

eudaimonia

Revija za pravnu, političku i
socijalnu teoriju i filozofiju

Vol. 7 No. 2 • 2023.

Izdavač

IVR **SRBIJA**

Srpsko udruženje za pravnu
i socijalnu filozofiju

OPRAVDANOST MERA POMOĆI GRAĐANIMA TOKOM PANDEMIJE IZAZVANE KOVIDOM 19 SA STANOVIŠTA SOCIJALNE POLITIKE U SRBIJI

Mila Đorđević

Strane: 5–23

Mila Đorđević*

OPRAVDANOST MERA POMOĆI GRAĐANIMA TOKOM PANDEMIJE IZAZVANE KOVIDOM 19 SA STANOVIŠTA SOCIJALNE POLITIKE U SRBIJI**

U ovom radu se bavimo opravdanošću mera pomoći građanima tokom pandemije kovida 19 sa stanovišta socijalnih politika u Srbiji od 2020. do 2022. godine. U domaćoj literaturi ne postoji saglasnost o tome da li su te mere doprinele smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti i, dok postoji stanovište da su mere imale određene pozitivne efekte, zaključak rada je da mere nisu bile opravdane sa stanovišta socijalnih politika. Veći rezultati u smanjenju siromaštva mogli su da se postignu targetiranim merama namenjenim samo određenim kategorijama stanovništva, kako je učinjeno u stranim državama čija su pravna i strateška rešenja prikazana. Iako su od početka pandemije prošle već tri godine, bavljenje tom temom ima poseban značaj jer pruža smernice za rešavanje globalnih kriza u kontekstu budućnosti.

Ključne reči: socijalna politika, mere pomoći građanima, covid-19, siromaštvo, društvene nejednakosti

1. UVOD

„[Pravedan čovek dela tako] da kada raspodeljuje između sebe i drugog ili između druga dva čoveka ne dela tako da sebi daje više a drugome manje onoga što smatra poželjnim (i obrnuto kada je reč o onome što je štetno), nego i sebi i drugom daje jednako u skladu sa srazmerom (proporcijom), a isto tako i kada su u pitanju druga dva lica. Nepravda je... ono što je u suprotnosti sa srazmerom...” (Aristotel 1994). Te osnovne postulate distributivne pravde koji se tiču raspodele

* Asistentkinja na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, mila@ius.bg.ac.rs.

** Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru strateškog projekta Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu „Savremeni problemi pravnog sistema Srbije” za 2023. godinu.

dobara i tereta u jednoj političkoj zajednici postavio je još Aristotel. „Svađe i optužbe nastaju ili ako nejednaki dobijaju jednako ili ako jednaki dobijaju nejednako”, a ono što je jednako u jednoj političkoj zajednici određuje se prema zaslugama pojedinaca (Aristotel 1994).

Pandemija zarazne bolesti kovid-19 primorala je države da izdvajaju velike količine sredstava kako bi se izborile sa ekonomskim posledicama pandemije i da ih distribuiraju svojim građanima i privredi, a cilj ovog rada je da se ispituju efikasnost i korisnost mera pomoći građanima sa stanovišta uticaja na smanjenje društvenih nejednakosti i siromaštva u Srbiji. Period od 2020. do 2022. godine bio je obeležen pandemijom koja je dovela do globalne obustave kretanja ljudi, robe i kapitala, te se ispravno može govoriti o prvom globalnom karantinu u istoriji (Vuković 2020). U trenutku izbivanja pandemije, u državi Srbiji je skoro svaki treći stanovnik (29,8% stanovništva) bio izložen riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (Eurostat 2022) te je cilj ovog rada da se ispita da li je država Srbija tim merama doprinela poboljšanju njihovog položaja i, ukoliko jeste, u kojoj meri. Usledile su državne mere koje su, osim sprečavanja širenja virusa, imale cilj da se umanje ekonomske posledice pandemije, a Republika Srbija je u te svrhe za period od 2020. do 2022. godine izdvojila 5,4 milijardi evra (Fiskalni savet 2022, 3). U ovom radu ćemo ispitivati da li su mere pomoći građanima bile efikasne sa stanovišta socijalnih politika. U prvom delu rada se daje pregled različitih tipova socijalnih politika i analiziraju se posledice pandemije zarazne bolesti kovid-19 na različite društvene grupe. U drugom delu rada se analizira uticaj mera donetih u Srbiji na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti, a u poslednjem delu rada dat je uporedni pregled mera kao potencijalno drugačijih (i boljih) rešenja sa stanovišta socijalnih politika.

2. TEORIJSKI OKVIR: SOCIJALNE POLITIKE DANAS

Socijalna politika je skup javnih politika i kolektivnih intervencija u privredu čiji je cilj da se smanje siromaštvo i socijalna isključenost, odnosno da se obezbedi pristupačnost adekvatnim prihodima i sigurnim sredstvima za život onima koji ih ne mogu obezbediti sami na tržištu (Pierson 2000; Blakemore, Warwick-Booth 2013; Taylor-Gooby 2004, 9). Tim merama se povećavaju blagostanje i dobrobit pojedinaca i često se proučavaju kroz različite tipove „država blagostanja”

kojima su zapravo uslovljene (Scharpf, Schmidt 2003; Bariola, Collins 2021; Vuković 2011, 154). Takvi aranžmani se zasnivaju na horizontalnim i vertikalnim transferima i međugeneracijskoj i društvenoj solidarnosti (Taylor-Gooby 2004, 9; Gangl 2004), a socijalne politike su uvek igrale redistributivnu, zaštitnu, transformativnu ili razvojnu ulogu (Mkandawire 2004, 1). Iako se danas može govoriti i o globalnim socijalnim politikama (*global social policy*) (Deacon 2005, 2006, 2013; Holden 2018), najčešće se o njima govori na nacionalnom, eventualno regionalnom nivou (socijalna politika Evropske unije¹). Osim tradicionalnih rizika od kojih štite država blagostanja i socijalne politike, postoje i novi socijalni rizici sa kojima se one suočavaju: usklađivanje profesionalnog i porodičnog života, samohrano roditeljstvo, dugoročna nezaposlenost, siromaštvo uprkos radu ili nedovoljno socijalno osiguranje (Bonoli 2005, 31–449). Uprkos borbi sa novim socijalnim rizicima, danas se najčešće govori o sužavanju intervencija država blagostanja i manjim izdacima za socijalne politike (Starke 2006, 104–120; Starke, Obinger, Castles 2008, 975–1000; Graziano, Hartlapp 2019, 1484–1501).

U centru socijalno-političkih i političko-ekonomskih debata o državi blagostanja nalazi se debata o odnosu univerzalnih i targetiranih mera socijalne pomoći, a istovremeno sa procesom opadanja države blagostanja dolazi i do procesa prelaska na targetirane socijalne politike koje od svojih korisnika zahtevaju da ispunjavaju određene kriterijume da bi bili korisnici socijalnih prestacija. Pobornici univerzalne novčane pomoći kritikuju targetiranje iz perspektive ljudskih prava, principa pravičnosti, iz ugla praktičnosti i preciznosti, kao i njenih troškova, i političkih i administrativnih (Victoria 2014; Desai 2017). Nasuprot tome, zagovornici targetiranja smatraju da praktične poteškoće i greške koje nastaju implementacijom tih mera mogu biti minimizovane i učinjene inkluzivnijim upotrebom modernih tehnologija (Victoria 2014; Desai 2017). Targetirane politike se pravdaju budžetskim ograničenjima, pri čemu se smatra da posebno siromašne zemlje nemaju dovoljno sredstava da obezbede kvalitetnu univerzalnu socijalnu pomoć (Grosh, Leite 2001; Victoria 2014; Desai 2017).

U bivšim socijalističkim državama, socijalne politike su bile utemeljene na univerzalnoj garanciji zapošljavanja, ali su istovremeno

¹ Zemlje Evropske unije se u velikoj meri razlikuju po socijalnim politikama i ne može se govoriti o jedinstvenom modelu, ali u novije vreme te zemlje su na jedinstven način regulisale nove socijalne rizike (Larsen, Taylor-Gooby 2004, 181–204).

bile posvećene i obrazovanju i stručnim usavršavanjima, univerzalnoj pokrivenosti zdravstvenom zaštitom i penzijama, kao i široko rasprostranjenom korišćenju porodičnih dodataka (Haggard, Kaufman 2009, 218). U srpskom socijalnom režimu istovremeno funkcionišu i liberalni i kontinentalni koncepti, dok ga važna uloga porodice približava mediteranskom tipu² (Vuković 2011, 217). Kao i u drugim zemljama kontinentalnog tipa, socijalne usluge se mahom finansiraju iz doprinosa za obavezno socijalno osiguranje. Pristup uslugama javnog zdravstva primarno je povezan sa profesionalnom aktivnošću, mada sistem podrške podrazumeva osiguranje i po drugim osnovama, te ga to čini vrstom socijalnog osiguranja koja ima najširi opseg u smislu pokrivenosti.³ Za razliku od kontinentalnih režima, Srbija je iz perioda socijalizma nasledila razvijene sisteme za brigu o deci i u oblasti stanovanja, ali je i u tom segmentu porodica zadržala važnu ulogu (Vuković 2011, 217). Uticaj liberalnih modela ogleđa se pre svega u rezidualnom karakteru socijalne pomoći i skromnim izdvajanjima za socijalne usluge (Vuković 2011, 217). Ipak, u Republici Srbiji postoji nesklad između zakonskih obaveza i stvarnih izdvajanja (Vuković 2011, 217) i, uprkos postojećim socijalnim politikama, u zemlji je 2020. godine skoro svaki treći stanovnik (29,8% stanovništva) bio izložen riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti (Eurostat 2022). Pre izbivanja pandemije tržište rada u Srbiji je bilo niskog kvaliteta: skoro svaki četvrti radnik u Srbiji ima privremeno zaposlenje, svaki peti je zaposlen u neformalnom sektoru, a sve su zastupljeniji i fleksibilni oblici rada (Stojiljković *et al.* 2020, 13).

Ne postoji mnogo literature o odnosu socijalnih politika i država blagostanja prema pojedinačnim kriznim situacijama i događajima. Generalno se smatra da pojedinačni događaji ne utiču na tu vrstu dugotrajnih politika jer je mali broj pojedinačnih događaja koji mogu izazvati dodatne rizike i zahtevati dodatne mere u odnosu na one postojeće (Castles 2010, 91–101). Istraživanja o socijalnim politikama u kriznim situacijama u slučaju ekonomske krize iz 2008. godine govore nam da države najčešće sprovode mere koje nisu nove već koje su u

² Vrste socijalne države su jedna od velikih preokupacija komparativne literature o socijalnoj politici, sa najpoznatijom tipologijom koja pravi razliku između „liberalne”, minimalističke države blagostanja engleskog govornog područja, „konzervativne”, koja obezbeđuje prihode državama blagostanja kontinentalne zapadne Evrope i „socijaldemokratske”, egalitarne i sveobuhvatne države blagostanja Skandinavije (Esping-Andersen 1990).

³ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik RS* 25/2019 i 92/2023.

skladu sa tipom države blagostanja i njihovim institucionalnim nasleđem (Chung, Thewissen 2011, 354–370; Richardson 2010, 495–508). Do istih zaključaka se došlo u istraživanjima koja se tiču krize izazvane pandemijom kovida 19 (Bariola, Collins 2021), mada analiza sprovedena u Litvaniji, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj dolazi do suprotnih zaključaka (Aidukaite, Saxonberg, Szelewa, Szikra 2021). Iako su razlozi, odnosno prirode takvih kriza drugačiji, one imaju slične efekte u socijalnim politikama te tako možemo pretpostaviti da će i globalne krize u budućnosti na sličan način delovati u ovom kontekstu.

3. KONTEKSTUALNI OKVIR: PANDEMIJA I ODGOVORI NA NJU U SRBIJI

3.1. Društvene nejednakosti i siromaštvo tokom pandemije

Mere ograničavanja kretanja i socijalnog distanciranja⁴, koje su mnoge zemlje uvele da bi suzbile širenje virusa, imale su veliki uticaj na zapošljavanje, uključujući smanjenje radnog vremena i odmora i učestaliji rad od kuće (Brodeur *et al.* 2020; Coibion 2020; Yasenov 2020; Petrović 2022, 43–58; Misailović 2021, 97–105). S druge strane, ekonomska kriza je uticala na smanjenje obima poslovanja kompanija ili ih je primorala na bankrot, što je za mnoge zaposlene značilo da rade manje sati, za umanjenu platu ili da potpuno izgube posao (Adams-Prassl *et al.* 2020; Béland *et al.* 2020; Brodeur *et al.* 2020; Coibion *et al.* 2020; Gupta *et al.* 2020). Ipak, kriza je imala vrlo nejednačen uticaj na različite delatnosti, poslove i privredne grane (Fiskalni savet 2022, 7). Radnici u alternativnim aranžmanima rada i u zanimanjima u kojima samo mali deo zadataka može da se obavi od kuće bili su izloženi većem riziku od smanjenja radnih sati, gubljenja posla i pada zarada (Holgerson, Jia, Svenkerud 2020; Sanfelici 2021). Manje obrazovani radnici (Adams-Prassl *et al.* 2020) i pojedinci koji su imali manje prihode (Fletcher, Prickett, Chapple 2022) bili su više pogođeni krizom, dok su se žene u mnogim zemljama vratile tradicionalnim rodnim ulogama (Bariola Collins 2021; Reichelt, Makovi, Sargsyan 2021; Adams-Prassl *et al.* 2020; UN Women 2022). Opšti za-

⁴ Više informacija o balansu između ograničavanja ljudskih prava i zaštite javnog zdravlja vid. u: Hadži Stević 2023, 17–43; Pathberiya 2022, 117–129.

ključci su da je ta kriza doprinela porastu društvenih nejednakosti i na svetskom nivou (Begović 2022, 977–1017) i u zemljama. Pandemija je učinila očiglednijim i pogoršala strukturne nejednakosti, nesrazmerno utičući na grupe koje su i u redovnim okolnostima najviše pogođene diskriminacijom i socijalnom isključenošću (Adams-Prassl *et al.* 2020; Béland *et al.* 2020; Holgersen, Jia, Svenkerud 2020; Su, Dai, Ullah, Andlib 2022; Sanfelici 2021).

U Srbiji su bez posla najviše ostajali najsiromašniji pojedinci, pripadnici osetljivih društvenih grupa, koji svoje prihode ostvaruju u neformalnoj ekonomiji koja je bila najugroženija (Reljanović 2021, 79–93; Matković, Stubbs 2020, 15). S druge strane, raspoloživi podaci pokazuju da je, uprkos riziku da kriza proizvede ozbiljne poremećaje na tržištu rada⁵ (Svetska banka 2020, 8–9), formalna zaposlenost ostala relativno stabilna (Udovički, Medić 2021). Iako privredna aktivnost i poslovanje kompanija jesu značajno opali, značajniji pad formalne zaposlenosti desio se pre svega u sektoru hotelijerstva i ugostiteljstva, i to samo tokom aprila i maja 2020. godine (Udovički, Medić 2021). Ipak, kriza jeste uticala na umanjenje kvaliteta radnih prava i ukazala je na sistemske nedostatke koji su postojali i pre pandemije, a tokom nje su se dodatno produbili: lakoća otpuštanja i nedostaci u mehanizmima nadzora rada poslodavca (Reljanović 2021, 79–93). Takođe, neformalna zaposlenost je značajno opala i procenjuje se da je u periodu najoštrijih mera zabrane kretanja pad iznosio i do 80% u odnosu na uobičajene nivoe, a da je u narednom periodu ona bila oko 20% niža (Udovički, Medić 2021, 60). Broj neformalno zaposlenih ne govori ništa o radnim satima neformalnih radnika, a postoje indikacije da su i oni tokom krize značajno opali, što je bilo praćeno i sniženjem njihovih zarada (Reljanović 2021, 79–93; Udovički, Medić 2021, 60).

3.2. Pregled državnih mera

Vlada je u periodu od 2020, zaključno sa 2022. godinom, kako bi ograničila negativne efekte pandemije, usvojila veliki broj akata i ako sagledamo njene krajnje korisnike, politike su bile usmerene u

⁵ Svetska banka je na početku krize, 2020. godine, prognozirala da će između 125.000 i 327.000 građana pasti u siromaštvo zbog ekonomskog šoka. Procenjivalo se da će siromaštvo u Srbiji porasti za između 2 i 4 procentna poena i time dostići nivoe iz 2016–2017. godine. Prosečan prihod domaćinstva bi u oba scenarija bio smanjen za 5% do 10%. Osim toga, predviđanja su bila da će učešće stanovništva koje se smatra ugroženim porasti sa oko 31% na od 33% do 35% (Svetska banka 2020, 8–9).

tri pravca podrške: ka zdravstvenom sistemu, ka privredi i ka stanovništvu (Fiskalni savet 2022, 12). Ukupan paket svih fiskalnih mera koje je sprovela Srbija tokom epidemije bio je obiman i ukupno je iznosio 5,4 milijarde evra (Fiskalni savet 2022, 3). Prema podacima Ministarstva finansija prvi set pomoći u iznosu od 100 evra namenjen svim punoletnim građanima primilo je 6.145.529 građana, što ukupno iznosi 615 miliona evra (ili oko 72 milijarde dinara) (Ministarstvo finansija 2020b).

Srbija se, kada su u pitanju mere namenjene fizičkim licima, opredelila mahom za neselektivni metod, odnosno za univerzalne setove pomoći koje su imale veliki obuhvat stanovništva i koje se nisu koristile ekonomskim kriterijumom. Mere pomoći su bile namenjene:

- penzionerima (4.000 RSD + 5.000 RSD 2020, 50 evra 2021, 20.000 RSD 2022. godine),
- punoletnim licima (100 evra 2020, 30 + 30 + 20 evra 2021. godine),
- mladima (2 x 100 evra 2022. godine),
- vakcinisanim (3.000 RSD 2021. godine),
- nezaposlenima (po 60 evra na teritoriji Centralne Srbije, 200 evra za nezaposlene na KiM) (Ministarstvo finansija 2022).

Procedure prijavljivanja za te mere su bile jednostavne, a penzioneri i korisnici socijalne pomoći su automatski dobijali predviđene iznose. Cilj tih mera, koji se mogao videti u pravilnicima koji su donošeni, bio je vrlo neodređen: „ublažavanje posledica pandemije bolesti Kovid-19”⁶ Kao argumenti za izbor tih vrsta pomoći u javnosti su se pominjali razlozi jednostavnosti procedure, ali i neophodnost brzog reagovanja nakon nastupanja krize „kako bi pomoć što pre došla do onih kojima je zaista najpotrebnija” (Ministarstvo finansija 2020a). Ministar finansija je mere okarakterisao kao „simbol podrške i želje da se unese doza optimizma” (Ministarstvo finansija 2020b), a smatrao je da one imaju uticaj i na pokretanje tržišta: „već se kupuje roba, kupuju se proizvodi i na takav način smo pokrenuli ili doprineli pokretanju naše ekonomije nakon krize sa korona virusom” (Ministarstvo finansija 2020b). Uprkos navodima Vlade, Fiskalni savet je uticaj tih mera na ubrzanje privrednog rasta okarakterisao kao gotovo beznačajan i

⁶ Pravilnik o načinu prijave državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina za dobijanje novčane pomoći, načinu isplate novčane pomoći i podnošenja reklamacija, *Službeni glasnik* 4/2022.

jednokratano i smatrao je da povećanje poreskih prihoda usled veće potrošnje stanovništva ni izbliza nije uporedivo s troškom takvih mera (Fiskalni savet 2022, 38). Načelno, ocenjeno je da su antikrizni paketi pomogli privrednom oporavku, ali su ostvareni rezultati u velikoj meri zavisili i od drugih činilaca (Fiskalni savet 2022, 26; Chudik, Mohaddes, Raissi 2021). U zvaničnim navodima Vlade nije bilo objašnjeno koji su kriterijumi za izbor pojedinačnih mera pomoći, na osnovu čega su birani delovi stanovništva koji će pomoć dobiti, zatim vremenski trenutak isplata pomoći niti su date detaljne analize očekivanih rezultata i prognoza uticaja. U nastavku rada biće prikazana ocena tih mera sa stanovišta socijalnih politika.

4. ANALIZA I DISKUSIJA: KOME POMAŽE UNIVERZALNA POMOĆ?

U stručnoj javnosti ne postoji saglasnost da li su mere pomoći građanima efikasne i dobar način za smanjenje društvenih nejednakosti i siromaštva. S jedne strane, izveštaj Međunarodne organizacije rada (MOR) daje pozitivnu ocenu tim merama, smatrajući da je njihov „distribucionni efekat i uticaj na smanjenje siromaštva izrazito veliki” (MOR, EBOR 2020, 45–46). S druge strane, Fiskalni savet sa neodobravanjem posmatra takav vid trošenja budžetskog novca i daje suprotnu ocenu, smatrajući da te mere „ne mogu doprineti trajnom smanjenju nejednakosti i siromaštva” (Fiskalni savet 2021a, 9).

Analiza MOR-a pokazuje da je, osim uticaja na smanjenje siromaštva, tim merama oboren Džini koeficijent i da se njima smanjila stopa siromaštva sa 25,7% na 22,9%, što je ispod nivoa pre pandemije (MOR, EBOR 2020, 45–46). MOR zaključuje da „sve starosne grupe imaju otprilike jednaku korist, dok je najveći efekat ovih mera na grupu mladih (18–24)” (MOR, EBOR 2020, 45–46). Te mere je okarakterisao kao sveobuhvatne, koje su po svojoj prirodi sklonije „greškama inkluzije” (pružanja pomoći onima kojima nije potrebna) od „greškama isključivanja” (nepružanja pomoći onima kojima je potrebno) (MOR, EBOR 2020, 46). Odnosno, MOR smatra da je „pouka izvučena iz pristupa zasnovanog na ’helikopterskom novcu/univerzalnom osnovnom dohotku’ (je) da iako skup, on pruža solidnu podršku onima kojima je najpotrebnija, i takođe, koliko god skromno, štiti one čiji se položaj relativno pogoršao” (MOR, EBOR 2020, 48). Uprkos generalnoj pozitiv-

noj oceni univerzalnih mera, MOR smatra da su mere dodatne pomoći penzionerima bile nepotrebne jer ta kategorija stanovništva niti je bila dodatno izložena rizicima od siromaštva niti su im se prihodi smanjili 2020. godine (MOR, EBOR 2020, 46). S druge strane, Fiskalni savet je drugačijeg mišljenja i smatra da te univerzalne mere nisu mogle trajnije da utiču ni na smanjenje društvenih nejednakosti ni na smanjenje siromaštva u Srbiji (Fiskalni savet 2020, 2). Fiskalni savet pokazuje da postoje određene metodološke nepravilnosti u studiji MOR-a: zanemaruje se uticaj smanjenja vrednosti novca od 2017. do 2020. godine, a zatim i podizanje linije relativnog siromaštva usled tih mera (Fiskalni savet 2020, 2–5). Kada se ti korektivni faktori uzmu u obzir, Fiskalni savet zaključuje da je stvarno smanjenje nejednakosti iznosilo 1,1 procentnih poena, a ne 1,4, i da stopa smanjenja siromaštva iznosi 0,8 procentnih poena, a ne 2,8 procentnih poena za analiziranu 2020. godinu (Fiskalni savet 2020, 2–5).

Mere pomoći tokom pandemije sigurno jesu jednokratno doprinele i smanjenju siromaštva i smanjenju društvenih nejednakosti, ali bez mogućnosti da to smanjenje ostane trajno i održivo. Uprkos neminovnim pozitivnim efektima tih mera, postavlja se pitanje u kojoj meri su one bile efikasne. Odnosno, da li je i taj privremeni efekat mogao da bude veći? Naš zakonodavac je odabrao univerzalni pristup socijalnoj pomoći, pa je novac dodeljivan građanima svih imovinskih stanja, bez primenjivanja bilo koje vrste ekonomskog ili imovinskog kriterijuma. Građanima koji se nalaze iznad linije siromaštva ta pomoć nije bila potrebna i istraživanja pokazuju da se taj novac u tim domaćinstvima samo pridodaje štednji (Scot *et al.* 2020). Na primer, od 6.145.529 korisnika jednokratne pomoći u iznosu od 100 evra 2020. godine, ta pomoć je, ako se uzme da je stopa relativnog siromaštva odraslih 24%, bila značajna samo za oko 1,4 miliona njenih korisnika, dok je približno 4,6 miliona ostalih građana taj novac dobilo bez preke potrebe (Sekulović 2021a). S druge strane, siromašnima i onima kojima je ta pomoć zaista bila neophodna ta jednokratna davanja nisu bila dovoljna. Ista ta količina novca (oko 1,3% BDP-a) bila je dovoljna da se naredne dve godine plaća socijalna pomoć svima koji je već primaju (260.000 siromašnih), onima koji jesu siromašni a ne primaju je (240.000) i onima koji su u tom periodu pali u siromaštvo (Sekulović 2021b). S druge strane, bez ikakvih povećavanja broja korisnika socijalne pomoći, količina novca potrošena samo na isplatu pomoći od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti punoletnim građanima bila je dovoljna za isplatu socijalne pomoći za sledeće četiri godine (Matković, Stubbs 2020, 15).

Iskustva sa univerzalnim socijalnim davanjima u okviru penzijskog sistema u zemljama Afrike i njihovim uticajem na smanjenje siromaštva govore da univerzalne penzije stižu do svih siromašnih i starih, ali zapravo većina resursa ide onima koji se nalaze iznad linije siromaštva, te da tako skrojeni programi nisu isplativi (Grosh, Leite 2001). Groš i Lajte zaključuju da bi, u slučaju postojanja ograničenog budžeta i odabira univerzalnog penzijskog sistema, nivo davanja verovatno bio toliko nizak da takve politike ne mogu da pruže adekvatne socijalne prestacije starijim siromašnima do kojih bi trebalo da dopiru. Ciljane penzije su po njima mnogo efikasnije po dolaru potrošnje i sa manje korisnika mogu da donose veću korist za određeni fiksni budžet (Grosh, Leite 2001). Smatraju da je, s obzirom na potrebu za isplativim programima usled finansijskih ograničenja koja posebno postoje u siromašnim zemljama, targetirani pristup gotovo uvek poželjniji.

Poslednji aspekt na koji treba ukazati u vezi sa tim univerzalnim pomoćima jeste da je uslov za njihovo dobijanje bilo posedovanje važeće lične karte. Građani koji je ne poseduju spadaju u kategoriju stanovništva koja je najranjivija i najsiromašnija, a nije predviđen način za prijavljivanje za pomoć ako se taj uslov ne ispunjava (Trifković 2020; Đorđević 2022). Takođe, kada je u pitanju pomoć namenjena isključivo penzionerima, postoje stara lica koja ne ispunjavaju uslov za penziju i samim tim nemaju prava na tu pomoć. Nije jasno vezivanje te pomoći isključivo za posedovanje penzije, a ne za godine, osim sa stanovišta veće jednostavnosti procedure. Procenjuje se da između 100.000 i 150.000 starih ljudi u Srbiji nema nikakvu penzijsku naknadu i ta kategorija stanovništva spada u grupu najugroženijih, mada nisu kvalifikovani za taj vid državne pomoći (Fiskalni savet 2021a, 10).

5. MOGUĆE ALTERNATIVE?

Nasuprot rešenjima primenjenim u Srbiji, dominantna praksa u drugim evropskim zemljama bila je da se budžetskim merama ciljaju grupe stanovništva kojima je pomoć neophodna: davanja su išla primaocima najnižih penzija, korisnicima različitih vrsta socijalne pomoći, za pokrivanje troškova plaćenog odsustva sa posla radi nege člana porodice obolelog od kovida 19, zbog zatvaranja škola i/ili za obuku i prekvalifikaciju radnika (Béland, Cantillon, Hick 2021; Hick, Murphy 2020; Matković 2020; Fiskalni savet 2022, 18). Na Zapadnom Balkanu

su korisnici socijalne pomoći tokom krize dobijali dodatna davanja (pojedine opštine u Bosni i Hercegovini, Makedonija, Crna Gora), dvostruke iznose regularne socijalne pomoći (Albanija), pa i više (privremene institucije u Prištini) (Matković 2020). Severna Makedonija, Albanija i privremene institucije u Prištini proširile su krug korisnika socijalne pomoći: Severna Makedonija je privremeno suspendovala sve kriterijume za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć osim dohodnog cenzusa, i to do kraja 2020. godine, a Albanija i privremene institucije u Prištini su tokom krize u sistem socijalne pomoći uključile i one koji su odbijeni ili one koji su izgubili to pravo i u međuvremenu ga nisu obnovili (Matković 2020). Mnoge vlade su uvele i nove programe novčanih davanja, uglavnom jednokratnih, koji su bili usmereni na nezaposlene (Albanija, Crna Gora i privremene institucije u Prištini) (Matković 2020). Privremene institucije u Prištini su čak uvele novi program pomoći koji je bio usmeren na domaćinstva koja ostvaruju dohodak isključivo u neformalnoj ekonomiji (Matković 2020).

Što se tiče drugih evropskih zemalja, u Litvaniji je odobrena jednokratna naknada od 200 evra za starije, invalide, siročad i udovice, a smanjivanjem uslova za dobijanje socijalne pomoći obezbeđeni su brojniji i izdašniji dečji dodaci (dodatnih 100 evra po detetu), koji su isplaćivani porodicama sa niskim primanjima, porodicama sa troje ili više dece i porodicama koje odgajaju decu sa invaliditetom. Te mere su bile jednokratne, ali Vlada je odobrila i nove mere u oblasti socijalne pomoći koje treba da obezbede veću zaštitu onima sa niskim primanjima i nakon završetka pandemije: trajno je povećan iznos mesečne socijalne pomoći, a kriterijumi za ostvarivanje tog prava su ublaženi (Aidukaite, Saxonberg, Szelewa, Szikra 2021). Mađarska, koja je ranije imala velike izdatke za socijalnu zaštitu, donela je najmanje mera, između ostalog, jednokratnu pomoć porodicama sa decom i penzionerima (Aidukaite, Saxonberg, Szelewa, Szikra 2021). Poljska je ponudila mere za očuvanje radnih mesta u trajanju od tri meseca: u slučaju smanjivanja obima posla i broja radnih sati za polovinu, zatim za samozaposlene i za pojedince koji su ostali bez posla. Takođe, isplaćivana je pomoć i porodicama sa decom i pokriveni su troškovi plaćenog odsustva sa posla radi nege člana porodice obolelog od kovida 19 (Aidukaite, Saxonberg, Szelewa, Szikra 2021). Slovačka je takođe ponudila mere za zaposlene i samozaposlene koji su trpeli gubitke usled pandemije, kao i pomoć porodicama sa decom i onima koji su odsustvovali sa posla usled nege obolelih od virusa. Najveći napori su bili usmereni na

subvencionisanje plata kako bi se sprečilo masovno uništavanje radnih mesta, dodatne privremene prestacije radi kompenzacije samozaposlenih i drugih nestandardnih radnika zbog gubitka zarada i proširenje osiguranja za slučaj nezaposlenosti (Aidukaite, Saxonberg, Szelewa, Szikra 2021).

Uporedni prikaz pokazuje brojnost normativnih rešenja za pomoć građanima u zemljama Evrope, ali uprkos činjenici da je u nekim zemljama bilo i delimično netargetiranih mera u vidu pomoći svim porodicama sa decom (Slovačka, Mađarska, Letonija) ili pomoći svim penzionerima (Bugarska, Letonija, Češka), njihov udeo u ukupnim davanjima za građane bio je najčešće znatno manji nego u Srbiji. Poređenja radi, analize Fiskalnog saveta pokazuju da je više od 90% paketa pomoći građanima u Srbiji bilo plasirano putem neselektivnih mera, dok je proseki u drugim evropskim zemljama bio oko 35% (Fiskalni savet 2022, 19).

6. ZAKLJUČAK

Socijalna politika je skup javnih politika i kolektivnih intervencija u privredu čiji je cilj da se obezbedi pristupačnost adekvatnim prihodima i sigurnim sredstvima za život onima koji ih ne mogu obezbediti sami na tržištu. U srpskom socijalnom režimu paralelno funkcionišu i liberalni i kontinentalni koncepti, sa elementima mediteranskog tipa, a socijalni doprinosi se mahom izdvajaju iz budžeta. Ipak, postoji nesklad između propisanih i stvarnih izdvajanja, što je za posledicu imalo stopu siromaštva od 29,8% 2022. godine u Srbiji. Kriza izazvana pandemijom kovida 19 je svojim nejednakim uticajem na različite sfere privrede doprinela povećanju siromaštva i na svetskom i na nivou pojedinačnih država, te je važno izvući pouke koje mogu da posluže za regulisanje budućih globalnih kriza. Tokom pandemije, Srbija je za antikrizni paket mera dala oko 5,4 milijardi evra, od čega je jedan deo bio namenjen pomoći građanima: penzionerima, punoletnima, mladima i nezaposlenima. Ukupan iznos pomoći je za 55% viši u odnosu na evropske zemlje, a najveća razlika je upravo napravljena u pomoći građanima (2,1% BDP-a) (Fiskalni savet 2022, 3). Ta velika izdvajanja su bila jedinstvena prilika da se poboljša položaj najugroženijeg dela stanovništva, ali ta mogućnost nije iskorišćena. Takvim postupanjem kojim se ignorišu postojeće socijalne razlike, država nije ispunila svoje

obaveze preuzete Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Đorđević, 2022).

Uprkos oprečnim stavovima u domaćoj literaturi o nivou efikasnosti mera, smatramo da primenjena univerzalna jednokratna finansijska davanja nisu najefikasnije doprinela smanjenju stopa siromaštva i društvenih nejednakosti u Srbiji. Ta pomoć je bila dodeljivana građanima bez obzira na njihovo imovinsko stanje i na taj način je novac otišao mahom onima kojima ta pomoć nije bila potrebna, a istovremeno nije bila dovoljna onima kojima je neophodna. Targetiranjem socijalno ugroženih, istom količinom novca moglo se postići mnogo više sa stanovišta socijalne politike. Uprkos činjenici da selektivne mere koje Srbija primenjuje u okviru svoje socijalne politike u redovnim okolnostima ne pokazuju veliku efikasnost, stanovišta smo da ih u trenutku pandemije nije trebalo napustiti u korist univerzalnih jer je to mogla da bude jedinstvena prilika da se tako velika količina novca ciljano uperi ka siromašnima i spram svoje količine zapravo potencijalno ostvari i trajnije rezultate. Takođe, ostaje nerazjašnjeno pitanje da li je cilj tih mera bilo generalno smanjenje stope siromaštva i Džini koeficijenta u Srbiji ili su te mere pre svega bile usmerene na pomoć onima čiji se ekonomski položaj pogoršao tokom pandemije. S obzirom na nejednak uticaj pandemije na stanovništvo i na doprinos povećanju strukturalnih nejednakosti u svim državama, smatramo da bi obe opcije bile efikasnije od neselektivne, koja je bila primenjena. Složeniji postupci sprovođenja targetiranih mera su mogli biti ublaženi povećanjem iznosa davanja postojećim socijalnim korisnicima, smanjivanjem postojećih uslova za dobijanje pomoći ili nekim drugim rešenjima koji su primenjena u uporednom zakonodavstvu.

Univerzalni pristup i targetirani pristupi u socijalnim politikama ne moraju nužno biti u suprotnosti i razlika između tih pristupa nije apsolutna. Čak i evropske države blagostanja koje su otišle najdalje u univerzalnom obezbeđivanju dečjih dodataka, obrazovanja, starosti i zdravstvenog osiguranja i koje imaju opsežne propise o minimalnoj zaradi imaju programe zasnovane na vrlo ciljanim potrebama određenih delova stanovništva. Odgovarajuća kombinacija te dve vrste mera za svaku zemlju zavisi od specifičnih istorijskih i političkih faktora, a pravo pitanje je uklopiti obe vrste programa. Usled svega navedenog, smatramo da napuštanje targetiranih mera u trenutku pandemije i okretanje neselektivnim merama nije bilo opravdano sa stanovišta socijalne politike i da se ciljanjem onih kojima je pomoć najpotrebnija moglo doprineti trajnijem smanjenju siromaštva i društvenih nejednakosti.

LITERATURA

1. Adams-Prassl, A., Boneva, T., Golin, M. & Rauh, C. 2020. Inequality in the impact of the coronavirus shock: evidence from real time surveys. *IZA Discussion Paper* 13183: 1–49.
2. Aidukaite, J., Saxonberg, S., Szelewa, D. & Szikra, D. 2021. Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis in Central and Eastern Europe. *Social Policy & Administration* 55(2): 358–373. <https://doi.org/10.1111/spol.12704>
3. Aristotel. 1994. *Politika*. Zagreb: Globus.
4. Baker, S. R., Farrokhnia, R. A., Meyer, S., Pagel, M. & Yannelis, C. 2020. Income, Liquidity, and the Consumption Response to the 2020 Economic Stimulus Payments. *NBER Working Paper No. 27097*.
5. Bariola, N. & Collins, C. 2021. The Gendered Politics of Pandemic Relief: Labor and Family Policies in Denmark, Germany, and the United States During COVID-19. *American Behavioral Scientist* 65 (12): 1671–1697. <https://doi.org/10.1177/00027642211003140>
6. Béland, D., Cantillon, B. & Hick, R. 2021. Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration* 55(2): 249–260. DOI: 10.1111/spol.12718
7. Béland, L., Brodeur, A. & Wright, T. 2020. The short-term economic consequences of COVID-19: exposure to disease, remote work and government response. *IZA Discussion Paper* 13159: 1–90.
8. Blakemore, K. & Warwick-Booth, L. 2013. *Social Policy: An Introduction*. Open University Press.
9. 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.
10. Brodeur, A., Gray, D., Islam, A. & Bhuiyan, S. J. 2020. A literature review of the economics of COVID-19. *GLO Discussion Paper* 601: 1–71.
11. Castles, F. 2010. Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state. *Journal of European Social Policy* 20(2): 91–101. DOI:10.1177 /0958928709358793
12. Chudik, A., Mohaddes, K. & Raissi, M. 2021. COVID-19 fiscal support and its effectiveness. *Economics Letters* 205.
13. Chung, H. & Thewissen, S. 2011. Falling Back on Old Habits? A Comparison of the Social and Unemployment Crisis Reactive Policy Strategies in Germany, the UK and Sweden, *Social Policy and Administration – An International Journal of Policy and Research* 45(4): 354–370. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00779.x>

14. Coibion, O., Gorodnichenko, Y. & Weber, M. 2020. Labor markets during the COVID-19 crisis: A preliminary view. *NBER Working Paper* 27017: 1–13.
15. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 2020. *Statement on the coronavirus disease (COVID-19) pandemic and economic, social and cultural rights*. <https://undocs.org/E/C.12/2020/1>.
16. Deacon, B. 2007. *Global social policy and governance*. London: Sage.
17. Deacon, B. 2013. *Global social policy in the making: The foundations of the social protection floor*. Bristol: Policy Press.
18. Desai, R. M. 2017. Rethinking the universalism versus targeting debate. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2017/05/31/rethinking-the-universalism-versus-targeting-debate/>
19. Đorđević, M. 2022. *Uticaj državne pomoći na smanjenje siromaštva u Srbiji tokom pandemije Covid-19 u 2020. godini*. U: Lukić, N. & Đukić, D. (eds.). *Zbornik radova Epidemija. Pravo. Društvo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
20. Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Polity.
21. Fiskalni savet. 2020. *Efekti mere „100 evra punoletnim građanima” na nejednakost i siromaštvo (komentar studije Međunarodne organizacije rada i Evropske banke za obnovu i razvoj)*. <http://www.fiskalnisavet.rs/analize-stavovi-predlozi.php#a210505>
22. Fiskalni savet. 2021a. *Fiskalna i ekonomska analiza neselektivnih novčanih isplata građanima*. <http://www.fiskalnisavet.rs/analize-stavovi-predlozi.php#a210505>
23. Fiskalni savet. 2022. *Antikrizne budžetske mere tokom pandemije COVID-19: troškovi, rezultati i pouke*. <http://www.fiskalnisavet.rs/analize-stavovi-predlozi.php#a210505>
24. Fletcher, M. & Prickett, K. & Chapple, S. 2022. Immediate employment and income impacts of Covid-19 in New Zealand: evidence from a survey conducted during the Alert Level 4 lockdown. *New Zealand Economic Papers* 56:1: 73–80. DOI:10.1080/00779954.2020.1870537
25. Gangl, M. 2004. Welfare States and the Scar Effects of Unemployment: A Comparative Analysis of the United States and West Germany. *American Journal of Sociology* 109(6). <https://doi.org/10.1086/381902>
26. Graziano, P. & Hartlapp, M. 2019. The end of social Europe? Understanding EU social policy change. *Journal of European Public Policy* 26(10): 1484–1501. DOI: 10.1080/13501763.2018.1531911
27. Grosh, M. & Leite, P. 2001. Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective. In: Holzmann, R., Robalino, D. & Takayama, T. (eds.). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions*. Washington DC: World Bank.

28. Gupta, S. *et al.* 2020. Effects of social distancing policy on labor market outcomes. *NBER Working Paper* 27280: 1–47.
29. Hadži Stević, B. 2023. Test proporcionalnosti u doba pandemije: ljudska prava versus javno zdravlje. *Strani pravni život* 1: 17–43.
30. Haggard, S. & Kaufman, R. 2009. The Eastern European Welfare State in Comparative Perspective. In: Cerami, A. & Vanhuyse, P. (eds.). *Post-Communist Welfare Pathways Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. London: Palgrave Macmillan.
31. Hick, R. & Murphy, M. P. 2020. Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland. *Social Policy & Administration*: 1–14.
32. Holden, C. 2018. Global social policy: An application of welfare state theory. *Journal of International and Comparative Social Policy* 34(1): 40–57. doi:10.1080/21699763.2017. 1413993
33. Holgersen, H., Jia, Z. & Svenkerud, S. 2020. Who and how many can work from home in Norway? Evidence from task descriptions. *Discussion Papers No. 935, June 2020 Statistics Norway, Research Department*.
34. Larsen, T. & Taylor-Gooby, P. 2004. New Risks at the EU Level; A Spillover from Open Market Policies?. In: Taylor-Gooby, P. (ed.). *New Risks, New Welfare The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
35. Matković, G. & Stubbs, P. 2020. *Social protection in the Western Balkans – Responding to the Covid-19 Crisis*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.
36. Matković, G. 2020. *Mreže socijalne sigurnosti u vreme Covid-19 krize*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
37. Međunarodne organizacije rada i Evropske banke za obnovu i razvoj. 2020. *Kovid-19 i svet rada – SRBIJA – Brza procena uticaja na zapošljavanje i mera politike*. https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_756871/lang--en/index.htm
38. Ministarstvo finansija. 2020 a. State sets aside € 5.1 b to mitigate coronavirus economic blow. <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/152964/state-sets-aside-51b-to-mitigate-coronavirus-economic-blow.php>
39. Ministarstvo finansija. 2020b. Mali: Završava se isplata 100 evra, ispunili smo dato obećanje. <https://mfin.gov.rs/aktivnosti/mali-završava-se-isplata-100-evra-ispunili-smo-dato-obecanje>
40. Ministarstvo finansija. 2022. Ekonomske mere za pomoć privredi i građanima. <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/ekonomske-mere-za-pomoc-privredi-i-gradjanima>
41. Misailović, J. 2021. Uticaj pandemije virusa kovid 19 na režim rada od kuće. U: Đurić, V. & Glintić, M. (eds.). *Pandemija kovida 19: pravni izazovi i odgovori*. Beograd: Institut za uporedno pravo: 95–105.

42. Mkandawire, T. 2004. Social Policy in a Development Context: Introduction. In: Mkandawire, T. (ed.). *Social Policy in a Development Context*. London: Palgrave Macmillan.
43. Monchuk, V. 2014. *Reducing Poverty and Investing in People: The New Role of Safety Nets in Africa*. Washington DC: World Bank.
44. Pathberiya, N. 2022. An analysis of the legal ramifications of mandatory vaccination in the light of rights to life and health: the case of Sri Lanka. U: Čović, A. & Nikolić, O. (eds.). *Pravni i društveni aspekti vakcinacije tokom pandemije kovida 19*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
45. Petrović, M. 2022. Oboljenje covid 19 – povreda na radu ili profesionalna bolest? *Strani pravni život* 1: 43–58.
46. Pierson, P. 2000. Three worlds of welfare state research. *Comparative Political Studies* 33(6–7): 791–821. <https://doi.org/10.1177/001041400003300605>
47. Reichelt, M. & Makovi, K. & Sargsyan, A. 2021. The impact of COVID-19 on gender inequality in the labor market and gender-role attitudes. *European Societies* 23: 1. DOI: 10.1080/14616696.2020.1823010
48. Reljanović, M. 2021. *Rad u okolnostima epidemije i vanrednom stanju*. U: Đurić, V. & Glintić, M. (eds.). *Pandemija kovida 19: pravni izazovi i odgovori*. Beograd: Institut za uporedno pravo: 79–93.
49. Richardson, D. 2010. Child and Family Policies in a Time of Economic Crisis. *Children & Society* 24(6): 495–508.
50. Sanfelici, M. 2021. The Impact of the COVID-19 Crisis on Marginal Migrant Populations in Italy. *American Behavioral Scientist*, 65(10): 1323–1341. <https://doi.org/10.1177/00027642211000413>
51. Scharpf, F. & Schmidt, V. 2003. *Welfare and Work in the Open Economy Volume I: From Vulnerability to Competitiveness in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
52. Sekulović, I. 2021a. Nimalo jeftin trik. *Peščanik*. <https://pescanik.net/nimalo-jeftin-trik/>
53. Sekulović, I. 2021b. Kosovo ili siromaštvo? *Peščanik*. <https://pescanik.net/kosovo-ili-siromastvo/>
54. Starke, P. 2006. The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review. *Social Policy and Administration – An International Journal of Policy and Research* 40(1): 104–120.
55. Starke, P., Obinger, H. & Castles, F. 2008. Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar? *Journal of European Public Policy* 15(7): 975–1000, DOI: 10.1080/13501760802310397
56. Stojiljković, Z., Aleksić, D., Arandarenko, M. & Katić, N. 2020. *Sindikati i društvene promene – Predlozi za progresivnu ekonomsku i socijalnu politiku*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung.

57. Su, C., Dai, K., Ullah, S. & Andlib, Z. 2022. COVID-19 pandemic and unemployment dynamics in European economies. *Economic Research* 35(1): 1752–1764. DOI:10.1080/1331677X.2021.1912627
58. Svetska banka. 2020. *Beleška uz Redovni ekonomski izveštaj (RER) Kako Covid-19 može uticati na siromaštvo i blagostanje domaćinstava na Zapadnom Balkanu*. Beograd.
59. Taylor-Gooby, P. 2004. New Risks and Social Change. In: Taylor-Gooby, P. (ed). *New Risks, New Welfare, The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford Univeristy Press.
60. Trifković, M. 2020. *Kako identično postupanje prema grupama u znatno različitoj situaciji produbljuje nejednakost – primer jednokratne novčane pomoći za ublažavanje ekonomskih posledica epidemije Covid-19 u Srbiji*. Seminarski rad. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
61. Udovički, K. & Medić, P. 2021. *Uticaj Covid-19 krize na zaposlenost: Fokus na ranjive kategorije*. Beograd: Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije.
62. UN Women. 2022. Government Responses to COVID-19: Lessons on gender equality for a world in turmoil. https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-06/Government-responses-to-COVID-19-Lessons-on-gender-equality-for-a-world-in-turmoil-en_0.pdf
63. Vuković, D. 2011. Izazovi oblikovanja novog socijalnog režima u Srbiji. U: Babović, M. (ed). *Izazovi nove socijalne politike: Socijalna uključenost u EU i Srbiji*. Beograd: SeConS – Grupa za razvojnu inicijativu.
64. Vuković, D. 2020. Reč struke, ali druge: Kako smo dospeli u prvi globalni karantin u istoriji? *MONS – Monitoring socijalne situacije u Srbiji*. Beograd.
65. Yasenov, V. 2020. Who can work from home. *IPL Working Paper Series* 20: 1–12.
66. Zakonski akti
67. Pravilnik o načinu prijave državljana Republike Srbije od 16 do 29 godina za dobijanje novčane pomoći, načinu isplate novčane pomoći i podnošenja reklamacija, *Službeni glasnik* 4/2022.

Mila Đorđević*

THE JUSTIFICATION OF MEASURES
FOR HELPING CITIZENS DURING THE COVID-19
PANDEMIC FROM THE POINT OF VIEW
OF SOCIAL POLICY IN SERBIA

Summary: In this paper, we analyze the justification of measures for helping citizens during the Covid-19 virus pandemic in Serbia from 2020 to 2022 from the point of view of social policies. There is no agreement in the domestic literature as to whether these measures contributed to the reduction of poverty and social exclusion, as well to decreasing the social inequalities in Serbia. The conclusion of the paper is that the measures were not justified from the point of view of social policies and that they did not contribute neither to the permanent reduction of poverty and social exclusion nor to the social inequalities. Greater results could have been achieved with targeted measures intended only for certain categories of the population, as in the comparative countries. Although three years have passed since the beginning of the pandemic, dealing with this topic is of particular importance because it provides guidelines for solving global crises in the context of the future.

Key words: *social policy, pandemic measures, Covid-19, poverty, social inequalities*

* Asistent at Faculty of Law University of Belgrade, mila@ius.bg.ac.rs