

Ivan Sekulović

Iskorenjivanje siromaštva kao strateški prioritet broj jedan za Srbiju

Apstrakt

Cilj ove analize je pružanje doprinosa formulisanju novog strateškog pristupa borbi protiv siromaštva u Republici Srbiji koji bi bio zasnovan na standardima Agende održivog razvoja Ujedinjenih nacija i EU. Međunarodni standardi koje Srbija može da iskoristi u ovom pogledu uključuju: siromaštvo kao višedimenzionalni fenomen, iskorenjivanje siromaštva kao cilj javnih politika, i njegovo zasnivanje na pristupu zasnovanom na ljudskim pravima. Stanje u Srbiji ukazuje na hitnu potrebu da se usvoji novi strateški dokument za iskorenjivanje siromaštva, nakon decenije od isteka primene Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) i razočaravajućeg učinka primene Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP). Pola miliona građana i građanki i dalje živi u apsolutnom siromaštvu i ne može da zadovolji osnovne životne potrebe. Istovremeno, četvrtina stanovništva Srbije živi u riziku od siromaštva. Zbog toga je hitno pristupiti evaluaciji primene SSS i ESRP, pokrenuti proces izrade novog strateškog dokumenta pod okriljem UN i usvojiti ga najkasnije do kraja 2021. godine.

Uvod

Cilj ove analize je pružanje doprinosa formulisanju novog strateškog pristupa borbi protiv siromaštva u Republici Srbiji koji bi bio zasnovan na standardima Agende održivog razvoja Ujedinjenih nacija i Evropske unije, na koje se Srbija obavezala kao članica UN i kao država u procesu pristupanja EU.

Aktuelnost teme najbolje možemo ilustrovati sledećim podacima: oko pola miliona građana i građanki naše države živi ispod linije tzv. apsolutnog siromaštva koja za pojedinca iznosi 12.286 dinara¹, tj. nisu u stanju da zadovolje ni osnovne životne potrebe jer mesečno za potrošnju raspolazu sredstvima nižim od tog iznosa; četvrtina stanovništva Srbije živi ispod linije tzv. relativnog siromaštva koja za pojedinca iznosi 19.381 dinar², tj. u riziku je od siromaštva jer ima mesečni prihod koji je niži od tog iznosa (a koji predstavlja 60 odsto medijane dohotka). Kada se ovim podacima dodaju nedavne procene Svetske banke da Srbiji zbog „ekonomskog šoka“ izazvanog pandemijom zarazne bolesti Covid-19 preči epidemija siromaštva, jer bi broj siromašnih mogao biti povećan za 125 do 327 hiljada³, jasno je da bi borba protiv siromaštva

¹ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije, „Apsolutno siromaštvo“, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/apsolutno-siromastvo/>

² Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo i socijalna nejednakost, 2019, 2020.*, dostupno putem linka: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201283.pdf>

³ Svetska banka, *Beleška uz Redovni ekonomski izveštaj (RER): Kako kovid-19 može uticati na siromaštvo i blagostanje domaćinstava na Zapadnom Balkanu, 2020.*, str. 8., dostupno putem linka:

morala biti jedan od strateških prioriteta Srbije u narednim godinama. Ovaj zaključak se još više nameće ako se izneti podaci posmatraju u svetlu frapantne činjenice da naša država, nakon isteka Strategije za smanjenje siromaštva, već čitavu deceniju nema sličan strateški dokument, uprkos rekordnim stopama siromaštva u odnosu na druge evropske zemlje.

U prvom delu rada analizirani su relevantni međunarodni standardi koji se odnose na formulisanje javnih politika relevantnih za pitanje siromaštva, i to na prvom mestu oni koje su utvrdile Ujedinjene nacije, Savet Evrope i Evropska unija, kao glavne međunarodne organizacije u kojima je Srbija članica, ili čijem članstvu teži. U drugom delu je dat prikaz aktuelnog stanja u Srbiji, uključujući i relevantan strateški okvir i zakonske i institucionalne preduslove za borbu protiv siromaštva. Na kraju, na osnovu glavnih nalaza analize formulisani su odgovarajući zaključci i preporuke.

Međunarodni standardi

Generalna skupština UN usvojila je 2015. godine glavni globalni strateški razvojni dokument – Agendu održivog razvoja do 2030. godine. Već u njegovoj preambuli navodi se da je „iskorenjivanje siromaštva u svim njegovim oblicima i dimenzijama, uključujući i ekstremno siromaštvo“ najveći globalni izazov i sve države se obavezuju da čovečanstvo oslobode od „tiranije siromaštva“⁴. U skladu sa tim, kao prvo na listi od 17 usvojenih Ciljeva održivog razvoja našlo se upravo iskorenjivanje siromaštva. Na taj način su UN otišle korak dalje u odnosu na prethodnu globalnu razvojnu strategiju, Milenijumske ciljeve razvoja, koji su važili do 2015. godine. Umesto samo na borbu protiv siromaštva, odnosno na njegovo smanjenje, države članice sada su obavezane na njegovo potpuno iskorenjivanje, do 2030. godine, i to ispunjenjem sedam potciljeva u okviru Cilja održivog razvoja broj 1⁵. UN su još 1992. godine proglasile 17. oktobar za Međunarodni dan iskorenjivanja siromaštva. Slogan pod kojim je ove godine obeležen taj dan je „Zajedničkim delovanjem ka ostvarivanju socijalne i ekološke pravde za sve“⁵. Ovakav pristup UN počiva na korpusu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koji se već decenijama gradi. On obuhvata niz standarda, poput prava na adekvatan životni standard, koje je propisano članom 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁶.

Agenda održivog razvoja do 2030. godine koju su Ujedinjene nacije usvojile 2015. godine obavezuje sve članice svetske organizacije da čovečanstvo oslobode od „tiranije siromaštva“ i u tom cilju postavlja iskorenjivanje siromaštva na prvo mesto liste prioriteta

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/704831590692977527/pdf/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Poverty-and-Household-Welfare.pdf>

⁴ United Nations – General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, str. 1.

⁵ United Nations, „International Day for the Eradication of Poverty 17 October“, <https://www.un.org/en/observances/day-for-eradicating-poverty>

⁶ Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ“ broj 7/1971-88.

Veliku pažnju pitanjima povezanim sa iskorenjivanjem siromaštva posvećuju i komiteti UN koji prate primenu međunarodnih ugovora o ljudskim pravima. Kako je ocenio Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN, telo nadležno za praćenje primene gore pomenutog pakta, pitanje siromaštva je jedno od centralnih kojim se ovaj komitet bavi, pritom, čvrsto se držeći stava da siromaštvo predstavlja kršenje ljudskih prava⁷. Pored toga, ovo telo smatra siromaštvo višedimenzionalnim fenomenom koji nije ograničen samo na nedostatak prihoda, već

UN smatraju siromaštvo višedimenzionalnim fenomenom koji nije ograničen samo na nedostatak prihoda, već je reč o stanju pojedinca koje odlikuje uporna ili stalna uskraćenost resursa, sposobnosti, izbora, sigurnosti i moći koji su neophodni za uživanje odgovarajućeg životnog standarda i ostalih građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava

koji se sagledava kao nedostatak osnovnih sposobnosti da se živi dostojanstveno, odnosno kao „stanje pojedinca koje odlikuje uporna ili stalna uskraćenost resursa, sposobnosti, izbora, sigurnosti i moći koji su neophodni za uživanje odgovarajućeg životnog standarda i ostalih građanskih, kulturnih, ekonomskih, političkih i socijalnih prava“⁸. Komitet redovno prati i situaciju u Srbiji kada je reč o siromaštvu. U svom najnovijem izveštaju o našoj zemlji izrazio je zabrinutost zbog ograničene delotvornosti važećih strategija kada je reč o ekstremnom siromaštvu⁹. Slično tome, Komitet za prava deteta u svom izveštaju izrazio je duboku zabrinutost zbog toga što su deca u marginalizovanim, udaljenim i ruralnim zajednicama u Srbiji „nesrazmerno pogođena siromaštvom“¹⁰.

I drugi mehanizmi UN daju svoj doprinos očuvanju i unapređenju standarda ove organizacije koji se odnose na iskorenjivanje siromaštva. Tako je specijalni izvestilac za ekstremno siromaštvo i ljudska prava, profesor Olivije de Šuter, nedavno ocenio da svet

nije bio spreman na suočavanje sa društvenim i ekonomskim posledicama pandemije Covid-19 nakon godina primene mera štednje posle svetske finansijske i ekonomske krize. Zbog toga je apelovao da se pristupi izgradnji sistema socijalne zaštite na osnovu ljudskih prava kao suštinskom doprinosu njihovoj delotvornosti u iskorenjivanju siromaštva i smanjenju nejednakosti, čime bi se unapredila otpornost društava suočenih sa šokovima¹¹.

Savet Evrope takođe u svojim dokumentima utvrđuje standarde borbe protiv siromaštva. Tako Revidirana evropska socijalna povelja u članu 30. utvrđuje da svako ima pravo na zaštitu od siromaštva i socijalne isključenosti. Ovim članom su države koje su ratifikovale Povelju (i njen navedeni član), među kojima je i Srbija, obavezane na to da preduzimaju mere u okviru „sveobuhvatnog i koordinisanog pristupa za unapređenje delotvornog pristupa osobama koje žive

⁷ United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Substantive Issues Arising in the Implementation of The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2001, str. 1.

⁸ *Ibid.*, str. 2-3.

⁹ United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, 2014, str. 9.

¹⁰ United Nations – Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia*, 2017, str. 14.

¹¹ United Nations – Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, *Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery*, 2020, str. 1-2.

ili su u riziku da žive u situaciji socijalne isključenosti i siromaštva¹². U ovom pogledu, Evropski komitet za socijalna prava, telo Saveta Evrope nadležno za primenu Povelje, ocenio je da stanje u Srbiji nije u saglasnosti sa standardima člana 30., naime, zbog toga što ne postoji sveobuhvatni i koordinisani pristup borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti¹³.

Kada je reč o EU, ona je u svoj glavni strateški dokument, Strategiju pametnog, održivog i inkluzivnog rasta „Evropa 2020. godine“ postavila siromaštvo kao jedan od tri ključna prioriteta kroz cilj da do 2020. godine broj lica u riziku od siromaštva bude smanjen najmanje za 20 miliona¹⁴. Nakon toga, i Evropskim stubom socijalnih prava, usvojenim 2017. godine, utvrđeni su ključni principi na kojima treba da počiva novi evropski socijalni model, a koji obuhvataju i: pravo dece na zaštitu od siromaštva, prevenciju siromaštva kod zaposlenih, pravo svakoga na minimalni prihod koji je potreban za dostojanstven život i pravo na pristup kvalitetnim osnovnim uslugama¹⁵. Naposljetku, i Evropski strukturni i investicioni fondovi (ESIF) utvrđuju unapređenje socijalne uključenosti i borbu protiv siromaštva i svih vidova diskriminacije kao jedan od 11 tematskih ciljeva čijem ostvarivanju treba da doprinesu¹⁶. Štaviše, uslov za korišćenje najvažnijeg ESIF sa aspekta društvenog razvoja, Evropskog socijalnog fonda, jeste „postojanje i primena nacionalnog okvira javnih politika za smanjenje siromaštva“¹⁷. Stanje u Srbiji i pristup njenih vlasti po pitanju siromaštva redovno je predmet kritika institucija i tela EU. Tako je još u Skriningu izveštaju za Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje ocenjeno da je neophodno pojačati napore u vezi sa smanjenjem siromaštva, između ostalog, zauzimanjem strateškog pristupa reformama socijalnih naknada¹⁸.

Uslov za korišćenje sredstava
Evropskog socijalnog fonda
su postojanje i primena
nacionalnog okvira javnih
politika za smanjenje
siromaštva

Dakle, može se reći da je pitanje siromaštva u samom vrhu standarda međunarodnih organizacija čiji je Srbija član, ili čijem članstvu teži. Takođe, evidentno je to da su ovi standardi tema stalne diskusije i analize od strane širokog kruga eksperata, ali i političara, zahvaljujući čijem radu oni neprekidno evoluiraju i pronalaze svoj put do strateških prioriteta pojedinačnih zemalja. Za Srbiju je od posebnog značaja to što su se poslednjih godina ciljevi i ambicije na

¹² Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“ broj 42/2009.

¹³ Council of Europe – European Committee of Social Rights, *Conclusions 2017 – Serbia – Article 30*

¹⁴ European Commission, *Communication from the Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010, str. 3.

¹⁵ European Parliament, Council of the European Union, European Commission, *The European Pillar of Social Rights*, 2017.

¹⁶ Regulation (EU) No 1303/2013 of The European Parliament and of The Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006, čl. 9.

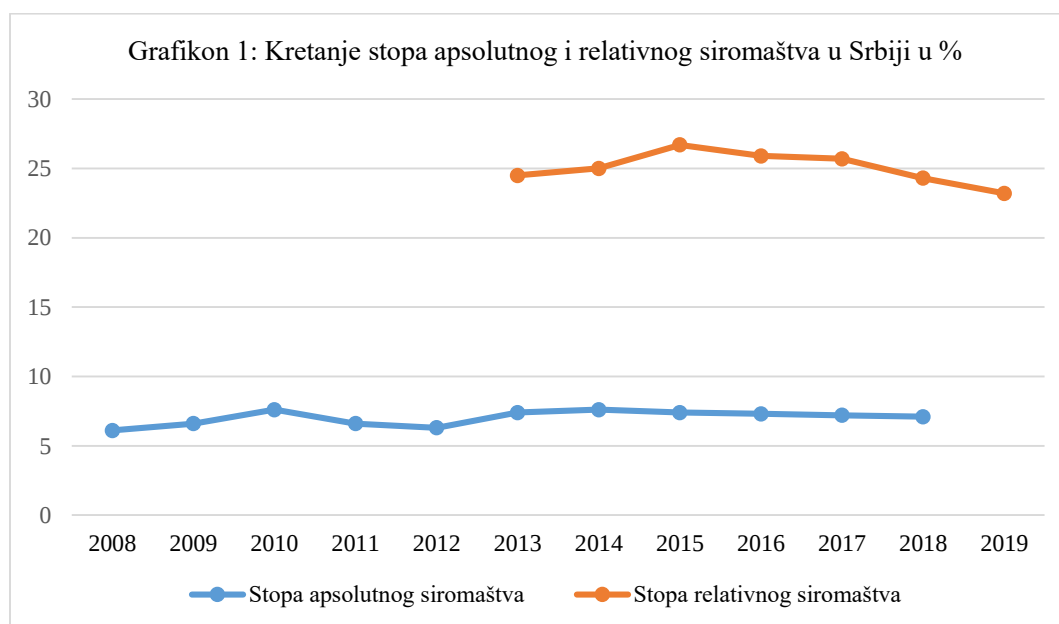
¹⁷ *Ibid.*, Annex XI – Ex ante conditionalities. Pored toga, propisani su i obavezni elementi ovog okvira, tj. da on: predstavlja dovoljnu osnovu, zasnovanu na podacima, za razvoj javnih politika za smanjenje siromaštva i praćenje napretka; sadrži mere kojima se podržava ostvarivanje nacionalnih ciljeva smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti; uključuje relevantne zainteresovane strane u borbu protiv siromaštva; u zavisnosti od identifikovanih potreba, uključuje mere za prelazak sa institucionalne nege na negu putem usluga u zajednici.

¹⁸ Izveštaj o skriningu: Srbija, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje, str. 14., 17.

globalnom nivou u okviru tih standarda značajno povećali, pa se više ne može govoriti samo o tome da je dovoljno obavezati se na smanjenje siromaštva ili pak na borbu protiv njega, već se sada traži preuzimanje znatno veće i konkretnije obaveze – njegovog iskorenjivanja. Pored toga, postojanje siromaštva se smatra kršenjem ljudskih prava, pa se zbog toga strategije za njegovo iskorenjivanje moraju zasnovati na tzv. pristupu zasnovanom na ljudskim pravima (Eng. *Human Rights-Based Approach*). U tom pogledu važne smernice i ocene stižu na adresu Vlade Republike Srbije od nadležnih komiteta UN i Saveta Evrope, kao i od institucija i tela EU, između ostalog i ocene da Srbija nema sveobuhvatan strateški okvir za iskorenjivanje siromaštva. One bi mogle i morale biti odlučno integrisane u strateški pravac iskorenjivanja siromaštva u odnosu na dramatično stanje i neodgovarajući strateški, institucionalni i zakonodavni okvir čiji će najvažniji elementi biti prikazani u narednom delu analize.

Stanje u Srbiji

Kao što je napomenuto u uvodu, stanje u Srbiji po pitanju siromaštva je dramatično. Prema podacima Vlade Republike Srbije, stopa apsolutnog siromaštva u 2018. godini iznosila je 7,1%¹⁹, što znači da oko pola miliona građana i građanki Srbije ne može da zadovolji osnovne životne potrebe. Kada je reč o relativnom siromaštvu, Srbija je po njegovoj stopi od 23,2% u 2019. godini u samom vrhu zemalja Evrope u kojima se ono meri na osnovu podataka Ankete o prihodima i uslovima života (posle Crne Gore i Rumunije). Stope apsolutnog i relativnog siromaštva kod nas konstantne su već godinama (Grafikon 1).



Izvor: Internet prezentacija SIPRU – „Apsolutno siromaštvo“; Eurostat – At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys

¹⁹ Vlada Republike Srbije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU), „Apsolutno siromaštvo“, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika-siromastva/apsolutno-siromastvo/>

Ovim podacima koji govore o materijalnom siromaštvu velikog dela stanovništva u našoj zemlji mogu se dodati i drugi, koji se odnose na višedimenzionalno siromaštvo. Prema proceni Programa UN za razvoj, pored životnog standarda, najveći uticaj deprivacije u pojedinim dimenzijama na opštu stopu višedimenzionalnog siromaštva u Srbiji imaju obrazovanje (42,7%) i zdravlje (20,6%)²⁰. Imajući u vidu ovako veliki uticaj obrazovanja na uvlačenje velikog broja stanovnika u začarani krug siromaštva, naročito su dramatični podaci koji se odnose na obrazovni status romske populacije u našoj zemlji: samo 64% njenih pripadnika završi osnovno obrazovanje, u odnosu na 94% pripadnika većinske populacije²¹. Kada je reč o zdravlju, veoma visok procenat stanovništva ne može da zadovolji potrebu za zdravstvenim pregledom ili negom usled finansijskih razloga, udaljenosti ili postojanja listi čekanja (4,8% stanovništva u 2019. godini, u odnosu na prosek EU-27 od 1,7%)²². Pored toga, treba dodati i dimenziju stanovanja, u kom pogledu je situacija takođe vrlo zabrinjavajuća: po stopi prenaseljenosti stanova od 53,3% u 2019. godini Srbija se nalazi u samom evropskom vrhu²³.

Glavni izazov u strateškom pogledu je to što je Strategija za smanjenje siromaštva (SSS) u Srbiji istekla, a nakon toga nije usvojen odgovarajući dokument javne politike koji bi kao svoj glavni cilj imao smanjenje, odnosno iskorenjivanje siromaštva. SSS je usvojena 2003. godine i predstavljala je operacionalizaciju strateškog opredeljenja Vlade Srbije ka borbi protiv siromaštva i poboljšanju sistema socijalne zaštite najugroženijih grupa kao jednom od njena tri osnovna cilja. SSS je na savremen način definisala siromaštvo, u skladu sa pristupom UN, kao „višedimenzionalni fenomen koji, pored nedovoljnih prihoda za zadovoljenje osnovnih životnih potreba, podrazumeva i aspekte vezane za ljudska prava kao što su nemogućnost zapošljavanja, neodgovarajući stambeni uslovi i neadekvatan pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenim, obrazovnim i komunalnim uslugama“²⁴. U skladu sa tim, utvrdila je široku lepezu mera i aktivnosti u oblastima zapošljavanja, socijalne zaštite, obrazovanja i zdravstvene zaštite, uz uvažavanje ruralnih i ekoloških aspekata siromaštva. SSS je nedvosmisleno prepoznala

Tokom primene Strategije za smanjenje siromaštva polazna stopa apsolutnog siromaštva od 10,6% u 2003. smanjena je na 6,1% u 2008., čime je premašen cilj da ona bude smanjena na 6,5% do 2010.

rasprostranjeno siromaštvo u Srbiji kao relativno noviju pojavu, izazvanu krizom 90-tih godina. Tokom njene aktivne primene polazna stopa apsolutnog siromaštva od 10,6% u 2003. godini smanjena je na 6,1% u 2008. godini, čime je premašen cilj od 6,5% u 2010. godini, koliko je bilo projektovano. Iako postoje mnogi metodološki nedostaci koji okružuju primenu SSS, kao što su činjenice da u tu svrhu nikada nisu usvojeni akcioni planovi i izveštaji, niti je ikada sprovedena evaluacija njene primene, može se pretpostaviti da je ona ipak dala barem delimičan doprinos smanjenju stope apsolutnog siromaštva u pomenutom periodu.

Međutim, uprkos tome što period njenog važenja nije bio oročen, nakon 2009. godine, na samom početku ekonomske krize koja će zahvatiti i Srbiju, prestaje njena aktivna primena. Srbija tada polako počinje da prelazi na širi koncept socijalne inkluzije i da pomera fokus svojih javnih

²⁰ UNDP, *Global Multidimensional Poverty Index 2020 – Multidimensional Poverty Index: developing countries*

²¹ UNDP-WB-EC, *Regional Roma Survey*, 2017

²² Eurostat, *Self-reported unmet need for medical examination and care by sex*, https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=sdg_03_60&plugin=1

²³ Eurostat, *Overcrowding rate by sex - EU-SILC survey*, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi170&plugin=1>

²⁴ Vlada Republike Srbije, *Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji*, 2003., str. 1.

politika na stopu rizika od siromaštva, tj. na relativno siromaštvo, u skladu sa ciljevima i politikama EU. Ipak, usled uticaja ekonomske krize, stopa apsolutnog siromaštva ponovo počinje da raste i da se približava nivoima s početka 2000-tih godina. Istovremeno, stopa relativnog siromaštva u Srbiji, već od prvog merenja putem SILC-a 2013. godine, pokazuje najveće vrednosti od svih zemalja u kojima se ova anketa sprovodila.

Na osnovu opisanog strateškog nasleđa i rastuće stope apsolutnog siromaštva, odnosno ekstremno visoke stope relativnog siromaštva, Vlada Srbije 2013. godine usvaja Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (ESRP), kao glavnu strategiju društvenog razvoja Srbije u procesu njenog pristupanja EU. Međutim, za razliku od SSS, ESRP uopšte ne postavlja smanjenje siromaštva ili borbu protiv siromaštva kao svoj primarni cilj, iako konstatuje da je ono „rasprostranjeno“²⁵. Dva su uzroka iznenađujuće činjenice da Srbija nije prepoznala siromaštvo kao svoj strateški prioritet, niti, posledično, usvojila novu strategiju za smanjenje siromaštva nakon prestanka primene SSS, odnosno prepoznala siromaštvo kao glavni cilj, ili barem kao jedan od glavnih ciljeva ESRP. Prvi i osnovni je političke prirode i leži u činjenici da je 2012. godine na vlast u Srbiji došla koalicija predvođena Srpskom naprednom strankom, kao strankom desnice kojom je dominirala autoritarna kultura nasleđena od Srpske radikalne stranke, u kombinaciji sa novostečenom orijentacijom ka ekonomskim reformama. Zbog toga je i nova Vlada, u kojoj je SNS dominirala od početka, zauzela jasan stav u prilog mera štednje koji je na evropskom nivou propagirala Nemačka, vođena od strane demohrišćana Angele Merkel. Takav kurs Vlade se dodatno zaoštrio nakon što je SNS zauzeo premijersko mesto 2014. godine. Drugi razlog proizlazi iz prirode EU i procesa pristupanja Srbije Uniji. Za razliku od SSS, iza čijeg nastanka je stajala Svetska banka, kao međunarodna organizacija osnovana sa ciljem borbe protiv globalnog siromaštva, ESRP je iza sebe imao EU, kojoj socijalni ciljevi, uključujući i cilj smanjenja siromaštva, nisu (barem ne u to vreme) bili najviši na listi prioriteta. Pored toga, EU je bila pripremila zajedničku strukturu ESRP-a za sve zemlje koje joj pristupaju, a ona nije predviđala smanjenje siromaštva kao eksplicitan cilj. Na kraju, ovim dokumentom se želelo doprineti postepenom obogaćivanju politike proširenja „socijalnim“ stubom Strategije „Evropa 2020. godine“, pa je zato fokus stavljen na relativno siromaštvo, umesto apsolutnog siromaštva, koje je u EU gotovo nepoznato. Otud je smanjenje broja lica u riziku od siromaštva našlo svoje mesto u ESRP-u, ali tek kao jedan od 11 „ključnih ciljnih targeta“. Danas znamo da taj cilj nije ispunjen, jer je u Srbiji i dalje u riziku od siromaštva preko 1,6 miliona njenih stanovnika, što je daleko od ciljne vrednosti ispod 1,5 miliona, kako je predviđeno ESRP-om. Izveštaji o njegovom sprovođenju pokazuju razočaravajući učinak, i to naročito u domenu socijalne politike. Ključne mere za borbu protiv siromaštva, poput relaksiranja imovinskih uslova prilikom odlučivanja o pravu na novčanu socijalnu pomoć i uvođenja dodatka za stanovanje, nisu ispunjene, uz obrazloženje (a, zapravo, sasvim iskreno

Smanjenje broja lica u riziku od siromaštva našlo je svoje mesto u ESRP-u, ali tek kao jedan od 11 „ključnih ciljnih targeta“. Pritom, do 2020. taj cilj nije ispunjen, a primena ESRP-a je razočaravajuća.

²⁵ Vlada Republike Srbije, Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji, 2013., str. 25.

ideološko opredeljenje) da za njihovo sprovođenje nije moguće obezbediti sredstva za njihovo sprovođenje²⁶.

Sudbinu SSS i ESRP-a sledili su i neki drugi strateški dokumenti koji su od ključnog značaja za iskorenjivanje siromaštva kao višedimenzionalnog fenomena, poput: Strategije razvoja socijalne zaštite, usvojene 2005. godine (i istekle najkasnije 2012. godine), Nacionalne strategije socijalnog stanovanja, usvojene 2012. godine (istekle 2019. godine) i Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, usvojene 2013. godine (istekle 2018. godine). Nijedna od ovih oblasti još uvek nije strateški uređena. U takvom kontekstu, preostale strategije od značaja za iskorenjivanje siromaštva, u oblastima zapošljavanja, obrazovanja i zdravlja (od kojih samo strategija zapošljavanja prepoznaje borbu protiv siromaštva kao svoj cilj) nisu mogle dati potreban doprinos, jer su delovale sa sve manjim budžetima, usled uvedenih mera štednje, i na sve manje međusobno koordinisan način, u nedostatku krovne strategije.

I kada je reč o zakonskim i institucionalnim preduslovima za stratešku prioritizaciju iskorenjivanja siromaštva kao prioriteta za Republiku Srbiju, prisutan je obrazac koji su sledile

Zakoni i institucije sledili su sudbinu strategija, prema zajedničkom obrascu aktivne razgradnje srpskog socijalnog modela. U deceniji nakon isteka Strategije za smanjenje siromaštva došlo je do niza reformskih pokušaja i promašaja, kao i retrogradnih poteza vlasti od 2012. godine po pitanju krhkog nasleđa borbe protiv siromaštva.

domaće strategije na prethodno opisani način, a to je aktivna razgradnja srpskog socijalnog modela. Kao što smo videli, okosnicu tog modela činila je SSS, koja je, formalnopravno, istekla najkasnije 2010. godine (prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije, strategije se donose na period od 5-7 godina). U deceniji nakon toga došlo je do niza reformskih pokušaja i promašaja, kao i retrogradnih poteza vlasti od 2012. godine, barem kada je reč o krhkom nasleđu borbe protiv siromaštva. Ukinuta je tek osnovana Uprava za rodnu ravnopravnost, resor zapošljavanja skrajnut je dodeljivanjem statusa predizborne monete za potkusurivanje koja je „šetala“ od ministarstva rada do ministarstva ekonomije i nazad, osnivana su koordinaciona tela za rodnu ravnopravnost i za inkluziju romske populacije bez ikakvog budžeta, osoblja i uticaja na unapređenje položaja ciljnih grupa, usvajani

su amandmani na Zakon o radu kojim je radnopravna zaštita zaposlenih dodatno smanjena, usvojen je Zakon o finansijskoj podršci porodici sa decom koji je diskriminisao čitave kategorije radno angažovanih žena u pogledu njihovog prava na adekvatne prihode tokom perioda nege deteta, usvojena je uredba o socijalnom uključivanju koja je korisnike novčane pomoći uslovlila da moraju tu pomoć da „zarade“ obavljajući javne radove ili društveno koristan rad.

Na kraju te duge decenije, kao svojevrsni poslednji pozdrav srpskom socijalnom modelu, nemilosrdno stoji ekspozé mandatarke za sastav nove Vlade, Ane Brnabić, koji siromašne pominje samo na jednom mestu, i to u okviru nabiranja gotovo svih drugih osetljivih grupa u našoj zemlji²⁷, bez utvrđivanja strateškog pravca pomoći svima njima. Celokupna socijalna politika u ovom dokumentu je svedena na pitanja proširenja reforme tzv. sezonskog zapošljavanja i uvođenja socijalne karte, informacionog sistema koji će sadržati prikaz svih socijalno-ekonomskih pokazatelja stanovnika Srbije.

²⁶ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016-2017)*, 2019.

²⁷ Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, 2020., str. 22.

Zaključci i preporuke

Iako je po oceni Svetske banke čovečanstvo proteklih par decenija bilo na dobrom putu da smanji stope svih vidova siromaštva u svetu, naročito onog ekstremnog, pandemija Covid-19 poništila je gotovo celokupan taj napredak. Nezapamćena kataklizma koja je početkom 2020. godine ujedinila ceo svet u borbi protiv zajedničkog izazova istovremeno je otkrila koliko društveni razvoj i međunarodna solidarnost počivaju, zapravo, na staklenim nogama. Pritom, države koje nisu formulisale svoju reformsku i razvojnu agendu na principima socijalne pravde i aktivno je primenjivale, doživele su najveći udarac na svoje sisteme socijalne i zdravstvene zaštite. Ova velika opomena je ujedno i poziv na buđenje koji predvode Ujedinjene nacije. Da li će Agenda održivog razvoja UN sada zaista postati „vlasništvo“ svih zemalja sveta? Ili će pak njeni ciljevi, među kojima je iskorenjivanje siromaštva na počasnom i opravdanom mestu broj 1, biti još nedostižniji? Ono što je izvesno jeste da pucanje društava po šavovima koje preti u narednom periodu može da se spreči samo suštinskim potezima ka ispravljanju društvenih nepravdi i obustavljanju kršenja ljudskih prava, a postojanje siromaštva u sebi objedinjuje sve ove izazove.

Dobra vest je to da relevantni međunarodni standardi postoje i da se stalno unapređuju. Oni se, pre svega, odnose na to da siromaštvo treba posmatrati kao višedimenzionalni fenomen koji se ne može svesti samo na materijalno siromaštvo, već koji mora biti rešavan širokim spektrom mera javnih politika, uključujući i oblasti socijalne zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, zdravlja i stanovanja. Takođe, lestvica globalnih ambicija znatno je viša u odnosu na prethodni razvojni period: nedvosmisleno je da države više ne smeju da se zadovolje ciljevima borbe protiv siromaštva ili njegovog smanjenja, već moraju da se jasno obavežu na njegovo iskorenjivanje, u skladu sa Agendom održivog razvoja. Na kraju, imajući u vidu to da postojanje siromaštva predstavlja kršenje ljudskih prava, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN preporučuje integrisanje normi međunarodnih ljudskih prava u strategije za iskorenjivanje siromaštva²⁸.

Kada je reč o Srbiji, koliko je prva decenija posle pada Miloševića označila početak perioda privrednog i društvenog preporoda zasnovanog na jasnom strateškom opredeljenju ka smanjenju siromaštva, izraženog kroz usvajanje i primenu Strategije za smanjenje siromaštva, toliko je druga decenija 21. veka označila hod unazad, ka stopama siromaštva iz 90-tih prošlog veka i nestajanju pažnje političara na vlasti, ali i u opoziciji, za stotine hiljada stanovnika naše zemlje zarobljenih u začaranom krugu siromaštva. Ipak, neke lekcije su naučene, neki metodološki aparati i mehanizmi izgrađeni, neke koalicije stvorene u tim decenijama. Sve to može vrlo brzo biti ponovo pušteno u pogon, ukoliko postoji politička volja da se reši nepravda prema polovini miliona siromašnih građanki i građana, odnosno četvrtini ukupnog stanovništva koje živi u riziku od siromaštva. Kako je ovo ključno pitanje van domašaja ove i sličnih analiza javnih politika, ono što možemo jeste da formulišemo neke praktične preporuke za nove generacije političara i političarki koje će osećati i znati da je siromaštvo najveća nepravda, i koje se neće smiriti sve dok ga oni ili njihovi neposredni naslednici ne iskorene:

- **Preporuka br. 1:** Hitno pristupiti izradi evaluacije SSS i ESRP-a i *ex ante* analize efekata novog strateškog dokumenta, naročito u svetlu neposrednih i očekivanih srednjoročnih i dugoročnih posledica epidemije Covid-19, u procesu koji će uključiti

²⁸ United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2001, str. 5.

organizacije civilnog društva i, direktno, lica koja su izložena siromaštvu kao višedimenzionalnom fenomenu – rok za izradu evaluacije i analize: prvi kvartal 2021. godine;

- **Preporuka br. 2:** Pokrenuti participativni i inkluzivni proces izrade novog strateškog dokumenta, pod pokroviteljstvom specijalnog izvestioca za ekstremno siromaštvo i ljudska prava UN, sa jasnim ciljem iskorenjivanja siromaštva u zadatom roku i prema merljivim i kvantifikovanim pokazateljima – rok za izradu nacrtu novog strateškog dokumenta: treći kvartal 2021. godine;
- **Preporuka br. 3:** Usvojiti novi strateški dokument koji će biti zasnovan na iskorenjivanju siromaštva kao višedimenzionalnog fenomena i koji će imati prateći akcioni plan i sredstva za njegovo sprovođenje obezbeđena u budžetu Republike – rok za usvajanje novog dokumenta: četvrti kvartal 2021. godine;
- **Preporuka br. 4:** Formirati koordinaciono telo Vlade za praćenje realizacije novog strateškog dokumenta u čijem sastavu će biti i predstavnici relevantnih agencija i tela UN, Saveta Evrope i EU, kao i civilnog društva, odabrani na osnovu transparentnog javnog poziva od strane komisije u kojoj će učestvovati i predstavnici ovih međunarodnih organizacija – rok za formiranje koordinacionog tela: četvrti kvartal 2021. godine;
- **Preporuka br. 5:** Integrisati ciljeve, mere i aktivnosti novog strateškog dokumenta u sve planske dokumente Republike Srbije, uključujući i Plan rada Vlade, Program ekonomskih reformi i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU – rok za integrisanje: prvi kvartal 2022. godine.

Na samom kraju ove analize podsećamo na izjavu specijalnog izvestioca za ekstremno siromaštvo i ljudska prava UN, profesora Olivijea de Šutera, da siromaštvo nije individualni neuspeh, već neuspeh čitavog društva. U skladu sa tim, zaključujemo da bi njegovo iskorenjivanje bilo ne samo spas za svakoga ko živi u siromaštvu, već i uspeh celog našeg društva.

Spisak korišćene literature

1. Council of Europe – European Committee of Social Rights, Conclusions 2017 – Serbia – Article 30
2. European Commission, *Communication from the Commission: Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010
3. European Parliament, Council of the European Union, European Commission, The European Pillar of Social Rights, 2017.
4. Izveštaj o skriningu: Srbija, Poglavlje 19 – Socijalna politika i zapošljavanje
5. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, *Izveštaj o primeni Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2016-2017)*, 2019.

6. Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, 2020.
7. Regulation (EU) No 1303/2013 of The European Parliament and of The Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006
8. Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo i socijalna nejednakost*, 2019., 2020.
9. Svetska banka, *Beleška uz Redovni ekonomski izveštaj (RER): Kako kovid-19 može uticati na siromaštvo i blagostanje domaćinstava na Zapadnom Balkanu*, 2020.
10. United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Substantive Issues Arising in the Implementation of The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 2001
11. United Nations – Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the second periodic report of Serbia*, 2014
12. United Nations – General Assembly, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015
13. United Nations – Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined second and third periodic reports of Serbia*, 2017
14. UNDP-WB-EC, Regional Roma Survey, 2017
15. UNDP, *Global Multidimensional Poverty Index 2020 – Multidimensional Poverty Index: developing countries*
16. Vlada Republike Srbije, Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji, 2003.
17. Vlada Republike Srbije, Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja Evropskoj uniji, 2013.
18. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, „Službeni list SFRJ” broj 7/1971-88
19. Zakon o potvrđivanju Revidirane evropske socijalne povelje, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“ broj 42/2009.

ⁱ U pitanju su potciljevi: 1.1 Do kraja 2030. svuda i za sve ljude iskoreniti ekstremno siromaštvo (ekstremno siromašni su ljudi koji žive sa manje od 1,25 dolara na dan), 1.2 Do kraja 2030. najmanje za polovinu smanjiti broj muškaraca, žena i dece svih uzrasta koji žive u bilo kom obliku siromaštva (prema nacionalnim definicijama siromaštva), 1.3 Primeniti odgovarajuće nacionalne sisteme socijalne zaštite i mere za sve, uključujući najugroženije, i do kraja 2030. postići dovoljno veliki obuhvat siromašnih i ranjivih, 1.4 Do kraja 2030. osigurati da svi muškarci i žene, a posebno siromašni i ranjivi, imaju jednaka prava na ekonomske resurse, kao i pristup osnovnim uslugama, vlasništvu i upravljanju zemljištem, odnosno drugim oblicima svojine, nasledstvu, prirodnim bogatstvima, odgovarajućim novim tehnologijama i finansijskim uslugama, uključujući mikrofinansiranje, 1.5 Do kraja 2030. izgraditi sistem koji će povećati otpornost siromašnih i onih u ranjivim situacijama te smanjiti njihovu izloženost i ranjivost od ekstremnih klimatskih događaja, kao i drugih ekonomskih, društvenih i/ili ekoloških katastrofa, 1.a Osigurati značajnu mobilizaciju resursa iz različitih izvora, između ostalog i kroz povećanu razvojnu saradnju, kako bi se obezbedila adekvatna i predvidljiva sredstva za zemlje u razvoju, posebno za one najnerazvijenije, u smislu sprovođenja programa i politika za okončanje svih oblika siromaštva i 1.b Kreirati jasne okvire politika na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou, zasnovane na razvojnim strategijama koje promovišu borbu protiv siromaštva i rodnu osetljivost, kako bi se podržalo ubrzano investiranje u akcije na iskorenjivanju siromaštva. Izvor: United Nations, <https://sdgs.un.org/goals/goal1>