

*Сузана Михајловић Бабић**
Универзитет у Београду – Факултет политичких наука
*Наташа Милошевић***
Градски центар за социјални рад у Београду

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА И КРИЗА – ОДГОВОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА ПАНДЕМИЈУ COVID-19

Сажетак

Од децембра 2019. године пандемија COVID-19 је значајно променила социјалне и економске околности у свим државама света, те су након светске економске и мигрантске кризе националне државе поново суочене са изазовом прилагођавања социјалних политика. Са друге стране, постмодернистичке идеје, и из њих произашли нови социјални ризици у протеклих неколико деценија, увелико су ослабиле позицију националних држава као главних носилаца социјалне политике и условиле сужавање њених програма на оне који омогућавају ефикасно укључивање у тржиште рада.

Засновано на идеационом и институционалном приступу, у овом раду се анализира управљање кризом путем институционалног прилагођавања социјалне политике: прилагођавања спровођења успостављених права и услуга у временима кризе и креирања нових мера политичке интервенције у области социјалне политике које представљају директан одговор на кризу. У контексту пандемије COVID-19 и у националним оквирима Републике Србије, разматра се постављено истраживачко питање: у којим областима социјалне политике, на који начин и са којим циљевима је јавни сектор организовано пружио институционални одговор на кризом нарушено социјално благостање током 2020. године? Резултати анализе показују да су политичке интервенције одговора на кризу биле доминантно фокусиране на област економске политике, уз

* Имејл-адреса: suzana.mihajlovic@fpm.bg.ac.rs.

** Имејл-адреса: istrazivanja.fpn@gmail.com

субвенционисање зарада као интервенцију на тржишту рада у области социјалне политике. Таргетиране мере подршке рањивим друштвеним групама су изостале, док је превладао универзалистички приступ подршци целокупној популацији у околностима кризом нарушеног социјалног благостања током пандемије COVID-19.

Кључне речи: социјална политика, криза, COVID-19, Република Србија.

УВОД

Социјална политика, као и друге научне дисциплине, последњих деценија је под интензивним утицајем постмодернистичких идеја које обликују креирање и имплементацију ове јавне политике у пракси. Позни 20. век обележен је парадигматским преокретом у разумевању предмета, инструмената и исхода социјалне политике, односно начина на који се посматрају социјални ризици у националним оквирима и улога националне (социјалне) државе у одговору на ове ризике.

Постмодернизам је наступио као „идеолошка димна завеса“ која замагљује препознавање важних трендова у савременој социјалној политици, и то одбацивањем тема модерног друштва (политичке идеологије у друштву, национална држава, рационално планирање јавних политика и друго) које су од пресудног значаја за разматрање неједнакости у теорији социјалне политике и рационалну евалуацију њених ефеката у пракси (Taylor-Gooby 1994, 385). Иако одбацује идеологизираност друштвене стварности, потпуно контраинтуитивно, водећа идеологија постмодернизма је неолиберализам. Сматра се да је неолиберализам допринео смањивању улоге државе у поравнању растуће неједнакости у глобалном контексту, те ова доминантна парадигма, која уређује политичке и економске односе у савременим друштвима, заговара идеју да је капиталистички поредак ефикасан само када су државне интервенције сведене на минимум (Ђурић и Стојадиновић 2018).

Међутим, исходи постмодернизма постављају нове изазове пред јавне политике, који директно или посредно умањују економску ефикасност неолибералног поретка и у том смислу захтевају организовани друштвени одговор. Почевши од Бековог дефинисања „друге“ модерности као „друштва ризика“ (*risk society*) (Beck 1992), интринсична производња ризика постаје кључна одредница постмодерних друштава. Упоредо са тим, савремено

друштво продукује нове ризике које нису били својствени ранијем индустријском периоду развоја, нити по својој природи – савремени ризици су самопроизведени као последица технолошког развоја и уско повезани са његовим дисфункцијама, нити по думетима – савремени ризици имају наднационални карактер и глобалне последице. Са друге стране, глобализација је проширила утицаје ових социјално-економских трансформација, те су у готово свим државама забележени процеси „деиндустријализације и повећања терцијаризације запослења, повећаног учешћа жена у радној снази, нестабилност породичних структура и дестандардизација запослености“ (Bonoli 2007, 497). Импликације ових промена на социјално благостање подразумевале су настајање нових социјалних ризика, те су, за разлику од традиционалне перцепције социјалних ризика (ризика од незапослености, старости, инвалидности и болести) везаних за одржање прихода у индустријском друштву изван тржишта рада, социјални ризици у савременом друштву повезани са ограниченим приступом тржишту рада или несигурним запослењем (усклађивање породичног и професионалног живота, сиромаштво запослених, атипични облици запослења и друго). Ови процеси су у значајној мери променили фокус социјалне политике, од обезбеђивања права по основу рада до обезбеђивања права на учешће на тржишту рада, међутим процес креирања социјалне политике је остао уоквирен политичким интервенцијама повезаним са тржиштем рада.

Последње две декаде доносе нове изазове за креирање и спровођење социјалне политике, оличене у супранационалним кризама, а које су директна последица заснивања глобалних односа на горенаведеним поставкама. Под утицајем светске економске и мигрантске кризе, социјалне политике држава у Европи су се прилагођавале новим околностима. Аутори оцењују да су водећи трендови у државама благостања били штедња, активација и ојачано таргетирање програма социјалне политике (Borosch et al. 2016), као и да је политика штедње у временима криза деценијама уназад најчешћи политички одговор у чијем средишту се налази комодификација и ефикасно укључивање на тржиште рада насупрот традиционалним политикама смањења социјалних неједнакости (Elsässer et al. 2015). У временима криза, све државе су мање или више реструктурирале постојећа социјална права или дизајнирале нове програме као одговор на нарастајуће сиромаштво и незапосленост у складу са наведеним реформским трендовима (Marchal et al. 2014), док су одређене државе чак укинуле основне

програме подршке минималном приходу (Natali 2019). Мигрантска криза је додатно допринела „повлачењу државе“ у социјалној сфери на тај начин што су националне државе развиле механизам којим у различитим областима социјалне политике „нежељеним имигрантима институционално ометају пуни приступ великодушним социјалним државама“ (Hooijer and Picot 2015, 1879), те се чак и у инклузивним социјалдемократским државама у Европи социјална права ускраћују за оне који се перципирају као „други“, односно за недржављане (Dahlstedt and Neergaard 2019). Стога, досадашње прилагођавање социјалне државе у временима кризе подразумевало је реструктурирање права у правцу смањења обима права или ограничавања приступа уско таргетираним популацијама. Последњи глобални изазов пред међународном и националним социјалним политикама је управљање кризом изазваном пандемијом вируса SARS-CoV-2. Према подацима Европског центра за превенцију болести и контролу, од када је епидемија болести COVID-19 забележена у Кини децембра 2019. године, у једногодишњем периоду трајања глобалне пандемије почетком децембра 2020. године преко 66 милиона људи широм света је оболело, а преко једног и по милиона је умрло (European Centre for Disease Prevention and Control 2020). Размере кризе евидентне су у броју људи које је ова криза непосредно погодила, док се потенцијални негативни економски и социјалне ефекти кризе још увек у потпуности не могу сагледати. Овако измењене околности поново стављају националне државе пред изазов институционалног прилагођавања програма и мера социјалне политике.

У овом раду се преиспитује деловање јавног сектора у Републици Србији у управљању кризом у области социјалне политике, ослањајући се на постављено истраживачко питање: У којим областима социјалне политике, на који начин и са којим циљевима је јавни сектор организовано пружио институционални одговор на кризом нарушено социјално благостање током 2020. године? У контексту кризе изазване пандемијом коронавируса SARS-CoV-2 у Републици Србији, најпре се систематизују и анализирају предузете активности институционалног прилагођавања у испоручивању социјалних права од стране јавног сектора, како би се приказале стратегије прилагођавања обезбеђивања раније предузетих обавеза државе у пружању накнада и социјалних услуга грађанима. Други истраживачки циљ је повезан са дескрипцијом и анализом нових интервенција и инструмената од стране јавног сектора у области социјалне политике који су дизајнирани да пруже

специфичан одговор на нарушено благостање изазвано здравственом кризом.

ПАНДЕМИЈА COVID-19 И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Реакције Европске уније у последњем дванаестогодишњем периоду вишеструких криза показале су сужен ангажман комунитарне социјалне политике у одговору на кризе у односу на аутономност националних актера. Применом инструмената меког права у другој деценији 20. века (Европски семестар и Европски стуб социјалних права) искључиво је обезбеђиван правно-необавезујући политички оквир за креирање социјалне политике националних држава, при чему је у њима високо постављен приоритет запошљавања у контексту макрофинансијске стабилности. Са друге стране, одговор ЕУ на мигрантску кризу био је оптерећен опречним ставовима држава чланица о решавању „мигрантског питања” и бирократизованим процесом доношења одлука у коме су законодавне измене везане за социјална права миграната спровођене споро или још увек нису донете, док је питање социјалне интеграције претежно фокусирано као питање ефикасне интеграције миграната у европска тржишта рада (Михајловић Бабић, Милошевић, 2019). Према оцени многих аутора чини се да се за ЕУ мигрантска криза показала као „претешки изазов, недовољних управљачких капацитета“ (Офе 2016, 107). Такође, иступање Уједињеног Краљевства из чланства у ЕУ, представља снажан политички потрес, симболички описан речима једног француског песника „Волим те, ни ја тебе“ (Љепојевић 2020, 19).

Криза изазвана пандемијом COVID-19 поново је отворила низ питања повезаних са европском солидарношћу и улогом националне државе у оквиру Европске уније. Методом анализе садржаја релевантних саопштења и одлука током 2020. године, мапиране су кључне области у којима је ЕУ деловала на COVID-19 кризу са нивоа комунитарне социјалне политике: 1) мере у области економије, посебно монетарне политике, путем обезбеђивања зајмова и пореских олакшица за државе чланице, са циљем очувања ликвидности привредних субјеката; 2) мере у области јавног здравља и здравствене политике, обезбеђивањем финансирања за истраживање и развој, као и укидање царина за увоз медицинске опреме у Европску унију; 3) мере у области политике тржишта рада, обезбеђивање директних давања предузећима или зајмова, са циљем

очувања радних места, омогућавања флексибилних радних услова и заштите финансијске одрживости националних система социјалне сигурности. За све ове мере и активности органи Европске уније су искористили постојеће финансијске инструменте, за одређене кохезионе фондове су преусмерили намену, а развијени су и нови финансијски инструменти.

У почетном периоду кризе ЕУ је заузела став да солидарност треба да постоји само унутар њених граница, што је било потврђено забраном извоза медицинске опреме изван ЕУ у марту, а након усвајања од стране Европског парламента и Европског савета, од априла 2020. године ступила су на снагу два пакета мера „Иницијатива за улагање као одговор на коронавирус“ (*Coronavirus Response Investment Initiative – CRII, Coronavirus Response Investment Initiative Plus - CRII+*), којима су стављена на располагање средства за подршку искључиво државама чланицама. И потоњи нови финансијски инструменти солидарности за умањење социјално-економских последица коронавируса, „Европски инструмент за привремену подршку ради смањења ризика од незапослености у ванредној ситуацији“ и „ЕУ следеће генерације“ (*The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE, Next generation EU Recovery fund*), намењени су државама чланицама, први путем пружања повољних кредита и зајмова, а други путем повољних кредитирања и бесповратних средстава у вишегодишњем финансијском оквиру 2021-2027. године (Council Regulation (EU) 2020/672; Council Regulation (EU) 2020/2094; Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093). Мере у области економске политике у циљу подршке европским компанијама су чиниле претежан део предузетих мера, још од усвајања „Пакета солидарности“ Европске банке за обнову и развој у марту 2020. године, док ЕУ изменама постојећег законодавства проширује солидарност и на државе кандидате за чланство тако што је учинила доступним средства из „Фонда солидарности ЕУ“ за кредитирање државама које се суочавају са великим економским штетама изазваним кризом у јавном здравству (Regulation EU 2020/461). У области здравља, спроведена је пренамена средстава из Фонда за финансирање заразних болести „Хоризонт 2020“ и програма ЕУ за истраживање и иновације 2014-2020 на начин да се ова средства усмере у истраживање, развој и производњу вакцине за европске државе, за шта је задужена компанија CureVac. У оквиру ЕУ механизма цивилне заштите проширена је подршка и на државе које нису чланице ЕУ, што је подразумевало мобилисање

резерви медицинске опреме у оквиру ЕУ и прерасподела државама, на основу чега су државе Западног Балкана и друге земље суседи ЕУ добили заштитну опрему и дезинфекциона средства за здравствену кризу (Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council COM/2020/220). Са друге стране, државе нечланице су самостално потписивале споразуме за придруживање COVAX глобалној иницијативи о заједничкој набавци вакцина, док је Европска комисија преговарала у име 27 држава чланица, Норвешке и Исланда за укључивање у ову иницијативу. Међутим, ЕУ наступа као главни преговарач испред 28 држава чланица Европске уније и скупа држава (Исланд, Лихтенштајн, Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, Косово и Северна Македонија), које су потписале мултилатерални „Споразум о заједничким набавкама медицинских средстава“ од априла 2020. године чиме је активиран механизам заједничке набавке.

Процена Светске здравствене организације да је Европа постала епицентар пандемије, иницирала је првобитне реакције европских држава кроз деловање у „аналогији са ратном реториком“ (Aluffi and Lorencz 2020, 547) и са фокусом на национални интерес. Највећи број влада на почетку епидемије, изузев Велике Британије и Шведске, применио је стратегију која се заснивала на „тријади: социјална дистанца, лична хигијена и ношење заштитних маски“ (Hiscott et al. 2020, 3). Затварање међудржавних граница, као мера коју је на самом почетку увело неколико европских држава, као да је наслутило да ће у даљем току епидемије „друштвена дистанца значити ерозију друштвеног“ (Pentini Aluffi and Lorenc, 2020). Примена строгих санитарних мера у већини европских држава, ограничила је економску продуктивност, због чега се предвиђа формирање „контингента од 100.000 новосиромашних услед губитка посла и прихода“ (Hiscott et al. 2020, 5). Колапс здравствених система, недостатак опреме и кадрова у здравственом сектору, условили су креирање аранжмана помоћи и подршке како би се са једне стране ојачао здравствени сектор, а са друге стране очувала ликвидност појединаца и компанија.

Политички одговор појединачних држава у ЕУ на неповољне социо-економске ефекте кризе изазване пандемијом, заснивао се на сету мера економске и социјалне политике, које је мапирала Међународна организација рада кроз четири стуба акција у 188 држава света. Први стуб обухватао је мере фискалне и монетарне политике, примењене у циљу подстицања економије, други стуб је обухватао финансијске инструменте са циљем очувања радних

места и животног стандарда становништва кроз програме новчане подршке, трећи и четврти стуб акција били су усмерени на заштиту радних права путем социјалног дијалога (International Labour Organisation, 2021). Највећи број држава у домену животних и радних услова применио је различите радне ангажмане (рад од куће, сменски рад) као и имплементирање новчаних програма подршке по селективном или универзалистичком принципу. Као меру подршке породици, многе европске државе предвиделе су обавезу послодавца да родитељима деце школског узраста, старости до 12 година, приоритетно дозволе рад од куће (International Labour Organisation, 2020).

Италија, као европска држава која је на почетку пандемије била највише погођена здравственом кризом са скоро 16 милиона људи у карантину (World Economic Forum, 2020), усвојила је мере којима је обустављено плаћање пореза и хипотека, додељни су бонуси у износу од 100 евра запосленима са бруто годишњим приходима до 40.000 евра, као и уведени нови радни аранжмани (International Labour Organisation 2021, 125). Одсуство хитне реакције на апеле Италије за помоћ у набавци медицинске опреме кроз механизме ЕУ за цивилну заштиту, оснажио је тињајући евроскептични наратив широм Европе (Тоссу, 2020). Друга најпогођенија европска држава је била Шпанија, те је јавни сектор у овој држави усвојио „два пакета економских мера усмерених на заштиту породица, радника, samozапослених и предузећа“ (ILO 2021, 222), кроз мораторијуме на хипотеке и кредите и око 600 милиона евра за унапређење социјалних услуга, укључујући и 300 милиона евра за очување услуге помоћи у кући. Општа је оцена да је искусно вођство Ангеле Меркел, у земљи у којој је евидентиран први случај заразе, показатељ значаја континуираног улагања у квалитет здравственог система у контексту борбе са глобалним здравственим и социјалним ризицима (Dodds et al. 2020).

ОДГОВОР ЈАВНОГ СЕКТОРА НА КРИЗУ ИЗАЗВАНУ ПАНДЕМИЈОМ COVID-19 У ОБЛАСТИ СОЦИЈАЛНЕ ПОЛИТИКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Ефекти пандемије COVID-19 на социјално благостање и рањиве друштвене групе

У деветомесечном периоду од бележења првог случаја заразе коронавирусом SARS-CoV-2 у Републици Србији, од 6. марта до 6. децембра 2020. године, од болести COVID-19 је оболело 213 843 грађана (European Centre for Disease Prevention and Control, 2020). Здравствена криза утицала је на економско-социјалне прилике, док размере кризе и њихов утицај на социјално благостање грађана још увек нису јасно перципиране. У односу на општу популацију, рањиве друштвене групе, које представљају средиште социјално политичких интервенција, суочиле су се са вишеструким изазовима током трајања пандемије COVID-19 у областима прихода и потрошње домаћинства, који су повезани, између осталог, са ограниченим ангажманом на формалном и неформалном тржишту рада у кризи.

Утицај кризе неповољно је деловао на животне услове популације у ризику од сиромаштва или социјалног искључивања, која чини око трећину популације у Републици Србији протеклих неколико година, док је 2019. године овај удео износио 31,7% (Републички завод за статистику, 2020)¹. Истраживање које је спровео Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, са више од 2000 припадника рањивих група у осам јединица локалне самоуправе средином 2020. године, показује да је дошло до значајних погоршања животних услова рањивих група у правцу смањења прихода у домаћинству, ограничавања могућности за измирење редовних обавеза и смањења квалитета исхране (Слика 1). Мере финансијске подршке и приступ потребним услугама од стране јавног сектора учесници су оценили као недовољне, као и да су се, у недостатку других мрежа подршке, у највећој мери ослањали на неформалну мрежу подршке (пријатеље, рођаке, комшије) (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2020в).

1 Имејл-адреса: istrazivanja.fpn@gmail.com.

Слика 1. Оцена ефеката COVID-19 пандемије на промене у задовољавању основних потреба рањивих група



Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2020: 3.

Самоперцепцију рањивих група допунили су налази истраживања перспективе цивилног сектора о групама које су посебно рањиве и узроцима рањивости у току пандемије COVID-19, док су области у којима је цивилни сектор перципирао највеће појачање ризика управо оне које су издвојиле рањиве групе у претходном истраживању: приступ раду/изворима зараде (84%); приступ адекватном становању (78%), ризик од сиромаштва (78%) и социјална заштита (78%) (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2020б: 7). У горенаведеном истраживању посебна рањивост је забележена код ромске популације, те је наредно истраживање продубило ове налазе. У периоду пре кризе, скоро четвртина подстандардних ромских насеља у Републици Србији није имала приступ чистој води, док је пандемија COVID-19 поставила изазове за испуњавање здравствених препорука за превенцију заразе. Са друге стране, око 10% ромских насеља нема приступ струји што је искључило децу из ромских породица приступу образовном процесу на даљину путем телевизијских канала и интернет платформи. Такође, у преко 80% насеља сезонски послови су наведени као основни извор прихода, чиме су услед ограничења кретања и мера јавног здравља остали ускраћени за остваривање прихода, а ризик од заразе је био посебно изражен за ову популацију због цена заштитне опреме и средстава за дезинфекцију (Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, 2020а).

У области тржишта рада, поред ромске популације, документована је појачана рањивост свих радника који су ангажовани у неформалној економији (International Labour Organization, 2020; Уједињене нације Србија, 2020). Забележено је да криза није утицала на смањене запослених у радном односу, док је криза значајно утицала на пад неформалне запослености у прва два квартала 2020. године, за 20%, односно 35% у односу на 2019. годину, респективно (Udovički, Medić, 2021). Процењује се да су мере током ванредног стања директно утицале на 309 900 људи који су ангажовани у неформалном сектору, изузев пољопривреде, док је процењени број грађана који раде у прекарним условима рада и ван радног односа прелазило 70 000. Већина запослених у неформалној економији је послато на неплаћени принудни одмор (45,2%) или су остали без посла (17,5%), што је имало за последицу да већина радника која су ангажована на овим пословима није могла да задовољи основне егзистенцијалне потребе (36,4%) или је могла да купи само прехранбене намирнице (24,20%), док скоро половина сакупљача секундарних сировина није могла да задовољи основне животне потребе (46%) (Bradaš i saradnici, 2020).

Нове политичке интервенције и институционално прилагођавање јавног сектора у области социјалне политике

С обзиром на то да национални и локални нивои власти имају надлежност за спровођење мера у области социјалне политике у Републици Србији, на оба нивоа доношења одлука јавни сектор је пружио организовани одговор на нарушавање социјалног благостања грађана изазвано кризом COVID-19. На националном нивоу, јавни сектор је низом уредби предвидео обезбеђивање директних давања грађанима и привредним субјектима у приватном сектору из буџета Републике Србије, док је на локалном нивоу стратегија прилагођавања подразумевала реорганизацију локалних буџета и начина пружања права на материјалну подршку и услуге социјалне заштите.

Узимајући у обзир нове мере политичке интервенције на националном нивоу, забележена су две мере у групи *новчаних трансфера* грађанима. Република Србија спада у ретке државе које су се определиле за потпуно универзалистички приступ директним давањима грађанима, с обзиром на то да је једна од пет држава на свету која је предузела меру исплате 100 евра свим пунолетним грађанима (Matković 2020). Грађани су се могли пријавити за

добијање помоћи током маја и јуна 2020. године, док су овај новчани трансфер по аутоматизму добили пензионери и корисници новчане социјалне помоћи (УЈП 2020, чл. 3, ст. 1), те је укупан број лица која су искористила ову подршку 6.145.529 грађана (В92 2020). Друга мера је такође садржала универзални приступ јер се односила на целокупну популацију пензионера, независно од материјалног стања и других критеријума, те је у априлу 2020. године исплаћено по 4000 динара једнократне помоћи пензионерима, док је у децембру овај износ био 5000 динара. Поред ове две нове мере, Влада је донела Закључак у току марта 2020. године да се продужи исплата накнада корисницима који их остварују по основу прописа у социјалној заштити и финансијске подршке породици са децом за период трајања ванредног стања, а најдуже три месеца, и то за следећа права: новчану социјалну помоћ, додатак за помоћ и негу другог лица, увећани додатак за помоћ и негу другог лица, дечији додатак, накнаду зараде за време одсуства са рада ради посебне неге детета и накнаде по основу посебне неге детета (Влада Републике Србије 2020).

Највећи фокус политичких интервенција са националног нивоа управљања у кризи односио се на подршку економији, односно на очување ликвидности привредних субјеката. У току 2020. године, поред мера одлагања плаћања (мораторијума за отплату кредита за физичка и правна лица) и одлагања уплата за порезе и доприносе (за привредне субјекте), а као начин да се изврши подстицај превенцији губитка запослења кроз подршку привредним субјектима у приватном сектору, мере унутар ширег пакета мера Владе односиле су се и на *субвенционисање зарада*. Део пакета мера који се односио директније на очување запослења је повезан са исплатама нето минималних зарада запосленима у радном односу, што је обавезивало привредне субјекте који користе ову меру да неће отпустити више од 10% запослених у периоду током трајања мере и три месеца након њеног истека. Сви привредни субјекти који су се пријавили за ову врсту подршке могли су да је користе за своје запослене од маја до јула први пут, а након тога је ова мера настављена у јулу и августу када је смањен удео исплате минималца на 60% од пуног износа, а потом је у децембру ова подршка сужена на исплату једног минималца искључиво привредним субјектима у услужном сектору - туристичким агенцијама, рента кар фирмама, угоститељима и хотелијерима (УФП, 2020; УФПП 2020; УПС 2021).

За анализу утицаја првог пакета мера које су имплементиране у току 2020. године, кроз програм новчаних помоћи и помоћи у

натури, полазиште је податак да је Србија земља са веома високим ризиком од сиромаштва и најнижим нивом утицаја социјалних трансфера (без пензија) на смањење ризика од сиромаштва (17,91%), у поређењу са ЕУ28 (32,8%). У анализи одговора на кризу, оцена је да је за први пакет новчаних трансфера протекао знатан период од усвајања одлуке до имплементације мере због чега ова мера није остварила потпуни ефекат на очување прихода породица (United Nations Development Programme, 2020). Имајући у виду да су породице са троје или више деце у највећем ризику од сиромаштва (Републички завод за статистику, 2018, према УНДП, 2020), као и податак да је око 240.000 старих лица изван пензионог система, оцена је да је кроз универзалистички приступ помоћ лоше таргетирана и да је заобишла део становништва са највишим ризиком од социјалне искључености (United Nations Development Programme, 2020). Такође, сектор социјалне заштите није имао довољно капацитета да правовремено одговори на потребе корисника. Недовољно кадровских капацитета, ограничење кретања из ког се у почетку нису изузимали пружаоци неге и дуго чекање резултата тестирања на вирус, резултирало је у многим случајевима дисконтинуитетом или потпуном обуставом у реализацији услуга смештаја (прихватилиште и установе резиденцијалног типа) и дневних услуга у заједници, као и ослањање на неформалне системе подршке.

Јединице локалне самоуправе су извршиле одређена прилагођавања начина на који су обезбеђивале остваривање права из социјалне заштите и коришћење услуга социјалне заштите. У двадесет јединица локалне самоуправе су биле присутне праксе модификовања услуга (дневни боравак, помоћ у кући, лични пратилац детета), док су забележене и праксе модификовања рада народних кухиња, доставе хуманитарне помоћи, као и начина на који локалне службе приступају додељивању материјалне подршке угроженим грађанима. Услуге социјалне заштите су на локалном нивоу пролагођаване на начин да се подршка пружа флексибилније у погледу временског трајања и комуникације са корисницима на даљину, док су за дистрибуцију подршке коришћење различите *out-reach* активности, повећање обима подршке из локалног буџета и поједностављавање процедура за приступ материјалној подршци на локалном нивоу, са фокусом на посебно рањиве групе (Centar za socijalnu politiku, 2020). Међутим имајући у виду, неједнак степен развоја јединица локалне самоуправе у Србији, процена је да је ефикасност мера и активности и поред изузетног напора, био

условљен њиховим финансијским и кадровским капацитетима (UNDP, 2020).

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Друштвена криза изазвана пандемијом COVID-19 указала је на слабости супранационалних механизма управљања друштвеним ризицима, нарочито у контексту оцене закаснеле и ограничене реакције Европске уније у управљању кризом. Такође, здравствена криза која је проузроковала колапс националних здравствених система покренула је дискусију о нужности заокрета у планирању социјалног и економског развоја држава у односу на доминантну неолибералну доктрину.

У националном контексту Републике Србије, политички одговор на кризу изазвану пандемијом COVID-19 обележен је глобалним трендовима у креирању социјалне политике, те су главне политичке интервенције са националног нивоа управљања кризом биле фокусиране на подршку економији и превенцију незапослености. Током 2020. године, неефикасност постојећих институционалних решења у домену социјалне политике превазилажена је делимичним прилагођавањем начина обезбеђивања права грађанима на накнаде и услуге из система социјалне заштите. Међутим, упркос повећаној рањивости одређених делова популације у поређењу са општом популацијом, није било посебно циљаних мера за подршку сиромашним и социјално искљученим грађанима, као ни уједначене додатне подршке на локалном нивоу, док је недржавним актерима било препуштено попуњавање јаза између потреба рањивих група у кризи и подршке коју пружа јавни сектор.

Досадашња национална искуства реаговања у кризи потврђују усмереност мера политичке интервенције у области социјалне политике ка заштити права средњих класа - оних који учествују у формалној економији. Ово отвара вредносно питање - *коме је подршка најпотребнија* и повезано са тим, потребу за заокретом у приоритизацији на политичкој агенди у правцу појачаног фокуса ка смањењу последица социјалних неједнакости током периода кризе и, још важније, ка социјалном инвестирању у рањиве групе изван кризних контекста. Пандемија COVID-19 потврђује да се инвестирање у социјалну и здравствену заштиту не би смело третирати као трошак, већ као инвестиција у средњорочном периоду. Улагање у програме очувања здравља, смањења социјалног искључивања и доступно образовање услов је отпорности заједнице

у односу на садашње и перципиране будуће ризике, док би приступ социјалног инвестирања могао представљати нов механизам управљања актуелним и будућим кризама.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Љепојевић, Синиша. 2020. *Брегзит револуција: Политичке рушевине и повратак суверенитета*. Београд: БеоСинг.
- Михајловић Бабић, Сузана, и Наташа Милошевић. 2019. „Социјално искључивање држављана трећих земаља са европских тржишта рада.“ *Социјална политика* 3/2019: 83–101. doi: 10.22182/сп.32019.5.
- Офе, Клаус. 2016. *Европа у замци*. Београд: Службени гласник.
- Републички завод за статистику. 2020. „Сиромаштво и социјална неједнакост, 2019.“ 31. 01. 2021. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20201283.pdf>.
- Уједињене нације Србија. 2020. *COVID-19: Процена социо-економског утицаја*. Београд: Уједињене Нације Србија.
- Уредба о фискалним погодностима и директним давањима привредним субјектима у приватном сектору и новчаној помоћи грађанима у циљу ублажавања економских последица насталих услед болести COVID-19 [УФП], „Сл. гласник РС“, бр. 54/2020.
- Уредба о формирању привременог регистра и начину уплате једнократне новчане помоћи свим пунолетним држављанима Републике Србије у циљу смањивања негативних ефеката проузрокованих пандемијом болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 [УЈП], „Службени гласник РС“, бр. 60/2020.
- Уредба о утврђивању програма финансијске подршке привредним субјектима за одржавање ликвидности и обртна средства у отежаним економским условима услед пандемије COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 [УФПП], „Сл. гласник РС“, бр. 54/2020.
- Уредба о утврђивању Програма распореда и коришћења субвенција за подршку раду угоститељске и туристичке привреде због потешкоћа у пословању проузрокованих епидемијом болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 [УПС], „Сл. гласник РС“, бр. 11/2021, 23/2021 и 38/2021.

- Влада Републике Србије. 2020. Закључак 234. седница Владе Републике Србије, 24. март 2020. године. <https://www.srbija.gov.rs/vest/454209/pravo-na-isplatu-socijalnih-davanja-produzeno-dok-traje-vanredno-stanje.php>.
- Aluffi Pentini, Anna, and Walter Lorenc. 2020. "The Corona crisis and the erosion of 'the social' – giving a decisive voice to the social professions." *European Journal of Social Work* (23) 4: 543–553. doi: 10.1080/13691457.2020.1783215.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society*. London: Sage.
- Bonoli, Giuliano. 2007. "Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies." *Comparative Political Studies* 40 (5): 495–520. doi: 10.1177/0010414005285755.
- Borosch, Nikola, Johanna Kuhlmann and Sonja Blum. (2016). "Opening Up Opportunities and Risks? Retrenchment, Activation and Targeting as Main Trends of Recent Welfare State Reforms Across Europe." In *Challenges to European Welfare Systems*, eds. Schubert Klaus, De Villota Paloma, and Johanna Kuhlmann, 769–791. Cham: Springer.
- Bradaš, Sarita, Mario Reljanović, i Ivan Sekulović. 2020. *Uticaj epidemije COVID-19 na položaj i prava radnica i radnika u Srbiji uz poseban osvrt na radnike i radnice na prvoj liniji i u neformalnoj ekonomiji i višestruko pogođene kategorije*. Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.
- B92. 2020. „Završava se isplata pomoći od 100 evra za 6.145.529 građana Srbije: Ispunili smo obećanje.“ 8. jun 2020. https://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2020&mm=06&dd=08&nav_id=1692724.
- Centar za socijalnu politiku. 2020. *Inovativne prakse u oblasti socijalne zaštite na lokalnom nivou u Republici Srbiji – odgovor na vanredno stanje usled pandemije Covid-19*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak, OJ L 159, 20.5.2020, p. 1–7.
- Council Regulation (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis, OJ L 433I, 22.12.2020, p. 23–27.

- Council Regulation (EU, Euratom) 2020/2093 of 17 December 2020 laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, OJ L 433I, 22.12.2020, p. 11–22.
- Dahlstedt, Magnus, and Anders Neergaard. 2019. “Crisis of Solidarity? Changing Welfare and Migration Regimes in Sweden.” *Critical Sociology* 45 (1): 121–135. doi: 10.1177/0896920516675204.
- Dodds, Klaus at al. 2020. “The COVID-19 pandemic: territorial, political and governance dimensions of the crisis, Territory, Politics.” *Governance* 8 (3): 289–298. DOI: 10.1080/21622671.2020.1771022.
- Đurić, Živojin, i Miša Stojadinović. 2018. „Država i neoliberalni modeli urušavanja nacionalnih političkih institucija.” *Srpska politička misao* 62 (4): 41–57. doi: 10.22182/spm.6242018.2.
- European Centre for Disease Prevention and Control. 2020. “Situation dashboard – COVID-19 cases in Europe and worldwide.” Last accessed 7. 12. 2020. <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html#global-overview-tab>.
- Elsässer, Lea, Inga Rademacher, and Armin Schäfer. 2015. “Cracks in the foundation: Retrenchment in advanced welfare states, economic sociology_the european electronic newsletter.” *Economic Sociology: The European Electronic Newsletter* 16 (3): 4–16.
- Hiscott, John et al. 2020. “The global impact of the Corona Pandemic.” *Cytokine and Growth Factor Reviews* 53: 1–9. doi: 10.1016/j.cytogfr.2020.05.010.
- Hooijer, Gerda, and Georg Picot. 2015. “European Welfare States and Migrant Poverty: The Institutional Determinants of Disadvantage.” *Comparative Political Studies* 48 (14): 1879–1904. doi: 10.1177/0010414015597508.
- International Labour Organization [ILO]. 2020. “ILO Monitor: COVID-19 and the world of work.” Last accessed 10. 12. 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf.
- International Labour Organisation [ILO]. 2021. “Covid-19 Country Policy Responses.” Last accessed: 24. 04. 2021. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm>.
- Malgesini, Graciela, and EU Inclusion Strategies Group (2020). *The Impact of Covid-19 on People Experiencing Poverty and Vulnerability: Rebuilding Europe with Social Heart*. Brussel: European Anti-Poverty Network.

- Marchal, Sarah, Ive Marx, and Natascha Van Mechelen. 2014. "The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crisis." *Journal of Social Policy* 43 (2): 247–267. doi: 10.1017/S0047279413000950.
- Matković, Gordana. 2020. „Mreže socijalne sigurnosti u vreme COVID-19 krize“. 03. 02. 2021. http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/08/Mreze_socijalne_sigurnosti_u_vreme_Covid-19_krize.pdf.
- Natili, Marcello. 2018. *The Politics of Minimum Income: Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Proposal for a decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism, COM/2020/220.
- Regulation (EU) 2020/461 of the European Parliament and of the Council of 30 March 2020 amending Council Regulation (EC) No 2012/2002 in order to provide financial assistance to Member States and to countries negotiating their accession to the Union that are seriously affected by a major public health emergency, OJ L 99, 31.3.2020, p. 9–12.
- Taylor-Gooby, Peter. 1994. "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?" *Journal of Social Policy* 23 (3): 385–404. doi: 10.1017/S0047279400021917.
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. 2020a. *Mapiranje podstandardnih romskih naselja prema rizicima i pristupu pravima u Republici Srbiji – sa naročitim osvrtom na COVID-19 pandemiju*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. 2020b. *Posledice Kovid-19 na položaj osetljivih grupa grupa u riziku: uzroci, ishodi i preporuke*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. 2020v. *Posledice COVID-19 pandemije na prihode i potrošnju domaćinstava iz perspektive osetljivih grupa*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.
- Toccy, Nathalie. 2020. "International Order and The European Project in Times of COVID-19." *Instituto Affari Internazionali*. Last accessed 24. 04. 2021. <https://www.iai.it/en/publicazioni/international-order-and-european-project-times-covid19>.

- Udovički, Kori, i Pavle Medić. 2021. *Uticaj COVID-19 krize na zaposlenost: Fokus na ranjive kategorije*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
- United Nations Development Programme [UNDP]. 2020. *COVID-19 Socio-Economic Impact Assessment*. Belgrade: United Nations Development Programme.
- World Economic Forum [WEF]. 2020. "Europe surpasses 100,000 confirmed coronavirus death - How did we get here?" Last accessed 25. 04. 2021. <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-deaths-europe/>.
- World Health Organisation. "WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19." Last accessed 24.04.2021. <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

Suzana Mihajlović Babić*

Faculty of Political Science, University of Belgrade

Nataša Milošević

City Center for Social Work in Belgrade

SOCIAL POLICY AND CRISIS - THE REPUBLIC OF SERBIA RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC

Resume

Contemporary postmodernist ideas in political science and public policy have diminished the responsibility of national states and their social security systems to respond to social inequalities, while their role in crisis management is most often associated with economic sustainability and monetary policy. On the other hand, supranational organizations, such as the European Union, have shown limited role regarding crisis intervention, by creating interventions most often as a non-binding political documents in the field of social policy, as well as focusing on the economic sphere in crisis response strategies. Considering that, support to vulnerable groups in times of crisis remains responsibility of crisis management at the national level, with the possible participation of non-state actors at the national and local levels who provide additional support to vulnerable social groups.

In the Republic of Serbia, during 2020, two types of public sector interventions were undertaken in response to the COVID-19 crisis and its impact on social welfare of citizens. At the national level, the government has adopted a series of legislative documents providing direct cash benefits to citizens and enterprises in the private sector from the national budget, while at the local level strategy has included reorganization of local budgets and ways to provide material support and social services. New measures of political intervention at the national level during 2020 included direct cash transfers to citizens, based on a universalist approach, without respecting the criteria of income testing or other criteria related to specific population groups vulnerability. Targeting was present in the preferential approach of automatically allocating these universal rights to cash transfers to social assistance beneficiaries and retirees. The major focus of political interventions from the national level of crisis management was on supporting the economy, which, among other things, included wage subsidy in order to prevent unemployment.

* E-mail address: istrazivanja.fpn@gmail.com.

At the local level, certain adjustments were made to the manner in which social protection rights were implemented.

The results of the analysis lead to the conclusion that, despite the fact that vulnerable groups were especially affected by the crisis compared to general population, there were no specifically targeted measures to support these groups. On the other hand, additional support at the local level was unequally developed, and it was left to non-state actors to fill the gap between the needs of vulnerable groups in crisis and the support provided by the public sector. It is necessary to redefine crisis management in the field of social policy in a manner that in future crises reduction of social exclusion and inequalities should take more significant place on the political agenda, parallel with the support for the economy and labor market.

Keywords: social policy, crisis, COVID-19, Republic of Serbia.

* Овај рад је примљен 20. маја 2022. године, а прихваћен на састанку Редакције 25. јун 2022. године.