисника у Белгији (De Wilde, Marchal, 2018).

Корисници у фокус групама у нашем истраживању су истакли да им није нуђена обука, преквалификација или други вид активације, али да желе да учествују у мерама активне политике запошљавања која ће им дати практична знања и обучити за конкретно занимање за којим постоји потреба на тржишту рада, с обзиром на то да је већина корисника са ниским степеном образовања или без образовања. Студија у Норвешкој о ефективности програма активације за кориснике социјалне помоћи је утврдила да су најнеефективнији програми они који комбинују мере унапређења квалификација и субвенционирања запошљавања и да је установљено да су корисници средњорочно и дугорочно после ових мера остварили економску самосталност, док се најслабији или никакви ефекти не постижу привременим мерама запошљавања, чак и када се комбинују са евентуалним унапређивањем квалификација корисника (Lorentzen, Dahl, 2005). У нашем друштвеном контексту, претходни налази о слабој ефективности програма активације, односно дугорочној незапослености и сиромаштву, могу се управо повезати са доминантним коришћењем ниско ефективних програма као што су јавни радови за кориснике НСП. Са тим у вези, корисницима се нуде програми усмерени ка краткорочном остваривању прихода, при чему треба истаћи да су корисници НСП у фокус групи истакли деперсонализован приступ службеника у НЗЗ према корисницима, што је установљено и у истраживању у Норвешкој где стручњаци најчешће дискреционо предлажу мере које се не заснивају на потребама и способностима сваког индивидуалног корисника (Solvang, 2017).

Ефективност. Ефективност програма смо у теоријском делу анализе разматрали кроз индикаторе ефективности социјалних трансфера, јаза сиромаштва и дуготрајности сиромаштва. У Републици Србији социјални трансфери су у распону између 20% и 30% смањивали стопу апсолутног сиромаштва у последњих десет година (Младеновић, 2017), док су упркос овом резултату релативно сиромаштво смањивали за 18,7%, односно упола мање у поређењу са просеком у Европској унији (Eurostat, 2019a). Резултати за национални контекст су у складу са резултатима на европском нивоу, где

је оцењено да је ефективност социјалних трансфера у смањењу сиромаштва само половична и код држава са најбољом ефективношћу (Eurostat, 2019a), док су показатељи јаза и дуготрајности сиромаштва стагнирали или бележили неповољније вредности последњих година (Social Protection Committee, 2017).

Резултати нашег емпиријског истраживања показали су да је 83,8% корисника који су попуњавали упитник раније користило право на НСП, док су код учесника фокус групе седморо од деветоро стари корисници НСП-а у распону од 2 до 11 година коришћења овог права. Вишегодишње коришћење права на НСП детектовано је и у националним статистичким извештајима, те је највећи проценат у популацији корисника НСП (66%) користио ово право између пет до десет година (Републички завод за социјалну заштиту, 2017). Међутим, чак и у скандинавским државама забележен је проценат од 42% особа које дуготрајно користе социјалну помоћ, премда је дуготрајност коришћења уже схваћена као ослањање на приходе од ове помоћи у више од 6 месеци у последњих годину дана, док исто истраживање наводи бројна истраживања које повезују дуготрајно коришћење помоћи са низом здравствених проблема и изложености психичком стресу (Løyland *et al*, 2010). Такође, поред наведених проблема који су повезани са дуготрајним коришћењем програма подршке, студија са 284 корисника у Сједињеним Америчким Државама је утврдила и депресију, насиље у породици, као и смањену способност за рад услед нарушеног здравља (Taylor, Smith Barusch, 2004). И у нашем истраживању је забележено да око четвртине корисника НСП користи друге услуге или мере породично-правне заштите у оквиру ЦСР, што може указати на то са којим се повезаним проблемима корисници суочавају. Резултати су показали да је насиље у породици најчешће заступљено (37%), као и што постоји скуп услуга и мера које су предузимане од стране ЦСР које указују да су ово породице са честим поремећајима у породичним односима који неретко резултирају разводом брака. Да је дуготрајно коришћење подршке повезано и са већим ризиком од изложености породичном насиљу показује и студија у САД-у, преко две-трећине од 280 испитаних жена које су користиле право дуже од три године било је изложено различитим врстама насиља у детињству, док је у одраслој доби 81% изложен физичком насиљу у партнерским односима (Derr, Taylor, 2004).

Наше истраживање је обухватило и самоперцепцију положаја корисника НСП у фокус групи, где су испитаници истакли да се током коришћења овог права осећају лоше и да не виде будућност изван коришћења права на НСП, а као главни разлог за то наводе различите баријере у приступу тржишту рада, као и то да су незадовољни подршком за излазак из сиромаштва коју би требале да им пруже институције. Смањено самопоштовање код дуготрајног коришћења програма подршке и утицај који има на поновно укључивање на тржиште рада истраживано је у Норвешкој са 451 испитаником, при чему је закључак да управо смањен социјални капитал за кориснике у овом периоду значајно утиче на њихову перцепцију квалитета живота, личног благостања и самопоштовања (Wahl, Bergland, Løyland, 2010). Ово можемо да доведемо у везу са већ навођеним непостојањем неформалне подршке за кориснике НСП-а у нашем друштву и са ограниченом подршком државног сектора у јачању њиховог положаја. Наше истраживање је детектовало изузетну потребу за подршком у области менталног здравља за кориснике НСП, скоро половина корисника у фокус групи је истакла да би им таква подршка много значила, да им је често била потребна али је нису добили. И једна стручна радница у ЦСР у интервјуу наводи да је ово изазов који

није у довољној мери препознат за ову групу корисника, поготово за оне који су вишегодишњи корисници НСП-а, као и да најчешће упућује у друге институције када препозна овај ризик. Истраживање у Шведској на ову тему, у којем се наводи да око трећине корисника користи социјалну помоћ више од годину дана, долази до резултата да се корисници углавном боре са вишеструким препрекама које се акумулирају током трајања права, али да посебно изостаје персонализована подршка професионалаца у социјалним службама око проблема менталног здравља, док фрагментираност дизајниране подршке додатно отежава излазак из сиромаштва (Marttila *et al*, 2013).

Неефективност подршке корисницима НСП-а у нашој држави одсликава се у још два налаза нашег истраживања. Прво, забележен је изостанак приступа социјалног укључивања у формулисању и спровођењу мера и програма социјалне политике. Квантитативни део истраживања је показао да ни са једним корисником није склопљен споразум о мерама активације на тржиште рада, упркос томе што легислативна основа за спровођење ове мере социјалног укључивања постоји. Овај део истраживања је показао да велики број корисника НСП живи у неадекватним стамбеним условима или је у статусу подстанара, с обзиром на најчешће навођени разлог некоришћења субвенција за струју и комуналне услуге. Учесници у фокус групи су потом истакли да су им незадовољене стамбене и здравствене потребе, укључујући додатну финансијску подршку за плаћање лекова и лечење и подршку у виду саветодавног рада у области менталног здравља. Студија образаца коришћења права на социјалну помоћ у Шведској показује да могућност за излазак из сиромаштва опада када се достигне период од 12 месеци коришћења, као и да особе изложене вишеструким ризицима имају нижу вероватноћу да напусте систем државне помоћи у коме бивају „заглављене“ (Bäckman, Bergmark, 2011). Друго, сви учесници фокус групе у нашем истраживању су се сложили о постојању „зачараног круга сиромаштва“, исказујући посебну забринутост за будућност њихове деце, коју виде негативно јер им не могу обезбедити предуслов квалитетног и вишег образовања за евентуални излазак из сиромаштва у будућности. Истраживање у Хрватској са сиромашним породицама са децом детектује изузетно велику забринутост родитеља за децу у контексту живота у условима сиромаштва, они сматрају да би најзначајнија подршка за њихову децу била већа државна подршка у образовању деце (Družić Ljubotina *et al*, 2017).

7.4.2. Администрирање програма као фактор утицаја на ефекте програма подршке минималном приходу у Републици Србији

Поред размотреног вредносног и легислативног оквира у коме се пружа подршка сиромашнима и социјално искљученима, значајан предуслов за ефективно спровођење програма подршке овој популацији је институционални оквир, односно пракса функционисања институција у систему и њихова умреженост.

Организација и пракса рада са сиромашним корисницима у социјалним службама. Административну праксу у раду са сиромашним корисницима најпре сагледавамо кроз кадровске и стручне капацитете у локалним службама. Ранија истраживања оптерећености стручних радника у ЦСР долазе до налаза да је један радник задужен у просеку за 250 корисника (World Bank, 2013), што је забележено и у нашем

истраживању. Из интервјуа са стручним радницима у ЦСР прикупљени су подаци који показују да су стручни радници различито оптерећени у различитим одељењима ГЦСР, са високим степеном оптерећења, сличним као у налазима студије Светске банке. Истраживање које је имало у фокусу утврђивање структуре запослених у ЦСР и потребе за професијом социјалних радника на тржишту рада у Србији такође је утврдило мањак запослених, при чему је закључено да постоји мањак највише социјалних радника, поготово у контексту повећања броја корисника и развоја услуга социјалне заштите (Џамоња Игњатовић, Жегарац, 2015). Све стручне раднице у ЦСР у нашем истраживању су казале да мањак запослених негативно утиче на квалитет рада са корисницима и ефикасност спровођења поступка. Истраживања су показала да се приликом увођења нових начина документовања рада, као што је то случај од реформе система социјалне заштите у Србији, појављује све више критика од стране стручних радника у ЦСР у вези бирократизације процеса рада. Једно такво истраживање у Србији бележи ставове социјалних радника да велики обим документовања рада доводи до смањивања времена за непосредан рад са корисником (Михајловић Бабић *et al*, 2019). Интервјуи са социјалним радницима у Аустралији су показали да од увођења ових измена у администрирању професионалног рада у њиховом систему, социјални радници осећају тензију између професионалне и бирократске одговорности која се најчешће разрешава у корист друге (Burton, 2009). Савремену административну праксу у социјалним службама социјални радници у Уједињеном Краљевству сматрају ограничавајућом, праксом која одступа од циљева и сврхе социјалног рада како их социјални радници виде из ранијег, традиционалнијег приступа раду са корисницима (Gibson, 2017). Домаћи аутори указују да „социјални радници готово универзално испољавају амбиваленцију према вођењу документације“, али да она има значајне функције у областима: „процене и планирања; пружања услуга; континуитета и координације услуга; супервизије; евалуације услуга и програма; одговорности према клијентима“ и другим актерима (Жегарац, Бургунд, 2014: 251-253).

Подаци о кадровским и стручним капацитетима на локалном нивоу су прикупљени и преко упитника намењених општинама у Граду Београду. У одељењима за друштвене делатности при општинама разноврсан је број и професионална структура запослених, при чему је најчешћи случај да је ангажован мали број особа у овим одељењима и да се они баве искључиво административним пословима у надлежности општине. Исход је изостанак програма за подршку искључиво сиромашној и социјално искљученој популацији, те су присутне само одлуке на локалном нивоу о прерасподели средстава за подршку одређеним сегментима опште популације или за ванредне околности на локалном нивоу, при чему ограничене активности подршке сиромашној популацији испитаници доводе у везу са ограниченим надлежностима општине. Упркос постојању запослених из области друштвено-хуманистичких наука, низак је удео социјалних радника који су заступљени у само једној општини. До истих података је дошло и раније истраживање у коме је на основу добијених података из 63 локалне самоуправе у Србији утврђено да у више од половине не постоји стратешки план социјалне заштите, док запослене у одељењима друштвених делатности чине у највећем броју правници и економисти, са веома ниском заступљеношћу осталих струка у професионалној структури запослених (Џамоња Игњатовић, Жегарац, 2015).

Други сегмент административне праксе у раду са сиромашним корисницима сагледавамо кроз професионални и стручни ангажман запослених у социјалним

службама. Обрађени резултати прикупљени протоколом из досијеа корисника указују на слабу ангажованост стручних радника у ЦСР у правцу покретања поступка за остваривање права на НСП, те је само 3,8% поступака покренуто по службеној дужности, док је исти низак проценат од 5% забележен у искључивом ангажману стручног радника у прикупљању документације. Шестина досијеа корисника није садржала решење о остваривању права на НСП, док је са друге стране комплетност документације уз захтев за НСП у досијеу корисника била висока (95%). Професионални ангажман стручних радника је био изузетно ограничен, ослањајући се на податке из досијеа, пошто нису забележене активностима стручног радника које унапређују социјално укључивање корисника ни у једној области. На основу ових података у нашем истраживању може се закључити да су стручни радници у ЦСР фокусирани на задовољавање административних захтева процеса и да постоји слаб *out-reach* у локалној заједници. Слабо ангажовање стручних радника евидентно је и из перспективе корисника, пошто су резултати из упитника за кориснике указали на то да је само петина корисника сазнала за НСП од ЦСР, као и да је само трећини корисника који су исказали тешкоће приликом подношења захтева стручни радник пружио подршку. Предлагање додатних права из програма подршке минималном приходу од стране стручних радника у потпуности се сводило на права из материјалне подршке у врло различитом проценту за различита права, што указује на нестандардизовану праксу информисања корисника, арбитрарно и ситуационо одређивање која ће права бити предложена. Позитиван налаз је тај да су за скоро сва права која су предложена стручни радници пружили административну подршку у њиховом остваривању. Ово је у складу са тиме што су стручни радници у ЦСР истакли да као најзначајнију активност у оквиру Канцеларије за материјална давања виде остваривање права на материјалну подршку. Један део нашег истраживања се односио и на то да ли се процењују потребе и ризици корисника НСП и деце из сиромашних породица, установљено је да не постоји униформна пракса. Резултати ранијег истраживања у одељењима ГСЦР у потпуности се поклапају са нашим резултатима, процена потреба и ризика за децу се половично примењује, а они стручни радници који је примењују се највише ослањају на теренску посету породици (Биљић, 2018). Ово може бити проблематично са аспекта тога да је теренска посета слабо заступљена у пракси, у нашем истраживању је установљено да је посећено само око 60% породица.

Упркос томе што су запослени у општинама у нашем истраживању казали да на различите начине пружају информације грађанима о додатним правима која обезбеђује општина, низак степен искоришћености ових права, судећи по налазима из упитника за кориснике и изјавама учесника фокус групе, говоре у прилог томе да ни запослени у општинама немају контакта са локалном заједницом како би пренели информације сиромашнима на терену. Начелна „свест“ о програмима представља основни предуслов за укључивање сиромашних у систем државне подршке. Синтезирујући налазе 82 студије о коришћењу програма подршке у државама ОЕЦД-а, аутори су креирали индекс преваленције фактора који утичу на коришћење, где је заправо највећи проценат (65%) забележен код разлога повезаних са постојањем основног знања о програму, односно свести о постојању, сврси и условима програма (Daigneault *et al*, 2012). У нашем истраживању забележено је да начелну свесност о постојању програма подршке корисници добијају изван државних институција, с обзиром на то да је скоро 70% корисника добило ову информацију од пријатеља или родбине.

Корисници у фокус групи су указали на то да постоји проблем у комуникацији са запосленима у јавним службама, наводећи да запослени нерадо дају информације и подршку у прикупљању многобројне документације, да шаљу потенцијалне кориснике од службе до службе. Истраживања показују да када потенцијални корисници нису сигурни да испуњавају услове, а процедуре су компликоване и захтевају доста „преговарања“ са представницима институција, долази до одустанка од подношења захтева (Bunt *et al*, 2006). Административна процедура од стране наших корисника НСП је у већини оцењена као компликована (37,5% потпуно, а 22,5% делимично), док истраживање у Француској бележи да сваки пети потенцијални корисник социјалне помоћи сматра да је процедура компликована (Eurofound, 2015). С обзиром на велику разлику у оцени комплексности процедуре, позивамо се на закључке аутора из Уједињеног Краљевства који наводе да су системи комплекснији за мањинске националне групе (Barnard, Pettigrew, 2003), које чине значајан удео у броју корисника, поготово Роми, као и да је ова разлика повезана са веома ниским степеном образовања забележеним код наших корисника НСП у истраживању које могу да им умањују компетенције у наглашеном административном сетингу. У интернационалним оквирима, у државама ОЕЦД-а процењује се да су разлози за неискоришћеност програма повезани са администрирањем, односно трајањем и комплексношћу процедуре, присутни у више од половине случајева (56%) (Daigneault *et al*, 2012). Корисници у нашем истраживању су такође исказали примедбу на трајање процеса, посебно за НСП и ЈП, али нико није одустао од поношења захтева услед овог фактора. Разлог специфичности нашег националног контекста се може пронаћи у томе, ослањајући се на наводе корисника у нашем истраживању, што су им животни услови толико тешки да не могу да одустану од подношења захтева упркос препрекама.

У оквиру професионалног ангажмана и актуелне административне праксе у ЦСР, сагледавамо и процес доношења одлука. Подаци у нашем истраживању из досијеа корисника су показали да се одлука о остваривању права на НСП од стране стручних радника у ЦСР у 37,5% захтева доноси без изласка на терен, као што ни у једном случају нису примењене ни друге могућности којима располажу стручни радници – увиђај на лицу места и саслушање сведока. Дискреционо одлучивање у поступку за НСП стручне раднице везују за пропуштену зараду, које разноврсно превазилазе у професионалној пракси, ослањајући се на различите факторе у процени и обрачунау пропуштене зараде. Стога се оправдано може претпоставити да је пракса неуједначена, као што се показало да је оцена „неспремности за рад“ произвела неуједначене праксе деловања социјалних радника у Белгији (De Wilde, Marchal, 2018). Погрешна процена, зарачунавање високе пропуштене зараде и на тај начин одбијање захтева корисника, с обзиром на то да су они у радноспособној доби, има изузетно штетне импликације јер ускраћивањем права на НСП особа губи право на остала права повезана са статусом корисника НСП. Дискрециона пракса одлучивања забележена је и код одређених права која администрира општина, односно Град Београд. Стручни радници ЦСР и корисници НСП су изнели став да је одлучивање о правима на локалном нивоу дискреционо, посебно на нивоу општине, нарочито оних општина које имају веће надлежности за социјалне станове и које обезбеђују општинску једнократну помоћ. Из разговора са представницима општина, утврђено је да су прописи „лабави“, односно да нису детаљно прецизирани услови, критеријуми и износи помоћи, поготово за једнократне помоћи које се додељују у две општине. Претходно је наведена селективност у предлагању додатних права корисницима НСП. Налази из две студије (из 2004. и 2011. године) у Норвешкој о процесима доношења одлука практичара и

запослених у социјалним службама и службама за запошљавање указују на присутност дискреционог одлучивања од стране запослених на „првој линији фронта“. Аутори ових студија сматрају да је спајање задатака и интегрисаних услуга у циљу активације корисника допринело да се ова пракса не искорени, упркос тенденцији да се сви процеси бирократизују у циљу једнообразности поступања (Jessen, Tufte, 2014). Инкорпорирање приступа социјалног укључивања и развоја социјалних услуга изгледа су подстакли „неухватљивост“ рада са сиромашнима јер поступања нису ограничена строгим законским оквирима као што је често случај у остваривању права на новчане накнаде. Једно компаративно истраживање говори у прилог томе да је највећа селективност у коришћењу приступа активног укључивања забележена у системима који су фрагментирани, а да највеће ефекте има организациона димензија устројена у Шведској која укључује висока издвајања и децентрализован систем свеобухватне подршке сиромашнима (Heidenreich *et al*, 2014), што указује и на могућу слабу сарадњу институција у нашем националном контексту.

Сарадња ЦСР са локалним актерима. Резултати нашег истраживања показују слабу умреженост државних институција на подршци сиромашној и социјално искљученој популацији. Интервјуи са стручним радницама ЦСР показали су да је оним актерима са којима сарађују најчешће (општина, Црвени крст) сарадња ограничена претежно на достављање потврда о статусу корисника НСП. С тим у вези је и ограничена или никаква улога стручних радника у ЦСР у процесу доношења одлука о правима на локалном нивоу. Са школама и НЗС сарадња се такође у већини своди на прибављање потврда које су неопходне као прилог уз захтев за НСП, док је једини проактивни актер у правцу деловања ка ЦСР био Дом здравља који трећину стручних радница у нашем истраживању обавештава о примећеним особама у ризику приликом теренског рада. Занимљиво је да је степен задовољства сарадњом са колегама унутар ЦСР из других служби виши у односу на задовољство сарадњом са актерима у локалној заједници.

Наше истраживање је показало да стручни радници слабо упућују кориснике на друге услуге у локалној заједници, при чему се могу изложити два разлога за то. Најпре, додатна подршка на коју могу запослени у ЦСР усмерити кориснике НСП најчешће је недоступна или слабо развијена од стране државног и цивилног сектора. Стручни радници се суочавају са слабом понудом услуга социјалне заштите на локалном нивоу, док су оне које постоје на нивоу Града Београда најчешће територијално далеко од потенцијалних корисника. Истраживање из 2016. године је показало да постоји разлика у развијености и доступности услуга социјалне заштите међу општинама Града Београда, као и да се неразвијеност услуга уопште, а поготово дневних услуга и саветодавно-терапијских услуга, везује за тзв. „приградске општине“ (Милошевић, 2016). Са друге стране, у пракси не постоји сарадња између ЦСР и НЗС изван обезбеђивања потврда о статусу незапослености особа које аплицирају за НСП. Низак степен сарадње забележен је и у ранијем истраживању о активацији корисника НСП, подаци показују да је само 0,7% особа упућено из ЦСР у НЗС, а у обрнутом смеру упућивања проценат је износио 3,7%, док је проценат корисника НСП упућених на образовање износио 2,7% што је слабије и од изузетно ниског упућивања опште популације незапослених на образовање (4%)(Петровић, 2011). Истраживање са представницима ЦСР и НЗС о међусобној сарадњи је указало на потребу да се она развије, као и да је један од разлога и то што су им заједничке групе корисника са којима постижу негативне ефекте у запошљавању и напуштању система социјалне

заштите (Taylor, 2009). Ово истраживање је спроведено деценију раније, а налази нашег истраживања поново бележе потребу од стране стручних радника ЦСР за успостављањем сарадње првенствено са НСЗ јер је перципирају као најзначајнију службу са којом треба да сарађују у правцу социјалног укључивања корисника. На крају, и корисници у нашем истраживању су исказали незадовољство пруженом подршком као последицом изостанка сарадње ЦСР и НСЗ, али и појединачним ангажманом ових служби. Раније поменуто истраживање са 868 домаћинстава корисника НСП је установило да корисници нису задовољни подршком коју добијају од ЦСР и НСЗ и оцењују је претежно као осредњу (40%) или лошу/непостојећу (43%) (Петровић, 2011), што су ставови учесника у фокус групи и у нашем истраживању.

С обзиром на то да сарадња међу кључним актерима на локалном нивоу у пружању подршке сиромашној и социјално искљученој популацији није у дугорочној перспективи унапређена, долази се до закључка да покушаји за координирањем ових служби, на основу Уредбе из 2014. године, нису донели позитивне резултате. Истраживања показују да ни у Шведској овај приступ није инкорпориран, где је стратегија развоја сарадње подразумевала ојачавање координације између различитих нивоа јавних служби. Резултати су обесхрабрујући јер је само 20% локалних самоуправа формализовало смернице о сарадњи са ЦСР и службом за запошљавање, док је формализовање сарадње са државним агенцијама у још много мањој мери заступљено (Nelson, Fritzell, 2016). Стога све гласније постају иницијативе на европском нивоу за развијањем *one-stop shops* које треба да обједине све услуге и накнаде за кориснике, олакшају приступ свим правима корисницима и произведу позитивније ефекте деловања разноврсних програма подршке ка сиромашним и социјално искљученим грађанима.

7.4.3. Утицај индивидуалних фактора корисника на ефекте програма подршке минималном приходу у Републици Србији

Поред вредносних, легислативних и фактора администрирања програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији, одређени фактори на нивоу корисника могу деловати подстичуће или опонирајуће на ефективност имплементације програма подршке овој популацији. Ови фактори ће бити размотрени у контексту процењених користи и трошкова за кориснике приликом подношења захтева за остваривање права из програма подршке минималном приходу.

У квантитативном делу нашег истраживања са корисницима НСП-а *непосредно окружење корисника* је установљено као значајан фактор за свест о постојању права, а стручни радници у ЦСР и корисници НСП-а који су учествовали у фокус групи истакли су да је значајно и за размену информација око додатних права које корисници могу да остваре. Истраживање спроведено у Аустралији долази до истих закључака, наводећи размену информација личним контактима као главни разлог за позитивно деловање непосредног окружења у приступу програму (Mood, 2006). Наши корисници су вишегодишњи корисници система социјалне заштите и неретко потичу из породица које су користиле право на НСП те су у породичном и родбинском окружењу позната права која постоје дуги низ година у систему социјалне заштите. Са друге стране, у

нашем националном контексту корисници не могу рачунати на конкретнију подршку неформалног окружења осим размене информација, међутим ово није фактор од утицаја на ефективност државне подршке који узимамо у разматрање у овом истраживању.

Различита истраживања су утврдила да *етничка и културна припадност* и са њима повезане норме и баријере за корисника могу имати негативне последице на искоришћеност права. Утврђено је да је баријера за корисника из мањинских група језик, односно недовољно добро познавање службеног језика који се користи у социјалним службама (Moffatt, Mackintosh, 2006). Са друге стране, стручни радници у Словачкој истичу да је посебно угрожена ромска популација, као и бескућници који одбијају да се повинују нормама административног процеса (Eurofound, 2015). У Републици Србији, ромска популација је била у фокусу истраживања коришћења програма подршке сиромашнима, где је установљено да се поред интерно расељених лица, Роми суочавају са највећим проблемима у прикупљању документације услед мењања места боравка (Вуковић, 2009; World Bank, 2017). Са друге стране, у ромским домаћинствима забележен је већи степен коришћења права у односу на сиромашне из опште популације пошто свако друго домаћинство из ромских насеља користи НСП (РЗС, УНИЦЕФ, 2014). Ово можемо довести у везу са горенаведеним окружењем корисника које представља подстичући фактор за приступ правима услед мање стигме ако је уобичајено коришћење ових права у непосредној средини корисника и великог протока информација о правима међу родбином и суседима.

Компаративно истраживање утврдило је да се разлози повезани са социо-демографским карактеристикама потенцијалних корисника јављају у чак 44% случајева одустанка од коришћења права, док позитиван утицај има виши степен образовања са којим се повећавају шансе да особе дође до информација о програмима, разуме их и адекватно одговори на постављене захтеве у административном процесу (Daigneault, Jacob, Tereraho, 2012). *Образовање* је према томе битан предуслов за приступ информацијама и њихово разумевање. Претходно истраживање у нашој држави је утврдило висок степен утицаја образовања на информисаност о програмима подршке тако да мање образовани имају мање информација о програмима и више тешкоћа да одговоре на административне захтеве процеса (РЗС, УНИЦЕФ, 2014). У нашем истраживању је утврђена статистички значајна корелација између образовања и одговарања на административне захтеве попуњавања образаца за НСП, као и оцено компликованости целокупног поступка остваривања права на НСП. Корисници са најнижим степеном образовања „без школе“ су имали тешкоће у 80% приликом попуњавања образаца, да би проценти опадали како би се степен образовања повећавао све до 0% код оних са вишим и високим образовањем. Исти налаз је забележен и код оцено компликованости поступка од стране корисника НСП где је највиши проценат забележен код исте групе (66,7%) па потом опадао до 0% за високо образоване кориснике. *Узраст* корисника се диференцирао као још један значајан фактор који опредељује суочавање са тешкоћама у попуњавању образаца, као и приликом коришћења одређених права. Статистички значајна разлика је утврђена код коришћења права на бесплатан оброк где ово право најмање користи узрасна група између 55 и 65 година, као и код коришћења права на мере активације где ниједан корисник у групи до 25 година старости и у групи између 35 и 45 година старости није користио ниједну меру активације.

Разматрајући утицај типа домаћинства на коришћење програма подршке у иностраним студијама, утврђена је позитивна корелација између коришћења програма и присуства деце у домаћинству, што се повезује са разлогом да ова домаћинства узимају у обзир и благостање деце када врше процену да ли ће аплицирати за накнаде и услуге (Curtie, 2004). Радни статус учине на информисаност о праву на ДД на тај начин да су више стопе неискоришћености овог права забележене код домаћинстава која се баве пољопривредом у нашој држави (Матковић, Мијатовић, 2012). Квантитативни део нашег истраживања није показао значајније статистичке повезаности између типа домаћинства и статуса на тржишту рада са коришћењем програма подршке минималном приходу.

Негативни утицај на коришћење програма у контексту поделе *урбано/рурално подручје* на коме су настањени потенцијални корисници одсликава се у смањеном приступу становника руралних и удаљених области, односно утрошку времена и новца на путовање до социјалних служби у градским језгрима где се најчешће пружају програми подршке (Daigneault, Jacob, Tegeraho, 2012). Скорије истраживање у Швајцарској потврђује тезу да је коришћење програма подршке сиромашнима ниже у руралним срединама у односу на урбане, објашњавајући ову разлику последицом утицаја негативног става према коришћењу програма подршке произашлог из социјалних норми у руралним срединама (Hümbelin, 2019). Ово може представљати велики „социјални трошак“ за особе из руралних и мањих средина, што је утврђено и у нашем истраживању, поготово код коришћења права на НСП. Са друге стране, релација урбано/рурално доводи и до другачије врсте трошкова, организационих трошкова како би се приступило праву, пре свега територијалне удаљености служби где се право може остварити или користити услуга. Око 11% испитаника у Француској који се нису пријавили за социјалну помоћ указали су на време које треба потрошити (Eurofound, 2015). Место пребивалишта корисника у нашем истраживању показало се значајним фактором приликом коришћења права на БО на тај начин да 61,8% корисника НСП у градским срединама не користи ово право у поређењу са дупло мањим процентима који су утврђени у приградским насељима и сеоским насељима, што можемо довести у везу са постојањем стигме у урбаним деловима града у вези коришћења права на БО. Са друге стране, препознат је разлог отежног приступа овом праву у смислу територијалне удаљености, те 34% корисника НСП не користи право на БО из овог разлога, као и што је за још неколико права која се администрирају у институцијама и службама изван ЦСР препознат проблем територијалне удаљености.

Још једну карактеристику потенцијалних корисника треба истаћи на крају. У складу са Керовим „праговима“ који утичу на потражњу за накнадама и услугама (Kerr, 1983), посебно треба издвојити два „прага“ највиша у градацији – *лични осећај* да су ове накнаде и услуге деградирајуће и *перципирање стабилности неповољне ситуације* у којој се потенцијални корисници налазе. Тако је истраживање у Француској утврдило да је одустанак од социјалне помоћи повезан са следећим разлозима: одбијањем да користе право из принципа (27%); могу да се снађу без ње (42%); сматрају да ће се ситуација променити (10%) (Eurofound, 2015). И у Холандији испитаници наводе сличне разлоге, 38% би имало лични осећај просјачења, а 33% би почело да се осећа заиста сиромашним (Wildeboer Schut, Hoff, 2007). Стога, можемо закључити да они који

не посматрају себе као корисника најчешће и неће поднети захтев. Око петине корисника НСП-а у нашем истраживању не перципира себе као корисника одређених права, те се одбијање коришћења највише везује за услугу саветовалишта код више од 50% испитаника, а око петине испитаника навело је овај разлог некоришћења за право на мере активације и права за подршку деци корисника НСП у предшколским установама. У нашем истраживању одбијање коришћења права због тога што коришћење оцењују деградирајућим присутно је код права на бесплатан оброк, док су учесници фокус групе истакли да њихов положај виде као дуготрајан и из тог разлога аплицирају за сва остала права за које имају информацију без обзира на препреке. Од увођења појма „ефекат окидача“ (*triggering effect*) (Van Oorschot, 1996) деведесетих година прошлог века, разматран је и утицај личних изненадних догађаја на динамику коришћења програма подршке. Са становишта тога да „окидачи“, као што су изненаданостанак без посла, болест и друго, „ремете постојећу равнотежу између трошкова и користи“ (Van Mechelen, Janssens, 2017), можемо пронаћи аргумент због чега корисници у нашем истраживању не одустају од поношења захтева за програме финансијске подршке, упркос високим трошковима.

7.4.4. Ограничења истраживања

Премда је истраживање у оквиру ове докторске дисертације обухватило мапирање програма подршке минималном приходу у Републици Србији, анализу њиховог функционисања и ефекте, као и детектовало препреке у имплементацији истих, добијени резултати не могу у потпуности одсликати комплексан систем подршке услед неколико потенцијалних ограничења ове студије. Први сет ограничења односи се на узорак и његове карактеристике, док се други односи на непотпуну обухваћеност истраживаних појава (одсуство свих перспектива у систему социјалне заштите са једне стране и дубље истраживање свих области социјалног искључивања са друге стране).

Најпре, проблем узорка у овом истраживању може се представити тројако: са аспекта броја особа у узорку, са аспекта територијалне одређености узорка; са аспекта карактеристика узорка. Последњи податак о броју пунолетних радноспособних корисника је из 2016. године, када је овај број износио 123 180 корисника НСП-а (Републички завод за социјалну заштиту, 2017). У квалитативном делу овог истраживања је било укључено 80 корисника НСП-а, њихових досијеа и упитника, што процентуално чини изузетно мали удео у укупној популацији корисника НСП. Са друге стране, низак број корисника био је исход више препрека у истраживању. Прво, процес организације истраживања у ЦСР се заснивао на доброј вољи стручних радника за пружањем подршке истраживању и доброј вољи корисника да уз дату сагласност учествују у истраживању. Друга препрека је дуготрајност процеса спровођења интервјуа са сваким корисником понаособ како би заједно са истраживачем био попуњен упитник, с обзиром на то да је одређен број корисника био неписмен или није најбоље разумео питања у упитнику, поготово називе и садржину права из програма подршке минималном приходу. Упркос томе, низак удео корисника у истраживању у односу на укупну корисничку популацију НСП-а компензован је квалитативном методом фокус групе како би се добили дубљи увиди у предмет истраживања. Без обзира на то, постоји потреба за свеобухватнијим националним истраживањем предмета истраживања, које би подразумевало ангажовање више истраживача са

пруженом институционалном подршком у спровођењу истраживања, како би истраживање било спроведено на репрезентативнијем узорку.

Са аспекта територијалне одређености узорка, потенцијални недостатак овог истраживања се односи на фокус истраживања на територију Града Београда. Поред тога што могу постојати значајна одступања у коришћењу национално формулисаних права из програма подршке минималном приходу у другим деловима наше државе, такође могу постојати велике варијације у разлозима неискоришћености, развијености и карактеристикама права за коју надлежност има локални ниво, као и степену подршке других локалних актера и сектора благостања у различитим локалним срединама. Стога аутор сматра да будућа истраживања треба да уваже регионалну перспективу у анализи разлика у дизајну, имплементацији и коришћењу права.

Са аспекта карактеристика узорка у истраживању, важно је напоменути да је структура узорка у нашем истраживању била производ случајне селекције корисника, с обзиром на то да не постоји информација о профилу корисника НСП (Влада Републике Србије, 2018). У том смислу, социо-економске карактеристике корисника у нашем истраживању не морају у потпуности одсликавати постојећу корисничку популацију. Стога је неопходно да се истражи профил корисника НСП на националном нивоу од стране ресорног министарства, како би се омогућила репрезентативност будућих истраживања и последично томе информације за анализу које мере социјалне политике је потребно предузети у складу са установљеним профилем корисника НСП у Републици Србији.

Други сет ограничења истраживања односи се на непотпуну обухваћеност истраживаних појава. Уважене су три перспективе у разматрању предмета истраживања (корисника, стручних радника ЦСР и доносилаца одлука у општинама) у циљу разматрања начина на који систем подршке сиромашној и социјално искљученој популацији у Србији функционише, док упркос томе потенцијално ограничење може представљати изостанак укључености доносилаца одлука на националном нивоу (представника ресорног министарства и сл), као и других релевантних актера на локалном нивоу (нпр. НСЗ, представници цивилног сектора). Са тим у вези је и друга димензија непотпуне обухваћености истраживаних појава, недовоља дубина у истраживању искључивања у области становања, здравства, тржишта рада и образовања. Препорука за будућа истраживања је да се свака област социјалног искључивања у Републици Србији истражи на начин да се детектују кључни доносиоци одлука за сваку област и кључни актери у имплементацији, како би се унутар подељених области социјалног искључивања установиле потребе за редизајнирањем постојећих и развојем додатних програма и мера социјалне политике.

VIII ДЕО: ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Последња светска економска криза из 2008. године реактуелизовала је потребу за реформом држава благостања на европском простору. Последице економске кризе указале су на поновну потребу да се обезбеђивање традиционалних социјалних ризика постави у средиште деловања националних социјалних политика, док је европски легислативни и вредносни оквир усмеравао оживљавање ових програма и мера социјалне политике. Сиромаштво и социјално искључивање перципирани су као ризик који захтева другачији одговор у измењеним економским, социјалним и демографским условима, те је стратегија на нивоу Европске уније подразумевала деловање у три правца са очекиваним синергијским ефектом: развој програма подршке минималном приходу, обезбеђивање квалитетних социјалних услуга и инклузију на тржиште рада (European Commission, 2008).

Пораст незапослености, сиромаштва и социјалног искључивања наметнуо је питање узрока смањених ефеката деловања система социјалне заштите држава у Европи у протеклој деценији. Најпре су анализе обухватале само финансијски аспект адекватности програма из система социјалне заштите (Nelson, 2010; Van Menchelen *et al*, 2011), док се последњих година ефективност ових програма настоји процењивати са аспекта приступа активне инклузије. Пошто су програми подршке сиромашној популацији посматрани као неодвојиви део Европског социјалног модела (Pestieau, 2006), односно дугорочно чине неодвојиви део социјалних политика држава у Европи, уврштавање савремених концепата (социјално укључивање, активна инклузија, социјално улагање) допринело је модификацији поимања обима и начина функционисања ових програма. Они данас подразумевају мрежу накнада и услуга намењених радноспособним појединцима у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања, односно обезбеђивања минималног животног стандарда (European Commission, 2015; Frazer, Marlier, 2016).

У складу са актуелним модернизовањем поимања циљева и садржине програма подршке минималном приходу у Европи, интересовање за разматрањем програма подршке у Републици Србији проистекло је из два основна питања: *На који начин функционишу програми подршке минималном приходу у нашој држави и са каквим ефектима?* Ова постављена питања су веома значајна за креирање и имплементацију социјалне политике из вишеструких разлога. Најпре, сиромаштво и социјално искључивање и са њима повезана незапосленост бележе континуирано више вредности у нашој држави у односу на скоро све европске државе (Eurostat, 2019c). Према томе, велики део популације у овим ризицима има потребу за укључивањем у систем државне подршке, као што је и велики број корисника система социјалне заштите управо из ове категорије корисника. Ово је посебно евидентно из податка да највећи део пунолетних корисника ЦСР чине материјално угрожене особе, 53,89% у 2018. години (Републички завод за социјалну заштиту, 2019). С тим у вези, поставља се питање какву подршку добијају они који су већ укључени у систем социјалне заштите, односно *да ли је у систем социјалне заштите у пракси инкорпориран концепт социјалног укључивања који је чинио окосницу дефинисања система социјалне заштите од реформе 2011. године?* Са друге стране, у нашој држави постоји и значајан

недостатак у научној литератури и евалуацији ефеката јавних политика у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања. Овај дефицит знања се посебно односи на феномен искључивања дела сиромашних и социјално искључених из приступа програмима подршке (*non take-up*), као и процену деловања свих појединачних програма подршке у свим карактеристикама програма, уз изостанак оцене њиховог интегралног деловања као целовите мреже подршке.

Комплексан систем подршке сиромашној и социјално искљученој популацији у националном контексту у овом истраживању настојали смо анализирати уважавајући више перспектива и неколико нивоа анализе његовог деловања, ефеката и препрека у имплементацији. Засновано на институционалном приступу, окосницу анализе чинила је анализа легислативног оквира и администрирања права, односно легислативних правила са једне стране и административних пракси спровођења ових правила које чине скуп неформалних правила деловања социјалних служби у систему социјалне заштите Републике Србије. Дакле, први ниво анализе, макро ниво, имао је у фокусу мапирање садржине програма подршке минималном приходу у Републици Србији и карактеристике дизајна програма, док је други ниво, мезо ниво, у средиште анализе поставио администрирање накнада и социјалних услуга од стране социјалних служби. Трећи ниво анализе, уважао је карактеристике корисника система социјалне заштите, односно корисника НСП као законски препознате популације којој треба пружити подршку у правцу социјалног укључивања. Циљеви за сваки ниво анализе су се тицали испитивања утицаја који сваки ниво има на ефективност деловања програма подршке минималном приходу у националном контексту, са посебним фокусом на факторе који доприносе коришћењу или неискоришћености доступних накнада и социјалних услуга за ову популацију. Уважавајући перспективу доносилаца одлука на локалном нивоу, стручних радника у ЦСР и корисника НСП у емпиријском делу истраживања, као и перспективу аутора истраживања у теоријском делу рада, закључци на овом месту могу да се структурирају око постављених истраживачких питања на почетку овог истраживачког рада.

Одговор на прво истраживачко питање - *Каква је садржина и како се имплементира програм подршке минималном приходу у Републици Србији?*, заснован је на анализи садржаја докумената, како би се у односу на постављену дефиницију програма подршке минималном приходу у овом раду извршило систематизовање доступне подршке јавног сектора сиромашној и социјално искљученој популацији у нашој држави, на студији случаја Града Београда. Разматрајући садржину програма подршке први закључак је био да се садржина ових програма дизајнира на два нивоа - националном и локалном нивоу, чиме је подељена надлежност у процесу креирања програма и мера социјалне политике за ову популацију. Други закључак до кога се дошло је да у систему подршке у нашој држави постоји још једна комбинација у дизајну, са једне стране постоје национални и локални програми подршке који су намењени општој популацији сиромашних (са националног нивоа: НСП, прва из домена енергетике, здравства и тржишта рада за особе са ниским приходима, са локалном нивоа: ЈП и БО), док су са друге стране развијени категоријални програми подршке одређеним подгрупама сиромашних и социјално искључених (најчешће везани за присуство деце у породици, присуство особе са инвалидитетом у домаћинству и друго), као и што је категоријалност програма виша на локалном нивоу. Упркос томе што је категоријалност већа на локалном нивоу, забележен је парадокс да се на најнижем

нивоу управе ретко бележе програми подршке минималном приходу, те да постоји интенција да се на општинском нивоу креирају програми намењени подршци родитељству без обзира на материјални статус породице. Последишно, на студији случаја Града Београда детектовано је дванаест права на материјалну подршку и шест услуга социјалне заштите намењених сиромашној и социјално искљученој популацији, од који је један део права намењен ублажавању финансијског сиромаштва у новцу (НСП, ДД, ЈП) и натури (БО), потом подршци укључивању у образовање деци из сиромашних породица (накнаде трошкова боравака у предшколској установи, стипендије, повремена једнократна новчана помоћ), подршци становању (интервентна једнократна новчана помоћ, субвencionисана цена комуналних услуга, статус угроженог купца електричне енергије, услуга социјалног становања и друго), укључивање у области здравства (здравствена заштита без плаћања партиципације), укључивање у области тржишта рада (мере активације, услуга социјалног предузетништва), као и неколико других услуга у циљу превладавања тешкоћа и изазова живота у сиромаштву (свратиште, прихваталиште, дневни боравак, саветовалиште). У вези са наведеним истраживачким питањем, важно је истаћи закључке како се имплементирају ови програми, тј. какви су њихови ефекти у досадашњој примени. Разматрана је прва карактеристика програма подршке кроз *адекватност* оних права која се остварују путем новчаних давања корисницима у сврху превазилажења финансијског сиромаштва. Новчани износи права на материјалну подршку која се финансирају са националног нивоа (НСП и ДД) арбитарно су постављени, те су у теоријском и емпиријском делу рада оцењени као недовољни за задовољавање основних потреба корисника. Новчане накнаде на локалном нивоу (ЈП и ИЈНП) такође се арбитарно одређују, уз комбинацију дискреционог одлучивања о појединачним захтевима. Разматрајући *обухватност и коришћење* права у тренутно дизајнираном систему подршке сиромашнима и социјално искљученима установљено је да је државни систем подршке комплексан. Дизајнирани услови подобности су ограничили обухват популације у ризику на најсиромашније у оквиру ове популације, док са друге стране, они који могу да аплицирају за права често то не чине у компликованом легислативном и административном сетингу. Наиме, приликом аплицирања за све програме подршке (осим мера активације) корисник је дужан да поднесе формални захтев са пратећом документацијом, док и код обнављања права постоји исто правило. Такође, комплексност актуелног дизајна система подршке минималном приходу у нашој држави одсликава се и у различим правилима за различите програме, са националног и локалног нивоа, и то у погледу: начина и динамике исплате новчаних трансфера из програма; трајања накнада; дозвољеног броја пута коришћења; примене строго законских правила, дискреционих или комбинације оба у процени остварености права и друго. *Повезаност са инклузивним тржиштима рада* је изузетно слаба. Наше истраживање показује да се активација корисника НСП-а не примењује, као и да корисници изузетно слабо користе доступне програме активне политике запошљавања намењене општој популацији незапослених. Повезано са врло ниским износима финансијске подршке сиромашнима, ни одговор на питање *ефективности* система подршке није могао добити другачији епилог. Слаба ефективност социјалних трансфера као главни налаз овог истраживања детаљније је образложена кроз дуготрајност финансијског сиромаштва оличену у дуготрајном коришћењу основног програма подршке у нашој држави (НСП), као и кроз неефективност система подршке да обезбеди социјално укључивање. Ово последње је посебно евидентно у изостанку јасне стратегије активирања корисника НСП и одсуства разграничења надлежности и обавеза актера у овом процесу, као и у пријављеним незадовољеним потребама у области становања и здравства од стране корисника.

Одговарајући на друго питање - *Које накнаде и социјалне услуге из програма подршке минималном приходу у Републици Србији користе корисници новчане социјалне помоћи?*, покушали смо да расветлимо у којем обиму они који формално уђу у систем социјалне заштите као корисници НСП-а користе и друга доступна права. У квантитативном делу нашег истраживања утврђено је да се у највећем обиму користе додатна права за смањење финансијског сиромаштва (ДД и ЈП), упркос томе што не постоји потпуно коришћење ових права. Девет од десет корисника НСП користи право на ДД, док је седам од десет корисника НСП користило ЈП у претходној години. Половично се користе и друга права на материјалну подршку са локалног нивоа, док је истраживање показало изузетно слабо коришћење накнада које покривају трошкове боравка и трошкове одмора и рекреације у предшколским установама за децу из сиромашних породица. Низак ниво коришћења услуга забележен је код услуге социјалног становања које користи тек сваки шести корисник НСП-а, док ниједан корисник у нашем истраживању не користи друге доступне услуге за које је индикуван. И коришћење подршке у новцу и натури које обезбеђује општина је ограничено јер је тек око једне четвртине корисника НСП користило ову подршку у неком тренутку корисничког статуса. Сумарни закључак је да корисници НСП-а у различитом обиму користе различита права која су им доступна.

Треће истраживачко питање наслања се на претходно и захтева одговор на до сада непотпуно истражене разлоге који доприносе коришћењу права или представљају препреку за коришћење права - *Који фактори доприносе искоришћености и неискоришћености накнада и социјалних услуга из програма подршке минималном приходу у Републици Србији?* Експлоративни карактер истраживања допринео је томе да је истраживањем утврђен један фактор који није био посебно издвојен у даљим истраживачким питањима – група разлога структурираних око друштвеног контекста у коме се имплементирају актуелни програми подршке минималном приходу у нашој држави. Установљено је да друштвени контекст делује неповољно на коришћење права на два начина: прво, превлађујућим односом друштва према корисницима које исходује социјалним баријерама у коришћењу права; друго, услед слабе развијености извандржавних сектора благостања и слабе координације оних сектора који постоје са државним сектором на унапређењу положаја сиромашне и социјално искључене популације. Први сегмент који је везан за друштвене баријере које делују опонирајуће је висок ниво осећаја стигме, подједнако стигме коришћења права као таквог и стигме од услова коришћења права, код потенцијалних корисника НСП-а из визуре стручних радника и доносилаца одлука на локалном нивоу у истраживању, а из перспективе корисника НСП-а за поједине програме подршке. Поред овога, забележено је постојање дискриминације и предрасуда у нашем друштву према корисницима програма подршке, а посебно на релацији јавне службе – корисник. Други сегмент опонирајућих фактора са друштвеног нивоа везан је за ограничен ангажман цивилног сектора као пружаоца услуга и заговорника промена за сиромашну и популацију изложену социјалном искључивању. Истраживање је показало одређену заступљеност једнократне подршке у натури, док је ангажман приватног сектора био готово апсолутно незаступљен. У актуелном друштвеном контексту, негативно делује и изостанак неформалног система подршке, као и непостојање активности самоорганизовања корисника.

Посебно се фокусирајући на опонирајуће факторе за коришћење програма подршке минималном приходу, постављена су три истраживачка питања која су обухватала разматрање различитих фактора на нивоу дизајна програма, на нивоу администрирања накнада и социјалних услуга и на нивоу корисника НСП. Одговарајући на питање - *Који фактори на нивоу дизајна програма подршке минималном приходу доприносе неискоришћености накнада и социјалних услуга?* у истраживању се дошло до неколико закључака. Прво, детектовани су опонирајући фактори са нивоа дизајна основног програма подршке – НСП, стручни радници у ЦСР су истакли препреку код потенцијалних корисника у вези подношења тужбе за издржавање и стављања имовине под хипотеку, корисници НСП су указали на компликовану процедуру приступа овом праву, на многобројну документацију уз поднети захтев и на тромесечну паузу током године у остваривању права на НСП за радноспособне појединце. У оквиру дизајна права на НСП детектован је изостанак униформне праксе одлучивања о захтеву, што је посебно присутно код обрачунавања пропуштене зараде. Такође, не постоји ни обавеза процене ризика и потреба корисника НСП што доводи до неуједначене професионалне праксе рада са сиромашном популацијом која може бити, а често и јесте, изложена вишеструким ризицима током живота у сиромаштву. Постојање елемената дискреционог одлучивања о захтевима није присутно само у ЦСР, забележен је и висок степен дискреционог одлучивања о правима на локалном нивоу, посебно код једнократних помоћи у новцу и натури. У дизајну неколико права из области подршке становању је забележено правило наметања обавеза кориснику права услед чега потенцијални корисници одустају од подношења захтева. Дизајнирана мрежа подршке корисницима НСП-а је административно раздвојена између различитих установа и служби на локалном нивоу, те значајан део корисника НСП не зна на који начин може да поднесе захтев, иако им је познато постојање додатних права. Наредно истраживачко питање - *Који фактори на нивоу администрирања накнада и социјалних услуга доприносе неискоришћености накнада и социјалних услуга?* расветлило је препреке за коришћење права које произлазе из административне праксе. Начелни закључак нашег истраживања је да постоје назнаке административног искључивања (*administrative exclusion*), с обзиром на то да организациони процес има за исход искључивање потенцијалних корисника (Brodkin, Majmundar, 2010), пре него неиспуњавање услова подобности за приступ правима од стране корисника. Кадровски и стручни капацитети у ЦСР за рад са сиромашном и социјално искљученом популацијом су ограничени, што утиче на квалитет рада са корисницима. Пракса рада са корисницима НСП је најчешће бирократизована, услед чега изостаје системски приступ раду са овом категоријом корисника у оквиру ЦСР. Умреженост институција је ограничена, док је сарадња између ЦСР и других релеватних актера на локалном нивоу (општина, НСЗ, цивилни сектор) најчешће спорадична, ограничена на размену информација о корисницима или непостојећа. Забележена је и пракса обесхрабљивања корисника НСП од стране представника ЦСР и општине за коришћење додатних права из програма подршке минималном приходу. Поред ових неповољних фактора утицаја са нивоа администрирања права, подстичући фактор за искоришћавање права је предлагање коришћења програма подршке од стране запослених у ЦСР, с обзиром на то да су ови предлози корисницима НСП најчешће резултовали коришћењем предложених права. На крају, последње истраживачко питање – *Који фактори на нивоу корисника НСП доприносе неискоришћености накнада и социјалних услуга?* одгонетнуло је утицај социо-демографских карактеристика корисника и процењених трошкова/користи од стране корисника као фактора за неискоришћавање доступних права. Наше истраживање је показало да значајан део корисника за одређена права не аплицира из разлога непrepoзнавања потребе за коришћењем права. Узраст, место

пребивалишта и ниво образовања су се показали као значајни фактори који одређују већи или мањи обим коришћења одређених права, при чему је ниво образовања посебно значајан код иницијалног приступа систему социјалне заштите. Већи ниво образовања потенцијалних корисника смањује административне препреке за приступ правима, што је посебно забрињавајуће када узмемо у обзир да највећи део корисника НСП има низак степен образовања, те можемо закључити да систем аплицирања њима није прилагођен. Наши корисници не одустају од подношења захтева за новчане накнаде у оквиру програма подршке минималном приходу јер процењују да ће њихова неповољна ситуација бити дуготрајна. Поред свих ових неповољних фактора утицаја, занимљив је налаз да неформално окружење корисника НСП у нашем националном контексту представља постицајан фактор искоришћавања права пошто позитивно утиче на информисаност о програмима подршке.

У складу са горенаведеним закључцима у нашем истраживању, у овом делу ћемо указати на препоруке које могу допринети ефективнијем деловању програма подршке минималном приходу у Републици Србији. Препоруке за креирање и имплементацију програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији структуриране су око следеће три групе препорука зависно од нивоа предложене реформе: 1) опште-друштвене; 2) дизајна програма; 3) администрирања програма.

Полазећи од налаза истраживања да је присутан висок степен стигматизације сиромашне и социјално искључене популације и низак степен постојања свести о доступним правима за ову популацију у актуелном друштвеном контексту диференциране су три опште-друштвене препоруке.

Подизање свесности о сиромаштву и социјалном искључивању у друштву. С обзиром на то да корисници НСП иницијалну информацију о постојању овог програма добијају већином из неформалних канала информисања, а да остале информације добијају селективно, ресорно министарство треба у сарадњи са медијима да учини „видљивијим“ доступна права, њихову намену и услове за остваривање, као и да реализује кампање едукативног садржаја о сиромаштву и социјалном искључивању у националним оквирима. Занемареност ове популације грађана у јавном дискурсу произлази из „посвећености државе обезбеђивању социјалне сигурности средње класе у друштву, као што се интересне групе сиромашних, по правилу, тешко организују и немају потребну 'проходност' или репрезентативност у политичком животу“ (Перишић, 2016: 50), те министарство треба активније да информише и заступа ову групу грађана. Високошколске установе друштвено-хуманистичког усмерења треба да уврсте концепте социјалног искључивања и социјалног укључивања у курикулуме, као и да се стручним радницима у пракси обезбеде посебно специјализоване едукације за рад са сиромашнима које ће развити њихове компетенције за рад са овом популацијом у локалној заједници.

Важност социјалне политике и социјалног рада у локалној заједници. Упркос одређеном степену децентрализовања права из система социјалне заштите за сиромашну популацију, могућности на локалном нивоу нису искоришћене. Ово се односи поготово на услуге социјалне заштите и јединицу локалне самоуправе као

пружаоца ових услуга. Постоји велика потреба за стратешким планирањем у области социјалне заштите на локалном нивоу, а предуслови за то су: запошљавање стручњака у одељењима/службама за друштвене делатности; истраживање потреба локалног становништва; формулисање, мониторинг и евалуација обезбеђивања локалних права у новцу, натури и услугама; развој и праћење имплементације локалних социјалних политика у свим областима социјалног укључивања становништва. На локалном нивоу потребно је формирати тимове од представника локалних актера са циљем смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу, што би обезбедило умрежавање јавних служби и размену информација, односно предуслов за *outreach* социјалних служби како би дошли до грађана који не остварују контакт са овим службама.

Развијање партнерства државе и осталих сектора благостања. С обзиром на то да је у области смањења сиромаштва и социјалног искључивања у нашој држави забележен ограничен обим и садржај сарадње јавног сектора са цивилним и приватним сектором, сарадњу је могуће унапредити у неколико праваца. Најпре, дефицит пружања услуга од стране државе у овој области треба обезбедити суфинансирањем пружања услуга цивилног сектора. Поред овога, присутне су и недовољно искоришћене могућности оснивања и подршке развоју социјалног предузетништва за различите категорије из популације искључених са тржишта рада, као последица вишегодишњих неуспеха у постизању консензуса о „Закону о социјалном предузетништву“. Потребно је да држава обезбеди финансијску подршку у виду грантова за покретање ових предузећа, као и стручну подршку државног сектора (од стране локалне самоуправе, НСЗ) или цивилног сектора у развијању пословних капацитета популације којој је социјално предузетништво намењено, теже запошљивим лицима и корисницима система социјалне заштите.

Препоруке за дизајнирање подршке сиромашној и социјално искљученој популацији односе се на измену дизајна постојећих права, као и развијање програма који ће посебно адресирати најрањивије групе у овој популацији.

Увођење/оживљавање концепта социјалног укључивања. Упркос томе што је систем социјалне заштите декларативно заснован на концепту социјалног укључивања, наше истраживање је показало да нису развијени програми у правцу социјалног укључивања, већ да се државни систем подршке заснива углавном на материјалним давањима. Стога је потребно, уколико јавни сектор не може да их понуди, да се субвенционирају услуге социјалне заштите за ову популацију како би их пружао цивилни сектор са једне стране, а са друге стране да се реформишу програми укључивања на тржиште рада које обезбеђује држава преко НСЗ. С обзиром на то да је популација незапослених корисника НСП релативно хомогена узимајући у обзир стручну спрему, потребно је понудити већи обим програма субвенционирања запошљавања уз обавезу послодавца да унапређује њихове вештине и знања током радног ангажовања. Уместо финансирања пасивних давања из програма подршке минималном приходу и краткотрајних јавних радова, држава би могла овај новац да усмери у субвенционирање запошљавања у износу до 50% плате корисника НСП бар годину дана, што је сличан ниво извајања које би корисник добио на основу НСП, али се на овај начин подиже запосленост, корисници враћају на тржиште рада, а порези и доприноси у државну касу.

Реформа дизајна постојећих права. С обзиром на то да је често остваривање права на НСП „улазница“ у систем социјалне заштите и за сва остала права, највећи део реформе је потребно начинити око повезивања ових права и измене у дизајну самих права, у првом реду НСП. Први аспект реформе дизајна националног система подршке је реформа административног оквира у коме се реализују права из програма подршке минималном приходу. То подразумева реформу начина администрирања права којом би била смањена комплексност процедуре и дискрециони приступ у додељивању права када о дизајнирању одлучују исподнационални нивои, као што би била смањена потреба за вишеструким подношењем захтева, што ће бити објашњено у посебној доленаведеној препоруци. Други аспект реформе је везан за измене дизајна права и то:

- повећање износа НСП и ДД у циљу достизања адекватнијег нивоа помоћи;
- уважавање старости деце приликом пондерисања износа НСП и ДД тако да старија деца имају већи пондер претпостављајући да се трошкови увећавају са узрастом деце;
- укидање правила о исплаћивању НСП само 9 месеци годишње за радноспособне појединце јер се овај начин „стимулисања активације“ показао неефикасним;
- прецизирање правилницима или другим актима начин процењивања „пропуштене зараде“, „одговарајућег стамбеног простора“ и других услова чију испуњеност процењују стручни радници у ЦСР, а који су недовољно прецизирани законом и омогућавају дискреционо одлучивање и нестандардизовану праксу одлучивања о захтеву за НСП;
- елиминисање у потпуности дискреционих елемената у одлучивању о испуњености услова на локалном нивоу, с обзиром на то да јединица локалне самоуправе/општина не спроводи стручан поступак који даје легитимност давању експертског мишљења за остваривање права, на тај начин да услови буду јасно дефинисани и да без поновне процене испуњености услова право на додатну подршку припадне корисницима НСП на основу поднетог решења којим доказују свој статус;
- елиминисање свих административних захтева, процеса и услова подобности за све преостале накнаде и услуге намењене сиромашној и социјално искљученој популацији у нашој држави тиме што ће се корисницима НСП аутоматски одобрити ова додатна права на основу њиховог статуса.

Недостајући програми у актуелном дизајну подршке сиромашнима. Препоруке стручних радника у ЦСР и запослених у општини су биле центриране око недостајућих програма за подршку сиромашној популацији која се односи на програме укључивања у тржиште рада. Упркос томе што смо истакли да је ова популација релативно хомогена по стручној спреми, постоје посебно рањиве категорије узимајући у обзир друге карактеристике ове популације. С тим у вези су и препоруке да се креирају различите мере за разноврсне групе унутар групације незапослених корисника НСП, посебно младе и особе изнад 50 година старости, потом жене и Роме, како би се одговорило на специфичности сваке од ових група на тржишту рада. Са друге стране, поред ових недостајућих програма за укључивање на тржиште рада, још у две области социјалног укључивања недостају уско фокусирани програми. Најпре, у области становања

доступна је могућност социјалног становања, а упркос томе већина корисника има незадовољене стамбене потребе, односно плаћа изнајмљивање стана или живи у нелегалним и неусловним стамбеним јединицама. За ову категорију корисника који не користе услугу социјалног становања потребно је увести новчану накнаду за плаћање рентирања стана. У области здравства, недостаје услуга саветовалишта намењена корисницима НСП који искажу потребу за подршком у области менталног здравља у условима живота у сиромаштву и социјалном искључивању. Такође, потребно је увести правило да обавезно здравствено осигурање у потпуности покрива здравствене услуге и лекове корисника НСП, с обзиром на то да корисници често у ове сврхе користе једнократну помоћ коју могу остварити само једном годишње и која им се неретко одобрава у недовољном износу да покрије све трошкове лечења током године.

Група препорука која се односи на администрирање накнада и услуга из програма подршке минималном приходу у Републици Србији тиче се измене административне праксе и улоге запослених у социјалним службама у раду са сиромашном популацијом.

Реорганизација административног процеса. У процесу приступа и остваривања права на програме подршке потребно је одвојити са једне стране комбинацију стручног и административног процеса, од, са друге стране, потпуно административног процеса у два корака, од којих први гарантује ефикасност, а други ефективност процеса. Први корак је креирање *one-stop-shop*-а при општини, тј. у оквиру општинског органа за послове социјалне заштите, који ће објединити остваривање права за корисника са националног и нивоа локалне самоуправе, са додатним правима доступним на општини. Предуслов за ефикасно спровођење овог административног поступка подразумева формулацију права по строго законским критеријумима, без могућности за дискреционо одлучивање о захтевима. На тај начин би овај орган био контакт тачка за све пружаоце услуга и додатне подршке на локалном нивоу где могу да се обрате у циљу расподеле подршке намеравању популацији. За ефикасну примену је потребно обезбедити једнак приступ правди рањивим друштвеним групама у оквиру органа локалних самоуправа, односно право на жалбу на извршени управни поступак у коме је грађанин одбијен или има другу примедбу на поступак. Управо је томе намењен „Закон о бесплатној правној помоћи“ који ступа на снагу 01. октобра 2019. године. Други корак реформе са циљем унапређења ефективности администрирања права је да стручни радници у ЦСР буду искључиво фокусирани на остваривање права на НСП и стручне послове подршке овим корисницима у правцу социјалног укључивања у свим областима, посебно у укључивању на тржиште рада у сарадњи са НСЗ. Предуслови за то су доношење новог легислативног оквира социјалног укључивања, као и дефинисање стандарда за пружање услуге активације, које је изостало још од доношења „Закона о социјалној заштити“ 2011. године.

Оснаживање стручног рада са корисницима НСП у ЦСР. У низу истраживања у Републици Србији, као и у нашем, установљени су проблеми у вези кадровских и стручних капацитета у ЦСР. Како би се оснажио стручни рад запослених у Канцеларији за материјална давања најпре треба запослити већи број стручних радника да би број појединаца и породица са којима сарађују био доведен на разуман ниво. Жељени исход овакве реформе би био квалитетнији рад са корисницима, чешће теренске посете и повећавање активности стручних радника на повезивању ресурса у локалној заједници.

С обзиром на то да се холистички приступ проблемима и потребама корисника обезбеђује путем вођења случаја (Жегарац, 2015), неопходан предуслов је увођење вођења случаја са корисницима НСП у циљу индивидуализованог приступа сваком кориснику. У вези са унапређењем стручних капацитета запослених, поред уврштавања предмета у образовању социјалних радника за рад са сиромашнима и социјално искљученима на факултетима, потребно је подстицати запослене у Канцеларији за материјална давања на похађање едукација из ове области у циљу обнове лиценце стручних радника у социјалној заштити.

Аутоматско повезивање накнада и услуга за кориснике. Препоруке за већину европских држава о правцу реформе административног процеса остваривања права на програме подршке минималном приходу су поједностављење система и правила, као и аутоматско повезивање права (European Commission, 2015: 7). Иако је у систему социјалне заштите *de jure* обезбеђен преференцијални приступ одређеним правима за кориснике НСП, а на основу доказа да имају статус корисника, *de facto* не постоји обавеза нити механизам којим се гарантује паралелно остваривање ових права, уколико корисник самостално не поднесе вишебројне формалне захтеве за додатна права. Са тим у вези, потребно је да се успостави правило аутоматског повезивања права по службеној дужности које би спроводили службеници у оквиру општинског *one-stop-shop*-а. Предуслов за увођење овог механизма, који би унапредио коришћење доступних права за кориснике НСП, је успостављање и умрежавање електронских евиденција у различитим службама и институцијама, почевши од ЦСР, НСЗ, пореске управе, општине и других од којих се потражују докази за остваривање права. Наравно, запослени у јавним службама који су на „првој линији“ између сиромашних и социјално искључених, са једне, и система социјалне сигурности који гарантује минимални животни стандард са друге стране, у овом процесу треба да буду вођени остваривањем права грађана на које они имају право, а не рационализацијом трошења јавних служби и државног буџета. ***На тај начин се може превенирати исход актуелног државног система подршке минималном приходу у Републици Србији у коме најугроженије становништво пропада и кроз последњу сигурносну мрежу.***

ЛИТЕРАТУРА

- Abrahamson, P. (1995). Social Exclusion in Europe: Old Wine in New Bottles? *Družboslovne razprave*, 11(19–20): 119–136.
- Albert, F. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Hungary*. Brussels: European Commission.
- Andrade, C. (2002). The Economics of Welfare Participation and Welfare Stigma: A Review. *Public Finance & Management*, 2(2): 294–333.
- Angelin, A., Johansson, H., Koch, M., Panican, A. (2014a). *Sweden, National Report. COPE project, Work Package 4*. Посећено 10. марта 2018. године; http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2014/05/COPE_WP4_National_Report_Sweden.pdf.
- Angelin, A., Johansson, H., Koch, M., Panican, A. (2014b). *The national arena for combating poverty, National Report: Sweden. COPE project, Work Package 5*. Посећено 10. марта 2018. године; http://cope-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/National_Report_Sweden.pdf.
- Anttonen, A., Sipilä, J. (1996). European Social Care Services: Is It Possible To Identify Models? *Journal of European Social Policy*, 6(2): 87–100.
- Арандаренко, М. et al. (2011). Анализа ефеката Предлога закона о социјалној заштити на расподелу дохотка и сиромаштво у Србији. У: Фонд за развој економске науке, *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији*, бр. 23, (стр. 56–63). Београд: Фонд за развој економске науке.
- Armstrong, K. (2010). *Governing Social Inclusion. Europeanisation Through Policy Coordination*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. et al. (2004). Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union. *Journal of Common Market Studies*. 42(1): 47–75.
- Atkinson, A. (1998). Social Exclusion, Poverty and Unemployment. In: A. Atkinson, J. Hills (Eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity* (pp. 9–24). London: London School of Economics - Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Atkinson, T. et al. (2002). *Social Indicators: The EU and Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Бабовић, М. (2011). Сиромаштво и социјална искљученост – појмови, концепти и примена. У: М. Бабовић (Ур.), *Социјално укључивање: концепти, стање, политике* (стр. 13–43). Београд: SeConS и Институт за социолошка истраживања Филозофског факултета у Београду.
- Banks, N., Hulme, D. (2012). *The role of NGOs and civil society in development and poverty reduction*. Посећено 03. 09. 2019. године; <http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/gdi/publications/workingpapers/bwpi/bwpi-wp-17112.pdf>.
- Bäckman, O., Bergmark, Å. (2011). Escaping welfare? Social assistance dynamics in Sweden. *Journal of European Social Policy*, 21(5): 486–500.
- Barbier, J., Theret, B. (2000). *The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence*. Посећено 13. децембра 2017. године; http://praha.vupsv.cz/fulltext/hel_13.pdf.
- Barnard, H., Pettigrew, N. (2003). *Delivering Benefits and Services for Black and Minority Ethnic Older People*. HMRC Research Report No. 201.
- Bauer, M. (2002). The Commission and the poverty programmes. *Journal of Common Market Studies*, 40(3): 381–400.
- Baumberg, B. (2016). The Stigma of Claiming Benefits: A Quantitative Study. *Journal of Social Policy*, 45(2): 181–199.

- Bejaković, P. (2009). Aktivnosti u odabranim zemljama u poticanju isplativosti rada. *Revija za socijalnu politiku*, 16 (2): 159-174.
- Beland, D. (2009). Back to Bourgeois? French social policy and the idea of solidarity. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(9-10): 445-456.
- Beland, D. (2007). The social exclusion discourse: ideas and policy change. *Policy & Politics*, 35(1): 123-139.
- Beland, D., Hansen, R. (2000). Reforming the French welfare state: solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship. *West European Politics*, 23(1): 47-64.
- Bergh, A. (2004). The Universal Welfare State: Theory and the Case of Sweden. *Political Studies*, 52(12): 745-766.
- Берковић, Е. (1986). *Социјалне неједнакости у Југославији*. Београд: Економика, Економски институт.
- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and Allied Services*. London: His Majesty's Stationary Office.
- Bhalla, A., Lapeyre, F. (1997). Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework. *Development and change*, 28(3): 413-433.
- Billis, D. (1984). *Welfare bureaucracies*. Aldershot: Gower.
- Биљић, Ј. (2018). *Искуства стручних радника центара за социјални рад са препознавањем потреба деце у поступку остваривања права на материјална давања*. Мастер рад. Београд: Факултет политичких наука.
- Boccadoro, N. (2014). *Non take-up of minimum income schemes by the homeless population. Analysis and Road Map for Adequate and Accessible Minimum Income Schemes in EU Member States*. Brussels: European Commission.
- Богичевић, Б. et al. (2003). *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Bonoli, G. (1997). Classifying Welfare States: A Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26(3): 351-372.
- Bonoli, G. (2010). *The political economy of active labor-market policy, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication*. Edinburgh: Dissemination and Dialogue Centre.
- Bonoli, G. (2005). The politics of the new social policies: Providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy and Politics*, 33(3): 431-449.
- Böhnke, P. (2001). *Nothing Left to Lose? Poverty and Social Exclusion in Comparison. Empirical Evidence on Germany*. Berlin: Social Science Research Center.
- Bradshaw, J., Bennett, F. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes - United Kingdom*. Brussels: European Commission.
- Bradshaw, J., Bennett, F. (2009). *Minimum Income Schemes in the United Kingdom: A study of national policies, Second Semester Report of the Network of Social Inclusion Experts*. Luxembourg: European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Бркић, М., Видојевић, Ј. (2012). Сиромаштво у Србији – карактеристике и програми заштите. *Политеиа*, 3: 61-72.
- Бркић, М. Видојевић, Ј. (2011). Социјална сигурност у Србији – изазови реформи. У: М. Подунавац (Урд), *Јавне политике Србије* (стр. 69-83). Београд: Фондација Heinrich Böll, Регионална канцеларија за Југоисточну Европу.
- Brodkin, E., Majmundar, M. (2010). *Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming. Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4): 827-848.
- Bouget, D. et al. (2015). *Integrated support for the long-term unemployed: A study of national policies*. Brussels: European Commission.

- Bullock, H. (2004). From the Front Lines of Welfare Reform: An Analysis of Social Worker and Welfare Recipient Attitudes. *The Journal of Social Psychology*, 144(6): 571-590.
- Bunt, K., Adams, L., Leo, C. (2006). *Understanding the relationship between the barriers and triggers to claiming the Pension Credit*. DWP Research Report 336.
- Burchardt, T., Le Grand, J., Piachaud, D. (1999). Social exclusion in Britain 1991-1995. *Social Policy and Administration*, 33(3): 227-244.
- Burton, J. (2009). Accountable and Countable: Information Management Systems and the Bureaucratization of Social Work. *The British Journal of Social Work*, 39(7): 1326-1342.
- Busilacchi, G. (2008). The Different Regimes of Minimum Income Policies in the Enlarged Europe. *Paper presented at BIEN (Basic Income Earth Network) Conference*, Dublin, June 20-21.
- Byrne, D. (2005). *Social Exclusion*. Maidenhead: McGraw-Hill Education.
- Cantillon, B., Van Mechelen, N. (2012). *Poverty reduction and social security: Cracks in a policy paradigm*. Antwerp: University of Antwerp Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Carens, J. (2003). An Interpretation of the Socialist Principle of Distribution. *Social Philosophy & Policy*, 20 (1): 145-177.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Fayard.
- Cerami, A. (2005). *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emerge of a New European Model of Solidarity*. Erfurt: Erfurt University.
- Chamberlayne, P. (1997). Social exclusion: Sociological traditions and national contexts. In: P. Chamberlayne (Ed.), *Social Strategies in Risk Societies*. London: University of East London, pp. 1-11.
- Ciabattari, T. (2007). Single mothers, social capital, and work-family conflict. *Journal of Family Issues*, 28(1): 34-60.
- Clasen, J., Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: Measuring change within welfare states. In: J. Clasen, N. A. Siegel (Eds.), *Investigating Welfare State Change: The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis* (pp. 166-197). Cheltenham: Edward Elgar.
- Commission of the European Communities (1990). *Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers*. Luxembourg: Office of Official Publications.
- Council of the European Communities (1985). *Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty*. 85/8/EEC, OJS 2/24. Brussels: Official Journal of the European Communities.
- Council of the European Communities (1989). *Resolution of the Council and the ministers for social affairs meeting within the Council of 29 September 1989 on combating social exclusion*. 89/C , OJS 277/01. Brussels: Official Journal of the European Communities.
- Council Recommendation of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems* (1992). Посећено 16. јуна 2018. године; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992H0441&from=EN>.
- Council Recommendation of 27 July 1992 on the convergence of social protection objectives and policies* (1992). Посећено 16. јуна 2018. године; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992H0442&from=EN>.
- Crepaldi, C. et al. (2017). *Minimum Income Policies in EU Member States*. Brussels: European Parliament.
- Cross, M. (1998). *Migrants and the Generational Transition in European Cities. The Interaction of Economic, Spatial and Social Factors in the Generation of Social*

- Exclusion, with Particular Reference to Young People, Application to the Fourth Framework Programme of the European Union (TSER)*. Utrecht: ERCOMER.
- Currie, J. (2004). *The take-up of Social Benefits*. Bonn: IZA discussion paper No. 103.
- Чекеревац, А. (2006). Редифинисање социјалне политике. У: Д. Вуковић, А. Чекеревац (Урд), *Социјална политика у процесу европских интеграција* (стр. 157-174). Београд: Универзитет у Београду Факултет политичких наука.
- Daguerre, A. (2004). Importing workfare: policy transfer of social and labour market policies from the USA to Britain under New Labour. *Social Policy and Administration*, 38(1): 41–56.
- Dahlberg, M., Johansson, K., Mörk, E. (2009). *On Mandatory Activation of Welfare Recipients*. Посећено 15. 09. 2019. године; <http://ftp.iza.org/dp3947.pdf>.
- Daigneault, P., Jacob, S., Tereraho, M. (2012). Understanding and Improving the Take-up of Public Programs: Lessons Learned from the Canadian and International Experience in Human Services. *International Journal of Business and Social Science*, 3(1): 39-50.
- Daly, M. (2010). Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade. In: E. Marlier, D. Natali (Eds.) with R. Van Dam, *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (pp. 143–161). Brussels: Peter Lang.
- Daly, M. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes - Ireland*. Brussels: European Commission.
- Daly, M. (2006). *Social Exclusion as Concept and Policy Template in the European Union. CES Working Paper, no. 135*. Посећено 30. маја 2017. године; <http://aei.pitt.edu/9026/>.
- Daly, M. (2007). Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process. *Journal of Social Policy*, 37(1): 1-19.
- Deacon, B. (2000). Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization. *Journal of European Social Policy*, 10(2): 146-161.
- De Haan, A. (2000). Social Exclusion: Enriching the understanding of deprivation. *Studies in Social and Political Thought*, 2(2): 22-40.
- De la Porte, C. (2008). *The European level development and national level influence of the Open method of coordination: the cases of employment and social inclusion*. PHD thesis. Florence: European University Institute – Department of Political and Social Sciences.
- De Wilde, M., Marchal, C. (2018). *Weighing up work willingness in social assistance: a balancing act on multiple levels*. Antwerp: University of Antwerp, Herman Deleeck Centre for Social Policy.
- Department for Work and Pensions (2016). *Work Choice background information note*; Посећено 7. новембра 2018. године; https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/736943/work-choice-background-information-note.pdf.
- Department of Social Security (1999). *Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion*. London: Stationery Office Books.
- Derr, M., Taylor, M. J. (2004). The link between childhood and adult abuse among long-term welfare recipients. *Children and Youth Services Review*, 26(2): 173-184.
- Dingeldey, I. (2006). *Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung*. Berlin: Das Parlament.
- Družić Ljubotina, O. et al. (2017). Život obitelji s djecom u uvjetima siromaštva iz perspektive roditelja. *Ljetopis socijalnog rada*, 24(2): 243-276.
- Duffy, K. (2017). *EMIN Context Report United Kingdom: Developments in relation to Minimum Income Schemes*. Посећено 20. септембра 2018. године;

- ; <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/emin-2-uk-context-report-may-20171.pdf>.
- Duffy, K. (1995). *Social exclusion and human dignity in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.
- Dwyer, P. (2004). Creeping conditionality in the UK: from welfare rights to conditional entitlements? *Canadian Journal of Sociology*, 28(2): 261–283.
- Dwyer, P., Wright, S. (2014). Universal credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1): 27–35.
- Џамоња Игњатовић, Т., Жегарац, Н. (2015). Потребе за професионалцима у социјалној заштити и области друштвених делатности у локалним самоуправама у Србији. У: Н. Жегарац и Ј. Тодоровић (Урд.), *Образовање у области социјалног рада и социјалне политике за 21. век* (стр. 13-30). Ниш: Универзитет у Нишу.
- EAPN – European Anti-Poverty Network (2016). *What progress on Social Europe? EAPN Assessment of the National Reform Programmes 2016*. Brussels: EAPN.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G., Korpi, W. (1987). From Poor Relief to Institutional Welfare State: The Development of Scandinavian Social Policy. In: R. Eriksen, E. Hansen, S. Ringen, and H. Uusitalo (Eds.), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research* (pp. 39-74). New York: M. E. Sharpe.
- Estivill, J. (2003). *Concepts and strategies for combating social exclusion*. Geneva: International Labour Office.
- Eurofound (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2008). *Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market*. Посећено 10. маја 2018. године; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008H0867&from=EN>.
- European Commission (2010). *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Посећено 12. јуна 2018. године; <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.
- European Commission (2007). *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2013). *Investing in Social Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2004). *Joint Report on Social Inclusion*. Посећено 3. маја 2018. године; http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf.
- European Commission (2011). *The Measurement of Extreme Poverty in the European Union*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2015). *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe*. Brussels: European Commission.
- European Council (2000). *Lisbon European Council 23-24 March 2000. Presidency conclusions*. Посећено 20. јуна 2018. године; http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.
- European Economic and Social Committee (2015). *Towards a European minimum income: Contribution workers' group: final report – Study*. Brussels: European Union.

- European Pillar of Social Rights* (2017). Посећено 14. јуна 2018. године;
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_en.pdf.
- Eurostat (2017). *At-risk-of-poverty rate before social transfers (pensions excluded from social transfers) by poverty threshold, age and sex - EU-SILC survey*. [ilc_li10].
- Eurostat (2016). *European system of integrated social protection statistics – ESSPROS manual and user guidelines*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Eurostat (2019a). *Impact of social transfers (excluding pensions) on poverty reduction by sex*. [tespm050].
- Eurostat (2018). *People at risk of poverty or social exclusion by age and sex*. Посећено 19. јула 2018. године;
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?lang=en&dataset=ilc_peps01.
- Eurostat (2019b). *Relative at risk of poverty gap by poverty threshold - EU-SILC survey*. [ilc_li11].
- Eurostat (2019c). *People at risk of poverty or social exclusion*. [sdg_01_10].
- Eurostat (2019d). *People living in households with very low work intensity*. [sdg_01_40].
- Eurostat (2019e). *People at risk of poverty after social transfers*. [t2020_52].
- Eurostat (2019f). *At-risk-of-poverty rate before social transfers by sex - EU-SILC survey*. [tessi230].
- Eurostat (2019g). *At-risk-of-poverty rate before social transfers by age group - EU-SILC survey*. [tesov252].
- Eurostat (2019h). *At-risk-of-poverty rate by age group - EU-SILC survey*. [tessi012].
- Европска комисија (2010). *Европска платформа за борбу против сиромаштва и социјалне искључености*. Посећено 12. јуна 2017. године;
<http://www.zavodsz.gov.rs/PDF/Evropska%20platforma%20za%20borbu%20protiv%20siromastva.pdf>.
- Европска комисија (2013). Према социјалном улагању за раст и кохезију – Укључујући и provedбу Европског социјалног фонда за раздобље 2014.-2020. *Ревизија за социјалну политику*, 20(3): 167-190.
- Eydoux, A. (2015). Activating solidarity: The French reforms of minimum income schemes: a critical assessment. *Social Cohesion and Development*, 10(1): 5-20.
- Farrington, F. (2002). *Towards a Useful Definition: Advantages and Criticisms of "Social Exclusion"*. Посећено 20. марта 2018. године;
<http://geoview.iag.org.au/index.php/GEOView/article/view/12/13>.
- Farnsworth, K., Irving, Z. (2011). *Social policy in challenging times – Economic crisis and welfare system*. Bristol: Policy Press.
- Ferge, Z. (2001). Welfare and "Ill-fare" Systems in Central-Eastern Europe. In: R. Sykes, B. Palier, P. M. Prior (Eds.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change* (pp. 127-152). Basingstoke: Palgrave.
- Ferge, Z. Tausz, K. (2001). Transformacija i socijalna sigurnost u Mađarskoj. *Revija za socijalnu politiku*, 2(8): 109-129.
- Ferrera, M. et al. (2002). Open coordination against poverty: The new EU „Social Inclusion Process“. *Journal of European Social Policy*, 12(3): 223–239.
- Ferrera, M. (1996). The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17–37.
- Ferrera, M. (2005). Welfare states and social safety nets in Southern Europe: an introduction. In: M. Ferrera (Ed.), *Welfare State Reform in Southern Europe: Fighting Poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece* (pp. 1-23). New York: Routledge Taylor and Fransis Group.

- Ficher, S. et al. (2010). *EU 2020 – Impulse fur die Post-Lissabon-strategie*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Figari, F. et al. (2013). Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. *International Journal of Social Welfare*, 22: 3-14.
- Finch, D. (2015). *Making the Most of UC: Final Report of the Resolution Foundation Review of Universal Credit*, London: Resolution Foundation.
- Fink, M. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes - Austria*. Brussels: European Commission.
- Fitzpatrick, T. (2011). *Welfare theory: an introduction to the theoretical debates in social policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fokas, Ef. (2008). *A New Role for the Church? Reassessing the Place of Religion in the Greek Public Sphere*. London: Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, LSE.
- Frazer, H., Marlier, E. (2009). *Minimum income schemes across EU Member States – Key lessons*. Brussels: European Commission.
- Frazer, H., Marlier, E. (2016). *Minimum income schemes in Europe – A study of national policies*. Brussels: European Commission.
- Frazer, H., Marlier, E. (2010). Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy. In: E. Marlier, D. Natali, R. Van Dam (Eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (pp. 225–252). Brussels: Peter Lang.
- Friedrichsen, J., König, T., Schmacker, R. (2016). *Welfare stigma in the lab: Evidence of social signaling*. Посећено 02. 09. 2019. године; https://www.wiwi.hu-berlin.de/en/professuren/vwl/microeconomics/people/paper_tkoenig_welfarestigma_wzb_discussion_paper_withinstructions.pdf.
- Fultz, E. et al. (2003). *The Gender Dimensions of Social Security: Reform in Central Eastern Europe*. Budapest: ILO.
- Garben, S. (2018). The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement? *European Constitutional Law Review*, 14(1): 210-230.
- Gerbery, D. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Slovakia*. Brussels: European Commission.
- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Giertz, A. (2004). *Making the Poor Work. Social Assistance and Activation Programs in Sweden*. Lund: Lund University.
- Gilbert, N. (2002). *Transformation of the welfare state: The silent surrender of public responsibility*. Oxford: Oxford University Press.
- Gonzales Gago, E. (2017). Country case study Spain. In: C. Crepaldi, C. et. al. (Eds.), *Minimum Income Policies in EU Member States* (pp. 116-119). Brussels: European Parliament.
- Gordon, D. et al. (2000). *Poverty and social exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Gough, I. et al. (1997). Social Assistance in OECD Countries. *Journal of European Social Policy*, 7(1): 17-43.
- Градски центар за социјални рад у Београду (2017). *Информатор о раду Градског центра за социјални рад у Београду за 2017. годину*. Београд: Градски центар за социјални рад у Београду.
- Gibson, M. (2017). Social worker or social administrator? Findings from a qualitative case study of a child protection social work team. *Child & Family Social Work*, 22(3): 1187-1196.

- Grbić, Č. (1975). Samoupravljanje i država u razvoju socijalističkog samoupravnog sistema u Jugoslaviji. *Politička misao: časopis za politologiju*, 12(3): 86-114.
- Gustafsson, B.A. (2013). Social assistance among immigrants and natives in Sweden. *International Journal of Manpower*, 34(2): 126-141.
- Hagenaars, A., De Vos, K. (1988). The Definition and Measurement of Poverty. *The Journal of Human Resources*, 23(2): 211- 221.
- Hanesch, W. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes - Germany*. Brussels: European Commission.
- Hantrais, L. (2000). *Social Policy in European Union*. London: MacMillan Press Ltd.
- Heidenreich, M. et al. (2014). Active inclusion as an organisational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 30(2): 180-198.
- Hill, M., Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4): 471-491.
- Howarth, C. et al. (1998). *Monitoring Poverty and Social Exclusion: Labour's Inheritance*. York: New Policy Institute/Joseph Rowntree Foundation.
- Hubl, V., Pfeifer, M. (2013). Categorical Differentiation in the Light of Deservingness Perceptions: Institutional Structures of Minimum Income Protection for Immigrants and for the Disabled. In: I. Marx, K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux* (pp. 161-189). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hutton, W. (1996). *The state we're in*. London: Vintage.
- Hümbelin, O. (2019). Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. *Swiss Journal of Sociology*, 45(1): 7-33.
- Immervoll, H. (2010). *Minimum Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No: 100, Paris: OECD Publishing.
- Интервентне мере zaštite najugroženijih građana*, Сл. лист града Београда, бр. 19/95, 13/96, 22/98, 10/99, 14/99, 21/99, 9/2000, 21/2000, 14/2001, 19/2001, 26/2001, 1/2002, 11/2002, 29/2002, 2/2003, 17/2003, 33/2003, 1/2004, 12/2004, 38/2004, 15/2005, 27/2005, 27/2006, 9/2007, 39/2007, 41/2007, 42/2008, 31/2009, 1/2010, 25/2010, 39/2010, 5/2012, 41/2012, 67/2012, 33/2013, 78/2013, 27/2014, 36/2014, 41/2014, 104/2014, 38/2015, 85/2015, 67/2016 i 135/2016.
- Istituto per la Ricerca Sociale et al. (2011). *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010*. Brussels: European Parliament.
- Jahoda, R., Godarová, J. (2013). Family policy in the Czech Republic: Redistribution of wealth through the child tax bonus. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 61(7): 2213-2220.
- Jessen, J., Tufte, P. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2): 269-288.
- Jugović, A., Brkić, M. (2013). Socijalni rad u Srbiji u kontekstu ekonomske krize i društvene transformacije. *Ljetopis socijalnog rada*, 20(1): 91-112.
- Kangas, O., Kalliomaa-Puha, L. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes - Finland*. Brussels: European Commission.
- Kazepov, Y. (2011). *Le Politiche Socioassistenziali*. In: U. Ascoli (Ed.), *Il Welfare in Italia* (pp. 103-145). Bologna: Il Mulino.
- Kazepov, Y. (2010). *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Farnham: Ashgate.
- Kazepov, Y., Barberis, E. (2013). Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: I. Marx, K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux* (pp. 217-248). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Kerr, S. (1983). *Making ends meet*. London: Bedford Square Press.
- Кочовић, Д. (2002). *Развој социјалне политике Југославије*. Београд: Удружење стручних радника социјалне заштите Републике Србије.
- Кочовић, Д. (2007). *Социјална политика*. Београд: Факултет политичких наука.
- Korpi, W. (1975). Poverty, social assistance and social policy in post-war Sweden. *Acta Sociologica*, 18(2–3): 120–141.
- Korpi, W., Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5): 661–687.
- Krug, G., Drasch, K., Jungbauer-Gans, M. (2019). The social stigma of unemployment: consequences of stigma consciousness on job search attitudes, behaviour and success. *Journal for Labour Market Research*, 53: 11.
- Lalioti, V. (2013). *Social Assistance Outcomes in Southern Europe: An Actor-Centred Approach*. Doctoral Thesis. University of Oxford, Oxford.
- Lalioti, V. (2016). The curious case of the guaranteed minimum income (GMI): Highlighting Greek ‘exceptionalism’ in a Southern European context. *Journal of European Social Policy*, 26(1): 80–93.
- Legros, M. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – France*. Brussels: European Commission.
- Legros, M. (2009). *Minimum Income Schemes: From crisis to another, The French experience of meanstested benefits*. Brussels: European Commission.
- Leibetseder, B. (2015). Activation in the Austrian Social Assistance Scheme. *Social Policy and Administration*, 49(5): 549–570.
- Leisering, L., Leibfried, S. (1999). *Time and Poverty in Western Welfare States: United Germany in Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitas, R. (1999). Defining and Measuring Social Exclusion: A critical overview of current proposals. *Radical Statistics*, 71: 10–27.
- Levitas, R. (2006). The concept and measurement of social exclusion. In: C. Pantazis, D. Gordon, R. Levitas (Eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain* (pp. 123–160). Bristol: The Policy Press.
- Levitas, R. et al. (2007). *The multi-dimensional analysis of social exclusion*. London: Social Exclusion Task Force, Cabinet Office.
- Lodemel, I. (1997). *The Welfare Paradox. Income Maintenance and Personal Services in Norway and Britain, 1946–1966*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Lorentzen, T., Dahl, E. (2005). Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy*, 15(1): 27–45.
- Løyland, B. et al. (2010). The relationship between chronic pain and health-related quality of life in long-term social assistance recipients in Norway. *Quality of Life Research*, 19(10): 1457–1465.
- Lundberg, U., Åmark, K. (2001). Social Rights and Social Security: The Swedish Welfare State, 1900–2000. *Scandinavian Journal of History*, 26:157–176.
- Macmillan, H. (1966). *The Middle Way*. London: Macmillan.
- Madanipour, A. et al. (2015). Concepts of poverty and social exclusion in Europe. *Local Economy*, 30(7): 721–741.
- Mandin, C., Palier, B. (2003). *Policy maps: France. Working Paper (WRAMSOC project)*. Kent: University of Kent.
- Marchal, S., Van Mechelen, N. (2014). *A new kid in town? Active inclusion in European minimum income schemes. ImPROvE Discussion Paper No. 14/07*. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp.
- Маркс, К., Енгелс, Ф. (1950). *Избрана дела*. Београд: Култура.

- Marttila, A. *et al.* (2013). Keep going in adversity – using a resilience perspective to understand the narratives of long-term social assistance recipients in Sweden. *International Journal for Equity in Health*, 12: 8.
- Marx, I., Nelson, K. (2013). *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mathieson *et al.* (2008). *Social Exclusion: Meaning, measurement and experience and links to health inequalities*. Посећено 25. маја 2018. године; http://www.who.int/social_determinants/media/sekn_meaning_measurement_experience_2008.pdf.pdf?ua=1.
- Матковић, Г., Мијатовић, Б. (2012). *Програм дечијих додатака у Србији: Анализа и предлози за унапређење*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Матковић, Г., Мијатовић, Б., Станић, К. (2014). *Новчана давања за децу и породице са децом у Србији*. Посећено 3. августа 2015. године; http://www.csp.org.rs/wp-content/uploads/2014/08/NOVCANA-DAVANJA-ZA-DECU-I-PORODICE-SA-DECOM-U-RS_FINAL_June-2014.pdf.
- Matsaganis, M. *et al.* (2003). Mending Nets in the South: Anti-poverty Policies in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Social Policy & Administration*, 37(6): 639-655.
- Mesini, D. (2017). Country case study Italy. In: C. Crepaldi, C. *et. al.* (Eds.), *Minimum Income Policies in EU Member States* (pp. 103-106). Brussels: European Parliament.
- Михајловић, С. (2014). *Отворени метод координације у социјалној политици Европске уније*. Мастер рад. Београд: Факултет политичких наука.
- Михајловић Бабић, С. (2016). Социјална агенда Европске уније – примена Отвореног метода координације у политици социјалне укључености, *Социјална политика*, 1: 99-120.
- Михајловић Бабић, С. (2017а). Трендови редистрибуције благостања у европским државама благостања. *Српска политичка мисао*, 55(1): 141-156.
- Михајловић Бабић, С. (2017б). Антипотчињавајућа пракса у остваривању права на новчану социјалну помоћ – препреке и могућности. *Годишњак Факултета политичких наука*, 9(17): 151-170.
- Михајловић Бабић, С. (2018а). Изазови у приступу социјалним бенефицијама у Европи – феномен *Non-take-up*-а. *Друштвене и хуманистичке студије*, 1(4): 39-56.
- Михајловић Бабић, С. (2018б). Политике активације у функцији неолиберализације социјалних права у Европи након економске кризе. *Српска политичка мисао*, 59(1): 59-73.
- Михајловић Бабић, С. *et al.* (2019). Процена изазова за професију социјалног рада од стране социјалних радника у Републици Србији. *Социјална политика*, 1/2019: 29-50.
- Михајловић Бабић С., Пантелић М. (2019). Социјалне реформе у посткомунистичким државама – три деценије транзиције социјалног модела у Републици Србији. *Српска политичка мисао*, 64(2): 325-343.
- Мијановић, Љ. (1998). Социјално раслојавање, сиромаштво и социјална заштита. У: М. Милосављевић (Урд), *Социјална политика у транзицији* (стр. 211-251). Београд: Центар за проучавање алтернативе, Социјална мисао.
- Милосављевић, М. (2000). Основе социјалне политике југословенског друштва у транзицији. У: С. Сокић (Урд), *Токови економско-социјалног преображаја* (стр. 225-237). Београд: Центар за друштвено-економске студије.
- Милошевић, Н. (2016). *Мапирање услуга социјалне заштите у Граду Београду*. Мастер рад. Београд: Факултет политичких наука.

- Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (2019). *Висине социјалних давања*. Посећено 20.4.2019. године; <https://www.minrzs.gov.rs/arhiva-internet-prezentacije-2019/visine-socijalnih-davanja-8007.html>.
- Ministerio de sanidad, servicios sociales e igualdad (2017). *El Sistema Público de Servicios Sociales: de Rentas Mínimas de Inserción, Año 2016*. Посећено 26. новембра 2018. године; <https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe2016.pdf>.
- Младеновић, Б. (2017). *Сиромаштво у Републици Србији 2006-2016. године*. Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије.
- Mood, C. (2006). Take-Up Down Under: Hits and Misses of Means-Tested Benefits in Australia. *European Sociological Review*, 22(4): 443-458.
- Мулина, Т., Михајловић, П. (1955). *Питање плата у ФНРЈ*. Београд: Економски институт.
- Munday, B. (2003). *European Social Services: Map of Characteristics and Trends*. Canterbury: University of Kent.
- Национални акциони план запошљавања за 2015. годину, Службени гласник РС, бр. 101/14.
- Национални акциони план запошљавања за 2016. годину Службени гласник РС, бр. 82/2015.
- Национална служба за запошљавање (2015). *Извештај о раду Националне службе за запошљавање за 2015. годину*. Београд: НЗС.
- Национална служба за запошљавање (2016). *Извештај о раду Националне службе за запошљавање за период јануар-децембар 2016. године*. Београд: НЗС.
- Недовић, С. (2005). *Држава благостања: идеје и политика*. Београд: Центар за унапређивање правних студија, Центар за слободне изборе и демократију.
- Nelson, K. (2003). *Fighting Poverty: Comparative Studies on Social Insurance, Means-tested Benefits and Income Redistribution*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Nelson, K. (2013). Social Assistance and EU Poverty Thresholds 1990–2008. Are European Welfare Systems Providing Just and Fair Protection Against Low Income? *European Sociological Review*, 29(2): 386-401.
- Nelson, K. (2010). Social assistance and minimum income benefits in old and new democracies. *International Journal of Social Welfare*, 19(4): 367–378.
- Nelson, K., Fritzell, J. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Sweden*. Brussels: European Commission.
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, Сл. лист града Београда, бр. 57/2013.
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, Сл. лист града Београда, бр. 37/2014.
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, Сл. лист града Београда, бр. 82/2015.
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, Сл. лист града Београда, бр. 102/2017.
- Одлука о изменама и допунама Одлуке о правима и услугама социјалне заштите, Сл. лист града Београда, бр. 103/2018.
- Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, Сл. лист града Београда, бр. 45/13.

- Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, Сл. лист града Београда, бр. 2/15.
- Одлука о правима детета у области финансијске подршке породици са децом на територији града Београда, Сл. лист града Београда, бр. 85/18.
- Office of Deputy Prime Minister (2004). *The Social Exclusion Unit*. London: Office of Deputy Prime Minister.
- Пантелић, М. (2019). *Једнородитељске породице и нови социјални ризици: импликације на социјалну политику и праксу у Републици Србији*. Докторска дисертација. Београд: Факултет политичких наука.
- Параграф (2019). *Архива – минимална зарада*. Посећено 20.4.2019. године; https://www.paragraf.rs/statistika/arhiva-minimalna_zarada.html.
- Parizot, I., Wachsberger, J. (2004). *Assisting others and being assisted. System and structure of social support in Antananarivo (Madagascar) and in Paris (France)*. Приступљено 05. 09. 2019. године; <http://en.dial.ird.fr/content/view/full/80549>.
- Parsons, C. (2007). *How to Map Aguments in Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Pashardes, P., Koutsampelas, C. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Cyprus*. Brussels: European Commission.
- Paugam, S. (1993). *La société française et ses pauvres*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Павловић, Д. (2009). Социолошке основе нормативног институционализма у политичкој науци. *Социолошки преглед*, XLIII (2), стр. 231-250.
- Peace, R. (2001). Social Exclusion: A Concept in Need of Definition. *Social Policy Journal of New Zealand*, 16: 17–35.
- Peña-Casas, R., Bouget, D. (2013). Towards a European minimum income? Discussions, issues and prospects. In: D. Natali (Ed.), *Social developments in the European Union 2013* (131-159). Brussels: European Trade Union Institute (ETUI), European Social Observatory (OSE).
- Перишић, Н. (2007). *Европски социјални модели*. Магистарска теза. Београд: Факултет политичких наука.
- Перишић, Н. (2014). Координација политика социјалног укључивања европских држава благостања. *Годишњак Факултета политичких наука*, 8(11): 95-111.
- Перишић, Н. (2016а). Нови односи јавног и цивилног сектора – партнерства и уговарање у обезбеђивању социјалне сигурности у Србији. *Социолошки преглед*, 50(3): 347–370.
- Перишић, Н. (2009). Положај и перспектива источноевропског социјалног модела у процесима европских интеграција – компаративни приказ. У: И. Вујачић, Ч. Чупић, Б. Вранић (Урд.), *Консолидација демократије: 20 година након пада Берлинског зида* (162-179). Београд: Факултет политичких наука, Konrad Adenauer Stiftung.
- Перишић, Н. (2016). *Социјална сигурност – појмови и програми*. Београд: Факултет политичких наука.
- Перишић, Н. et al. (2015). Заступљеност проблематике социјалне искључености у наставним програмима на факултетима Универзитета у Београду. У: Н. Жегарац, Ј. Тодоровић (Урд), *Образовање у области социјалног рада и социјалне политике за XXI век* (стр. 87-120). Ниш: Универзитет у Нишу.
- Pestieau, P. (2006). *The Welfare State in the European Union – Economic and Social Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.

- Pestoff, V. (2005). *Beyond the Market and State - Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*. Aldershot: Ashgate.
- Петровић, М. (2011). *Социјална помоћ и активација у Србији*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Pinker, R. (1971). *Social theory and social policy*. London: Hainemann.
- Pop, L. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Romania*. Brussels: European Commission.
- Правилник о ближим условима и начину остваривања права финансијску подршку породици*, Службени гласник РС, бр. 58/2018.
- Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите*, Службени гласник РС, бр. 42/2013.
- Правилник о изгледу и садржини индивидуалног плана активације*, Службени гласник РС, бр. 118/2014.
- Правилник о организацији, нормативима и стандардима рада Центра за социјални рад*, Службени гласник РС, бр. 59/2008, 37/2010, 39/2011 - др. правилник и 1/2012 - др. правилник.
- Правилник о обрасцима у поступку остваривања права на новчану социјалну помоћ*, Службени гласник РС, бр. 39/2011.
- Правилник о садржају и обиму права на здравствену заштиту из обавезног здравственог осигурања и о партиципацији за 2019. годину*, Службени гласник РС, бр. 7/2019.
- Praxis (2013). *Пристап социјалној и здравственој заштити за угрожене групе на југу Србије*. Београд: Praxis.
- Puljiz, V. (2004). *Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske. Revija za socijalnu politiku*, 11(1): 3-20.
- Ravagli, L. (2015). *A Minimum Income in Italy*, EUROMOD Working Paper no. EM16/15. Colchester: ISER, University of Essex.
- Ravallion, M. (2013). *The Idea of Antipoverty Policy. NBER Working Paper Series (Working Paper 19210)*. Cambridge: NBER.
- Ravallion, M. (2012). *Poor, or Just Feeling Poor? On Using Subjective Data in Measuring Poverty*. Washington DC: World Bank.
- Ravallion, M. (2010). *Poverty Lines across the World. Policy Research Working Papers (5284)*. Посећено 11. новембра 2017. године; <http://documents.worldbank.org/curated/en/298951468174919253/pdf/WPS5284.pdf>.
- Raitano, M. et al. (2018). *Two decades on, Italy finally introduces a national minimum income scheme*. Посећено 23. новембра 2018. године; https://www.researchgate.net/publication/323701854_ESPN_Flash_Report_20186_-_Two_decades_on_Italy_finally_introduces_a_national_minimum_income_scheme.
- Републички завод за социјалну заштиту (2017). *Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2016*. Београд: Републички завод за социјалну заштиту.
- Републички завод за социјалну заштиту (2019). *Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2018. години*. Београд: Републички завод за социјалну заштиту.
- Републички завод за статистику (2018). *Анкета о приходима и условима живота. Сиромаштво и социјална неједнакост, 2017*. Саопштење број 345 - год. LXVIII, 24.12.2018.
- Републички завод за статистику (2019а). *Просечне месечне зараде за годину*. Посећено 20.4.2019. године; <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/2403040401?languageCode=sr-Latn>.

- Републички завод за статистику (2019б). *Република Србија. Профил*. Посећено 29.4.2019. године;
http://devinfo.stat.gov.rs/SerbiaProfileLauncher/files/profiles/sr/1/DI_Profil_Republika%20Srbija_EURSRB.pdf.
- РЗС – Републички завод за статистику и УНИЦЕФ – Дечији фонд Уједињених нација (2014). *Србија – Истраживање вишеструких показатеља 2014; Србија – ромска насеља истраживање вишеструких показатеља 2014. Праћење стања и положаја жена и деце. Коначни извештај*. Београд: УНИЦЕФ.
- Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи*, Службени гласник РС, бр. 94 од 19. октобра 2017. године.
- Решење о номиналним износима новчане социјалне помоћи*, Службени гласник РС, бр. 31 од 27. априла 2018. године.
- Решење о номиналним износима права на финансијску подршку породици са децом и цензусима за остваривање права на децији додатак за месец август* под бр. 401-00-00257/2017-12 од 14.08.2017.
- Ritchie, J., Spencer, L. (1994). „Qualitative data analysis for applied policy research“, In: *Analyzing qualitative data* (Eds: Alan Bryman, Robert Burgess), Routledge, London, pp. 173–194.
- Ridaelli, C. (2003). *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Riesenfelder, A. et al. (2014). *3 Jahre Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) – Auswirkungen auf die Wiedereingliederung der Bezieher/innen ins Erwerbsleben*. Посећено 23. јануара 2019. године;
[https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/8/4/CH3434/CMS1473920438204/endbericht_3_jahre_bms_-_auswirkung_auf_die_wiedereingliederung_\(74\).pdf](https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/2/8/4/CH3434/CMS1473920438204/endbericht_3_jahre_bms_-_auswirkung_auf_die_wiedereingliederung_(74).pdf).
- Ружица, М. (1987). Социјална политика 80-их: континуитет или промена стратегије. *Социолошки преглед*, 1-2: 7-29.
- Rydgren, J. (2004). Mechanisms of Exclusion: Ethnic Discrimination in the Swedish Labour Market. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(4): 697–716.
- Santos, E. et al. (2014). *Adequate Minimum Income – building consensus: Analysis of Minimum Income Scheme in Portugal, EAPN Portugal, Analysis of Minimum Income Scheme in Portugal*. Brussels: European Commission.
- Сатарих et al (2013). *Анализа примене Закона о социјалној заштити у делу новчаних социјалних помоћи и cost-benefit анализа сервиса помоћ у кући за стара лица*. Београд: Удружење грађана „Снага пријатељства“ - Amity.
- Scharle, A. et al. (2018). *Study on integrated delivery of social services aiming at the activation of minimum income recipients in the labour market — Success factors and reform pathways*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Scarpa, S. (2009). The scalar dimension of welfare state development: the case of Swedish and Finnish social assistance systems. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2: 67–83.
- Schepers, W., Nicaise, I. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Belgium*. Brussels: European Commission.
- Schierup, C. (2010). *„Diversity” and Social Exclusion in Third Way Sweden, The ”Swedish Model” in Transition, 1975– 2005*. Norrköping: REMESO.
- Schulte, B. (2004). Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäische Union und ihre Beitrag für Konstituierung des europäische Sozialmodell. In: H. Kaelble, G. Schmidt (Eds.), *Das europäische Sozialmodell – Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat* (pp. 75-103). Berlin: Wiessenschaftszentrum für Socialforschung.

- SeCons (2010). *Налази акционог истраживања о социјалној искључености*, Београд: SeConS.
- Sen, A. (1980). Equality of what? In: S. MacMurrin (Ed.), *The Tanner lectures on human values* (pp. 196-220). Salt Lake City, Utah: University of Utah Press.
- Sen, A. (1983). Poor, Relatively Speaking. *Oxford Economic Papers*, 35: 153-169.
- Silver, H. (1994). Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*, 133(5-6): 531-578.
- Silver, H., Miller, S. (2003). Social exclusion: the European approach to social disadvantage. *Indicators*, 2(2): 1-17.
- Sirovátka, T., Jahoda. R. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Czech Republic*. Brussels: European Commission.
- Skoko, B, Benković, V. (2009). Znanstvena metoda fokus grupa – mogućnosti i načini primjene. *Politička misao*, 46(3): 217-236.
- Social Exclusion Unit (2001). *Preventing Social Exclusion*. London: Social Exclusion Unit.
- Social Protection Committee Indicators Sub-group (2015). *Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress Towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Social Protection Committee (2016). *Social Protection Committee Annual Report 2016 – Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies*. Luxembourg: Publications office of the European Union.
- Social Protection Committee (2017). *Social Protection Committee Annual Report 2017: Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Social Protection Committee (2001). *Social Protection Committee: Report on indicators in the field of poverty and social exclusion*. Brussels: European Commission.
- Solvang, I. (2017). Discretionary approaches to social workers' personalisation of activation services for long-term welfare recipients. *Journal European Journal of Social Work*, 20(4): 536-547.
- Spicker, P. (1997). Exclusion. *Journal of Common Market Studies*, 35(1): 133-143.
- Spicker, P. (2007). The ethics of policy research. *Evidence and Policy*, 3 (1): 99-118.
- Спикер, П. (2014). *Социјална политика: теорија и пракса*. Београд: Факултет политичких наука.
- Standing, G. (2003). *Minimum Income Schemes in Europe*. Geneva: International Labor Office.
- Статут града Београда*, Сл. лист Града Београда, бр. 39/08.
- Steenssens, K. et al. (2007). *Leven (z)onder leefloon*. Leuven: Onderbescherming onderzocht, HIVA-KU Leuven.
- Stokić Pejlin, Lj., Bajec, J. (2016). *ESPN Thematic Report on minimum income schemes – Serbia*. Brussels: European Commission.
- Soede, V. et al. (2004). *Unequal Welfare States*. The Hague: Social and Cultural Planning Office.
- Strier, R. (2008). Client and Worker Perceptions of Poverty: Implications for Practice and Research. *Families in Society*, 89(3): 466-475.
- Strier, R., Binyamin, S. (2010). Developing Anti-Oppressive Services for the Poor: A Theoretical and Organisational Rationale. *The British Journal of Social Work*, 40(6): 1908-1926.
- Stubbs, P., Zrinščak, S. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Croatia*. Brussels: European Commission.

- Stuber, J., Schlesinger, M. (2006). Sources of stigma for means-tested government programs. *Social Science & Medicine*, 63(4): 933-945.
- Šućur, Z. (2004). Socijalna isključenost: pojam, pristupi i operacionalizacija. *Revija za sociologiju*, 35(1-2): 45-60.
- Танасијевић, Ј. (2016). Политике усклађивања породичних и професионалних обавеза у Србији. Докторска дисертација. Београд: Факултет политичких наука.
- Tasseva, I. (2012). *Evaluating the performance of means-tested benefits in Bulgaria*. Посећено 17. јануара 2019. године; <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/working-papers/iser/2012-18.pdf>.
- Taylor A. (2009). *Good Practices in providing integrated employment and social services in Central and Eastern Europe*. Посећено 15. 09. 2019. године; https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168812.pdf.
- Taylor, M. J., Smith Barusch, A. (2004). Personal, Family, and Multiple Barriers of Long-Term Welfare Recipients. *Social Work*, 49(2): 175-183.
- Tesliuc, E. et al. (2014). *Income Support for the Poorest: A review of experience in Eastern Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank.
- Thane, P., Davidson, R. (2016). *The Child Poverty Action Group 1965 to 2015*. London: Child Poverty Action Group.
- Titmuss, R. (1974). *Social policy – an introduction*. London: Allen and Unwin.
- Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије (2016). *Матрица услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији*. Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, Влада Републике Србије.
- Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва (2019). *Статистика*. Посећено 22.4.2019. године; <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D1%83%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%83-%D1%80%D1%81/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/>.
- Топиńska, I. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Poland*. Brussels: European Commission.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. London: Allen Lane and Penguin Books.
- Townsend, P. (2006). What is Poverty? An historical perspective. In: International Poverty Centre, *Poverty In Focus* (pp. 5-6). Brasilia: International Poverty Center.
- Treaty of Amsterdam* (1997). Посећено 12. 06. 2018. године; <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.
- Treaty on the Functioning of the European Union* (2007). Посећено 18. 06. 2018. године; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- Treaty on European Union* (2007). Посећено 12. 06. 2018. године; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF.
- Уредба о енергетски угроженом купцу*, Службени гласник РС, бр. 113/2015, 48/2016 - др. правилник, 88/2016 - др. правилник, 49/2017 – др. правилник, 104/2017 - др. правилник, 36/2018 - др. Правилник и 59/2018.

- Уредба о мерама социјалне укључености корисника новчане социјалне помоћи*, Службени гласник РС, бр. 112/2014.
- Уредба о номиналним износима и начину усклађивања цензуса за остваривање права на дечији додатак и висини и начину усклађивања износа дечијег додатка*, Службени гласник РС, бр. 54/2018.
- Уредба о примањима и приходима који су од утицаја на остваривање права на новчану социјалну помоћ*, Службени гласник РС, бр. 36/2011.
- Vandenbroucke, F. et al. (2011). *The EU Needs a Social Investment Pact*. Посећено 15. јуна 2018. године; http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf.
- Vanhercke, B. (2010). Delivering Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-Assessed. In: E. Marlier, D. Natali, R. Van Dam (Eds.), *Europe 2020 – Towards a More Social Europe?* (pp. 115-142). Brussels: Peter Lang.
- Van Mechelen, N. et al. (2011). *The CSB-Minimum Income Protection Indicators dataset (CSB-MIPI)*. CSB Working Paper 11/05. Antwerp: University of Antwerp.
- Van Mechelen, N., Janssens, J. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights*. Antwerp: University of Antwerp.
- Van Oorschot, W. (1996). Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In: W. Van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* (pp. 7-59). Tilburg: Tilburg University Press.
- Van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In: P. Townsend, D. Gordon (Eds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy* (pp. 171-193). Bristol: Policy Press.
- Van Praag, B. (1968). *Individual Welfare Functions and Consumer Behavior*. Amsterdam: North-Holland.
- Vassallo, M., Borg, A. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Malta*. Brussels: European Commission.
- Вељковић, Ј. (2009). *Подришка запошљавању социјално искључених младих – Смернице за развој интегрисаних услуга тржишта рада и социјалне заштите*. Београд: Међународна организација рада.
- Влада Републике Србије (2014). *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2009). *Праћење друштвене укључености у Србији*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2012). *Праћење социјалне укључености у Србији: преглед и тренутно стање социјалне укључености у Србији на основу праћења европских и националних показатеља 2006–2012*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2011). *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2016). *Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2005). *Стратегија развоја социјалне заштите*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2003). *Стратегија за смањење сиромаштва у Србији*. Београд: Влада Републике Србије.
- Влада Републике Србије (2018). *Трећи национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије.

- Влаовић Васиљевић, Д. (2013). *Водич за организације цивилног друштва – Стандарди услуга социјалне заштите у заједници и процедура лиценцирања*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.
- Вујовић, С. (1984). *Slam*. Београд: Центар за планирање урбаног развоја.
- Вујовић, С. (1972). Социјална диференцијација и социјална сегрегација у нашим градовима. *Лица: часопис младих за друштвена питања, културу и умјетност*, 5: 52-64.
- Вуковић, Д., Цвејић, С. (2015). *Анализа стања и предлог активности за адекватан и доступан програм минималног прихода у Србији*. Београд: SeConS.
- Вуковић, Д. (2003). *Допринос процесу израде стратегије за смањење сиромаштва*. Београд: Група 484.
- Вуковић, Д. (2013). Интереси, мреже и институције – Социолошко-правна анализа новог социјалног законодавства у Србији. *Социологија*, 55(1): 25-46.
- Вуковић, Д. (2009). *Системи социјалне сигурности*. Београд: Факултет политичких наука.
- Вуковић, Д. (2011). *Социјална политика Европске уније*. Београд: Факултет политичких наука.
- Вуковић, Д. (2005). *Социјална сигурност и социјална права*. Београд: Факултет политичких наука.
- Вуковић, О. (2010). Методологија праћења социјалне укључености у ЕУ. У: М. Бабовић (Ур.), *Изазови нове социјалне политике: Социјална укљученост у ЕУ и Србији* (стр. 75-96). Београд: SeConS – Група за развојну иницијативу.
- Zahariev, B., Bogdanov, G. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Bulgaria*. Brussels: European Commission.
- Зајић, Г. (1998). Положај и социјална права незапослених. У: М. Милосављевић (Урд), *Социјална политика у транзицији* (стр. 83-114). Београд: Центар за проучавање алтернативе, Социјална мисао.
- Закон о финансијској подршци породици са децом*. Службени гласник РС, бр. 113/2017 и 50/2018.
- Закон о локалној самоуправи*, Сл. гласник РС, бр. 129/2007, 83/2014 - др. закон, 101/2016 - др. закон и 47/2018.
- Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана*. Службени гласник РС, бр. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005 - др. закон и 115/2005.
- Закон о социјалној заштити*. Службени гласник РС, бр. 24/2011.
- Закон о здравственом осигурању*, Службени гласник РС, бр. 10/2016.
- Жегарац, Н., Бургунд, А. (2014). Квалитет документације центра за социјални рад о деци на смештају. У: Н. Жегарац (Ур). *У лавиринту социјалне заштите: поуке истраживања о деци на породичном и резиденцијалном смештају* (стр. 251-266). Београд: Факултет политичких наука.
- Жегарац, Н. (2015). *Од проблема до прилика у вођењу случаја – приручник за практичаре*. Београд: Факултет политичких наука.
- Живковић, М., Ђукановић, Б., Радовановић, М. (1985). *Социјални проблеми југословенског друштва*. Београд: Слобода.
- Zeitlin, J., Vanhercke, B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy*, 25(2): 149-174.
- Зеленовић Лакићевић, М. (1987). *Социјална угроженост*. Београд: Институт за социјалну политику.

- Ziomas, D. et al. (2016). *ESPN thematic report on minimum income schemes – Greece*. Brussels: European Commission.
- Ziomas, D. et al. (2017). *The national roll-out of the “Social Solidarity Income” scheme in Greece*. Посећено 25. новембра 2018. године; <https://eminnetwork.files.wordpress.com/2013/04/new-minimum-income-scheme-greece-espn-flash-report-july-2017.pdf>.
- Wahl, A., Bergland, A., Løyland, B. (2010). Is social capital associated with coping, self-esteem, health and quality of life in long-term social assistance recipients? *Scandinavian Journal of Caring Sciences*, 24(4): 808-816.
- Walker, A., Walker, C. (1997). *Britain divided: The growth of social exclusion in the 1980s and 1990s*. London: CPAG.
- Walker, A., Walker, C. (1987). *The growing divide*. London: CPAG.
- Warin, P. (2014). *What is the non take-up of social benefits?* Посећено 12. јануара 2019. године; https://booksandideas.net/IMG/pdf/20140609_nonrecours_warin_en.pdf.
- Washington, J., Paylor, I. (2000). *Social Exclusion and Inequalities in the United Kingdom*. Посећено 13. марта 2018. године; <http://www1.uwindsor.ca/criticalsocialwork/social-exclusion-and-inequalities-in-the-united-kingdom>.
- Weingast, B. (2002). Rational-Choice Institutionalism, In: I. Katznelson, H. Milner (Eds.), *Political Science: The State of the Discipline* (pp. 660–692). New York: W.W. Norton.
- Weishaupt, T. (2013). Origin and Genesis of Activation Policies in ‘Old’ Europe: Toward a Balanced Approach? In: I. Marx, K. Nelson (Eds.), *Minimum Income Protection in Flux* (pp. 190-216). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wildeboer Schut, J. M. W., Hoff, S. (2007). *Geld op de plank: Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*. The Hague: Netherlands Institute for Social Research.
- World Bank (2013). *Activation and Smart Safety Nets in Serbia: Constraints in Beneficiary profile, Benefit Design and Institutional Capacity*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (2017). *Breaking the Cycle of Roma Exclusion in the Western Balkans*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2015). *Ex ante poverty and fiscal evaluation of a guaranteed minimum income programme in Greece*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank (2010). *Roma inclusion: An economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (2011). *Social Safety nets in the Western Balkans: Design, Implementation and Performance*. Washington DC: World Bank.

Прилог 1.

**ОУ -Упитник организационим јединицама за послове социјалне заштите
градских општина Града Београда
о накнадама и социјалним услугама у надлежности градских општина
на територији Града Београда**

Поштовани/а,

Молим Вас да одговорите на упитник сачињен за потребе израде докторске дисертације „Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике“. Добијене информације ће бити коришћене искључиво у научне сврхе ради унапређења система материјалне подршке и социјалних услуга од стране корисника новчане социјалне помоћи.

Овај упитник је намењен **организационим јединицама градских општина** које се баве пословима социјалне заштите. Циљ је да се прикупе информације о постојању и коришћењу **додатних накнада и услуга** која могу остварити корисници новчане социјалне помоћи на локалном нивоу.

Ваше учешће у истраживању је **анонимно**. Одговори су **драгоцени** за квалитетне увиде у систем програма материјалне подршке и социјалних услуга (програма подршке минималном приходу) за кориснике новчане социјалне помоћи у Републици Србији.

Молим Вас за **допуштење да снимам овај разговор** да би се веродостојно пренели подаци. Одмах након записивања Ваших одговора снимак ће се избрисати.

Молим да дате сагласност потисивањем следећих изјава:

Сагласан/сагласна сам да се подаци добијени упитником користе за потребе научног истраживања.

Потпис: _____

Датум: ____/____ 2019.

Сагласан/сагласна сам да се овај разговор снима искључиво у сврхе писања записника за потребе научног истраживања и да се одмах по томе избрише.

Потпис: _____

Датум: ____/____ 2019.

Прилог 2.

Установа:	Датум: ____/____ 2019.
Одељење/јединица/служба	
Пол: М Ж	
Узраст: 25-30, 31-35, 36-40, 41-45, 46-50, 51-55, 56-60, 61-65	
Функција:	
Образовање:	
Године стажа: 0-5, 6-10, 11-15, 16-20, 21-25, 26-30, 31-35, 36-40	
Године стажа у организационој јединици надлежној за послове социјалне заштите: 0-5, 6-10, 11-15, 16-20, 21-25, 26-30, 31-35, 36-40	

Упитник ОУ

I Нормативни и организациони оквир пружања подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

1.1. Молимо Вас да наведете **основни нормативни оквир** (стратегије, одлуке и др) на нивоу градске општине релевантне за Ваше активности у области смањења сиромаштва и социјалног укључивања.

1.2. Опишите **организацију одељења управе** која се бави сиромашним и социјално искљученим грађанима у градској општини у којој сте Ви запослени.

1.3. Које **активности** ова јединица општинске управе предузима у циљу подршке сиромашним и социјално искљученим грађанима на Вашој градској општини?

II Постојање и садржај програма подршке сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

2.1. Која права, из домена материјалне подршке, услуга социјалне заштите и других права повезаних са статусом корисника новчане помоћи, је могуће остварити на нивоу градске општине у којој сте Ви запослени:

2.2. Да ли постоје **додатни програми материјалне подршке** које спроводи градска општина у којој сте запослени? Ако ДА, какве су карактеристике ових програма?

2.3. Да ли постоје **додатне социјалне услуге** које спроводи градска општина у којој сте запослени? Ако ДА, какве су карактеристике ових програма?

2.4. Да ли знате за постојање додатне материјалне подршке од стране цивилног сектора на територији ваше градске општине? Ако ДА, који је садржај?

2.5. Да ли знате за постојање социјалних услуга од стране цивилног сектора на територији ваше градске општине? Ако ДА, који је садржај?

III Постојање и садржај сарадње између органа управе и релевантних актера у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања на локалном нивоу

3.1. Са којима актерима и на који начин сарађујете на локалном нивоу у циљу смањења сиромаштва и социјалног искључивања?

3.2. Оцените на скали од 1 до 7 степен задовољства сарадњом са другим релевантним актерима на локалном нивоу.

- **Број 0** (нула) = нисте имали сарадњу са тим актером или немате увид у њега
- **Бројеви од 1 до 7** = оцена задовољства сарадњом са наведеним **актером: број 1** = потпуно незадовољан , **број 7** = потпуно задовољан.

3.2.1. Градска управа Града Београда	0	1	2	3	4	5	6	7
3.2.2. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	0	1	2	3	4	5	6	7
3.2.3. Неко друго републичко тело, које _____	0	1	2	3	4	5	6	7
3.2.4. Центар за социјални рад	0	1	2	3	4	5	6	7
3.2.5. Невладин сектор	0	1	2	3	4	5	6	7

3.2.6. Остале градске општине	0	1	2	3	4	5	6	7
3.2.7. Приватни сектор	0	1	2	3	4	5	6	7
3.2.8. Актер _____	0	1	2	3	4	5	6	7

IV Ставови професионалаца у управама општина Града Београда о креирању програма подршке за кориснике НСП-а на локалном нивоу

4.1. Оцените на скали од 1 до 7 програме подршке **корисницима социјалне помоћи на локалном нивоу** од стране наведених актера.

4.1.1. Градска управа Града Београда	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.2. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.3. Неко друго републичко тело, које _____	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.4. Центар за социјални рад	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.5. Невладин сектор	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.6. Остале градске општине	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.7. Приватни сектор	0	1	2	3	4	5	6	7
4.1.8. Актер _____	0	1	2	3	4	5	6	7

4.2. Да ли препоручујете **реформе постојећих програма**? Уколико ДА, какве реформе препоручујете?

4.3. Да ли препоручујете **додатне програме**? Уколико ДА, какве програме препоручујете?

4.4. Да ли препоручујете нека унапређења **сарадње међу локалним актерима** на пружању постојећих програма? Уколико ДА, у ком правцу сарадња може бити унапређена?

4.5. Да ли препоручујете нека унапређења **сарадње са надређеним институцијама** (напр. Министарство, регионално тело...) у реализацији постојећих програма? Уколико ДА, у ком правцу сарадња може бити унапређена?

V Коришћење програма подршке намењених сиромашној и социјално искљученој популацији на локалном нивоу

5.1. Да ли располагете подацима о **броју особа које користе програме** градске општине, осим новчане социјалне помоћи? Ако ДА, колико је број особа за сваки програм?

5.2. Да ли располагете подацима колико **корисника новчане социјалне помоћи** користи **програме** градске општине? Ако ДА, колико број корисника НСП користи ове програме?

5.3. Да ли спроводите **активности** у циљу обавештавања становништва о расположивим програмима градске општине? Ако ДА, какве?

5.4. Да ли процењујете да **нису искоришћени** постојећи програми од стране корисника новчане социјалне помоћи, упркос томе што грађани могу да испуњавају критеријуме? Ако ДА, шта могу бити **узроци неискоришћености** ових програма?

Прилог 3.

**УСР - Упитник за стручне раднике из канцеларија за материјална давања
одељења Градског центра за социјални рад у Београду**

Поштовани/а,

Молим Вас да одговорите на упитник сачињен за потребе израде докторске дисертације „Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике“. Добијене информације ће бити коришћене искључиво у научне сврхе ради унапређења коришћења система материјалне подршке и социјалних услуга од стране корисника новчане социјалне помоћи.

Овај упитник је намењен **стручним радницима у одељењима Градског центра за социјални рад** који се баве пружањем подршке корисницима новчане социјалне помоћи.

Ваше учешће у истраживању је **анонимно**.

Одговори су **драгоцени** за квалитетне увиде у систем програма материјалне подршке и социјалних услуга (програма подршке минималном приходу) за кориснике новчане социјалне помоћи у Републици Србији.

Молим Вас за **допуштење да снимам овај разговор** да би се веродостојно пренели подаци. Одмах након записивања Ваших одговора снимак ће се избрисати.

Молим да дате сагласност потисивањем следећих изјава:

Сагласан/сагласна сам да се подаци добијени упитником користе за потребе научног истраживања.

Потпис: _____

Датум: ____/____ 2019.

Сагласан/сагласна сам да се овај разговор снима искључиво у сврхе писања записника за потребе научног истраживања и да се одмах по томе избрише.

Потпис: _____

Датум: ____/____ 2019.

Прилог 4.

Установа:	Датум: ____/____ 2019.
Одељење/јединица/служба:	
Пол: М Ж	
Узраст: 25-30, 31-35, 36-40, 41-45, 46-50, 51-55, 56-60, 61-65	
Функција:	
Образовање:	
Године стажа: 0-5, 6-10, 11-15, 16-20, 21-25, 26-30, 31-35, 36-40	
Године стажа у Канцеларији за материјална давања: 0-5, 6-10, 11-15, 16-20, 21-25, 26-30, 31-35, 36-40	

Упитник УСР

I Организација и активности службе за подршку сиромашнима и социјално искљученима у оквиру Центра за социјални рад

- 1.1. На који начин је у одељењу Градског центра за социјални рад у коме сте запослени **организована подршка** сиромашнима и социјално искљученима?
- 1.2. По Вашем мишљењу, која је **најзначајнија активност** у оквиру службе за подршку сиромашнима?
- 1.3. Колико је **запослених** у служби за материјална давања?
- 1.4. Каква је **професионална структура запослених** у овој служби?
- 1.5. Колики је **број корисника новчане социјалне помоћи** у општинском одељењу ЦСР у коме радите?
- 1.6. Како оцењујете **кадровске капацитете** службе у којој радите за подршку сиромашним и социјално искљученим грађанима?
- 1.7. У ком правцу они могу да се унапреде?

II Оцена постојећих накнада и социјалних услуга на локалном нивоу

- 2.1. Како оцењујете различите накнаде и услуге за кориснике НСП из система социјалне заштите?

2.2. Како оцењујете подршку сиромашној популацији **од стране локалне самоуправе**?

2.4. Изузев националних програма и програма локалне самоуправе за подршку сиромашној популацији, који **недржавни актери** у Вашој општини пружају подршку сиромашној популацији?

2.5. Шта је садржај те подршке и на који начин се остварује?

2.6. Да ли и на који начин **приватни сектор** пружа подршку сиромашној популацији у Вашој општини?

2.7. Да ли су Вам познате **активности самоорганизовања** корисника?

III Постојање и садржај сарадње између Центра за социјални рад и релевантних актера на пружању подршке корисницима новчане социјалне помоћи на локалном нивоу

3.1. **Са којима актерима и на који начин сарађујете** на локалном нивоу на пружању подршке корисницима НСП?

3.2. Оцените на скали од 1 до 7 **степен задовољства сарадњом** са другим релевантним актерима на локалном нивоу на спровођењу ових активности.

- **Број 0** (нула) = нисте имали сарадњу са тим актером или немате увид у њега
- **Бројеви од 1 до 7** = оцена задовољства сарадњом са наведеним **актером: број 1** = потпуно незадовољан, **број 7** = потпуно задовољан.

4.2.1. Градска управа Града Београда	0	1	2	3	4	5	6	7
4.2.2. Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	0	1	2	3	4	5	6	7
4.2.3. Неко друго републичко тело, које _____	0	1	2	3	4	5	6	7
4.2.4. Градска општина	0	1	2	3	4	5	6	7
4.2.5. Невладин сектор	0	1	2	3	4	5	6	7

4.2.6. Остале градске општине	0	1	2	3	4	5	6	7
4.2.7. Приватни сектор	0	1	2	3	4	5	6	7
4.2.8. Актер _____	0	1	2	3	4	5	6	7

3.3. Постојање и садржај **сарадње са другим службама Центра** за социјални рад у вези корисника НСП.

3.4. Да ли постоје **изазови у сарадњи** са овим актерима на локалном нивоу?

IV Процес доношења одлука о остваривању права на накнаде и услуге за радноспособне кориснике НСП

4.1. Да ли можете да **приоритизујете елементе за одлучивање** о остваривању права на НСП?

4.2. Које одредбе (формулације) из Закона и подзаконских аката које уређују право на новчану социјалну помоћ, по Вашем мишљењу, омогућавају одређени **степен дискреционог одлучивања** о захтеву?

4.3. Како их Ви превазилазите у професионалној пракси?

4.4. Која је Ваша **улога у процесу доношења одлука** о остваривању права на материјалну подршку (новац, натура, субвенције) на нивоу локалне самоуправе?

4.5. Како **оцењујете услове** за остваривање материјалне подршке на локалном нивоу?

V Процена фактора који утичу на коришћење накнада и услуга из програма подршке минималном приходу

5.1. Који су основни **разлози** због којих неки сиромашни грађани не користе права, упркос томе што испуњавају услове?

5.2. Која права, која су намењена сиромашној популацији, корисници новчане социјалне помоћи **ређе користе** и који су разлози за то?

5.3. Да ли постоје неки разлози за неискоришћеност материјалне подршке и социјалних услуга који су везани за то како су ова права законски формулисана?

5.4. Да ли постоје неки разлози за неискоришћеност материјалне подршке и социјалних услуга који су везани за то како се ова права имплементирају у пракси?

5.5. Да ли постоје неки разлози за неискоришћеност материјалне подршке и социјалних услуга који су везани за карактеристике потенцијалних корисника и његове породице?

5.6. Шта доприноси већем коришћењу неких права у односу на друга?

5.7. Наведите препоруке како се може унапредити коришћење права на новчану социјалну помоћ.

5.8. Наведите препоруке како се може унапредити коришћење додатних националних и локалних права за кориснике новчане социјалне помоћи.

VI Процена потреба и ризика за кориснике новчане социјалне помоћи

6.1. Да ли **процењујете потребе и ризике** појединца и породице који користе НСП?

6.2. **Када и на који начин** процењујете ове потребе и ризике?

6.3. Најчешћи разлози за **упућивања корисника** у друге службе у ЦСР или друге услуге у локалној заједници?

6.4. Да ли сте са неким од корисника НСП закључили **споразум** о активном превазилажењу његове неповољне ситуације? Који су били изазови?

6.5. Коју **додатну подршку** треба пружити корисницима, а да она није тренутно доступна или се не користи довољно?

Прилог 5.

УКН - Упитник за кориснике новчане социјалне помоћи у Граду Београду

Поштовани/а,

Молим Вас да одговорите на упитник сачињен за потребе израде докторске дисертације „Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике“. Добијене информације ће бити коришћене искључиво у научне сврхе ради унапређења државне подршке корисницима новчане социјалне помоћи.

Поверљивост података је гарантована. Упитник је **анониман**, тако да на њему не дајете личне податке на основу којих можете бити идентификовани. Ваш упитник ће се водити под шифром, коју ће знати само истраживач, који не ради у Центру за социјални рад. Сви добијени подаци ће се користити искључиво **у сврхе истраживања**.

Сагласан/сагласна сам да се подаци добијени упитником користе за потребе научног истраживања.

Потпис: _____

Датум: __/__/2019.

Прилог 6.

Шифра корисника: _ _ _ _	Установа: _____	Датум: __/__/2019.

Упитник УКН

- ◆ Пред Вама је упитник који има за циљ **разумевање Ваших потреба, као корисника социјалне помоћи, за материјалном и друштвеном подршком у свакодневном животу.**
- ◆ **Ваши одговори су драгоцени** за унапређење подршке коју добијају корисници социјалне помоћи од стране друштва.
- ◆ **Поверљивост података је гарантована.** Упитник је **анониман**, тако да на њему не дајете личне податке на основу којих можете бити идентификовани. Ваш упитник ће се водити под шифром, коју ће знати само истраживач, који не ради у Центру за социјални рад. Сви добијени подаци ће се користити искључиво **у сврхе истраживања.**
- ◆ Молим Вас да будете **стрпљиви**, да **искрено** одговорите на **свако** питање.
- ◆ Одговара се **заокруживањем једног** од понуђених одговора или **уписивањем** одговора на за то предвиђену линију.
- ◆ Овде **нема тачних и погрешних** одговора. Важно је **Ваше мишљење.**
- ◆ Ако сте направили **грешку** или променили мишљење, немојте брисати! Прецртајте погрешан одговор (“х”) и заокружите онај који тачније изражава Ваше мишљење.
- ◆ Молим Вас да **НЕ ПРОПУСТИТЕ ОДГОВОР НИ НА ЈЕДНУ ТВРДЊУ!**

1. Следећа питања се односе на ваше **сазнање** да имате право да добијете социјалну помоћ.

Бр.	Питање	Одговори
1	Како сте сазнали за социјалну помоћ?	1) од Центра за социјални рад 2) од запослених и органа општине 3) преко телевизије 4) преко интернета 5) од пријатеља и родбине 6) друго _____ (дописати)
2	Како сте сазнали шта је потребно да би добили социјалну помоћ?	1) од Центра за социјални рад 2) од запослених и органа општине 3) преко телевизије 4) преко интернета 5) од пријатеља и родбине 6) друго _____ (дописати)

2. Ова питања се односе на ваше коришћење **социјалне помоћи**.

Приликом одговарања на свако питање заокружите одговор ДА, НЕ или ДЕЛИМИЧНО.

Бр.	Питање	Одговори		
		Да	Не	Делимично
1	Да ли сте имали тешкоће да попуните обрасце за социјалну помоћ?	Да	Не	Делимично
2	Да ли је запослени у Центру за социјални рад помогао да попуните обрасце за социјалну помоћ?	Да	Не	Делимично
3	Да ли сте имали тешкоће да прикупите неопходну документацију за социјалну помоћ?	Да	Не	Делимично
4	Да ли су Вас запослени у Центру за социјални рад информисали о процедури за социјалну помоћ?	Да	Не	Делимично
5	Да ли су Вас запослени у Центру за социјални рад информисали о трајању процедуре за социјалну помоћ?	Да	Не	Делимично
6	Да ли Вам је био компликован поступак добијања социјалне помоћи?	Да	Не	Делимично
7	Да ли је запослени у Центру за социјални рад са Вама разговарао кад сте давали захтев за социјалну помоћ?	Да	Не	Делимично
8	Да ли је запослени у Центру дошао код Вас у кућу?	Да	Не	
9	Да ли је новац који добијате као социјалну помоћ довољан за Вас и породицу?	Да	Не	Делимично
10	Да ли је трајање социјалне помоћи од 9 месеци довољно да Вам покрије трошкове током целе године?	Да	Не	Делимично
11	Да ли сте у протеклој години били обавезни да учествујете у неким обукама преко општине или службе за запошљавање? Ако ДА, коју сте обуку/обуке завршили? _____	Да	Не	Делимично
12	Да ли Вам је речено да можете да изгубите социјалну помоћ ако одбијете ту обуку/обуке?	Да	Не	Делимично
13	Да ли Вам је та обука/е била корисна?	Да	Не	Делимично
14	Да ли сте у протеклој години били обавезни да нешто радите за општину или службу за запошљавање зато што сте корисник социјалне помоћи? Ако ДА, шта сте били обавезни да радите? _____	Да	Не	Делимично
15	Да ли сте то радили?	Да	Не	Делимично
16	Да ли Вам је речено да можете да изгубите социјалну помоћ ако одбијете тај рад?	Да	Не	Делимично
17	Да ли Вам је запослени у Центру за социјални рад рекао за још нека права која можете да остварите, поред социјалне помоћи? Ако ДА, која? _____	Да	Не	Делимично

18	Да ли вам је запослени помогао да остварите још неко право, поред социјалне помоћи? Ако ДА, која? _____	Да	Не	Делимично

3. Да ли поред социјалне помоћи добијате или очекујете да ћете добити **још неку материјалну подршку**? Заокружите одговор за сваку наведену врсту материјалне подршке.

Бр.	Право	Одговор		
		Да	Не	Чекам одговор
1	Дечији додатак	Да	Не	Чекам одговор
2	Накнада трошкова боравка у предшколској установи за децу корисника новчане социјалне помоћи	Да	Не	Чекам одговор
3	Једнократна помоћ	Да	Не	Чекам одговор
4	Повремена једнократна новчану помоћ	Да	Не	Чекам одговор
5	Интервентна једнократна новчана помоћ	Да	Не	Чекам одговор
6	Стална новчана помоћ	Да	Не	Чекам одговор
7	Бесплатан оброк	Да	Не	Чекам одговор
8	Право на стипендију деце корисника НСП	Да	Не	Чекам одговор
9	Субвенционисана цена комуналних услуга	Да	Не	Чекам одговор
10	Право на стицање статуса угроженог купца топлотне енергије	Да	Не	Чекам одговор
11	Право на здравствену заштиту без плаћања партиципације	Да	Не	Чекам одговор
12	Право на мере активације	Да	Не	Чекам одговор
13	Нешто друго, шта? _____	Да	Не	Чекам одговор

4. Редни број материјалне подршке на коју има право, а није их остварио/ла:

(истраживач попуњава редни број права из претходног питања на које корисник које има право, али није остварено)

5. Који су разлози због којих **не користите нека од наведених права** у претходном питању? (истраживач попуњава за свако право на које корисник које има право, али није остварено)

Бр.	Ставка	За која права важи одговор (редни број права).
1	Није ми потребно да остварим то право.	
2	Не знам да ли могу да остварим то право.	
3	Не знам како да поднесем захтев за остварење тог права.	

4	Поступак његовог добијања је компликован .	
5	Поступак његовог добијања кошта новца .	
6	Треба ми доста времена да дођем до служби где могу да остварим право.	
7	Процедура сувише дуго траје .	
8	Процедура је понижавајућа .	
9	Не желим да имам обавезе које ћу добити ако остварим то право.	
10	Запослени у Центру за социјални рад су ме обесхрабрили да поднесем захтев.	
11	Запослени у општини су ме обесхрабрили да поднесем захтев.	
12	Изгубио бих у очима рођака, комшија и/или пријатеља када би знали за то.	
13	Подео/поднела сам захтев за остваривање права, али сам одбијен/одбијена .	
14	Подео/поднела сам захтев за остваривање права, још нисам добио/ла одговор.	
15	Запослени у Центру за социјални рад су ми предложили да користим то право.	

6. Да ли поред социјалне помоћи добијате или очекујете да ћете добити **још неку социјалну услугу**? Заокружите одговор за сваку наведену врсту социјалне услуге.

Бр.	Социјална услуга	Одговор		
1	Услуга смештаја у прихватилиште	Да	Не	Чекам одговор
2	Услуга свратишта	Да	Не	Чекам одговор
3	Услуга дневног боравка одраслих и старијих лица	Да	Не	Чекам одговор
4	Услуга социјалног становања у заштићеним условима	Да	Не	Чекам одговор
5	Услуга социјалног предузетништва	Да	Не	Чекам одговор
6	Услуга саветовалишта	Да	Не	Чекам одговор
7	Нешто друго, шта?	Да	Не	Чекам одговор

7. Редни број социјалне услуге на коју има право, а није је остварио/ла:
(истраживач попуњава редни број права из претходног питања на које корисник које има право, али није остварено)

8. Који су разлози због који не користите неке од наведених социјалних услуга у претходном питању? (попуњава истраживач за свако право на које корисник које има право, али није остварено)

Бр.	Ставка	За које социјалне услуге важи одговор (редни број услуге).
1	Не знам да ли могу да остварим то право.	
2	Не знам како да поднесем захтев за остварење тог права.	
3	Није ми потребно да остварим то право.	
4	Поступак његовог добијања је компликован .	
5	Поступак његовог добијања кошта новца .	
6	Треба ми доста времена да дођем до служби где могу да остварим право.	
7	Процедура сувише дуго траје .	
8	Процедура је понижавајућа .	
9	Не желим да имам обавезе које ћу добити ако остварим то право.	
10	Запослени у Центру за социјални рад су ме обесхрабрили да поднесем захтев.	
11	Запослени у општини су ме обесхрабрили да поднесем захтев.	
12	Изгубио бих у очима рођака, комшија и/или пријатеља када би знали за то.	
13	Подео/поднела сам захтев за остваривање права, али сам одбијен/одбијена .	
14	Подео/поднела сам захтев за остваривање права, још нисам добио/ла одговор.	
15	Запослени у Центру за социјални рад су ми предложили да користим то право.	

8. Да ли сте још нешто користили што организује или даје општина на којој живите на основу тога што сте корисник социјалне помоћи:

1. огрев;
2. опрема за школу;
3. књиге за децу;
4. бесплатне улазнице за спорт;
5. бесплатне улазнице за забаву (позориште, концерт, филм...);
6. бесплатна рекреација (вежбе у сали, јога, коришћење базена...);
7. бесплатни излети;
8. Још нешто, шта:

9. Коментар, сугестија:

Прилог 7.

Шифра корисника: _ _ _ _

Протокол за прикупљање података из досијеа корисника - ПДК

I Социо-демографски подаци о кориснику и његовој породици

Пол	☐ Мушки ☐ Женски
Године старости	☐ до 25 ☐ 25-35 ☐ 35-45 ☐ 45-55 ☐ 55-65
Место пребивалишта	☐ Градско насеље ☐ Приградско насеље ☐ Сеоско насеље
Школска спрема	☐ без школе ☐ непотпуна ОШ ☐ ОШ ☐ CCC ☐ BC ☐ BCC
Радни статус	☐ запослен код послодавца ☐ пољопривредник ☐ самостална делатност ☐ незапослен ☐ радно ангажован
Брачни статус	☐ нежењен/неудата ☐ у браку ☐ ванбрачна заједница ☐ удовац/удовица ☐ разведен/разведена
Тип домаћинства	☐ домаћинство без издржаване деце ☐ домаћинство са издржаваном децом

II Процес остваривања права на НСП и вођење документације

Покретање поступка за остваривање права на НСП	☐ По захтеву ☐ По службеној дужности
Претходна евиденција корисника у ЦСР	☐ Да ☐ Не ☐ Нема података
Корисник и других услуга центра за социјални рад и/или мера породично-правне заштите	☐ Да ☐ Не Уколико Да, на основу чије иницијативе _____ Која служба: _____ Која услуга или мера: _____
Раније коришћење права на НСП	☐ Да ☐ Не ☐ Нема података
Прикупљање докумената уз нови захтев за НСП	☐ Корисник ☐ По службеној дужности ☐ Подељена обавеза корисника и стручног радника
Присуство неопходне документације у досијеу корисника	☐ Пријемни лист ☐ Образац НСП-3 ☐ Образац НСП-П (☐ Да ☐ Не ☐ Није релевантно)

	☐ Образац НСП-НМ ☐ Решење о остваривању права на НСП Ако су примењене мере социјалног укључивања: ☐ Да ☐ Не ☐ Споразум о индивидуалном плану активације ☐ Лист праћења реализације индивидуалног плана активације ☐ Особе задужене за развој сарадње ☐ Стручни тим ☐ Праћење рада стручног тима Санкција за неизвршење обавеза по Споразуму: ☐ Не ☐ Првостепена ☐ Двостепена
Докази уз захтев за остваривање права на НСП	☐ Комплетни ☐ Некомплетни
Постојање изјаве о сагласности за прикупљање података по службеној дужности	☐ Да ☐ Не ☐ Није релевантно
Постојање службене белешке као доказног средства	☐ Да ☐ Не ☐ Није релевантно
Налаз и мишљене сачињено је на основу	☐ Изјаве подносиоца захтева ☐ теренске посете ☐ увиђаја на лицу места ☐ саслушања сведока ☐ других доказа _____
Образложење о остваривању права у обрасцу НСП-НМ	☐ Индивидуализовано ☐ Прекопирано

III Активности, накнаде и услуге које унапређују социјално укључивање корисника у областима образовања, тржишта рада, здравља и становања.

Образовање	
Тржиште рада	
Здравље	
Становање	

Прилог 8.

ФОКУС ГРУПА

Сагласност корисника новчане социјалне помоћи

Поштовани/а,

Фокус група се организује за потребе израде докторске дисертације „Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике“. Добијене информације ће бити коришћене искључиво у **научне сврхе** ради унапређења државне подршке корисницима новчане социјалне помоћи.

Ваше учешће у истраживању је **анонимно**, Ваши одговори ће се водити под шифром. Молим Вас за **допуштење да снимам овај разговор** да би се веродостојно пренели подаци. Одмах након записивања Ваших одговора снимак ће бити избрисан.

Молим да дате сагласност потисивањем следећих изјава:

Сагласан/сагласна сам да се подаци добијени упитником користе за потребе научног истраживања.

Потпис: _____ Датум: ____/____ 2019.

Сагласан/сагласна сам да се овај разговор снима искључиво у сврхе писања записника за потребе научног истраживања и да се одмах по томе избрише.

Потпис: _____ Датум: ____/____ 2019.

Протокол за фокус групу са корисницима новчане социјалне помоћи

Добар дан, моје име је Сузана Михајловић Бабић. Окупили смо се овде да бисмо разговарали о свим правима из социјалне заштите која корисници социјалне помоћи у Београду могу да остваре, а ваши одговори и коментари ће допринети да се унапреди функционисање система социјалне заштите. Моја улога је да водим овај разговор, а ви сте позвани да отворено пренесете своја искуства као корисници социјалне помоћи. Молим вас да ми допустите да се овај разговор снима, ваша имена неће бити нигде помињана и снимак ће бити искоришћен само да се прекуцају ваши одговори и да се извуку даље поуке из њих, након чега се снимак брише. Све што кажете је анонимно и остаје међу нама, те вас молим да одговарате искрено и отворено.

Основне смернице за наш данашњи рад су: свако треба да учествује у разговору; не постоје тачни и нетачни одговори; свако има право да изнесе свој став а остали учесници да поштују његов став; учесници могу да искажу неслагање са ставом другог учесника, у духу толеранције и поштовања других учесника. Унапред вам захваљујем на поштовању ових правила.

Планиране тематске целине:

1) Искуство приступа НСП и другим доступним накнадама и услугама за кориснике

- Искуство приступа информацијама о правима
- Искуство подношења захтева и административног процеса обраде захтева

2) Искуство коришћења НСП и других накнада и услуга

- Оцена подршке која се остварује путем програма подршке
- Разлози неискоришћавања програма подршке

3) Перцепције о изласку из статуса корисника НСП и незадовољене потребе

Прилог 10.

Шифра корисника: _ _ _ _

Фокус група

Социо-демографски подаци о кориснику и његовој породици

Пол	☐ Мушки ☐ Женски
Године старости	☐ до 25 ☐ 25-35 ☐ 35-45 ☐ 45-55 ☐ 55-65
Место пребивалишта	☐ Градско насеље ☐ Приградско насеље ☐ Сеоско насеље
Школска спрема	☐ без школе ☐ непотпуна ОШ ☐ ОШ ☐ CCC ☐ BC ☐ BCC
Радни статус	☐ запослен код послодавца ☐ пољопривредник ☐ самостална делатност ☐ незапослен ☐ радно ангажован
Брачни статус	☐ неожењен/неудата ☐ у браку ☐ ванбрачна заједница ☐ удовац/удовица ☐ разведен/разведена
Тип домаћинства	☐ домаћинство без издржаване деце ☐ домаћинство са издржаваном децом
Раније коришћење права на социјалну помоћ	☐ Да, од _____ године. ☐ Не

БИОГРАФИЈА АУТОРКЕ

Сузана Михајловић Бабић рођена је 31. 08. 1989. године у Јагодини. Након завршене средње школе, 2008. године уписује Факултет политичких наука у Београду, смер: Социјална политика и социјални рад. Дипломирала је 2012. године, након чега похађа мастер академске студије Социјална политика на Факултету политичких наука и стиче звање политиколога за социјалну политику 2014. године одбранивши тезу под насловом „Отворени метод координације у социјалној политици Европске уније“. Школске 2014/15. године уписује докторске студије политикологије – социјалне политике и социјалног рада на истом факултету.

Професионални академски развој Сузана Михајловић Бабић започет је 2012. године, од када је Одељење за социјалну политику и социјални рад ангажује на позицији сарадника-демонстратора за ужу научну област Социјална политика током две школске године (2012/13. и 2013/14). У звање асистенткиње на Факултету политичких наука изабрана је фебруара 2015. године за исту ужу научну област. До сада је учествовала на пет националних истраживачких пројеката и освојила три награде на националном нивоу.

Од страних језика течно се служи енглеским језиком. Написала је велики број научних радова из области социјалне политике и учествовала на многобројним националним и међународним научним конференцијама.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Сузана Михајловић Бабић

Број индекса: 8/2014

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом „Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Сузана Михајловић Бабић

Број индекса: 8/2014

Студијски програм: Докторске студије политикологије – социјалне политике и социјалног рада

Наслов рада: Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике

Ментор: проф. др Наталија Перишић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Ефекти програма подршке корисницима минималног прихода у Граду Београду – импликације на креирање социјалне политике“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, _____

1. **Ауторство.** Дозвољаваће умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваће умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваће умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваће умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваће умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваће умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.