

UNIVERZITET U BEOGRADU

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Uglješa S. Janković

Javne politike u procesu redukcije siromaštva  
u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine  
(sociološko-politikološki pristup)

Doktorska disertacija

Beograd, 2014.

UNIVERSITY OF BELGRADE

**FACULTY OF POLITICAL SCIENCES**

Uglješa S. Janković

Public Policy in the Reduction of Poverty  
in Montenegro from 2000 to 2012  
(sociological-political approach)

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2014.

PODACI O MENTORU I ČLANOVIMA KOMISIJE:

**MENTOR:**

dr Miloš **BEŠIĆ**  
Docent; Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

**ČLANOVI KOMISIJE:**

dr Ana **ČEKEREVAC**  
Redovni profesor; Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

dr Čedomir **ČUPIĆ**  
Redovni profesor; Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

dr Veselin **PAVIĆEVIĆ**  
Vanredni profesor; Ekonomski fakultet Univerzitet Crne Gore

Datum odbrane disertacije:

---

## REZIME

Aktivnosti javnih politika predstavljaju načine na koje države zadovoljavaju potrebe svojih građana i utiču na rješavanje problema sa kojima se oni suočavaju. Siromaštvo u Crnoj Gori iskazuje osobine vremenske trajnosti sa tendencijom kulturne reprodukcije. Objektivni statistički pokazatelji ukazuju na pad životnog standarda stanovništva i veću prisutnost siromaštva, uprkost implementiranim strategijskim pristupima. Predmet ove disertacije jeste kreiranje mjera koje će uticati na sadašnji nivo siromaštva crnogorskih građana. U okviru ovog naučnog istraživanja, obrađeni su: teorijski pristupi javnim politikama, teorijska objašnjenja siromaštva, socijalni profila siromašnih u Crnoj Gori, kao i prethodni odnos države Crne Gore prema siromašnim građanima. Zahvaljujući ovim analizama, pristupljeno je formulisanju modela javnih politika u cilju redukcije siromaštva. Koncipiranjem mjera politika redukcije siromaštva u odnosu na targetiranu populaciju siromašnih, naša namjera je unapređenje segmenata javnog sektora od važnosti za egzistenciju siromašnih. Predlažemo pristupe i mjere u cilju sanacije postojećeg stanja i unapređenja protektivnih mehanizama u budućnosti. Takođe, aktuelni ambijent i potencijali u oblastima socijalne zaštite i obrazovanja spadaju u sferu istraživačkog procesa realizovanog u ovoj doktorskoj disertaciji.

Ključne riječi i pojmovi: siromaštvo, kulturna reprodukcija, mjere i instrumenti javnih politika, socijalna inkluzija, obrazovanje, socijalna pomoć, građanska participacija.

NAUČNA OBLAST: **Sociologija-politike**

UŽA NAUČNA OBLAST: **Javne politike - socijalna politika**

UDK broj: \_\_\_\_\_

## ABSTRACT

Activities of public policies are means by which the state meets the needs of its citizens and coordinates the process of solving the problems that citizens face. Poverty in Montenegro shows attributes of durability with the tendency of cultural reproduction. Objective statistics indicate a decline in living standards of the population and increased presence of poverty, despite the fact that strategic approach had been implemented. The subject of this thesis is to create measures that will affect the current level of poverty of Montenegrin citizens. This scientific study covers: theoretical approaches to public policy, theoretical explanations of poverty, the social profile of the poor in Montenegro, as well as the social policies towards poor citizens that had been previously implemented by the Government of Montenegro. Thanks to this analysis, we have accessed the formulation of models of public policies aimed at reducing poverty. We propose approaches and measures aimed at repairing existing conditions and improving the protective mechanisms in the future. Current ambient and resources in the areas of social welfare and education, are also included in the sphere of research process of this dissertation.

Key words and concepts: poverty, cultural reproduction, measures and instruments of public policy, social inclusion, education, social welfare, civic participation

SCIENTIFIC AREA: Sociology and Political Science

SPECIFIC SCIENTIFIC AREA: Public Policy and Social Policy

UDK number:

# S A D R Ź A J

<b>UVOD</b>	1
<b>Osnovne teorijsko-metodološke postavke disertacije</b>	7
<b>/ Predmet i cilj disertacije, hipotetički okvir, metodi istraživanja/</b>	
<b>PRVI DIO: Proučavanje procesa stvaranja javnih politika</b>	22
1.1 Principi stvaranja javnih politika	24
1.2 Tipovi javnih politika	30
1.3 Institucije vlasti i javne politike	34
1.4 Instrumenti javnih politika	39
1.5 Teorije javnih politika	41
1.5.1 Teorija racionalnog izbora	42
1.5.2 Korporativistička teorija	46
1.5.3 Institucionalna teorija	48
1.5.4 Pluralistička teorija	51
1.5.5 Sistemske teorije	54
<b>DRUGI DIO: Pojam, koncepti, pristupi i mjerila siromaštva</b>	56
2.1 Apsolutno i relativno siromaštvo	59
2.2 Teorijski pristupi siromaštvu	61
2.2.1 Klasifikacija pristupa s obzirom na faktore siromaštva	80
2.2.2 Klasifikacija pristupa s obzirom na aktivnosti države	83
2.2.3 Klasifikacija pristupa s obzirom na stav pojedinca	85
2.2.4 Klasifikacija pristupa s obzirom na ideološko opredjeljenje	87
2.2.5 Klasifikacija pristupa s obzirom na stav društvene zajednice	89
2.2.6 Klasifikacija pristupa s obzirom na temporalno definisanje siromaštva	91
2.2.7 Klasifikacija pristupa s obzirom na javne politike	92
2.3 Linija siromaštva	99
<b>TREĆI DIO: Siromaštvo u Crnoj Gori</b>	102
3.1 Porijeklo siromaštva u Crnoj Gori	103
3.2 Strategijski pristupi siromaštvu u Crnoj Gori	109
3.2.1 Preispitivanje kreiranih strategijskih pristupa u procesu redukcije siromaštva i socijalne isključenosti	122
3.3 Državne procjene o broju siromašnih u Crnoj Gori	126
	134

<b>ČETVRTI DIO: Socijalna struktura siromašnih u Crnoj Gori</b>	
4.1 Siromaštvo i starosna dob	139
4.2 Siromaštvo i status zapošljenosti	139
4.3 Siromaštvo i obrazovanje	140
4.4 Siromaštvo i zdravlje stanovništva	141
4.5 Multinominalni regresioni model	141
4.6 Mjerenje socijalnog profila siromašnih u Crnoj Gori	144
<b>PETI DIO: Socijalna zaštita Crne Gore</b>	172
5.1 Prava iz oblasti socijalne zaštite	175
5.2 Finansiranje socijalne zaštite	176
5.3 Korisnici usluga u sistemu socijalne zaštite Crne Gore	179
5.3.1 Pravo na materijalno obezbjeđenje	183
5.3.2 Tipovi socijalne pomoći u razvijenim državama tržišne privrede	189
5.4 Decentralizacija i deinstitucionalizacije socijalne zaštite	193
<b>ŠESTI DIO: Formulisanje javnih politika u kontekstu redukcije siromaštva</b>	204
6.1 Kreiranje mjera i instrumenata u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori	206
6.1.1 Pristup siromaštvu s obzirom na aktivnosti države Crne Gore	206
6.1.2 Pristup siromaštvu s obzirom na aktivnosti javnih politika Crne Gore	214
6.2 Aktivnosti na područjima javnih politika zaduženih za implementaciju predviđenih mjera	215
6.2.1 Područje socijalne zaštite	216
6.2.2 Područje obrazovanja Crne Gore	224
<b>SEDMI DIO: Monitoring i evaluacija</b>	235
<b>Zaključak</b>	242
<b>KORIŠĆENA LITERATURA</b>	251

### Tabelarni i grafički prilozi:

Tabela br.	NAZIV TABELE:	Str.
1.	Siromaštvo u 2002. godini (u procentima od ukupne populacije)	110
2.	Upoređivanje nejednakosti potrošnje	112
3.	Zavisne varijable	123
4.	Linija siromaštva	126
5.	Minimalna potrošačka korpa, 2012. godina	127
6.	Index siromaštva domaćinstva	136

7.	Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na starosnu dob	139
8.	Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na status zapošljenosti	140
9.	Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na obrazovanje	140
10.	Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na zdravlje stanovništva	141
11.	Multinominalni regresioni model	142
12.	Potpunost roditeljske porodice	148
13a.	Obrazovani status roditelja (oca ili majke)	148
13b.	Obrazovni status roditelja	150
14.	Obrazovni status roditelja - ISCED-code three digits	150
15.	Status zapošljenosti roditelja	152
16.	Zanimanje roditelja - European ESeC	153
17.	Profesionalni status/zanimanje roditelja	154
18.	Upravljačka ovlaštenja roditelja	155
19.	Da li roditelji nadgledaju nekog na poslu?	156
20.	Majka voli da čita knjige	157
21.	Majka voli da prati vijesti	158
22.	Roditelji imaju problema da „ sastave kraj sa krajem“	159
23.	Otac voli da čita knjige	160
24.	Razgovori o politici sa ocem	160
25.	Roditelji imaju problema da zamijene polomljene stvari	161
26.	Obrazovni nivo partnera	162
27.	Obrazovni nivo partnera	163
28.	Obrazovni nivo partnera ISED	164
29.	Zapošljenje partnera	165
30.	Profesionalni status partnera ESeC	166
31.	Supervizija partnera na poslu	167
32.	Dužina zaposlenja partnera	167
33.	Da li je partner uključen u sistem socijalnog osiguranja	168
34.	Generacijska pripadnost	169
35.	Iznosi iz budžeta Crne Gore za prava iz oblasti Socijalne zaštite	177
36.	Iznosi iz budžeta Crne Gore za pravo na materijalno obezbjeđene	178
37.	Maloljetni korisnici socijalne zaštite po polu, 2000-2011.	181
38.	Punoljetni korisnici socijalne zaštite po polu, 2000-2011.	182
39.	Kretanje javnih sredstava izdvojenih za visoko obrazovanje od 2007. do 2013. godine (iznosi prikazani u €)	230
40.	Školska sprema i obrazovanost stanovništva u Crnoj Gori	231
Schema		
Br.		
1	Ekonomski pristup (Harvy i Reed, 1992:272)	68
2	Kulturološki pristup (Hearvy i Reed, 1992:273)	70
3	Prikaz teorijskih pristupa siromaštvu (Hearvy i Reed, 1992:274)	72
4	Prikaz teorijskih pristupa siromaštvu (Hearvy i Reed, 1992:274)	79
5	Teorija socijalne stratifikacije klasa i obrazovanja	227
Histog.1	Distribucija indexa siromaštva domaćinstva	137



## UVOD

Često se za siromaštvo kaže da je u pitanju relativno trajna društvena pojava i karakteristika svih epoha u razvoju ljudskog društva. Promjenljivost siromaštva ogledala se u njegovim različitim karakteristikama u zavisnosti od konkretnog vremenskog konteksta i pređenih stupnjeva razvoja društva. Zbog toga su i danas prisutne polemike o: definisanju siromaštva, načinima mjerenja, različitim teorijskim perspektivama, i prisutnom dilemom koja je poprimila i filozofsku etiketu, ko je odgovoran za siromaštvo, pojedinac ili društvo? Socio-ekonomski trendovi savremenog društva diktiraju povećano interesovanje za probleme koje nameće siromaštvo. Uprkos dugo vremena prisutnom mišljenju u zemljama razvijenog zapada da je siromaštvo dovoljno istraženo i prilično redukovano (period cvjetanja države blagostanja), pojava "novog siromaštva" obesmislila je postojanje takvih uvjerenja. Optimistički stavovi proizašli perioda ekonomskog rasta u dekadama nakon drugog svjetskog rata polako su prelazili u drugu krajnost, usljed javljanja djelimično neočekivanih procesa. Kriza države blagostanja, era globalizacije, uspostavljanje novih spoljno političkih odnosa u svijetu, u sferi socijalnih pitanja doveli su do preispitivanja postojećih, a i do kreiranja novih smjernica u procesima redukcije siromaštva. Značajne promjene u društvenom životu nastale usljed slabljena granica nacionalnih država, uzorkovale su tježnje veze između društvenih entiteta na globalnom nivou. Do ovakvog povezivanja pojedinaca i društvenih grupa, bez učešća države, došlo je prije svega razvojem sredstava masovnog komuniciranja, što je u stvari posljedica širenja tržišta i akumulacije kapitala van granica države (Pavlović, 1993:6). Sve to dovelo je do manifestacije novih dimenzija socijalnih problema, pogotovo siromaštva, pa se prema mišljenju britanskog autora Petera Townsend-a: "neminovno nameće potreba za kreiranjem novih pristupa u borbi protiv starog neprijatelja" (Townsend, 2000). Na pitanje: „Zbog čega bi trebalo da nam je

stalo do siromaštva i razvoja? Johann Graff je identifikovao tri osnovna razloga zbog čega bi trebalo proučavati ove teme, a to su: *moralni argument*: jer ne postoji moralno opravdanje za činjenicu da 1/6 svjetske populacije živi od manje od jednog dolara dnevno; *politički argument*: jer država sa velikom populacijom koja živi u ekstremnom siromaštvu ima veću vjerovatnoću da bude politički nestabilna i da podstiče ekstremističke pokrete, jer ekstremno siromaštvo rađa mržnju i konflikt; *ekonomski argument*: jer će ekonomski rast biti osujećen ekstremnim siromaštvom, široko rasprostranjenom nepismenošću, političkom frustracijom i strukturalnom deprivacijom.“ (Beland, 2005:228)

Crna Gora, je u 21. vijek ušla sa priličnom zaostavštinom prethodnih vremena. Nikada stabilna socio-ekonomska struktura društva, dodatno je poljuljana promjenama u poslednjoj dekadi XX-tog vijeka. Na žalost, teret prošlih vremena je itekako vidljiv i u sadašnjosti, a nova globalna kriza nije mimoišla njene granice. Privreda ionako slaba zbog nedovoljno razvijene infrastrukture i višegodišnjeg pogrešnog i neplanskog ulaganja dodatno slabi. Smanjenje privrednih kapaciteta najbolje se ogleda u padu proizvodnje i povećane fiskalne probleme što za rezultat ima javljanje siromaštva i nezaposlenosti. S obzirom da je u fokusu ovog rada siromaštvo kao pojava u Crnoj Gori, naša ideja je da preispitamo postojeće pristupe prevashodno "strategijskog karaktera" i potražimo moguća rješenja u potencijalnim modelima kreiranja javnih politika u cilju redukcije siromaštva.

Javne politike kao proizvod političkog sistema trebale bi za svoj cilj imati oblikovanje života pojedinca i društva u cjelini. S obzirom na cilj, u idealno zamišljenom svijetu kreatori javnih politika vode računa o interesima građana i u skladu sa njima kreiraju odgovarajuće modele. U stvarnosti, taj proces nije jednostavan i često izaziva trzavice na relaciji između nosilaca vlasti i samih građana. Politika usmjerena na redukciju siromaštva samo je jedna od mnogih javnih politika koja pobuđuje pažnju šire javnosti. Razloge ne treba posebno objašnjavati, jer je u pitanju područje života za koje su, uz stanje zdravlja, građani i najzainteresovaniji. Načini na koji pojedinci porodice

bivaju pogođeni lošim društvenim standardom malo su istraživani u Crnoj Gori tokom njene istorije. Tek u poslednjih desetak godina počinje ozbiljnije bavljenje temom siromaštva i aktivnostima javnih politika u pravcu rješavanja socijalnih problema koje pogađaju odjednom veliki broj ljudi.

Naša namjera u ovom radu jeste da utvrdimo najbolji mogući način primjene instrumenata i mjera za kreiranja javnih politika u cilju redukcije siromaštva stanovništva Crne Gore. U tom smislu, želimo pružiti odgovore na sljedeća pitanja:

- 1) Koji teorijski pristup siromaštvu jeste najadekvatniji u cilju razumijevanja siromaštva i minimiziranja posljedica prouzrokovanih postojanjem ove pojave u crnogorskom društvu?
- 2) Kako koncipirati metode za mjerenje siromaštva, a da rezultati dobijeni takvim mjerenjem odražavaju približno realno stanju u populaciji Crne Gore?
- 3) U kom pravcu treba usmjeravati pokrenute programe javnih politika ukoliko želimo pružiti doprinos redukciji siromaštva u Crnoj Gori?
- 4) Koje smjernice u procesu razvoja javnih politika možemo ustanoviti za dalji tok tretmana siromaštva, u odnosu na socio-demografske trendove i s obzirom na strukturu stanovništva Crne Gore? (siromaštvo i životna dob, siromaštvo i radni status, siromaštvo i obrazovanje, siromaštvo i stanovanje, itd.)

U želji da pružimo doprinos u stvaranju adekvatnih javnih politika ovaj rad smo planski podijelili na sedam dijelova. Kombinacijom kvalitativnih i kvantitativnih metoda sociološkog istraživanja želimo pristupiti predmetu istraživanja i pružiti odgovore na postavljena istraživačka pitanja.

U prvom dijelu radu pružamo osvrt na pojam javnih politika u smislu terminološkog objašnjenja značenja njihovog kreiranja. Osim toga bavimo se pregledom različitih tipova javnih politika i instrumenata njihovog kreiranja, ulogama institucija vlasti i ključnih političkih aktera. Posebnu pažnju posvećujemo teorijskim pristupima o javnim politikama, u okviru kojih smo obradili: pluralističku teoriju, korporativističku teoriju, teoriju racionalnog izbora, i sistemsku teoriju.

Drugi dio rada prožet je teorijskim proučavanjem pojma siromaštva kao pojave i njegovih osnovnih karakteristika. Istraživanju siromaštva pristupamo kroz dva dominantna koncepta siromaštva, apsolutnog i relativnog. Elaboracijom postojećih teorijskih pristupa siromaštvu ilustrujemo kompleksnost tog društvenog fenomena. Na osnovu analize teorijskih pristupa siromaštvu, konstituisanih od strane eminentnih autora i istraživača ovog socijalnog problema, izveli smo klasifikaciju teorijskih pristupa siromaštvu. U tom smislu, izdvojili smo sljedeće pristupe siromaštvu:

- a) klasifikaciju pristupa s obzirom na faktore siromaštva;
- b) klasifikaciju pristupa s obzirom na aktivnosti države;
- c) klasifikaciju pristupa s obzirom na stav pojedinca;
- d) klasifikaciju pristupa s obzirom na ideološko opredjeljenje;
- e) klasifikacija pristupa s obzirom na stav društvene zajednice;
- f) klasifikacije pristupa s obzirom na temporalno definisanje siromaštva, i
- g) klasifikaciju pristupa s obzirom na kreirane javne politike.

Svaki od navedenih pristupa može biti u izvjesnoj mjeri relevantan za proučavanje siromaštva u Crnoj Gori. Ipak, s obzirom na naziv teme ovog rada, najviše pažnje smo posvetili pristupu siromaštvu s obzirom na aktivnosti države, kao i pristupu s obzirom na aktivnosti kreiranih javnih politika. U tom kontekstu, prema aktivnostima države i njenog odnosa prema problemu siromaštva, prepoznajemo sljedeće tri pristupa: reaktivni, kompenzacijski i proaktivni. Dok, u odnosu na aktivnosti javnih politika razlikujemo pristupe: a) s obzirom na fokus (simpomatski, kauzalni, individualni i grupni), b) s obzirom na direktivnost (distributivni i sistemski), c) s obzirom na dimenzije (jednodimenzionalni i multidimenzionalni), d) s obzirom na to kakva je priroda zahtijeva samih pojedinaca prema programima javnih politika (uslovljeno i neuslovljeno), e) s obzirom na to kakva je procjena o usmjerenosti pristupa na odabrani cilj (djelovanje s obzirom na tržišne mehanizme, djelovanje na sistem obrazovanja, djelovanje na podspješivanje razvoja lokalne zajednice), f) s obzirom na mjere prevencije (žrtva, sistem i situacija), g) s obzirom na to kakav je karakter sistema distribucije resursa (obavezno ili dobrovoljno), h) s obzirom na vremenski raspon

trajanja djelovanja instrumenata i mjera (kratkoročno, srednjeročno i dugoročno). Dodatak analizi fenomena siromaštva, čine osvrti na metode mjerenja siromaštva, važno razmatranje o liniji siromaštva, njenim osnovnim funkcijama, prednostima i nedostacima, kao i najčešće korišćenim mjerilima linije siromaštva.

Porijeklo siromaštva, analiza strategijskih pristupa, mjerenje siromaštva na primjeru Crne Gore segmenti su od kojih je sačinjen treći dio rada. Porijeklo siromaštva pokušavamo objasniti kroz analizu tranzicionog perioda. Napominjemo da usljed limitiranih podataka iz ranijih perioda (real-socijalizam) ne možemo dati detaljniji prikaz o siromaštvu, osim konstatacije da položaj Crne Gore nije bio zavidan u odnosu na većinu ostalih republika članica bivše jugoslovenske federacije. Analizom strategijskih pristupa i prisutnim načinima mjerenja želimo da utvrdimo do koje mjere su do sada implementirani ciljevi dali rezultate. siromaštva. Analizirajući dosadašnje strategijske pristupe u redukciji siromaštva i socijalne isključenosti, primijenili smo analizu vremenskih serija u želji da preispitamo efekte primijenjenih politika borbe protiv siromaštva.

Trendovi u socijalnoj strukturi stanovništva Crne Gore predmet su naše interesovanja u četvrtom dijelu rada. Kao mjeru siromaštva koristili smo konstruisanu skalu uslova stanovanja, a na osnovu podataka iz istraživanja SEESP sprovedenog 2006 godine u Crnoj Gori. Kao značajne socio-demografske karakteristike siromaštva smo uzeli: starosnu dob, status zapošljenosti, obrazovanje siromašnih, uslove stanovanja i zdravlje stanovništva. U procesu mjerenja profila siromašnih u Crnoj Gori, polazimo od dvije pretpostavke. Prva, u Crnoj Gori postoje uslovi za međugeneracijsku prenosivost siromaštva, s obzirom da od pedesetih godina prošlog vijeka, pa sve do dan danas, ne postoje značajnija pomjeranja u pogledu kvaliteta života jednog dijela crnogorske populacije na istim geografskim područjima. Druga, socio-demografska struktura domaćinstva, u pogledu potpunosti porodice, obrazovnog nivoa bračnih partnera i njihovog statusa i zanimanja utiče na javljanje veće ili manje vjerovatnoću ulaska u zonu siromaštva.

U petom dijelu se posvjećujemo analizi sistema socijalne zaštite, iz razloga što se pasivna i aktivna socijalna prava socijalne zaštite najčešće koriste kao mjere politike podrške siromašnim licima. Transferisanjem beneficija iz sistema socijalne zaštite pokušava se uticati na smanjenje socijalnih rizika pa je utvrđivanje efikasnosti sistema socijalne zaštite dobar indikator kvaliteta do sad vođene politike borbe protiv siromaštva i podrške siromašnim licima. Detaljnu pažnju u ovom poglavlju pridajemo odjeljcima o: korisnicima usluga, efektima socijalne pomoći njenoj sadašnjosti i budućim perspektivama, socijalnim službama i pravcima reformi sistema socijalne zaštite. Proučavanjem procesa reformi, kroz dva značajan aspekta (decentralizacija i deinstitutionalizacija), želimo ukazati na konsekvce koje mogu uslijediti, ukoliko se temeljnije ne pristupi "jačanju" lokalnih zajednica.

Procese formulisanja javnih politika opredijeli smo za šesti dio rada. Shvativši stvaranje javnih politika za borbu protiv siromaštva kao jedan višeslojan i detaljan proces, pristupili smo predlaganju konkretnih mjera koje će predstavljati početne korake ka efikasnijoj politici odnosa prema siromaštvu.

Sedmi, poslednji dio, smo posvetili evaluaciji i monitoringu kao zavšnim činovima u procesima stvaranja javnih politika. Evaluacija efekata postignutih u procesu kreiranja javnih politika ima za cilj utvrditi jel se nešto zaista dogodilo. Takođe, zanimaju nas i mehanizmi kontrole samog procesa, kao logičan slijed u stvaranju javnih politika. Redukcija siromaštva u crnogorskim okolnostima neće biti moguća ukoliko se na kraju realizacije javnih politika ne učine dodatni naponi i evaluiraju postignuti rezultati uz obavezno pitanje kontrole i odgovornosti ključnih nosilaca. Opis sadržaja disertacije, postavljene hipoteze od kojih se polazi u istraživanju, naučni i društveni doprinosi, dati su u teorijsko-metodološkim postavkama koje slijede u daljem nastavku ovog rada.

## OSNOVNE TEORIJSKO-METODOLOŠKE POSTAVKE DISERTACIJE

/PREDMET I CILJ DISERTACIJE, HIPOTETIČKI OKVIR I METODI  
ISTRAŽIVANJA/

Kreiranje javnih politika čine dinamične aktivnosti usmjerene na formulisanje konkretnih odgovora na pojavu društvenih problema ili stanja neprihvatljivih za javnost. Osim reaktivnog, javne politike mogu imati i proaktivno dejstvo, jer se nekada formiraju sa ciljem da djeluju preventivno ili u namjeri da se uvedu nove prakse i modalitete u društvenom ponašanju. Ne postoji jedinstven pristup kreiranju javnih politika o čemu svjedoči i veliki broj studija koje pretenduju iznalaženju rješenja u cilju zadovoljenja potreba građana i aspiracija javnosti. Prevalentan pristup javnim politikama može se obrazložiti riječima David Easton-a (1965.) koji pod javnim politikama podrazumijeva: “mogućnosti alokacije određenih vrijednosti koje društvo smatra najbitnijim” (Easton, prema Đorđević, 2009). Upravo iz tog razloga područja javnih politika često predstavljaju poprište kritike i otvorenog saopštavanja nezadovoljstva od strane građana prema nekim rezultatima alokacije društvenih vrijednosti. Ukoliko državnu vlast shvatimo kao “javno upravljanje” pri čemu je glavna karakteristika “upravljanja” sadržana u kreiranju i implementiranju javnih politika, onda će za efekte javnog upravljanja biti najzainteresovaniji oni kojih se takve odluku najviše i tiču (građani). Stoga se fokus građana sa pojedinačnih reprezentata institucija vlasti na konkretne rezultate javnih politika sa često prisutnim kritički nastrojenim stavom prema njihovim efektima. Raspon kritika se kreće od stavova sa naglašeno emotivnom dimenzijom prema kreatorima politika, odnosno njihovoj limitiranosti da svoj posao rade prema potrebama građana, pa sve do konstruktivnih primjedbi prema načinu kreiranja, implementiranja politika i selekciji ciljeva. Najčešći razlozi kritike dolaze usljed nerazumijevanja prirode procesa stvaranja javnih politika pogotovo u nekim postsocijalističkim zemljama u kojima tradicija postojanja javnih politika nije naročito bogata. Takođe, proces stvaranja javnih politika je po svojim

osobenostima dinamičan i višeslojan i uključuje veliki broj aktera, čak i one koji sebe vide isključivo kao pasivne korisnike politika. Svaka analiza stvaranja javnih politika podrazumijeva tri pravca djelatnosti (Hill, 2010:5):

- a) proučavanja sadržaja politika;
- b) proučavanje ishoda politika;
- c) proučavanje procesa stvaranja politika. (Easton, prema Đorđević, 2009)

Aktivnosti javnih politika svakako predstavljaju sadržaje najinteresantnije široj javnosti, jer se radi u pitanjima koja opredjeljuju ukupni životni standard građana. Siromaštvo, jedan od najizraženijih društvenih problema našeg vremena, treba se posmatrati kao multidimenzionalna pojava koja obuhvata materijalne, socio-ekonomske i humane aspekte. Materijalni aspekti se odnose i na činjenicu da ovaj socijalni problem direktno utiče na egzistenciju čovjeka koji nije u stanju da na adekvatan način zadovolji svoje potrebe. Socijalni aspekt upućuje na otežano društveno funkcionisanje čovjeka koje se manifestuje kroz poremećene odnose sa drugim ljudima, nemogućnost adekvatnog prilagođavanja na promjenljive društvene odnose, nedostupnost širokog spektra prava (političkih, građanskih, socijalnih), a kao krajnji ishod ovako narušenog socijalnog funkcionisanja, javlja se socijalna isključenost, odnosno najdrastičniji vid marginalizacije pojedinca. Zastupljenost siromaštva neminovno izaziva poremećaje u ekonomskoj strukturi društva i manifestacije se kroz: probleme u funkcionisanju privrede, neposrednu povezanost sa problemom nezaposlenosti, eskalaciju sive ekonomije itd. Humani aspekt siromaštva ističe u prvi plan čovjeka koji je opterećen osjećanjima neslobode, sputanosti, beskorisnosti, nedostatkom dostojanstva, a sve kao izraz pogođenosti ovim socijalnim problemom i nepostojanjem mogućnosti za izlazak iz krizne situacije.

Detaljnije kreiranje javnih politika u Crnoj Gori u cilju eliminisanja siromaštva počinje nakon 2000. godine, što dovoljno svjedoči o oskudnom iskustvu u pogledu ukupnog kreiranja instrumenata i mjera javnih politika prema ovom zanemarenom istraživačkom problemu. Nije to nikakva novina isključivo vezana za Crnu Goru, već je



to bila karakteristika svih socijalističkih država (Svetlik, 1995; Stropnik, 1993; Novak, 1998; Szalai, 1998; prema, Šućur, 2001). Naime, nasleđe socijalističkog vremena u velikoj mjeri je diktiralo odnos javnih politika prema socijalnim problemima, dok su socijalistički partijski lideri listom podržavali uvjerenje kako su svi socijalni problemi riješivi primjenom ideologije radikalnog egalitarizma (Županov, 1996; Novak, 1998). Tadašnje odnose prema društvenim problemima u cjelini možda najbolje opisuje moto socijalističkih društava: «jednakost u siromaštvu sada, kako bi svi u budućnosti živjeli bolje» (Stropnik, 1993). Ipak, taj proklamovani normativ odricanja nikada nije u praksi ostvaren, već je egalitarizam funkcionisao na nivou ideala, a u praksi je zapravo bio zastupljen elitizam (Šućur, 2001:134). Ukoliko uzmemo u obzir da ideološka matrica socijalističkog sistema nije prepoznavala postojanje socijalnih problema, jer je to bilo u potpunoj suprotnosti sa opšteprihvaćenim i paternalističkim shvatanjem države koja brine o svim svojim građanima, onda je jasno zbog čega tek u 21. vijeku kreću ozbiljnije debate o implementaciji ciljeva javnih politika u Crnoj Gori.

Postoje dva opšte prihvaćena koncepta (pristupa) o siromaštvu koja se mogu susresti u literaturi, to su: apsolutno i relativno siromaštvo (Giddens, 2003). Dovođenje siromaštva u vezu sa egzistencijalnim potrebama ljudi bazira se na tzv. *ideji preživljavanja* – osnovnih uslova koje treba ispuniti da bi se održala fizički zdrava egzistencija. U sociološkoj literaturi ovaj pristup se definiše kao koncept **apsolutnog siromaštva**, a često se naziva i **siromaštvom na rubu (ivici) opstanka** (Haralambos, Holboron, 2002:292). Prema tome, za bilo kojeg pojedinca koji živi bilo gdje u svijetu može se reći da živi u siromaštvu ukoliko ne ispunjava minimalne uslove neophodne za biološki opstanak (Giddens, 2003:317). Uglavnom se spomenute potrebe odnose na biološki opstanak, pa se pomenuti koncept siromaštva još i naziva i “siromaštvo na rubu opstanka”, a neki ga nazivaju *paradigmatsko siromaštvo* (Spicker, 1993, prema Šućur, 2001:86). Treba naglasiti da pojedini autori (Drewnowski i Scott, 1970.) u shvatanju apsolutnog siromaštva idu dalje od pojma siromaštva na ivici egzistencije i uvode ideju *temeljnih kulturnih potreba*. U okviru temeljnih kulturnih potreba Derowski i

Skott uključuju obrazovanje, sigurnost, dokolicu i rasonodu. Broj djece upisane u školu mjerilo je nivoa obrazovanja; broj nasilnika u odnosu na broj stanovnika mjerilo je sigurnosti; količina slobodnog vremena u odnosu na radno vrijeme jedno je od mjerila rasonode i dokolice (Haralambos, Holborn, 2002:292). Nasuprot tome, za teorijsko definisanje siromaštva danas se često koristi koncept **relativnog siromaštva** koji se odnosi na tzv. *kulturno definisanje siromaštva*. Osnovi princip ovog koncepta je određivanje siromaštva u odnosu na preovladavajući društveni standard u određenom društvu. Polazi se od pretpostavke da su životni standardi u savremenom svijetu različiti i da ono što predstavlja luksuz u jednoj državi u drugoj može da bude nešto što je dostupno gotovo svakom stanovniku. Tako npr. u zemljama Evropske Unije postoji niz pogodnosti u vezi sa svakodnevnim životom usljed čega se mogu tretirati kao adekvatne i normalne za tamošnji društveni standard (redovno konzumiranje voća i povrća, posjeta restoranima, večernji izlasci, kablovska televizija, internet itd). Ovakav nivo društvenog standarda nije prisutan u zemljama u razvoju, pa ni kod velike većine stanovništva zemalja u tranziciji<sup>1</sup>. Shodno tome pogrešno bi bilo mjeriti siromaštvo u tim zemljama na osnovu indikatora karakterističnih za zapadne zemlje (Gidenns, 2006:317). Jedan od vodećih zagovornika koncepta relativnog siromaštva Peter Townsend, smatra da se siromaštvo treba definisati s obzirom na standarde određenog društva u konkretnom vremenskom kontekstu, kao i da ono ne uključuje samo nedostatak materijalnih sredstava. Shodno tome on predlaže tri načina definisanja siromaštva u okviru relativnog koncepta. To su: državno mjerilo, mjerilo siromaštva prema relativnom prihodu, relativna deprivacija<sup>2</sup> (lišavanje) (Haralambos, Holborn

---

<sup>1</sup> **Pojam tranzicije** teoretičari različito tumače. V. Pilić-Rakić navodi da „periodom tranzicije privrede i društva nazivamo savremeni prelazni period koji se obilježava kao onaj koji od nekadašnjeg real socijalizma vodi ka društvu izgrađene demokratije i tržišne privrede“. Branislav Šefer smatra da sadržinu tranzicije čine: 1. strukturno-institucionalne reforme 2. makroekonomska stabilizacija 3. ekonomska liberalizacija 4. prestrukturiranje preduzeća i 5. tranzicija ka tržišnoj privredi. Zemlje koje su u privredi krenule ovim putem nazivaju se zemljama u tranziciji (Čekerevac, 1999:149). Bešić posmatra tranziciju kao „temeljnu društveni promjenu koja podrazumijeva radikalnu transformaciju svih sfera društvenog života“. To znači da su promjene koje nastaju u sferi globalne formacije i sistemu društvenih odnosa fundamentalnog karaktera (Bešić, 2000:16-17).

<sup>2</sup> **Državno mjerilo** siromaštva se temelji na službenim statistikama. Te brojke Townsend izračunava na baznoj stopi socijalne pomoći, uz dodatak troškova stanovanja za različite tipove domaćinstava. Sve one koji su ispod te linije smatra siromašnim. Međutim, to mjerilo Townsend odbacuje kao „ni društveno, ni naučno“. Smatra da ga svaka vlada proizvoljno određuje. **Mjerilo siromaštva prema relativnom prihodu** bazira se na ustanovljavanju onih

2002:298). Dakle, ovaj koncept je naravno dosta širi od ideje apsolutnog siromaštva i pod siromašnom osobom podrazumijeva osobu koja je socijalno isključena, marginalizovana, koja obavlja društveno beznačajne uloge ili zauzima niske položaje na socijalnoj ljestvici. Relativno siromaštvo se ne odnosi samo na primarne potrebe čovjeka, već i na njegovu socijalnu interakciju i aktivnosti u socijalnom okruženju (Milosavljević, 2003:60). U literaturi se mogu naći različiti stavovi o ovom konceptu i protežu se od stavova da je to jedini mogući način za adekvatno tretiranje ove pojave, do potpunog odbacivanja uz kritiku da to što neko ima niži društveni standard od drugih nije dokaz siromaštva. Tako na primjer, Alberth Sen (1983.) smatra da: "Siromaštvo mora biti posmatrano primarno kao apsolutni fenomen". Sa druge strane, postoje i vrlo suprotna mišljenja od gore navedenog, koja idu u prilog podrške proučavanja i mjerenja siromaštva u okvirima relativnog koncepta. Tako grupa autora (Deleek, Van den Bosh, De Lathouwer, 1995.) ističe: "Siromaštvo je relativno u vremenu i prostoru. Koje vrste životnih situacija trebaju biti opisane kao siromaštvo, to zavisi od socijalnih i ekonomskih okolnosti i nivoa prosperiteta nekog društva u određenom trenutku. Prema tome, siromaštvo nije moguće opisati na konkretan način, jednom za svagda, u apsolutnom smislu" (Šućur, 2001:89).

Pojava siromaštva se veoma često pokušavala objasniti iz perspektive određenih pristupa koje imaju sociološku, ekonomsku i socijalno-političku pozadinu. Danas se teorije o siromaštvu mogu razvrstati u dvije velike grupe, i to: individualističke i strukturalističke teorije siromaštvasiromaštva, pri čemu svaka od ovih grupa sadrži veći ili manji broj varijanti (Spicker, 1993). Individualistički pristup tretira siromaštvo kao posljedicu nedovoljnog truda, nekompetentnosti, pogrešnih odluka pojedinaca ili njihove nedoraslosti izazovima u savremenom kompetitivnom društvu. Individualističke teorije siromaštva bile su posebno popularne u XIX vijeku, poput shvatanja H. Spencer-a ili T. Maltusa. Savremeni individualistički pristupi su: teorije

---

domaćinstava čiji je prihod manji od domaćinstava istog sastava (isti broj odraslih i djece). Oni koji primaju 50 posto i manje određuje kao siromašne, a one koji primaju 80 odsto ili manje kao one na rubu siromaštva. **Relativna deprivacija** (lišavanje) se odnosi na sredstva kojima rpolazu pojedinci i domaćinstva te načine življenja koji određuju načine trošenja tih prihoda (Haralambos, Holborn, 2004:296).

kulture siromaštva, teorija situacione prisile i kultura zavisnosti. Strukturalistički pristup insistira na odgovornosti društvenih struktura pa i siromaštvo posmatra kroz prizmu ekonomskog stanja i mogućnosti participacije na tržištu rada (Spicker, 1993). Fokus se sa pojedinca pomjera na odgovornost društvenih organizacija. Siromaštvo nije rezultat nesposobnosti pojedinca, već širih strukturalnih neravnoteža. Britanski autor Richard Titmuss vidi siromaštvo kao »odsustvno blagostanja« i smatra da su siromašni žrtve kompetitivnog sistema (Titmuss, prema Šućur, 2001:42). Kao primjere za strukturalističke teorije možemo navesti: teorije situacione prisile ili neoklasičnu ekonomsku teoriju. Želimo napomenuti da su se za fenomen siromaštva i probleme siromašnih interesovale i mnoge sociološke teorije poput: funkcionalističke, marksističke interakcionističke teorije, teorije društvenog konflikta, itd. Postojanje velikog broja teorijskih pristupa uzrokuje nedoumice u tretiranju fenomena siromaštva. Na osnovu svih gore iznesenih argumenata, epistemološki je nužno odbaciti jedinstven, jednodimenzionalan i radikalni pristup siromaštvu. Umjesto ovog pristupa, predlažemo fleksibilniji koncept koji će uvažiti i epistemološke i realne socijalne razlike koje objektivno postoje kada je riječ o siromaštvu.

Osim problema u načinu definisanja siromaštva, pristup ovom fenomenu čini još komplikovanijim i činjenica da siromaštvo nije lako egzaktno mjeriti. Od B. S. Rowntree-a, preko Peter Townsend-a do savremenijih istraživača siromaštva (Spicker, Atkinson, Deleek, Van den Bosh, Senn, itd.) identifikovano je nekoliko poteškoća prilikom mjerenja siromaštva, prisutnih u svim egzaktnim istraživanjima: problem odabira mjerila, problem mjerenja nivoa i tipa resursa i obrazaca potrošnje, problem izbora jedinice mjerenja (Šućur, 2001:94). B. Harelod (1995.) smatra da "stope siromaštva do kojih dolazimo mjerenjem nisu u potpunosti tačne nego su više ili manje tačne". Najčešće se koriste sljedeća mjerila siromaštva: objektivna, subjektivna, direktna i indirektna. Objektivna mjerila siromaštva odnose se na dostupnost određenih dobara i usluga ili uopšte materijalnih sredstava. Subjektivna mjerila polaze od pojedinca kao takvog, pod pretpostavkom da oni sami mogu najbolje ocijeniti svoj položaj. Indirektna

mjerila su usmjerena na različite vrste resursa, dok su direktna mjerila usresređena na standard života koji ljudi uživaju. Naravno, sam proces mjerenja siromaštva podrazumijeva da se odabere jedinica mjerenja, pri čemu i tu postoje određene nedoumice. Naime, istraživači nemaju jedinstven stav prilikom izbora jedinice mjerenja, jer se uglavnom opredjeljuju za nekoliko mogućih varijanti, iz čega proizilazi sličan problem kao i kod definisanja siromaštva. Nepostojanje jedinstvenog pristupa u procesu mjerenja nameće da se kao jedinica mjerenja definiše izbor između: pojedinca, porodice ili domaćinstva. Taj izbor zavisi od velikog broja faktora, kao na primjer: ekonomske klime, političkog ambijenta, kulturnog miljea, tipa i aspekata siromaštva, dostupnih podataka, itd.

Prethodno navedene dileme i identifikovani problemi u definisanju siromaštva, mjerenju ove pojave i odabiru mjernih jedinica, ukazuju na to da napore prema tretiranju ovog socijalnog problema očekuju mnogobrojni izazovi. Uzimajući u obzir nedostatak bogatijeg iskustva u istraživanju siromaštva Crne Gore imamo u vidu da ćemo se tokom našeg istraživanja susresti sa određenim teškoćama teorijsko-metodološke prirode. U istraživačkom procesu posljednjih desetak godina najčešće su primjenjivani pristupi u vidu kreiranja strategija usmjerenih na detekciju najsiromašnijeg stanovništva i planiranje mjera njihove socijalne inkluzije. Hronološki posmatrano, procesi detaljnijeg kreiranja javnih politika započeti su koncipiranjem "Strategija za suzbijanje i redukciju siromaštva" (2003). Zatim je iste godine pokrenut proces reformi Zdravstvenog sistema Crne Gore i penzijskog-invalidskog osiguranja. Prve godine nakon sticanja nezavisnosti, svjetlost dana je ugledala i inovirana "Strategija za redukciju siromaštva i socijalne isključenosti" (2007.), dok je 2008. godine pokrenut proces reformi sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore. Reforme u oblasti politike zapošljavanja idu u pravcu kvalitetnijeg usklađivanja potreba tržišta rada sa obrazovnim sistemom, pa su u tu svrhu i sprovedene reforme na svim nivoima obrazovanja (osnovno, srednje i visoko). Takođe, koncipirana je i "Strategija zapošljavanja teže zapošljivih lica" (2008). Osnovna namjera izražena u svim pomenutim strategijama odnosila se na stvaranje finansijski održivih, fleksibilnih i

sveobuhvatnijih sistema, sa ciljem da se kroz njihovo kvalitetnije funkcionisanje poboljša kvalitet života stanovništva.

Socijalna i ekonomska situacija danas u Crnoj Gori je daleko od planiranog scenarija u pomenutim strategijama. Naime, prema zvaničnoj statistici, prosječna plata u Crnoj Gori iznosi 485 EUR dok je prosječna cijena potrošačke korpe oko 800 EUR evidentno je da rast prihoda ne prati rast cijena osnovnih sredstava za život, a usled toga nastaju problemi u kojima građani Crne Gore sve teže egzistiraju (MONSTAT, 2012)<sup>3</sup>. Na žalost, tržište rada kao ključni institucionalni mehanizam socio-ekonomskog položaja građana pokazuje osobine zasićenosti, nefleksibilnosti i neprilagođenosti savremenim standardima. Nezaposlenost, prema podacima *Zavoda za zapošljavanje Crne Gore* iznosi oko 11.5%, ali anketna istraživanja saopštavaju drastično veće procenete (Bešić, CEDEM). Posebno zabrinjava da najveći procenat među nezaposlenim licima obuhvata mlađu populaciju (mlađi od 26 godina) usljed dugog čekanja na posao i relativne neusaglašenosti obrazovnog sistema i zahtjeva tržišta rada. Socijalna situacija u Crnoj Gori je možda najvidljivija kroz podatak da 13.906 porodica prima materijalno obezbjeđenje, a da ukupan broj članova u pomenutim porodicama iznosi 42.331 (Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2011). Ukoliko pomenutim podacima dodamo i neke socio-demografske karakteristike statusa građana Crne Gore, kao što su: polna, rodna i etnička pripadnost, zavisnost od godina starosti, stepen obrazovanja, jasno je da javne politike u Crnoj Gori očekuju veliki izazovi u pogledu primjene odgovarajućih mjera i instrumenata kako bi se postojeće stanje promijenilo.

Nedoumice i rasprave u vezi sa implementiranjem instrumenata i mjera javnih politika mogu se svesti na pitanje, ko bi trebao da sprovodi kontrolu i kako bi to trebalo činiti? U savremenoj literaturi možemo naći nekoliko dominantnih teorijskih pristupa o procesu kreiranja javnih politika, na primjer: pluralistička teorija, institucionalna teorija i teorija racionalnog izbora, itd. Primjena svakog od pomenutih teorijskih pristupa nosi sa sobom određene prednosti i nedostatke. Tako, teorija

<sup>3</sup> Zavod za statistiku Crne Gore - MONSTAT, nadležno tijelo za proizvodnju zvanične statistike.

racionalnog izbora u svojim analizama prati ponašanje svakog aktera (političari, lobisti, glasači, itd.) značajnih za proces donošenja odluka (Đorđević, 2009:45). Institucionalna teorija naglašava važnost formalnih institucija vlasti, nadležnosti, tipa institucija, uspostavljenih odnosa, itd. Pluralistička teorija ističe značaj velikog broja ograničenih interesnih grupa koje utiču na kreiranje javnih politika (Đorđević, 2009:46).

O procesu stvaranja javnih politika treba razmišljati u cjelini, čak i onda kada analiza zahtijeva da se djelovi procesa izdvoje (Hill, 2010). Ukoliko želimo da perspektiva crnogorskih građana u pogledu njihovog životnog standarda bude lišena neizvjesnosti, onda se moramo posvetiti detaljnoj analizi onoga što je urađeno do sada, suočiti se sa postojećim problemima, dinamizirati reforme i napraviti projekciju daljih mjera.

#### Osnovna hipoteza:

**Polazna pretpostavka ovog rada je da implementacija sadržaja javnih politika Crne Gore nije dala očekivane rezultate u periodu od 2001. do 2012. godine. Neophodno je preispitivanje efekata reformi u sferama javnih politika kako bi se u narednom vremenskom periodu iskristalisala nova strategija u procesu redukcije siromaštva stanovništva Crne Gore.**

#### Izvedene hipoteze:

- a) **Nivo apsolutnog siromaštva u Crnoj Gori neće se redukovati primjenom postojećih strategijskih pristupa, jer je zanemaren značaj postojanja linije ili granice siromaštva.**

Naime, u strategijama objavljenim 2003. i 2007. godine, ne uzima se u obzir neophodnost definisanja državne granice za siromaštvo bez koje nije moguće imati realnu sliku o zastupljenosti siromaštva u Crnoj Gori. Stidljivi pokušaji prethodnih godina da se kroz prizmu računanja minimalne potrošačke korpe odredi sloj populacije obuhvaćene apsolutnim siromaštvom nijesu riješili nekoliko nedoumica: nepostojanje jedinstvenog pristupa u definisanju linije siromaštva, različite nivoe dohotka u odnosu na koje se određuje linija siromaštva, udaljenost siromašnih od linije siromaštva, distribucija dohotka među siromašnim licima, itd.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Autori Deleeck, Van den Bosh i De Latvhouwer (1995.) su mjerili osim broja siromašnih lica, raskorak između prosječnih prihoda siromašnih i nivoa linije siromaštva, ukupnu sumu novca koja je teorijski potrebna da bi se podigli prihodi siromašnih na nivo linije siromaštva (Šućur, 2001:101).

**b) Reforma sistema socijalne i dječije zaštite će proizvesti negativne posljedice po veliki broj lokalnih zajednica u vidu dodatnog opterećenja njihovih ionako skromnih kapaciteta.**

Ideja ove reforme bazira se na tzv. »zdravom finansiranju«, čiji cilj jeste istovremeno rasterećenje države i poboljšanje kvaliteta usluga. Smatra se da će proces decentralizacije dovesti do smanjenja sredstava koja bi se izdvajala za socijalnu sferu. Međutim, realno je očekivati da troškovi ne budu smanjeni, već da se kanališu sa države na lokalnu samoupravu. U crnogorskim prilikama, nije za očekivati da lokalna samouprava finansijski podnese dodatna opterećenja za socijalnu zaštitu, iz prostog razloga što veliki broj opština trenutno nema tehničkih i finansijskih kapaciteta za tu vrstu napora.

**c) Trend usklađivanja potreba tržišta rada sa obrazovnim sistemom Crne Gore može limitirati proces visokog obrazovanja, iako je država već sada jako daleko od evropskih standarda u pogledu broja visokoobrazovanih stanovnika.**

Istovremeno, takve intencije ne predstavljaju dobar podsticaj politikama borbe protiv siromaštva nego upravo suprotno, ograničavaju njihovu efikasnost. Studije na temu siromaštva rađene prethodnih godina ističu jasnu korelaciju između stepena siromaštva i obrazovnog statusa. Restriktivna politika prema visokom obrazovanju (upisna politika) sa ciljem sprečavanja povećanja broja visokoobrazovanih pojedinca na birou rada, neće proizvesti planirane efekte, već će dovesti do smanjenja broja funkcionalno sposobnih pojedinaca da se prilagode turbulentim okolnostima na samom tržištu rada.

**d) Nepostojanje integrisanih javnih politika direktna je posljedica nejasnog opredjeljenja prema nekom od poznatih modela kreiranja javnih politika.**

Upravo iz tog razloga imamo nedefinisanu situaciju u odnosu na niz pitanja: Šta u crnogorskim društvenim okvirima predstavlja problem siromaštva? Kako identifikovati rasprostranjenost siromaštva u Crnoj Gori? Na koji način objasniti uzroke ovog problema? Kako identifikovati kategorije stanovništva koje su najpogođenije posljedicama siromaštva? Smatramo da je kreiranje jasnih modela javnih politika baziranih na kombinaciji teorijskih pristupa javnim politikama u borbi protiv siromaštva, moguća alternativa u odnosu na već postojeće strategijskih pristupe bez konkretnih efekata.



## Metode istraživanja

Predmet i ciljevi istraživanja, kao i način na koji su postavljene hipoteze, zahtijeva primjenu sljedećih naučnih metoda istraživanja:

### 1. Analiza sadržaja

U cilju detaljnog proučavanja do sada postignutih rezultata, neophodno je primijeniti analizu sadržaja dokumenata iz sljedećih oblasti javnih politika: ekonomska politika, socijalna politika, zdravstvena politika, politika zapošljavanja, itd. Cjelokupan projekat reformi javnih politika u Crnoj Gori bazira se na ideji kreiranja strategija, pa smo u obavezi posvetiti pažnju strategijskim dokumentima i izvještajima o implementaciji strategija nastalih u prethodnih desetak godina, od kojih ćemo ovdje pomenuti samo neke: a) Strategija za suzbijanje i redukciju siromaštva (2003.); b) Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti (2007.); c) Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore; d) Strategija reforme »socijalne i dječije zaštite Crne Gore (2008-2012.) f) Strategija reforme obrazovnog sistema Crne Gore e) Akcioni plan: Integracija održivog razvoja u obrazovni sistem za period 2007- 2009; f) Nacionalna strategija »održivog razvoja« Crne Gore (2006.)<sup>5</sup>, itd.

Analiza sadržaja biće realizovana u pravcu ostvarivanja nekoliko ciljeva: a) prvo, da se identifikuju ključne mere i instrumenti obzirom na postavljene ciljeve; b) da se utvrdi sistemski pristup ispitivanjem komplementarnosti mjera predloženih u različitim dokumentima; c) da se utvrde moguće posljedice primjene predloženih strategija u realnom socio-ekonomskom okruženju; d) da se preispitaju pristupi koji su inspirisali te strateške dokumente, te hipotetički razmotre alternativni pristupi.

### 2. Istorijsko-komparativni metod

Porijeklo siromaštva u Crnoj Gori ne može se posmatrati mimo detaljnijeg osvrta na određena dešavanja u prošlosti (političke, ekonomske i socijalne prirode), usljed kojih se u proteklih dvadesetak godina akumuliralo obilje socijalnih problema, a koji su direktno ili indirektno indukovali problem siromaštva. Neophodnost postojanja vremenske perspektive u istraživanjima ovakvog tipa ima svoju svrhu u jasnijem sagledavanju korijena siromaštva i uočavanju mogućih grešaka pravljenih u pokušajima da se pomenute negativne posljedice otklone. Društva u tranziciji obilovala su i obiluju prisustvom pogrešnih ili *ad-hoc* pristupa iz prošlosti u kreiranju politika usmjerenih na rješavanje nastalih društvenih problema, tako da država Crna Gora i njen zvaničan odnos prema postojanju siromaštva nije izuzetak iz pomenutog tranzicionog iskustva. S obzirom na relativno kratku tradiciju javnih politika u Crnoj Gori, smatramo

<sup>5</sup> Navedeni su oni strategijski dokumenti koji se odnose na cjelokupnu teritoriju Crne Gore, jer je u proteklom periodu kreiran značajan broj strategija usmjerenih na unapređenje razvoja lokalnih samouprava.

neophodnim da instrumenti, mjere i efekti politika budu upoređeni sa mjerodavnim primjerima u implementiranju programa redukcije siromaštva drugih država.

### **3. Anketni metod**

U namjeri da na najbolji mogući način tumačimo postojeće podatke koji se odnose na mjere i efekte javnih politika, korišćemo anketni metod kao i relevantne statističke metode i tehnike istraživanja. Takođe, u cilju afirmacije empirijskog pristupa posebno ćemo koristiti savremene metode multivarijantne statistike, kako bismo testirali radne hipoteze, a koje se tiču empirijske identifikacije faktora siromaštva građana Crne Gore.

### **4. Analiza vremenskih serija**

Da bismo testirali hipoteze koje se tiču efektivnosti strategija za smanjenje siromaštva korišćemo analizu dostupnih vremenskih serija. Naime, ukoliko su strategije usvajane 2003. i 2007. godine dale rezultate, onda bismo trebali trebati da možemo da identifikujemo te dvije godine kao ključne tačke u kojima dolazi do promjene trenda kada su u pitanju indikatori koje koristimo za siromaštvo.

Kako ne postoji jedan opšteprihvaćen indikator siromaštva, upotrijebićemo nekoliko dostupnih mjera i koristeći svaku od njih testirati ključne hipoteze.

Stopa nezaposlenosti je jedan od indikatora siromaštva koji ćemo koristiti, imajući u vidu da je zaposlenost jedan od glavnih faktora siromaštva, i kao takva je identifikovana u svim strategijama. Stoga, ukoliko želimo da pomenute strategije za borbu protiv siromaštva okarakterišemo kao uspješne onda je neophodno pokazati da se stopa siromaštva smanjila u odnosu na protekli vremenski period. Ukoliko analiza ove vremenske serije pokaže da u periodima od 2003. do 2007. godine i od 2007. godine pa na dalje nema promjene trenda, u smislu da se stopa nezaposlenosti brže smanjuje, ili sporije povećava nego što je to bio slučaj ranije, možemo reći da strategije nisu dale rezultat, odnosno da njihova primjena nije bila uspješna.

Broj korisnika materijalnog obezbjeđenja porodice i djece (MOP) je takođe jedan od indikatora siromaštva koji ćemo koristiti za testiranje hipoteze da primjena postojećih strategija za smanjenje siromaštva neće dati željene rezultate. Naime, uspješna primjena strategije za smanjenje siromaštva bi se ogledala i u smanjenju broja korisnika socijalne pomoći. Naša hipoteza bi se mogla smatrati potvrđenom ukoliko se pokaže da ovakav trend ne postoji, ili ukoliko postoji trend suprotan ovome.

Prosječne zarade su jedan od podataka za koji bi se moglo reći da je indikator siromaštva. Međutim, odlučili smo se da ga kao takvog ne koristimo iz više razloga. Prvi je taj što prosječna zarada kao podatak uključuje isključivo zaposlene, odnosno osobe koje ostvaruju prihod. Kako smo već rekli, zaposlenost je jedan od glavnih faktora siromaštva i uspješna primjena strategije za smanjenje siromaštva bi trebalo da ima za

posljedicu smanjenje broja nezaposlenih i povećanje broja zaposlenih. Pod pretpostavkom da novozaposleni u startu imaju ispod-prosječnu platu, uspješna primjena strategije u ovom smislu bi za posljedicu imala smanjenje prosječne zarade u državi. Kako ne postoji poseban podatak o novozaposlenima, ne možemo znati da li je pretpostavka da su njihove zarade ispodprosječne tačna. Dalje, čak i kad bismo imali taj podatak, ne bismo bili sigurni da li je do smanjenja prosječne zarade došlo zbog smanjenja siromaštva (putem zapošljavanja nezaposlenih) ili ne. Na kraju, ukoliko zanemarimo prethodno, sasvim je moguć scenario u kojem prosječna zarada raste, a da se pri tom ne povećavaju zarade najsiromašnijim (već rastu iznadprosječne zarade), ili da se prosječna zarada smanjuje, a da se zarade najsiromašnijima ne smanjuju (zbog smanjivanja najvećih zarada u državi).

Kada govorimo o stopi nezaposlenosti i broju korisnika socijalne pomoći kao indikatorima siromaštva, treba napomenuti da su ovo ekonomske kategorije, koje prije svega i u najvećem dijelu zavise od ukupnog ekonomskog stanja. Naime, ne možemo očekivati da u vremenu recesije strategija za smanjenje siromaštva smanji stopu nezaposlenosti; i obratno, ne možemo smanjenje stope nezaposlenosti u periodima intenzivnog ekonomskog rasta okarakterisati kao uspješnu primjenu strategije za smanjenje siromaštva. Ovo je veoma bitno imajući u vidu da ćemo hipoteze testirati koristeći vremenske serije koje se odnose na ekonomski veoma buran period i treba posebno voditi računa o tome kako da se identifikuje dio varijabiliteta u ovim indikatorima koji je nastao kao posljedica takve ekonomske situacije, a koji dio se može pripisati implemetaciji strategija za smanjenje siromaštva.

Da bismo identifikovali, a zatim i isključili efekte ekonomske situacije, korišćemo nekoliko kontrolnih varijabli. Osnovna kontrolna varijabla će biti ukupna ekonomska aktivnost. Naime, kako smo već napomenuli, nivo ukupne ekonomske aktivnosti će biti jedna od ključnih determinanti zaposlenosti i u periodu smanjenje aktivnosti će doći do povećanja stope nezaposlenosti, što ne smije biti dovođeno u vezu sa strategijom za smanjenje siromaštva. Korišćemo nekoliko različitih mjera ukupne ekonomske aktivnosti (bruto društveni proizvod, nominalnu stopu rasta BDP-a, realnu stopu rasta BDP-a), kako bismo izbjegli bespotrebno oslanjanje na određene pretpostavke, koje bi bile neminovne ukoliko bismo htjeli da izaberemo samo jednu mjeru (bitno je napomenuti, da činjenica da koristimo nekoliko mjera ekonomske aktivnosti ni na koji način negativno ne utiče na samu analizu).

Dalje, kao kontrolnu varijablu ćemo koristiti i prosječne zarade. Naime, ovo je varijabla koja bi, kako je i navedeno, trebala da korelira sa varijablom nezaposlenost. Stoga ćemo korišćenjem prosječne zarade kao kontrolne varijable eliminisati onaj dio varijabiliteta nezaposlenosti koji ne možemo pripisati primjeni strategije.

Posljednja kontrolna varijabla koju ćemo koristiti biće cijena potrošačke korpe. Naime, neminovno je da cijene utiču na siromaštvo na način da sa porastom cijena dolazi do povećanja broja siromašnih pojedinaca i domaćinstava (što će, na primjer,

rezultirati većim brojem korisnika socijalne pomoći, što je naša mjera siromaštva). Sa druge strane, povećanje broja siromašnih kao posljedica porasta cijena ne možemo okarakterisati kao neuspješnu primjenu strategije za smanjenje siromaštva, i zbog toga je bitno identifikovati taj dio varijabiliteta i isključiti ga.

Na kraju, kako će biti detaljnije obrazloženo, u proteklom periodu (za koje postoje podaci) došlo je do jačanja socijalne funkcije države. Razlozi jačanja socijalne funkcije države i njenog drastičnog miješanja u socijalnu sferu života građana jednim dijelom nije vezano za ekonomske i povezane procese. Ovo je rezultiralo nekim trendovima u podacima koji se ne mogu objasniti kontrolnim varijablama - trend povećanja broja korisnika socijalnih usluga. Da bismo isključili ove efekte, koristićemo i vremenski trend - protok vremena - kao kontrolnu varijablu.

Statistički metod koji ćemo koristiti za analizu vremenskih serija će biti višestruka linearna regresija, koju ćemo koristiti da napravimo dva identična modela koja će se razlikovati u zavisnoj varijabli. U prvom modelu zavisna varijabla će biti stopa nezaposlenosti, a u drugom broj korisnika socijalne pomoći. U oba modela ćemo koristiti kontrolne varijable GDP (i njegove različite mjere), prosječna zarada i vremenski trend. Zavisna varijabla biće dva perioda implementacije strategija za smanjenje siromaštva: period od 2003. do 2007. godine i period od 2007. godine pa na dalje. Modeli će pokazati da li možemo tvrditi da u ovim periodima, nezavisno od ostalih identifikovanih faktora, nije došlo do statistički značajnog smanjenja nezaposlenosti ili do statistički značajnog smanjenja broja korisnika socijalne pomoći koje bi se moglo pripisati uspješnoj primjeni strategije za smanjenje siromaštva.

## Očekivani rezultati i naučni doprinos istraživanju

Proučavanje procesa stvaranja javnih politika dio je političke nauke i ovo istraživanje ima za cilj da objasni ishod javnih politika u Crnoj Gori plasiranih prema najugroženijim kategorijama stanovništva - siromašnima. U isto vrijeme bavimo se i načinom primjene instrumenata i mjera javnih politika zbog njihove neobične važnosti za ukupni životni standard građana. Politički, ideološki i ekonomski kontekst Crne Gore čine ove naše napore složenijim i zahtjevnijim, pa u tom smislu smatramo da ovo istraživanje može dati puni doprinos razumijevanju i poboljšanju javnih politika u Crnoj Gori. Osnovna pozicija ovog rada je prevashodno pozitivističkog karaktera, jer

uključuje sistemsku potragu za kvalitetnim rješenjima, a na osnovu empirijskih podataka u okviru javnih politika od kojih koristi mogu imati svi akteri društva.

Ukoliko javne politike posmatramo kao nešto što je fazne prirode, jasno je da svaka od etapa u implementaciji mora imati čvrsto utemeljenje u dubokim analizama postojećeg stanja u društvu. Smatramo da ovo istraživanje može predstavljati pogodno tle za definisanje programskih mjera zasnovanih na jasnim principima. Prema ustavnom određenju, Crna Gora jeste definisana kao država socijalne pravde, pa ukoliko želimo da djelujemo u tom pravcu, neophodno je postojanje jasnih smjernica u preraspodjeli društvenih vrijednosti prema onima kojima je onemogućeno »normalno« socijalno funkcionisanje. Ovim istraživanjem pokušaćemo da pružimo doprinos u afirmaciji principa i prakse socijalne pravde u Crnoj Gori.

Društveni cilj ovog istraživanja jeste da se nakon naučne analize zaokruži saznanje o javnim politikama u Crnoj Gori i unaprijede već postojeći standardi u zvaničnoj politici prema siromaštvu. Osim boljeg upoznavanja sa ovom temom, postoji i neskrivena težnja da se šira crnogorska javnost upozna sa reperkusijama siromaštva, kako bi se u budućnosti mogla pokrenuti šira društvena akcija u pravcu iznalaženja adekvatnih modela za rešavanje ovog socijalnog problema.

## PRVI DIO: Proučavanje procesa stvaranja javnih politika

Javno upravljanje društvenim resursima podrazumijeva postojanje odgovornosti kod onih struktura čiji je zadatak rukovođenje, kontrola, implementacija društveno značajnih ciljeva. Posledice javnog upravljanja podnose građani pa ih to i čini najzainteresovanijom stranom za ishode kreiranja i upravljanja javnim politikama. Stepenn zadovoljstva građana korelira sa nivoom odnosnom kvalitetom društvenog standarada. Ukoliko je prisutan očigledan pad društvenog standarda ili višegodišnja stagnacija u pogledu unapređenja društvenih resursa, onda je opravdano očekivati obilje javnih kritika i različite vidove ispoljavanja nezadovoljstva kod samih građana.

Raspon kritika se kreće od stavova sa naglašeno emotivnom dimenzijom prema kreatorima politika odnosno njihovoj limitiranosti da svoj posao rade prema potrebama građana, pa sve do konstruktivnih primjedbi prema načinu kreiranja, implementiranja politika i selekciji ciljeva. Izvjesna količina nezadovoljstva efektima javnih politika dolazi iz razloga nepotpunog poznavanja samih politika.

Takođe, kod jednog broja onih čiji je zadatak kreiranje i implementiranje javnih politika prisutne su nedoumice u vezi sa selekcijom konkretnih pristupa javnim politikama, pa onda i nije neobična pojava čestih debata, neslaganja, konspirativnih pretpostavki od strane različitih društvenih subjekata na poprištu arene javnog mnjenja. Veliki broj površnih interpretacija onoga šta su javne politike i šta treba podrazumijevati pod njihovim sadržajem i aktivnostima imaju svoje porijeklo u pristupima pojmu politike i objašnjenjima njene uloge u ljudskom društvu. Ukoliko tome dodamo i neku vrstu potrebe kod ljudi da svakom svom mišljenju, iskazu, postupku pa čak i osjećaju udijele epitet “političkog” onda i ne čudi što u javnim djelatnostima svako ima svoj vlastiti teleskop i istovremeno tvrdi da je njegov ili njen

instrument najbolji. Aristotelove (384-322. p.n.e.) riječi "čovjek je po prirodi društveno biće, i onaj koji je izvan polisa – zbog naravi, a ne zbog slučaja – ili je lošiji, ili je bolji od čovjeka... ili je zvijer ili bog" ukazuju da osim potrebe za životom u društvu čovjek nužno mora participirati u javnim poslovima svog polisa. Nauka o politici ipak nam pruža određena viđenja samog koncepta politike i uloge društvenih aktera koja nam itekako mogu pomoći u prosuđivanju o javnim politikama.

Jedna od mnogobrojnih definicija politike: "smjerovi djelovanja, posebno oni koji se temelje na deklarativnom i poštovanom načelu", (Chambers, prema Hill, 2010:14) nameće nam tvrdnju da politike nijesu samo stvar donošenja odluka, već u sebi sadrže i ideju racionalnog djelovanja koja se istovremeno bazira na nekom načelu (Hill, 2010:14). Oksfordski riječnik<sup>6</sup> politiku tumači sljedećom interpretacijom: "smjerovi djelovanja koje usvoje i slijede vlade, stranke, vladari i državnici..." što nam jasno govori o tome ko su ključni nosioci djelovanja politika, mada se politika može objasniti i jednim manje službenim iskazom: "svaki smjer djelovanja koji je usvojen kao koristan i svrsishodan" (Hill, 2010:18). Ovdje se indirektno napominje da pojedinci u određenim situacijama mogu govoriti, uticati, djelovati u okvirima onoga što obuhvata politika pa i usvajati određene političke sadržaje. U savremenom, demokratskom društvu bavljenje politikom najčešće se doživljava kao profesija. No ipak, u onoj mjeri u kojoj je riječ o bavljenju javnim stvarima, politika je ujedno i prostor građanskog djelovanja. Naime, članovi zajednice kao građani mogu učestvovati u bavljenju javnim stvarima na različite načine: glasanjem na izborima, pokretanjem građanskih inicijativa, udruživanjem u različite vrste asocijacija itd. U tom smislu ne samo da se politika tiče svakoga, već je i svaki građanin pozvan da se njome bavi<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Detaljnijim proučavanjem Oksfordskog riječnika može se utvrditi da riječ „politika“ ima interesantnu istoriju. Između ostalih se navode i shvatanja politike do „razboritih, svrsishodnih i korisnih procedura“ do „planova, sredstava, izuma...lukavstava i trikova“ (Hill, 2010:17).

<sup>7</sup> Razlika između građanina i podanika, subjekta demokratije i objekta nedemokratske vladavine, i nije u ničemu drugom do u činjenici da građani na neki način vladaju sami sobom, dok podanikom, nezavisno o njegovoj volji, vlada neko drugi. Iz ovoga je jasno da termin "građanin" ne označava samo pravni status, već ujedno i normativni ideal prema kojem oni kojima se vlada trebaju biti punopravni i jednaki sudionici u političkom procesu (Pavićević, Janković, 2010:22).

## 1.1 Principi stvaranja javnih politika

Veliki broj autora je pokušao da precizira značenje politike u smjeru bolje terminološke određenosti i u cilju isticanja nekih aspekata politike. Tako, na primjer, kanadsko-američki autor i bivši predsjednik *“American Political Science Association”* David Easton primjećuje da se *“politike...sastoje od mreže odluka i djelovanja koja dodjeljuju...vrijednosti”* (Easton, 1953, prema Hill). William Jenkins (1978.) u svojoj knjizi *“Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective”* primjećuje da su *“politike skup međusobno povezanih odluka...o odabiru ciljeva i sredstava za njihovo postizanje u konkretnoj situaciji”*. B.C. Smith (1976.) u želji da definiše pojam politike naglašava distinkciju između *“djelovanje”* i *“nedjelovanja”* pri čemu oba segmenta politike treba jednako analizirati jer smatra da su djelovanja koja sprečavaju pozitivnu promjenu jednako važna za naučnu analizu kao i ona djelovanja koje donose promjenu ili doprinose istoj.<sup>8</sup> Grupa autora posmatra politiku kao *“aktivnost pomoću koje određene grupe donose obavezujuće kolektivne odluke kako bi pomirile razlike među svojim pripadnicima”* (Rod Hauge, Martin Harrop, Shaun Breslin, 2001:4). Pristupi politici prethodno navednih autora upućuju na vezu politike i kolektivnih djelovanja na nivou zajednice ali je moguće zauzeti i nešto drugačiju perspektivu s obzirom na iznijansiranoost pojma politike i višeznačje termina zajednica. Ukoliko je riječ u političkoj zajednici, onih koji vladaju i onih nad kojima se vlada onda pod politikom možemo podrazumijevati Giddens-ovu definiciju *“sredstva kojim se služi vlast kako bi obezbijedila obim i sadržinu aktivnosti u vezi sa vladavinom”* (Giddens, 2003:424). Veza između politike i vlasti je višeslojna i multiplikuje pogrešne interpretacije prema kojima se politička djelatnost isključivo doživljava kao posao ljudi poznatih pod nazivom *“političari”*. Svakako da politiku možemo posmatrati iz ugla profesionalnog angažovanja pojedinca kroz djelatnost političkih partija ili pak samostalno angažovanje

<sup>8</sup> B.C. Smith (1976.) pojam politike vidi kao: *„Pojam politika...označava promišljeni izbor djelovanje i nedjelovanja, a ne učinke sila koje su u međusobnom odnosu“*



u nekom od javnih poslova, ali to ne znači da politiku trebamo shvatiti isključivo kao privilegiju manjine. Bernard Kirck, britanski politikolog objašnjava da politika “kao aktivnost kojom se unutar date zajednice vlasti pomiruju različiti interesi, tako da im se daje udio u vlasti srazmjerno njihovoj važnosti za blagostanje i opstanak zajednice” (Rod Hauge, Martin Harrop, Shaun Bresiln, 2001:4). Ovdje autor ističe značaj pregovora, dogovora i kompromisa, ali takođe mora postojati određeni autoritet u tom procesu koji će biti u stanju da nametne kolektivne odluke. Taj autoritet je oličen u liku legitimne vlasti zadužene da putem politike, kako bi istakao Easton, vrši “autoritativnu alokaciju vrijednosti”. Nakon navedenih pristupa definiciji politike možemo saopštiti nekoliko aspekata politika:

- a) Politika podrazumijeva odluke i kolektivne aktivnosti usmjerene na ostvarivanje ciljeva od javnog interesa. U donošenju odluka o djelovanju može učestovati nekoliko mreža odlučivanja i iz tog razloga proces odlučivanja može biti jako složen. Takođe, donesene odluke i pravci djelovanja mogu imati dalekosežnije posledice od prvobitno namjeravnih,
- b) Iznijansiranošć politika implicira postojanje različitih pristupa i perspektiva u proučavanju i kreiranju politika iz čega proizilaze mimoilaženja i neslaganja različitih političkih aktera (vlast, opozicija, civilno društvo, mediji, interesne grupe, građani, itd.).
- c) Dogovori, pregovori ili kompromisi često kristališu politiku kao djelatnost “realno mogućeg”, pa su kapaciteti za postojanje kvalitetne političke komunikacije važna osobina politike, ali i prednost onih aktera koji je posjeduju. Politike se s vremenom mijenjaju pa ono što je danas politička realnost u bliskoj budućnosti može izgledati kao utopija i obratno;
- d) Postojanje prijetnje od upotrebe sile predstavlja autoritarnu osobinu politike, ali često jako važnu za sprovođenje političkih odluka u službi kolektiva. Ključno je da autoritet sa monopolom sile svoj legitimitet crpi iz legalnih izvora jer u protivnom, ukoliko autoritet baziramo samo na prijetnji silom praktično da nemamo prostora za ono što zovemo politikom. (Rod Hauge, Martin Harrop, Shaun Bresiln, 2001:4)

U stvarnom političkom životu prisutna su mnogobrojna odstupanja od učinkovitog i svrhovitog djelovanja politike. Umjesto situacija da imamo konkretnu politiku u određenoj sferi dešava se da zapravo imamo *vlasništvo* nad politikom. Političarima koji utiču na kreiranje javnih politika politička pozicija na vlasti biva

značajnija od samih politika, dok se vlast može iskoristiti za lične interese na uštrb interesa šire zajednice. Ipak, to nas ne ograničava u namjeri da politiku shvatimo kao racionalan proces uprkost neodređenosti samog pojma i da pristupimo proučavanju onoga što čine javne politike.

Odnos politike i javne politike obično se posmatra kao proces uspostavljen i održavan od strane same vlasti, redi kreiranja i realizacije javnih politika (Đorđević, 2009:15). Grupa autora (Almond, Powell, Dalton i Storm) smatra da je za razumijevanje javnih politika jako važno znati kako se donose odluke od javnog značaja. Javna politika sastoji se od svih autoritarnih i autoritativnih javnih odluka koje donosi vlast, prema tome, ona je proizvod političkog sistema (Almond i drugi, 2009:155). Karakter političkog sistema savremenih društava u XXI vijeku upućuje na vlade kao krajnje instance zadužene za donošenje odluka od javnog značaja. Značaj vlade se ogleda u izgradnji zajednice, podsticanju razvoja i obezbjeđivanju demokratije i ljudskih prava<sup>9</sup> pa se i javne politike usmjeravaju na pomenute izazove. U praksi, politički sistemi imaju različite profile, pa se negdje mogu naći primjeri vlada koje proizvode mnogo dobara i usluga, ali regulišu malo stvari. Druge se oslanjaju na privatni sektor, treće insistiraju na radikalnom intervencionizmu u procesu regulacije dobara i vrijednosti. Stoga, jedan od ključnih kriterijuma za određivanje tipova javnih politika mogu biti odnosi prema dobrima (autputima) i akcijama koje vlade preuzimaju da bi ostvarile svoje ciljeve. Almond, Powell, Dalton i Storm (2009.) akcije i autpute klasifikuju u četiri grupe:

- a) Distribucija – novca, dobara i usluga – građanima, stanovnicima i klijentima države;
- b) Ekstrakcija resursa – novca, dobara, lica i usluga – iz domaćeg i međunarodnog okruženja;
- c) Regulacija ljudskog ponašanja – upotreba prinude i podsticaja da bi se dobilo

---

<sup>9</sup> Jedan od prvih ciljeva vlade jeste da stvori zajednicu u kojoj se ljudi osjećaju komotno i dobro. Vlade mogu podstaći stvaranje takvih zajednica na mnogo različitih načina: kroz učenje zajedničkog jezika, usađivanje zajedničkih normi i vrijednosti, stvaranje zajedničkih mitova i simbola, podržavanje nacionalnog identiteta, itd. Osim izgradnje zajednice ključni doprinos vlade se ogleda u osiguranju reda i bezbjednosti (unutrašnje i spoljašnje). Bez zaštite svojinskih prava, kao još jedne od ključnih aktivnosti vlade, nema postojanja povjerenja i saradnje među ljudima kao temelja za efikasno funkcionisanje zajednice. Unapređenje ekonomske efikasnosti i afirmacija principa socijalne prave su dodatne aktivnosti koje proizilaze iz prethodno navedenih uloga vlade (Almond, Powell, Dalton i Storm, 2009:31).

željeno ponašanje;

- d) Simbolički autputi – politički govori, odmori, obredi, javni spomenici i statue, i sl. – koji se koriste da bi se građani naveli na željene oblike ponašanja, izgradnju zajednice ili uzorno vladanje. (Almond i drugi, 2009:56)

Distribucija podrazumijeva potrošnju dobara u onim sferama društvenog života identifikovanim kao važnim za standard građana. Stepenn potrošnje naravno zavisi od ekonomskog razvoja države, za šta i u savremenom društvu postoje različiti primjeri. Distribucija iz ekonomske perspektive predstavlja lanac individua i organizacija koje se nalaze na putu od proizvođača do potrošača, a čija je uloga da obezbijedi i olakša premještanje proizvoda od proizvođača do potrošača. Iz ugla politikologije uloga vlade u distribucionim politikama je ključna u pogledu njenog opstanka na vlasti. Harold D. Lasvel tvrdi da suštinu vlade čine odluke o tome “ko šta dobija, kada i kako” (Almond i drugi, 2009:157). Lista distributivnih politika je prilično široka i obuhvata: obrazovnu politiku, socijalnu politiku, zdravstvenu politiku, odbrambenu i bezbjednosnu politiku, politiku zapošljavanja, populacionu politiku, itd. Iz navedenih distributivnih politika uočavamo da je za njihovo kreiranje neophodna mobilizacija značajnih resursa i široka lepeza aktivnosti, složenija nego što je to slučaj sa bilo kojom drugom vrstom vladine djelatnosti. U praksi savremenog društva postoje različiti primjeri potrošnje u odnosu na ukupni bruto društveni proizvod (BDP) konkretne države. Tako na primjer, zemlje u razvoju uglavnom raspoređuju polovinu do dvije trećine potrošnje svojih centralnih vlada za obrazovanje, zdravstvo i socijalnu politiku (Almond i drugi, 2009:156). Francuska, Njemačka i V. Britanija troše više od dvije trećine budžeta za pomenute oblasti, u poređenju sa nešto manje od polovine, koliko izdvajaju Sjedinjene Države, gdje je veći dio potrošnje za zdravstvo u privatnom sektoru. Japan za zdravstvo i obrazovanje izdvaja sredstva u rangu evropskih država, dok su od drugog svjetskog rata ulaganja u sfere odbrane i bezbjednosti u opadanju (Almond i drugi, 2009:156-158). Naravno, izdvajanja iz budžeta zavise i od međunarodnog okruženja ili pak ambicija za ostvarivanje međunarodnog uticaja. U tom smislu se onda sredstva iz budžeta kanališu prema prioritetnim oblastima, uz detaljnu procjenu raspoloživih ekonomskih resursa.

Ekstrakcija resursa obuhvata načine prikupljanja sredstva neophodnih za distributivne politike. Od nastanka prvobitnih ljudskih zajednica do savremenih država mijenjali su se metodi ekstrakcije resursa, ali je njihova suština uvijek bila ista, opstanak zajednice zavisi od postojećih resursa i prikupljenih sredstava<sup>10</sup>. Savremena društva ekstrakciju resursa vrše kroz oporezivanje i pozamljivanje. Poreske politike omogućavaju državi ubiranje sredstava za budžet zahvaljujući kojima se finansiraju javna dobra i zajedničke potrebe članova političke zajednice. Finansiranje javnih dobara nije jedini cilj oporezivanja odnosno poreske politike. Kroz redistributivnu funkciju vrši se preraspodjela bogatstva i to tako što se neki građani (najbogatiji) opterećuju više od ostalih, a drugi manje (tzv. progresivno oporezivanje). Takođe, poreska politika preko destimulativne funkcije kroz dodatno oporezivanja alkohola ili duvana utiče na kvalitet zdravstvenog stanja stanovništva i limitira neželjeno ponašanje.

Poreska politika prilikom implementacije svojih ciljeva mora voditi računa o ostvarljivosti dva principa: *efikasnosti* i *jednakosti*. Efikasnost kroz ozbiljavanje dovoljne količine sredstava i resursa za funkcionisanje zajednice uz neopterećivanje privrede i minimalne troškove. Jednakost kroz koliko je maksimalno moguće pravedno oporezivanje koje ne opterećuje nikog nepravedno i preko mjere, a nastoji da zaštiti one koji imaju najmanje (Almond i drugi, 2009:161). O procesu oporezivanje možemo praviti razliku između direktnog i indirektnog oporezivanja. Direktno oporezivanje obuhvata poreze na: lične prihode, kapitalni dobitak, korporacijski prihod, bogatstvo, itd. Indirektno oporezivanje procjenjuje visinu poreza u odnosu na: nekretnine, zemljište, pokretnu i nepokretnu imovinu, itd. Poreske politike savremenih država se razlikuju u odnosu na visinu i tip poreza na koje se oslanjaju. Švedska ima najviše poreske stope, jer više od 50% ukupnog BDP dobija od oporezivanja. Francuska se

---

<sup>10</sup> Kod arhajskih društava obaveze pojedinih kategorija stanovništva (najčešće muškaraca određene životne dobi) podrazumijevala su učešće u čestim ratovima (odbrambenog ili osvajačkog karaktera). Prema antropološkim podacima, obaveze u lovačko sakupljačkim društvima bile su toliko velike da je više od polovine muškaraca ginulo u ratovima (Almond i drugi, 2009:160). Motiv ratovanja se svodio najčešće na očuvanje postojećih resursa i pravo na njihovu ekstrakciju ili uvećanje, a samim tim i više opcija prilikom prikupljanja sredstava.

približava granici od 50%, V. Britanija i Njemačka obezbjeđuju oko 40% BDP-a kroz poreze, sa Sjedinjene Američke i Rusija trećinu (Almond i drugi, 2009:162-163).

Regulacija ponašanja članova političke zajednice je temelj opstanka zajednice i osnov za korisne aktivnosti u cilju unapređenja razvoja zajednice i odnosa među njenim članovima. Savremene države su u pravom smislu tih riječi “regulatorne države”, jer uspostavljanjem propisa ponašanja regulišu život građana, mjesnih i lokalnih zajednica, gradova i većih urbanih cijelina, kao i sigurnost same države. Regulatorna funkcija države se ostvaruju kroz djelovanje institucionalnim djelovanjem njenih organa ili posredstvom socijalnog pritiska. Naravno, u pitanju je društvena kontrola ostvarljiva kroz djelovanje mehanizama kao što su policija, vojska, pravni sistem, sudstvo, itd. Razvojem industrijskog, pa potom postindustrijskog društva pojačala se potreba za regulacijom usljed usložnjavanja odnosa u industriji, saobraćaju, zdravlju, nauci, itd. Procesi urbanizacije, modernizacije, a potom globalizacija i informatička era doveli su do transformacije građanskih vrijednosti i nametnuli potrebu za dodatnim regulisanjem pravila života u političkim zajednicama. Regulatorne politike širom savremenog svijeta imaju dosta sličnosti, ali istovremeno i neke specifičnosti koje zavise od konkretnih kulturnih vrijednosti. Razlika postoji i u načinu korišćenja sankcija koje se razlikuju i po ciljevima i po strategijama (Almond i drugi, 2009:165).

Izgradnja zajednice i simbolički autputi imaju za cilj ostvarivanje kohezivne dimenzije oko koje se članovi zajednice okupljaju dijeleći zajedničke vrijednosti i vjerovanja. Nosioi politika često su skloni tome da se kroz aspekte političke komunikacije pozivaju na zajedničke simbole ili neku konkretnu ideologiju kako bi progurali svoje političke programe. Murray Edelman (1919-2001.) kao osnovni cilj simboličke politike vidi udvostručavanje “političke stvarnosti”. U njegovoj teoriji sva politička djelovanja imaju svoju instrumentalnu i ekspresivnu dimenziju. Instrumentalna dimenzija obuhvata stvarne efekte političkog djelovanja, dok ekspresivna dimenzija ima dramaturšku vrijednost u smislu predstavljanja konkretnog političkog djelovanja široj javnosti (posredstvom medija). Pojedinci (građani) se

rukovode određenim simboličkim vrijednostima koje za njih imaju određeno značenje i u odnosu na prepoznato značenje formiraju svoje stavove. S obzirom na to da stav ima tri dimenzije, ponašajnu, vrijednosnu i saznavnu<sup>11</sup>, značenje vrijednosti nametnutih kroz djelovanje simboličke politike mogu biti pokretački motiv za ili protiv određene akcije, stanja, situacije. Pravilno postavljene simboličke politike svojim dejstvom mogu da pokrenu građansku participaciju i odgovorno ponašanja građana. Osim toga, značajan cilj simboličkih politika jeste pojačavanje u izvršavanju drugih aspektata obaveza: redovno plaćanje poreza, predano poštovanje zakona, prihvatanje žrtvi, opasnosti i teškoća, itd. (Almond i drugi, 2009:165). Odnos politika i javna politika obično se posmatra kao proces uspostavljen i održavan od strane same vlasti, radi kreiranja i realizacije javnih politika (Đorđević, 2009:15).

## 1.2 Tipovi javnih politika

Rukovodeći se predstavljenom klasifikacijom akcija i autputa javnih politika, želimo navesti i neke od najčešćih tipologija javnih politika. Britanski autor Lowi smatra da "javne politike mogu odrediti politiku" i u tom smislu razlikuje četiri tipa javnih politika: distributivne, redistributivne, regulatorne i konstitutivne. Srpska autorica Snežana Đorđević (2009.) ide još detaljnije u razmatranju tipologije javnih politika i navodi sljedeće tipove javnih politika: distributivna politika, redistributivna politika, regulatorna politika, preduzetnička politika, klijentska politika i politika interesnih grupa.

---

<sup>11</sup> Stav nije jednodimenzionalna osobina pojedinca, nego je sastavljen od niza dimenzija i komponenti koje u međusobnom odnosu čine svojevrstan sistem, od čijih osobina zavisi mogućnost djelovanja na promjenu stava. Prema Kacc-ovoj funkcionalnoj teoriji, stav se sastoji od *saznavne* komponente, koja sadrži znanja i vjerovanja u vezi s objektima stava; emocionalne, odnosno *vrijednosne* komponente, koja sadrži procjenu objekta stava sa stanovišta ugodnosti /neugodnosti, pozitivnosti/negativnosti, i *ponašajnu* komponentu, koja se odnosi na određeno ponašanje u vezi s objektom stava.

Pod distribucijom u pojmovnom značenju možemo podrazumijevati izvjesnu raspodjelu dobara, vrijednosti, resursa, za kojima postoji manje ili više izražena potreba od strane većeg broja pojedinaca ili društvenih grupa. “Distributivna politika se realizuje u ambijentu u kome vlast samo raspodjeljuje sredstva na razne programe koji međusobno nisu suprostavljeni. Ovaj model podrazumijeva pogodne finansijske okolnosti tako da ne postoji limit u trošenju sredstava, ne postoji fiskalni stres niti neprijatna situacija da nagrađivanje nekog programa ide na račun nekog drugog” (Đorđević, 2009:29). Svrha distribucije dobara, kao što je ranije napomenuto, ima za svoj cilj kanalisanje sredstava i resursa kroz programe prema procijenjenom značaju za društveni standard građana.

Za razliku od distribucije koja je u biti samo „raspodjela“, redistribucija je jedan korak više u procesu raspodjele. Pa tako, na osnovu postojećih procjena redistributivnu raspodjelu vršimo tako što od jednog segmenta ili sfere društva uzimamo da bismo omogućili rad sfere ili segmenta koji iskazuje potrebu za dodatnim sredstvima i vrijednostima, usljed nedostataka sa kojima se suočava. Tom alokacijom sredstava i vrijednosti pokušavamo sistem učiniti održivijim, otpornijim i trajnijim. “Redistributivna politika se realizuje u vrijeme ekonomske krize, snažno izraženog fiskalnog interesa, u uslovima u kojima u društvu postoji snažan konflikt interesa svih socijalnih i političkih aktera i davanje jednom programu znači smanjivanje i potpuno ukidanje prava za druge programe (Đorđević, 2009:15).” U slučajevima kriznih perioda do izražaja dolaze krizne mjere, a na njihovom udaru su kako sredstva do tada distribuirana (kroz njihovo limitiranje ili ukidanje) tako i građani i korporacije za koje se smatra da svojim prihodima mogu podstaći izlazak iz krize i nivelisanje socijalnih nejednakosti.

Regulacija je usklađivanje ponašanja pojedinaca i društvenih grupa u skladu sa postojećim standardima pretočenih u obliku normi, vrijednosti i ciljeva dominantnih u nekom organizovanom društvu. “Regulatorne politike predstavljaju vladina ograničenja individualnog izbora pojedinca da ne bi prešli prihvatljive granice. U

zavisnosti od tipa regulacije politike mogu biti kompetitivne i protektivne. Kompetitivne politike regulišu pravila i odnose u obezbjeđivanju usluga različitih mreža (energija, telekomunikacija, itd.). Zaštitne politike vlast koristi da štiti javnost od aktivnosti koje pogađaju javni sektor. Vlast mora da obezbijedi poštenu raspodjelu beneficija i troškova da bi javne politike bile prihvatljive" (Đorđević, 2009:29). Javni sektor i resursi javnog sektora trebalo bi da stoje na usluzi građanima, pa je regulacija mehanizam od vitalne važnosti za očuvanje zdravog funkcionisanja političke zajednice. Ukoliko mehanizmi regulacije ne funkcionišu po principu jednakog tretmanih svih individualnih prekoračenja postoji opasnost gubitka povjerenja kako u insitucije sistema tako i u kvalitet plasiranih javnih politika.

Najveći broj djelatnosti usmjerenih na pokretanje, organizovanje i inoviranje u oblastima poslovanja ili biznisa sa osnovnim ciljem da ostvare dobit na tržištu, obično nose epitet *preduzetničkih*. "Preduzetničke politike obezbjeđuje korist velikom broju korisnika tj. društvu u cjelini dok troškove snosi uska grupa. Uspjeh ove politike u velikoj mjeri zavisi od sposobnosti kreatora i realizatora javnih politika da istaknu javnu korist, dobro i javni interes, koje ova politika obezbjeđuje kao i pravednost predložene distribucije troškova. Dobri primjeri su: zaštita životne sredine, zaštita potrošača, regulacija hrane i lijekova, itd." (Đorđević, 2009:30). Potrebe građana u sferama proizvodnje, potrošnje, zaštite životne sredine, zdravlja, obrazovanja, zahtijevaju postojanje strategija i modela za njihovu implementaciju. Strategijski pristupi mogu se suočiti sa nedostatkom preciznije prognostičke vrijednosti ili relevantnosti podataka, pa onda izostaje realizacija očekivanih rezultata.

Klijentelističko djelovanje ili ponašanje za svoju svrhu ima ostvarivanje najčešće partikularnog interesa pojedinca ili manje grupe ljudi. U tom smislu možemo istaknuti da: "Klijentske politike obezbjeđuju koristi uskoj grupi ljudi dok se sredstva za realizaciju prenose na širok krug socijalnih aktera. Dobri primjeri: davanja za rudnike, rančeve, poljoprivredu, izvore energije" (Đorđević, 2009:30). Sve države u odnosu na prirodne i privredne potencijale posjeduju tzv. "vezivno tkivo" sopstvenih ekonomskih



sistema. Posebnim ulaganjem i očuvanjem takvih potencijala obezbjeđuje se sigurnost društvenog standarda za sve članove društva.

U svakom društvenom sistemu postoje načini na koje članovi društva mogu predstaviti svojim nosiocima vlasti svoje potrebe i zahtjeve. "Politike interesnih grupa nisu atraktivne jer korist dobija uža grupa ljudi, a troškove snosi takođe uža, ali konkurentna grupa. Usvajanje ovakvih politika zahtijeva iscrpne procese pregovaranja i njeno prihvatanje od strane nosilaca troškova" (Đorđević, 2009:31). Interesne grupe se razlikuju po strukturi, stilu, finansiranju i osnovi na koju se oslanjaju, a te razlike mogu uticati na politiku države, njenu privredu i društveni život (Almond i drugi, 2009:91).<sup>12</sup>

Svi tipovi javnih politika pri svojoj realizaciji nailaze na određeni otpor. Stoga, djelatnosti javnih politika proizvode dobitnike i gubitnike sprovedenih mjera. Na primjer, ideja da javna politika mora biti distributivna neminovno uključuje i postojanje redistributivne politike jer svaki trošak treba odnekud finansirati, a sve pogodnosti koje neka osoba dobija, implicitno su nepogodnosti za neku drugu (Hill, 2010:132). Razlikovanje postojanja distributivnih i redistributivnih politika bazira se i na spremnosti gubitnika da se sami prepoznaju kao gubitnici. Wilson (1973.) smatra da "treba razlikovati koncentrisane i raspršene troškove i koristi od tipova javnih politika", dok Hogwood (1987.) tvrdi da "javne politike variraju onoliko koliko su različite koristi što ih one donose".

Ovim prikazom različitih tipova javnih politika imali smo namjeru prikazati postojeće opcije u stvaranju javnih politika. Naglašavamo da u društvenoj praksi nikada ne možemo imati samo jedan tip javne politike. Uglavom je prisutno različito kombinovanje navedenih tipova i primjena njihovih osobina, u zavisnosti od procjene društvene situacije. Široka lepeza mogućih varijanti nalaže kreatorima politika često teške situacije u procesu odabira, pa se onda i donešene odluke mogu ispostaviti kao

---

<sup>12</sup> Interesne grupe se mogu različito klasifikovati. Almond i saradnici navode postojanje četiri grupe interesnih grupa: anomičke, asocijativne, neasocijativne i institucionalne. Haralambos i Holborn identifikuju postojanje institucionalnih i neinstitucionalnih, kao i promotivnih i protektivnih interesnih grupa.

prihvatljive ili manje prihvatljive za širu javnost. Naravno, konačan sud daju sami efekti odabranih tipova politika, pri čemu to nekad nije vidljivo u kratkom vremenskom intervalu.

### 1.3 Institucije vlasti i javne politike

U odjeljku koji se bavi teorijama javnih politika napravljen je osvrt na pojam moći i različite pristupe ovom sastavnom elementu svih društvenih odnosa. Vlast i moć imaju poseban reciprocan odnos, postojanje jednog uslovljava drugo i obrnuto. Vlast se najjednostavnije definiše kao legitimna moć ili pak pravo da se vlada. Razlika između vlasti i moći je u postojanju legitimiteta sadržanog u vlasti, dok moć može biti manifestovana i u vidu obične prisile. Legitimnost podrazumijeva da su oni koji su podređeni vlasti sa tim i saglasni (Giddens; 2003:425). Na primjer, vojni zapovjednik koji je na bojnopolju pokazao premoć nad svojim suparnicima može demonstrirati moć nad neprijateljskim vojnicima, ali stvarnu vlast ima isključivo nad svojim podređenim starješinama i vojnicima na osnovu postojanja i poštovanja principa legitimnosti i hijerarhije (Hague i drugi, 2001:16). Prekretnicu u teorijskom razmatranju pojma vlasti prvi je napravio Max Weber kroz svoje razlikovanje tri idealna tipa vlasti: pravno- racionalni, harizmatski i tradicionalni.<sup>13</sup>U objašnjenju pojma vlasti neophodno je još napraviti razliku između legitimnosti i legalnosti. Kao što smo prethodno naglasili, legitimnost postoji kada su ljudi saglasni ili prihvataju valjanost nekog zakona

---

<sup>13</sup> Isto kao u slučajevima idealnih tipova društvenog djelovanja, pomenuta tri tipa vlasti ne postoje u stvarnosti u skroz čistom obliku jer se prosto navedeni tipovi vlasti gotovo nikad ne uklapaju savršeno u one oblike vlasti relevantne u stvarnosti. Harizmatski tip vlasti zasniva se na odanosti podanika svom vođi za kojeg se vjeruje da posjeduje posebne sposobnosti ili gotovo magične osobine, i koje ga čine drugačijim od ostalih smrtnika. Tradicionalna vlast se temelji na vjerovanju u ispravnost i svetost običaja i tradicije. Status na vlasti se prenosi (nasleđuje) sa generacije na generaciju na osnovu strogih običajnih pravila koja slijede iz tradicije. Pravno-racionalna vlast svoje izvorište nalazi u racionalnim zakonima odnosno impersonalnih pravila prihvaćenim od strane ostalih na koje se pravno-racionalna vlast i odnosi. Pravila i propisi su racionalnog karaktera jer su jasno koncipirana za postizanje određenog cilja pri čemu su jasno specificirana sredstva i načini na koje se cilj može postići (Haralambos i Holborn, 2001:588-589)

nametnutog od strane vlasti. Legalnost u svom izvornom značenju podrazumijeva tumačenje da li je neki propis ili zakon donesen "ispravno", tj. da li je ispoštovana zakonska procedura (Hague i drugi, 2001:17). Legitimnost i legalnost često ne moraju podrazumijevati jedno drugo. Ropstvo ili feudalizam kao oblici društvene stratifikacije sigurno nisu imali svesrdnu podršku ljudi na koje su se odnosila pravila ponašanja definisana u ovim društvenim sistemima. Južnoafrički aparthejd ili neki diktatorski režimi aktuelni tokom 20-tog vijeka su savremeniji primjeri činjenice da legalnost ne mora pratiti legitimnost i obrnuto.

Namjera da pojasnimo odnose između institucija vlasti i javnih politika uključuje i pravljenje distinkcije između dva politička sistema najprisutnija u savremenom svijetu. U zavisnosti od toga da li je riječ o demokratskom poretku ili autoritarnom sistemu vladavine odnosi institucija vlasti prema javnim politikama imaju bitno drugačiji karakter.

U svojoj čuvenoj formulaciji, **A. Linkoln** (1809-1856, 16-ti predsjednik SAD), iako ne spominjući eksplicitno demokratiju, govori o vladavini "*of the people, by the people, for the people*". Prema toj lapidarnoj definiciji demokratija bi bila vladavina koja proizlazi iz naroda, koju provodi narod i koja je za dobro naroda (Pavićević, Janković, 2010:35). Obično se pravi razlika između dva tipa demokratije: neposredne i predstavničke. U malim političkim zajednicama moguće je ostvarivanje atinskog ideala demokratije prema kojem odluke značajne za život zajednice donose svi oni kojih se te odluke direktno i tiču (građani)<sup>14</sup>. Savremene društva danas njeguju i razvijaju predstavničku demokratiju, odnosno politički sistem u kojem u donošenju odluka ne učestvuje čitava zajednica, nego u njeno ime to čine izabrani predstavnici (Giddens, 2005:428). U

---

<sup>14</sup> Atinska demokratija počivala je na ograničenoj prostornoj i demografskoj veličini polisa (grada) i pretpostavci jednake vrline građana. zbog toga se u načelu nijesu koristili izbori, već se najčešće kockom odlučivalo ko će obavljati pojedine funkcije vlasti. Atinska demokratija postala je mit koji je kasnije nerijetko i veoma korisno djelovao na demokratiju u srednjem i novom vijeku. U renesansnoj verziji (Marsilius de Padova) uvodi princip većinskog odlučivanja kao jedan od strukturnih elemenata demokratije. Među znamenitije zastupnike demokratije treba ubrojati, između ostalih, Baruch de Spinoza (1632-1677) i Jean-Jacques Ruessau (1712-1778). Zajedničko im je, svoj trojici, to što ovaj oblik vladavine prepoznaju kao mogućnost **neposrednog** uređenja života u malim zajednicama. Pritom, npr. Ruessau pretpostavlja i sličnost običaja, socijalnih statusa i odanost zajedničkoj stvari. Dakle, riječ je o pretpostavkama koje više nijesu prisutne u modernim nacionalnim državama (Pavićević, Janković, 2010:36)

demokratskom poretku procesi stvaranja javnih politika prolaze tačno definisane procedure uključujući aktivnu ulogu građana u identifikaciji i formulaciji problema, artikulaciji javnog interesa, javnim raspravama, kolektivnom odlučivanju, itd. Prema tome, što su građani angažovaniji i aktivniji u procesu donošenja odluka to je i sam sistem demokratičniji.

Autoritarni režimi za razliku od demokratije limitiraju učešće naroda (građana) u odlučivanju o sadašnjem stanju ili budućnosti političke zajednice. Prema Giddens-u, "u takvim društvima, potrebe i interesi države stavljaju se iznad potreba i interesa prosječnih građana i ne postoje pravni mehanizmi koji omogućavaju svrgavanje vlade ili vođa sa vlasti". Linc je autoritarne režime definisao kao "političke poretke sa ograničenim, neodgovornim političkim pluralizmom, bez razrađene i usmjeravajuće ideologije...u kojima vođa ili povremeno neka grupica posjeduju neku moć unutar formalno loše definisanih, a zapravo prilično predvidivih granica" (Hague i drugi, 2001:20).<sup>15</sup> U autoritarnim režimima kreatori politika biraju vojni savjeti, nasljedne porodice, dominantne političke partije, pa i vjerske vođe, itd. Usljed takvog stanja u procesu odlučivanja i stvaranja javnih politika građani su ili zanemareni ili natjerani na neko simboličko učešće u već kreiranim izborima vlasti (Almond i drugi, 2009:131)

Osnovna pravila odlučivanja u političkim sistemima i demokratskim i autoritarnim razlikuju tri značajne dimenzije, to su:

- a) podjela na tri grane vlasti,
- b) geografska raspodjela vlasti između centralne vlade i onih na nižim nivoima, npr. provincija ili opština, i
- c) ograničenje ovlašćenja vlasti.(Almond i drugi, 2009:131)

Za donošenje odluka u vezi sa stvaranjem javnih politika neophodna je saradnja između tri grane vlasti: izvršne, zakonodavne i sudske. Ova podjela datira od radova Locke-a i Montesquieu-a i ima dugu istoriju uvažavanja. Pomenuti autori su isticali

---

<sup>15</sup> Grupa autora Hauge, Harrop i Breslin u autoritarne političke sisteme ubrajaju sljedeće oblike vladavine: autoritarne monarhije, lične (osobne) vladavine, dominantne stranke, vladavina vjerskih vođa, vojne diktature (Hague, i drugi, 2001:22).

prednosti ovakve podjele u tome što se sprečavaju nepravde koje bi mogle izvršiti izvršna ili zakonodavna vlast (Almond i drugi, 2009:131). Prema tome, ovakva podjela postoji iz razloga da bi vlasti jedna drugu kontrolisale i ograničavale. U zavisnosti od specifičnih karakteristika demokratskih poredaka postoje i različiti opsezi ovlašćenja organa odlučivanja. Predsjednička demokratija (sa "jakim" predsjednikom države) pruža mogućnost instituciji predsjednika da stavi veto na određene zakone ili da nekom svojom odlukom ustanovi ili spriječi određenu politiku. U parlamentarnim demokratijama postoji zavisnost izvršne i zakonodavne vlasti, pa je neophodno i povjerenje između u prvom redu premijera (ili vlade) i parlamentarne većine. Vlada predlaže zakone i pravce formulisanja javnih politika, a parlament daje podršku ili vraća na doradu predložene akte. Međuzavisnost ove dvije grane vlasti ogleda se i u pravu parlamentarne većine da izgasa nepovjerenje vladi kao i u pravu premijera da raspusti parlament (Almond i drugi, 2009:132).

Postojanje federalnih, unitarnih i konfederalnih političkih sistema po kriterijumu geografske distribucije vlasti u velikoj mjeri utiče na različite pristupe u vođenju i stvaranju (javnih) politika. U unitarnim državama vrhovna vlast se nalazi u jednom centru i ne postoje teritorijalne razlike u okviru države kao cjeline (Bešić, 2010:4). Za stvaranje javnih politika nadležna je isključivo centralna vlast koja formuliše i sprovodi zacrtane ciljeve, vrši selekciju mjera i instrumenata, kao i kontrolu na svim geografskim djelovima svoje teritorije. Federacija, tj. onaj oblik države koji se sastoji iz dve ili više teritorijalno zaokružene teritorije, koje se međusobno razlikuju po određenim ekonomskim, političkim, kulturnim, verskim ili nacionalnim karakteristikama. Međutim, karakteristika federacije jeste da suverenitet počiva na centralnoj vlasti a ne na državama članicama (Bešić, 2010:4). U procesu stvaranja javnih politika, federalne jedinice mogu imati određenu autonomiju ali donosene odluke i proklamovani ciljevi moraju biti u saglasnosti sa opštim aktima centralne vlasti, bez obzira na određenu slobodu koju garantuje decentralizacija. Konfederacija, tj. oblik države koji je po svojim društvenim karakteristikama isti kao i federacije, samo što suverenitet počiva na državama članicama, dok je centralna vlast relativizovana (Bešić, 2010:4). U ovom

obliku geografske distribucije vlasti nadležnosti u kreiranju javnih politika kao i instrumenti, mjere i odgovornost za postignute efekte u isključivom su domenu nadležnosti konfederalnih jedinica.

Na kraju, za procese stvaranja javnih politika od strane institucija vlasti značajna je i kontrola, odnosno ograničavanje vlasti vlada. Ključnu ulogu u demokratskim poretcima u takvim procesima imaju sudovi pa se i sistemi u kojima su ovlašćenja raznih jedinica vlasti utvrđena i ograničena pisanim ustavom, zakonima i običajima nazivaju ustavni režimi (Almond i drugi, 2009:135). Jako važnu ulogu sudovi igraju u rješavanju konflikta između različitih aktera u društvenim procesima jer interesi u pravcima stvaranja i vođenja javnih politika, kao što smo ranije konstatovali, mogu biti različiti. Tako na primjer, sudovi mogu da štite građane od nepravedne primjene zakona, postojanje sudske kontrole je jako važno u unapređenju funkcionisanje institucija sistema, ustavni sud može da odbacuje prijedloge određenih zakona ili čak i izglasane zakone ukoliko procijeni da su oni neustavni, itd.

Uopšteno posmatrajući, važnost kvalitetnog odnosa institucija vlasti prema stvaranju javnih politika ogleda se u spremnosti da se u realnim situacijma riješe problemi sa kojima se suočavaju građani. Naravno, neophodno je da postoji mogućnost prilagođavanja i reforme samih institucija vlasti u zavisnosti od izraženosti javnih problema, a sve u cilju ponude adekvatnih i optimalnih rješenja.

## 1.4 Instrumenti javnih politika

Selekcija instrumenata javnih politika je možda ključna tačka u procesu njihovog stvaranja. Postojanje kvalitetnog "alata" u kreiranju bilo kog konkretnog modela u društvenoj stvarnosti garant je da izvođači imaju dostupno sredstvo za ostvarivanje željenog cilja uz neophodno prisustvo odgovarajuće vještine. Ukoliko je ono što želimo stvarati u službi ili svrsi kolektivnih potreba članova zajednice ili šireg društva, onda se postojanje i odabir odgovarajućih instrumenata uzdiže na nivo "sine qua non" uslova stvaranja javnih politika. Instrumenti javnih politika, smatra Howlet služe : "da bi se obuhvatile bezbrojne tehnike koje su vladama na raspolaganju za implementiranje ciljeva javnih politika. Te se tehnike katkad nazivaju instrumentima upravljanja i razlikuju po kompleksnosti i starosti". Pomenuti autor takođe smatra i da je "odabir instrumenata zapravo stvaranje javnih politika" (Howlet, 1991:2). Ovakvim stavom želi se istaknuti važnost selekcije instrumenata, odnosno, da odabrani instrumenti, zapravo opredjelju put kojim ćemo ići u stvaranju javnih politika. Instrumente javnih politika možemo razvrstati na nekoliko tzv. *alata vlasti*, a klasifikacija se izvodi u odnosu na:

- a) korišćenje informacija;
- b) upotrebu pravnih ovlašćenja;
- c) korišćenje novca;
- d) primjenu formalnih organizacijskih aranžmana. (Hill, 2010:170)

Navedeni kriterijumi klasifikacije instrumenata javnih politika zavisni su od nekoliko faktora. U prvom redu, to su: ovlašćenja i kapaciteti države, raspoloživost resursa, politička situacija (u smislu stabilnosti ili postojanja političkih rizika), kao i izraženosti javnih potreba i zahtjeva. Autorke Howlettova i Rameshova u svojoj analizi instrumenata javnih politika izdvajaju sljedeće instrumente:

- a) dobrovoljni instrumenti (porodica, lokalna zajednica, dobrovoljna udruženja, privatna tržišta);
- b) kombinovani instrumenti (informacije i uvjeravanja, subvencije, vlasnička prava, porezi i korisničke naknade);

obavezni instrumenti (propisi, javna preduzeća, pribavljanje dobara) (Howlett i Rameshov, 2003:195)

Navedena tipologija nije jedina, jer autori iz oblasti javnih politika koriste različite klasifikacione kriterijume. Phiddom (1983.) prikazuje instrumente u kontinuitetu od uvjeravanja, preko izdataka i propisa do javnog vlasništva (Hill, 2010:171). Snežana Đorđević prepoznaje nekoliko bitnih instrumenata javnih politika, poput: regulacije i normativnih akata, menadžmenta vlasti, tržišnih mehanizama, oporezivanja, davanja i javne potrošnje, itd. (Đorđević, 2009:27).

Važna determinanta odabira instrumenata javnih politika jeste dominantna ideologija u konkretnoj državi. Stoga, veoma je teško, praktično nemoguće, konstatovati opšte instrumente javnih politika primjenljive u svakom konkretnom slučaju. Selekcija instrumenata se vrši u odnosu na stilove nacionalnih javnih politika (Howlett, 1991:1). Stilovi su opet međusobno različiti, a različitosti proizilaze iz stepena upotrebe tržišnih mehanizama i državnog intervencionizma. U pitanju su dva izbora koja stoje pred vladama savremenih država, da li sve da prepuste tržištu ili da uvedu određeni hijerarhijski sistem? Na primjeru socijalne politike, ukoliko dominiraju tržišni mehanizmi, onda se i potrebe zadovoljavaju na tržištu, pa ako pojedinci nisu kompetitivni, prepušteni su brizi porodice ili službama socijalne zaštite. Ako se vlada opredijeli za neki hijerarhijski sistem, onda država na sebe preuzima obaveze garantovanja socijalnih usluga bez obzira na dešavanja na tržištu. Moguće je postojanje i treće opcije koja je neka varijanta kombinacije prethodne dvije. Naime, tržišni mehanizmi, vlade (vlast) i pojedinci kao akteri (u zajednici) mogu kroz različite oblike koordinacije uticati na organizaciju instrumenata javnih politika, pogotovo u sferi socijalne politike. Takva organizacija prema Hill-u i Hupeo-u podrazumijeva sljedeće procese:

- a) Vlast – pravila se utvrđuju unaprijed;
- b) Transakcija – očekuju se određeni ishodi, često kako je utvrđeno Ugovorima, i
- c) Uvjeravanje – osnovni modus rada podrazumijeva saradnju ili ono što se može nazvati koprodukcijom (Hill, Hupe, 2003, prema Hill, 2010:172)



Prilikom biranja instrumenata za sprovođenje javnih politika, neophodno je pružiti odgovore i na neka pitanja:

- a) Da li taj instrument ili više instrumenata efektivno rješava identifikovani problem?
- b) Da li je taj instrument politički prihvatljiv?
- c) Da li je tehnički izvodljiva primjena datog instrumenta? (Đorđević, 2009:15)

Imajući u vidu raznolikost javnih politika, vjerovatno će odnosi države i tržišta biti određeni dešavanjima u konkretnoj javnoj politici (obrazovno politici, socijalnoj politici, politici oporezivanja, itd.). Odabir instrumenata, nezavisno od pomenutog odnosa imaće značajan uticaj na potencijalnu efikasnost ili ne-efikasnost, pa oni (građani) koji od djelovanja javnih politika očekuju konkretnu korist, neće biti ravnodušni prema načinima njihove selekcije, i eventualnim neuspjesima<sup>16</sup>.

## 1.5 Teorije javnih politika

Teorijski pristupi u stvaranju javnih politika mogu se podijeliti u nekoliko pravaca. To su: teorija racionalnog izbora, korporativistička teorija, pluralistička teorija, institucionalna teorija i sistemska teorija. Svaki od navedenih teorijskih pristupa pokušava uvažiti prirodu javnih politika, pri čemu se akcenat postavlja na onu karakteristiku koja se vidi kao važna iz ugla sopstvene teorijske perspektive.

---

<sup>16</sup> „Tri faktora doprinose propasti politike (Dolowitz i Marsh, 2000, str. 17). Prvo, u slučaju neinformisanog transfera, zemlja koja preuzima politiku možda nema dovoljno informacija o politici/instituciji i kako ona funkcioniše u državi iz koje se preuzima. Drugo, u slučaju nepotpunog transfera, neki ključni elementi koji su učinili da politika ili institucionalna struktura bude efikasna u državi iz koje je prenijeta mogu da ne budu prenijeti, što vodi propasti. Treće, u slučaju neadekvatnog transfera nedovoljna pažnja kada su u pitanju društvene, ekonomske, političke i ideološke razlike između zemlje iz koje se vrši transfer i zemlje u koju se vrši transfer vode propasti“ (James, Lodge, 2003:188).

### **1.5.1 Teorija racionalnog izbora**

Polazna pretpostavka teorije racionalnog izbora jeste da pojedinci djeluju u korist sopstvenog interesa. Pojmove racionalan, racionalnost, racionalizacija najčešće koriste autori ekonomske profilacije kako bi opisali procese organizacije pojedinca, društvenih grupa i većih entiteta po principima *efikasnosti* i *korisnosti*<sup>17</sup>. Osnovni principi teorije racionalnog izbora izvedeni su iz neoklasične ekonomije (utilitarističke teorije i teorije igara), iz čega proizilazi njeno utemeljenje na čitavom nizu modela (Ricer, 2009:251). Takođe, porijeklo teorije racionalnog izbora može se povezati i sa razvitkom pristupa u psihologiji pod nazivom bihevizizam.<sup>18</sup> Ključna pretpostavka bihevizizma jeste da u ljudskom ponašanju postoje određene zakonitosti koje je moguće mjeriti naučnim metodama. Predstavnici bihevizizma u psihologiji ne zanimaju se toliko za psihičke proces (npr. mišljenje, pamćenje, emocije), već u prvom redu pokušavaju povezati podražaje iz okoline ili iskustvo ljudi s njihovim ponašanjem (Hrnjica, 2000).

Vrijedno je istaknuti da je značajan doprinos razvoju teorije racionalnog izbora u okviru socioloških teorija pružio James S. Coleman (1926-1995) kroz svoje radove u posljednje dvije dekade XX-tog vijeka.<sup>19</sup> Ideju povezivanja teorije racionalnog izbora sa ekonomskom naukom on objašnjava karakteristikom ekonomskih analiza da se vješto pomjeraju između mikro nivoa djelanja i makro nivoa društvenih vrijednosti. Prema njegovom mišljenju, naučnim fundiranjem teorije racionalnog izbora stvaraju se mikro osnove za objašnjenje fenomena na makronivou, što je zapravo i smisao integrativnih socioloških teorija. “Ono što razdvaja ekonomiju od drugih društvenih nauka nije njena upotreba racionalnog izbora, već upotreba vrste analize koja omogućava da se pomjerate između nivoa individualnog djelanja i nivoa funkcionisanja sistema. Sve što je neophodno da prihvatite jesu dvije pretpostavke. Prvo, da se pojedinci ponašaju

<sup>17</sup> Prisvajanje pojma *racionalan* od strane ekonomista uzrokovalo je i njegovu ograničenu upotrebu uglavnom na situacije i ponašanja važne za konkurentsko tržište (Hill, 2010:91).

<sup>18</sup> Najpozantiji predstavnici bihevizističke škole aktuelne tokom XX-tog vijeka su: Ivan Pavlov (1849-1936), John B. Watson (1878-1958), B. F. Skinner (1904-1990), itd.

<sup>19</sup> Coleman je 1989. godine osnovao časopis *Rationality and Society*, posvetivši ga širenju uticaja radova koji su bili pisani iz perspective teorije racionalnog izbora. Osim toga on je 1990. godine objavio veoma uticajnu knjigu pod nazivom *Osnove društvene teorije*, koja se takođe zasniva na teoriji racionalnog izbora (Ricer, 2009:251).

racionalno; drugo, da je tržište savršeno i da u njemu postoji puna komunikacija. Kada to uradite, ekonomska analiza je sposobna da uspostavi vezu između makro nivoa funkcionisanja sistema i mikro nivoa i individualnog djelanja”, smatra Coleman. Osnovne jedinice analize teorije racionalnog izbora jesu pojedinci, tj. akteri koji djeluju u odnosu na svoje ciljeve. Osim toga, pomenuti akteri imaju svoje ambicije, preferencije kojima teže u smislu vrijednosti od značaja za njihove interese. Važno je napomenuti da teoriju racionalnog izbora ne interesuju sadržaji i porijeklo preferencija, već to da akteri imaju svoje ciljeve, a da su ti ciljevi u saglasnosti sa hijerarhijom njihovih preferencija (Ricer, 2009:252). Prema teoriji društvenog djelanja<sup>20</sup> Max-a Webera, postoje tri idealna tipa djelanja, to su: ciljno-racionalno, vrijednosno-racionalno, afektivno i tradicionalno. Ciljno-racionalno djelovanje u Weberovoj teoriji se javlja kad akter teži ostvarivanju cilja nezavisno od uticaja vrijednosnog sistema. Jedina determinanta akterovog djelovanja jeste situacija u kojoj se nalazi. Slijedeći dijelom i ovu Weberovu tvrdnju, predstavnici teorije racionalnog izbora smatraju da akteri ulaze u djelovanje samo ako korist prevazilazi troškove. Lična korist jeste krajnji cilj svakog pojedinca (aktera) prema kojoj oni usmjeravaju svoja djelanja. Ova pretpostavka važi za sve aspekte života pri čemu treba imati u vidu dva moguća ograničenja. Prvo ograničenje jeste **oskudnost resursa**, jer ostvarivanje bilo kog cilja zahtijeva postojanje raspoloživih resursa. Ukoliko su dostupni resursi dovoljni za ostvarivanje cilja, akteri se neće dvoumiti u njihovoj upotrebi. Sa druge strane, ukoliko postojeći resursi ne zadovoljavaju potencijal za ostvarivanje postavljenog cilja, akteri su prinuđeni na modifikaciju svog ponašanja, a samim tim i cilja ili na odustajanje od istog. Tu treba uvažiti postojanje **troška propuštene prilike** ili u prostom objašnjenju troška koji nastaje time što se akter odrekao drugog najprivlačnijeg cilja i usredsredio na ostvarivanje prvog najprivlačnijeg cilja (Ricer, 2009:252). Akteri imaju alternativne ciljeve u svom djelovanju pa je jako važno procijeniti što sa stanovništa korisnosti donosi ostvarivanje prvog poželjnog cilja.

---

<sup>20</sup> Max Weber pravi razliku između djelanja i ponašanja u svojoj teoriji društvenog djelanja. Za razliku od djelanja koje je posljedica svjesne namjere, ponašanje nastaje bez prethodnog razmišljanja. Budući da Webera ponašanje nije interesovala, on je svoju pažnju usmjerio na djelanje koje podrazumijeva da se između *stimulusa* i *reakcije* odvija misaoni proces (Ricer, 2009:71-73).

Ukoliko idemo logikom korisnosti, akteri teže da uvećaju svoju korist, pa će to podrazumijevati procjenu šansi za postizanje primaranog i sekundarnog najpoželjnijeg cilja (Ricer, 2009:252). Drugo ograničenje tiče se uticaja institucionalnih mehanizama kroz sistem društvenih normi čiji je zadatak da kontrolišu, kanališu, limitiraju akterove želje, težnje, ponašanja, itd. Osnovni zadatak norme jeste da osujeti određenja ponašanja za koja postoji procjena da mogu štetiti opšte prihvaćenim društvenim vrijednostima. Kroz proces socijalizacije akteri se usmjeravaju na društveno poželjna ponašanja i poštovanje propisanih standarda. Ipak, praktična korisnost kao krajnji cilj akterovog djelovanja često izaziva potrebu da se neka od predviđenih pravila prekrše čime se zanemaruju sadržaji nametnuti socijalizacijom i provocira određena društvena reakcija. Upravo iz toga razloga, postoje pozitivne i negativne sankcije, preko koji se određena ponašanja podstiču, a neka druga kažnjavaju. U spletu dozvoljenih i nedozvoljenih ponašanja, volja aktera da ostvaruje ciljeve prema svojim preferencijama može biti itekako ograničena, jer racionalni izbor ne mora uvijek biti u korelaciji sa onim što je društveno prihvatljivo. Ovako postavljena teorija racionalnog izbora može biti itekako upotrebljiva za javnu politiku. Prema riječima James Coleman-a: "Jedan od kriterijuma za upotrebljivost društvene teorije jeste i njen potencijal da bude od koristi javnoj politici, politici koju vodi vlada". U tom smislu fokus teorije racionalnog izbora jeste kako ponašanje pojedinaca može uticati na stvaranja javnih politika. Pod ponašanjem pojedinca prema javnim politikama kroz prizmu teorije racionalnog izbora možemo podrazumijevati njegovu sebičnost očitano ličnim motivima u ostvarivanju ciljeva prema sopstvenoj koristi. Hindmoor (2006.) ističe sledeće ključne pretpostavke teorije racionalnog izbora u javnim politikama:

- a) metodološki individualizam, kojim se objašnjavaju posljedice u smislu individualnog izbora;
- b) induktivne metode koje se za predviđanje djelovanje služe modelima;
- c) racionalnost u ponašanju;
- d) sebični interes;
- e) subjektivizam (politički individualizam); (Hindmoor, 2006; prema Hill, 2010:88)

Važno je imati na umu, uprkost ovim pretpostavkama, da se kao što smo prethodno pokazali, pojedinci (akteri) služe prije svega ograničenom racionalnošću. Ljudi nijesu prosti automati i kao što sam Coleman priznaje, i u stvarno svijetu se ne ponašaju uvijek racionalno.

U javnim politikama posmatrano prema teoriji racionalnog izbora, važna su dva segmeta. Prvi, političko tržište na kojem se politički lideri i političke partije nadmeću za podršku i povjerenje birača sa krajnjim ciljem osvajanja vlasti. Osobina birača kojoj akteri političke scene pokušavaju da udovolje jeste određena sebičnost. Uglavnom se manifestuje u insistiranju da država pojača davanja u zapošljavanju, poreskim olakšicama, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i time podstiču da politički akteri svoje djelovanje usmjere na davanje obećavanja koja će biti najbliža očekivanjima potencijalnih birača. Pluralistički zahtjevi često nemaju jasnu perspektivu položaja države i njenih kapaciteta već su isključivo orijentisani na zadovoljavanje sopstevnih interesa. Takav odnos sa jedne strane može naškoditi interesima kapitalističke ekonomije, jer se uvijek postavlja pitanje do koje granice država može da se miješa u dešavanja na tržištu ili da ide u susret pluralističkim zahtjevima. Dok sa druge strane može dovesti do jačanja moći birokratskog aparata, jer sa rastom uloge države, raste i monopol birokrata i državnih dobavljača.

Drugi, kolektivno djelovanje kroz participaciju na tržištu i korišćenje tržišnih mehanizama u kojem kod predstavnika teorije racionalnog izbora dolazi do izražaja neoklasični ekonomski pristup. Naime, pokušava se dokazati da inicijative u vezi sa javnim politikama, koje su tobože pokrenute radi rješavanja nedostataka tržišta, treba uzeti u obzir odgovarajuće nedostatke države (Hill, 2010:90). Ovakav pristup uzrokuje da se teorija racionalnog izbora više bavi time kako bi javne politike trebale biti *stvarane* nego analizom načina na koji se zaista *stvaraju*. (Hill, 2010:91). Takođe, prepuštanje kolektivnog djelovanja mehanizmima tržišta može uzrokovati rizike kao što su: eksternalije, neučinkovitost tržišta i monopol.

Prema tome, teorija racionalnog izbora u svojoj perspektivi javnih politika smatra da treba uporediti dokaze o zakazivanju tržišta sa dokazima o zakazivanju države. U odnosu na rezultat tog poređenja napraviti dva moguća modela. Jedan sa dominantno tržišnim funkcionisanjem prema kom se sve potrebe koje pokrivaju javne politike zadovoljavaju kroz slobodnu konkurencije, sposobnosti i talenat, a za one koji su tržišno nekonkurentni treba obezbijediti usluge države. Alternativa je povećana uloga države u odnosu na one segmente tržišta za koje se pokazalo da najslabije funkcionišu i dovode u pitanje funkcionisanje pojedinaca koji djeluju u skladu sa svojim ciljevima.

### **1.5.2 Korporativistička teorija**

Ekspanzija industrijalizacije i širenje kapitalizma tokom XIX vijeka u jednom momentu su postali ugroženi usljed prijetnji radničke klase i procvata socijalističkih ideja. Pod uticajem učenja Karl Marx-a, ideje socijalističke i socijaldemokratske profilacije postaju ideološki orijentir radnika širom Zapadne Evrope. Takav proces spriječen je kreiranjem „korporativizma“, odnosno institucionalizacijom društveno ekonomske-saradnje između države, nosioca kapitala i radnika. „Korporativizam je teorija u kojoj su temeljne jedinice organizovane u ograničeni broj jedinstvenih, obaveznih, nekonkurentskih, hijerarhijski ustrojenih, i funkcionalno različitih kategorija koje priznaje ili ih dopušta (ako ih već i ne stvara) država i kojima je hotimično dodijeljen predstavnički monopol unutar njihovih kategorija, a u zamjenu za pokoravanje određenom nadzoru nad njihovim odabirom vođa i artikulisanjem zahtjeva i potpora“ (Shmitter, 1974, prema Hill, 2010:51). Ovakav pristup podrazumijeva postojanje dobro organizovanih interesnih grupa prepoznatih i priznatih od strane same države sa mogućnošću monopolističkog pristupa državi i njenim resursima. Sisteme korporativističkih interesnih grupa karakteriše: krovno udruženje, obavezno članstvo, centralizovani način funkcionisanja, sistemsko angažovanje u izgradnji javnih politika, itd.

Uprkost mnogobrojnim kritikama u pogledu zastarelosti i ograničenosti pristupa, korporativističke tendencije u stvaranju javnih politika su još uvijek prisutne u velikom broju zemalja. U teoriji možemo prepoznati jednu pomalo oštru podjelu na dvije vrste korporativizma, državni i socijetalni korporativizam (Hill, 2010:51). Prema Shmmiteru, etiketa državnog korporativizma može se pripisati fašističkoj Italiji ili nacističkoj Njemačkoj (Shmmiter, prema Hill, 2010). Totalitarni režimi<sup>21</sup> tih država po svojoj strukturi predstavljali su pogodno tle za razvoj korporativističkih ideja. Osnovna obilježja (koncentrisana vlast, totalitarna kontrola društva, monopol državne partije, prožetost društva „političkom vlašću“, nepostojanje razlike između građanskog i političkog društva, itd.) omogućavaju razvoj korporativističkih interesnih grupa sa monopolom nad svim aspektivam društvenog i privatnog života. Potpuno drugačija koncepcija, tzv. socijetalni korporativizam razvijala se u društvima Zapadne Evrope i Sjeverne Amerike. Tako je, na primjer, u Sjevernoj Americi potreba da se osigura akumulacija kapitala nametnula je neophodnost da država konkrentnije interveniše i pregovara sa političkim udruženjima, pri čemu dolazi do zamjene pluralističkih ideja sa socijetalnim korporativizmom (Hill, 2010:52). U SAD-u, smatraju Milwordova i Fransisova (1986.), državne agencije u procesu formiranja javnih politika se oslanjanju na grupe za pritisak i podržavaju njihovo djelovanje. U V. Britaniji sindikati i udruženja poslodavaca u 1920-tim uspostavljaju bliske odnose sa državom do te mjere da se inkorporiraju u sistem države i postaju „upravljačke institucije“ (Middlemas, 1979). Najizraženiji primjer socijetalnog korporativizma postoji u SR Njemačkoj, a najvidljiviji je na primjeru njemačkog modela socijalne politike. Korporativizam se ogleda u činjenici da se socijalna davanja opredjeljuju prema socijalnom položaju određenih grupa osiguranika, pa je vertikalna redistribucija dohotka manja nego u nekim drugim modelima socijalne politike. Takođe, značajnu ulogu u ovako postavljenom

---

<sup>21</sup> Pridjev "totalitaran", po svoj prilici, prvi je koristio **Đovani Amendola** u dnevniku *Il Mondo* 12.05.1923. kao oznaku fašističke zloupotrebe izbornog postupka u parlamentu - on je, naime, nelegalni pritisak fašista u parlamentu nazvao *sistema totalitario*. Izraz će kasnije ući u širu upotrebu s ciljem da se označe ideje na osnovu kojih italijanski fašisti negiraju liberalnodemokarstku državu (Pavićević, Janković, 2010:41- 42)

korporativističkom modelu socijalne politike imaju neprofitne socijalne organizacije (Puljiz, 2005:441).

Na osnovu ovih navedih primjera socijetalnog korporativizma možemo konstatovati da je korporativizam po svojoj suštini specifičan i parcijalan politički fenomen<sup>22</sup>. Osnovni zaključak je da korporativističko stanovište naglašava da u procesu stvaranja javnih politika treba obratiti pažnju na djelovanje interesnih grupa i grupa za pritisak izvan države i kako one uspostavljaju odnose sa državnim strukturama. Organizacija društva sa dominacijom različitih grupa koje se bore za ostvarivanje interesa (sindikati, udruženja poslodavaca, socijalne organizacije, itd.) jeste posljedica političkih izbora pa se i korporativističke tendencije pojavljuju i nestaju u zavisnosti od društvenih kretanja. Često se korporativizam posmatra kao deskriptivna etiketa neke konkretne društvene organizacije, a ne kao društvena teorija sa naučnim doprinosom. Korporativizam preispituje mogućnosti agregacije interesa i obim potencijalne uloge države u spajanju radnika i kapitala na način koji bi mogao ograničiti moć kapitala (Hill, 2010:54). Postindustrijska društva savremenog svijeta imaju znatno složenije socijalne mreže i odnose, a samim tim artikulacije i agregacije interesa ne izgledaju uvijek onako kako to korporativistička teorija vidi, usljed čega su posljednjih godina aktuelizovane zamjerke na ovakav pristup stvaranju javnih politika.

### **1.5.3 Institucionalna teorija**

Institucionalne teorije potiču iz vremena konstituisanja političke nauke, jer je preovladavalo mišljenje da institucije poput parlamenta i sudova čine središte javnog odlučivanja pa ih stoga i treba proučavati. Analizirajući tradiciju institucionalnih teorija u političkoj nauci, možemo napraviti razliku između “starog” i “novog” institucionalizma. U periodu klasičnog institucionalizma razmatranje o institucijama je

---

<sup>22</sup> Panitch (1986.) smatra da je korporativizam politička struktura unutar razvijenog kapitalizma koja “integriše interesne organizovane grupe društveno-ekonomskih proizvođača putem sistema predstavljanja i kooperativne uzajamne interakcije na nivou vođstva, te mobilizacijom i društvenom kontrolom na nivou masa” (Hill, 2010:53).



imalo središnu ulogu, ali je često bilo svođeno na deskripciju ustavnih i drugih pravno regulisanih nadležnosti političkih institucija. Novi institucionalizam je imao dva neposredna efekta po stanje u političkim naukama. Prvi, se ogleda u povratku bavljenja političkim institucijama. Drugi, u ponovnoj zainteresovanosti za pitanja države. U vezi sa ovim drugim, može se reći da se pojavio novi trend u političkim naukama koji se obično označava kao „stejtizam“ (Pavlović, 2010:14-15).

Institucionalna teorija važna je kako za sociologiju tako i za politikologiju jer postavlja pitanja o strukturalnoj određenosti ljudskog djelovanja. Možemo tvrditi i da je savremena institucionalna teorija o javnim politikama velikim dijelom pozajmila saznanja iz sociologije organizacije. Naime, sociološki pristup razlikuje postojanje institucija i organizacija. Pod organizacijom možemo podrazumijevati jedan sistem koordiniranih aktivnosti za ili protiv određenog cilja. Institucije su više produkt konkretnih društvenih potreba ili kako Selznick (1957.) navodi: "odgovarajući i prilagodljivi organizam". Organizacije kao što su političke stranke, vojska, sindikati radnika, udruženja poslodavaca, itd. nastoje da mobilišu sve svoje resursa i objedine ih u ostvarivanju određenih organizacionih interesa. U tom procesu mobilizacije ljudi se posmatraju isključivo kao sredstva, odnosno mehanizmi čije je postojanje u svrsi postizanja cilja zacrtanog od strane organizacija. Pri čemu, ne smijemo zaboraviti dvije ključne stvari za funkcionisanje svake organizacije. Prva, da je i sama organizacija smještena u određeni institucionalni kalup i podložna je pritiscima iz okruženja pa im se mora prilagođavati do određene mjere. Druga, ljudi ne pristaju uvijek da budu isključivo sredstva za ostvarivanje interesa, već se i sami unutar organizacije udružuju i imaju potrebu za kreiranjem svojih partikularnih interesa. Institucije u savremenom društvu, osim što ih karakteriše potreba naglašavanja stabilnosti u društvu, jesu važni akteri političkog života. March i Olsen (1984.) smatraju da: "politička demokratija ne zavisi samo od ekonomskih i društvenih uslova, već i od oblika političkih institucija. Birokratska agencija, parlamentarni odbor, sud služe kao arene za suprostavljanje društvenih snaga, no ujedno su skup standardnih operativnih postupaka i struktura kojima se definišu i brane interesi. Oni su politički akteri sami po sebi".

Institucije učestvuju u strukturiraju politika, pa institucionalni pristup u proučavanju javnih politika zastupa stav da na stvaranje javnih politika treba gledati u organizacionom kontekstu. Postoje određena pravila, vrijednosti, odnosi moći i standardni operativni postupci na kojima treba insistirati jer se samo tako može precizno odrediti ponašanje aktera u stvaranju javnih politika (Hill, 2010:70-71). Takođe, važna je i istorijska analiza nastanka određenih institucija, kao i identifikovanje ograničenja u njihovom djelovanju kako bi i same institucije bile podložne promjeni, ukoliko je to neophodno zbog ostvarivanja nekog krucijalnog cilja kao što je temeljna reforma društvenog sistema. U fokusu institucionalnog pristupa jeste odnos između strukture i djelovanja. Neminovno je da institucionalna ograničenja utiču na djelovanje ali proučavanje tih ograničenja nije dovoljno za kvalitetnu institucionalnu analizu stvaranja javnih politika. Skocpol (1994.) navodi da "političko djelovanje nije samo igra koja se vodi prema pravilima, ono je često nastojanje da se ta pravila dogovore na nov način". Naravno, moguće je preispitivati, reinterpreirati ili stvarati nova pravila. Primjer ustava SAD koji je više puta mijenjan i dopunjavan najbolje odslikava kako promjena ustavnih normi može imati velikog značaja za stvaranje javnih politika. Te promjene i reinterpretacije su omogućile da se 1930-tih proširi prostor za jačanje savezne vlasti, 1960-tih su otvorena vrata pokretu za građanska prava (Hill, 2010:71). Takođe, osim promjene i reinterpreacije pravila, u procesu stvaranja javnih politika neophodno je kreirati i nova ograničenja, jer kako navodi Rothstein: "... ljudi stvaraju one institucionalne uslove u kojima će ostvarivati buduće ponašanje njih samih, ali i drugih" Rothstein (1992). Jasno je da institucionalni pristup stvaranju javnih politika jako insistira na tumačenju pravila, propisa, ugovora, ali istovremeno ne daju prognostičku dimenziju ishoda javnih politika. Pa tako Surell tvrdi da: "institucionalna teorija uključuje normativne i kognitivne okvire koji izgrađju *mentalne karte* i određuju *praksu i ponašanje*" (Hill, 2010).

Ograničenje institucionalne teorije (kao i kod većine teorija koje akcenat u svojim razmatranjima stavljaju na strukturu) nalazi se prije svega u njenoj statičnosti i

mogućnosti da analizira ograničenja, ali istovremeno u nemogućnosti da predvidi kada će se neka konkretna ograničenja desiti. Prilagođavanje institucionalnog pristupa zavisi od konkretnog tipa promjene usljed kojeg je neophodna rekonstrukcija, reinterpretacija ili radikalna izmjena pravila i ograničenja. Pa tako Streeck i Thelen (2005.) prave razliku između *inkrementalne* i *nagle* promjene i predlažu alternativne posljedice promjene, uključujući ponovno uspostavljanje kontinuiteta, ali i inkrementalnu promjenu kao postupni proces (Hill, 2010:75). Prema pomenutim autorima, načini na koje može doći do inkrementalne promjene su:

- a) premiještanje: "polagani rast značenja podređenih institucija u poređenju sa dominantnim institucijama";
- b) niveliranje: "novi elementi koji su pripojeni postojećim institucijama mijenjanju njihov status i strukturu";
- c) zapuštanje: "zanemarivanje institucionalnog održavanja rezultira greškama institucionalne prakse na terenu";
- d) prenamjena: "korišćenje starih institucija u nove svrhe", i
- e) iscrpljivanje: "potpuni slom... institucije tokom vremena" (Hill, 2010:76)

Uprkost navedenim mogućnostima prilagođavanja promjeni, ipak moramo konstatovati da se institucionalni pristup uprkost nizu pozitivnih karakteristika i dalje se kreće u okvirima objašnjavanja javnih politika kroz prednosti prethodnog iskustva u funkcionisanju institucija.

#### **1.5.4 Pluralistička teorija**

Polazište pluralizma jeste moderno društvo isprepletano različitim interesima u kojem se moć naroda ostvaruje kroz djelatnost interesnih grupa, političkih stranaka i grupa za pritisak. Raznolikost interesa u društvu, iz perspektive pluralista, jeste potrebna i pozitivna dimenzija društvenog života (Schwarzmantel, prema Hill, 2010:28). Shumpeter (1947.) definiše demokratiju kao "insitucionalno uređenje za dolaženje do političkih odluka u kojem pojedinci stiču moć odlučivanja nadmetanjem za glasanje

ljudi". Ipak, proces vladanja više ne uključuje samo one političke entitete koji participiraju u izbornom procesu. Sve više je aktuelna djelatnost grupa i organizacija i njihova promocija javnih interesa, pa i njihov uticaj na opredeljnje potencijalnih birača. Upravo takve grupe za pritisak čija je moć rasla vremenom kroz kooegzistenciju sa formalnim institucijama vlasti mogu imati veliki uticaj na stvaranje javnih politika. Na primjer, uporedo sa razvojem funkcija socijalne države, jačala je uloga sindikata radnika i udruženja poslodavaca pa su nosioci u vlasti sve češće primorani da vode pregovore i vrše ustupke pomenutim grupama za pritisak. Utemeljivačem pluralističko pristupa smatra se francuski pisac Aleksis de Tocquville zastupnik teze da demokratski politički sistem zahtijeva da pojedinci i grupe moraju imati niz specifičnih interesa. Nijedan partikularni interes neke društvene grupe ne može biti dominantan, jer bi interesi manjine bili zanemareni, a samim tim i osporena demokratija kao poredak.

Pluralizam je teorija čiji je cilj objasniti prirodu i distribuciju moći u demokratskim društvima i ima niz sličnosti sa funkcionalističkom teorijom u sociološkom sistemu Talcota Parsonsa (Haralambos i Holborn, 2001:593).<sup>23</sup> Ipak, ne možemo u potpunosti konstatovati da je riječ o kompletnoj saglasnosti, jer postoji nekoliko važnih aspektata u pluralističkoj teoriji koji su u suprotnosti sa funkcionalističkom teorijom, a od značaja za pluralističko gledište o stvaranju javnih politika. Moć iz pluralističke perspektive kreće se prema pravilima koncepta "konstantnog zbira" Maksa Vebera, nasuprot Parsonsovom stanovištu poznatom pod nazivom koncept moći "varijabilnog zbira".<sup>24</sup> Takođe, prema pluralistima ne postoji apsolutno "vrijednosni konsenzus" kao opšte poznata funkcionalistička paradigma, već

---

<sup>23</sup> Ova tvrdnja se može potkrijepiti sa nekoliko argumenata koje navode Haralambos i Holborn. Prvo, pluralisti prihvataju tezu da u društvima zapadne demokratije vlast i država djeluju u interesu društva i skladu sa željama svoji članova. Drugo, političke stranke se smatraju najvažnijim segmentima vlasti i najučinkovitijim mehanizmima da građani zaista dobiju moć i upravljaju državom. Upotrebu moći od strane države smatraju legitimnom s obzirom da polaze od pretpostavke da se ta moć temelji na prihvatanju i saradnji stanovništva (Haralambos, Holborn, 2001:593).

<sup>24</sup> Weber definiše moć kao "izgled jednog čovjeka, ili određenog broja ljudi, da sprovedu svoju volju u okvirima zajedničkog djelovanja, čak i uprkost otporu ostalih koji u tom djelovanju učestvuju". Ovaj pristup je u sociološkog teorije poznat pod nazivom koncept moći *konstantnog zbira*. Za razliku od Webera, Parsonsovo shvatanje moći proizilazi iz njegove opšte teorije društva prema kojoj se moć koristi za postizanje kolektivnih ciljeva. Kao posledica toga, profitiraće obje strane odnosa moći. Ovaj pristup je pod nazivom koncept "varijabilnog zbira" i pretpostavlja da upotreba moći uzrokuje dobitak svih i stvaranje saradnje i reciprociteta u svrhu dobrobiti društva (Haralambos i Holborn, 2001:592).

se postindustrijska društva diferenciraju i fragmentiraju u nizove društvenih grupa i posebnih interesa. Država u pluralističkoj teoriji ima uloga neutralnog posrednika između različitih grupa čiji je zadatak da osigura da svaka od tih grupa ima određeni uticaj na politiku vlasti, ali nijedna nema dominantan i apsolutan primat na kreiranje i sprovođenje politika (Haralambos, Holborn, 2002:594). Tako je, na primjer, u politikologiji, pluralistička škola je opisivala i opisuje načine na koje političke stranke zaista djeluju, kao i ulogu interesnih grupa i grupa za pritisak u modernoj demokratiji. Jedan od najuticajnijih predstavnika pluralističke teorije jeste Robert Dahl koji smatra da je u mnogim zapadnim društvima moć široko raspoređena među različitim grupama (Haralambos, Holborn, 2002:596). U svojoj čuvenoj studiji moći, objavljenoj u knjizi "*Ko vlada?*"<sup>25</sup> Dahl dolazi do zaključka da nijedna od grupa nije bez uticaja na donošenje odluka, a takođe nijedna nije dominantna. Uobičajeno shvatanje izvora moći u društvenoj nauci je da moć počiva na svojstvima ili stvarima kao što su lične vještine, stručnost, novac ili kontrola stvaranja novca, prestiž ili dostupnost istog, ili kapaciteta da se mobilise mnogo ljudi (Frances-Fox Piven i drugi, 2005:8-9). Ključni izvori moći<sup>26</sup> savremenog društva (novac, informacija, stručnost, itd.) su raspoređeni nekumulativno tako da nijedan izvor moći pojedinačno ne može biti dominantan. Stoga, fragmentiranost i raspršenost moći omogućavaju da se čak i oni najslabiji čuju u određenim fazama odlučivanja od javnog značaja.

Prenešeno na nivo političkog odlučivanja o stvaranju javnih politika, moć podrazumijeva odnos između političkih aktera, prema pluralističkoj teoriji. Ti akteri mogu biti pojedinci, grupe i drugi kolektivi, a da bismo proučavali moć moramo znati gdje postoje razlike u preferencijama političkih aktera (Hill, 2010:30). Prefencije se

---

<sup>25</sup> Dahl je analizirao moć u gradu New Havenu, a studiju o tome objavio u sklopu svoje knjige "Who Governs" (1961). Pitajući se ko vlada u New Havenu, Dahl je proučio niz konkretnih pitanja, uključujući i ono je li njednoast izvora moći kumulativna ili nekumulativna, koliko su važne odluke koje se donose, te da li je model vođstva oligarhijski ili pluralistički. Zaključio je da je u razdoblju od 1780-tih do 1950-tih grad prešao iz oligarhije u pluralizam. Nijedna osoba ili grupa nije bila dominantna (Hill, 2010:29)

<sup>26</sup> Randall Collins (1975:60-1) je sumirao ove argumente na sledeći način: "Traženje materijalnih stvari koje utiču na interakcije: fizička mjesta, načini komunikacije, zalihe oružja, uređaji za uređivanje nečijeg utiska u javnosti, oruđa i roba. Procjena relativnih sredstava dostupnih svakoj individui: njihov potencijal za fizičkom prinudom, njihov pristup drugim osobama sa kojima stupaju u pregovore, njihova seksualna privlačnost, njihove zalihe kulturoloških naprava za prizivanje emocionalne solidarnosti, kao i fizički dogovori koje smo pomenuli..." (Frances-Fox Piven i drugi, 2005:8-9).

odnose na njihove ambicije u kom pravcu stvaranje javnih politika treba da ide. Oni akteri čije preferencije i ambicije pobjeđuju u sukobima oko ključnih političkih pitanja jesu oni koji primjenjuju moć i utiču na javne politike. Prema tome, pluralistička teorija ima dvije važne komponente. Prva, postoji jedna politička pozornica dostupna svima jer je moć fragmentirana i nemaju je svi dovoljno. Druga, one elite koje montiraju političku pozornicu čine to kao članovi ili predstavnici većih grupa (Hill, 2010:35). Prema tome, pluralističke tvrdnje moraju biti smještene u određeno vrijeme i konkretni prostor, jer je sasvim moguće da mogu biti primjenljive samo na ona mjesta u kojima su izučavane. Ono što Dahl i njegovi sljedbenici zanemaruju jeste da se velik dio moći primjenjuje skriveno i putem rafiniranih kulturnih procesa koji utiču na to kako ljudi određuju svoje aktivnosti i interese (Haralambos i Holborn, 2002:597).

### **1.5.5 Sistemske teorije**

Sistemska teorija u sociologiji se temelji na ortodoksnom strukturalno-funkcionalističkom konceptu analize društvenih struktura i njihovog funkcionalnog značaja. U javnim politikama sistemska teorija pokušava objasniti način reakcije i odgovora političkog sistema na zahtjeve koji dolaze iz okruženja u vidu javnog mnjenja ili pritisaka interesnih grupa (Đorđević, 2009:46). Socijalni, ekonomski i politički kontekst u kojem se donose odluke od javnog značaja predstavlja predmet interesovanja ove teorije. David Easton, jedan od glavnih zagovornika sistemskog pristupa, smatra da se stvaranje (javnih) politika mora analizirati kao sistem većeg broja procesa koji moraju biti u ravnoteži da bi aktivnost preživjela (Hill, 2010:133). Služeći se analogijom sa biološkim organizmima, ovaj autor ističe da su "politički sistemi poput bioloških ogranizama i postoje u okruženju u kojem se nalaze i drugi sistemi, uključujući i društvene i ekonomske". Dakle, politički sistem odgovara na zahtjeve, tražnju i podršku u procesima kreiranja javnih politika i proizvodi efekte (odluke, zakone, politike) koje vremenom kreiraju promjene (Đorđević, 2009:47). Zahtjevi

podrazumijevaju djelovanje pojedinaca i grupa koje od vlasti traže alokaciju vrijednosti. Podrška obuhvata djelovanja kao što su glasanje, poštovanje zakona i plaćanje poreza. Ovaj pristup naglašava analizu procesa nasuproto institucijama i koristan je zbog rastavljanja procesa stvaranja javnih politika na više različitih faza. Takođe, i stvara uslove za konceptualizaciju složenih političkih fenomena (Hill, 2010:135). Pa tako Jenkins u okviru ovog pristupa razliku sljedeće faze: inicijativa, informisanje, razmatranje, odlučivanje, implementacija, evaluacija i završetak (Hill, 2010:136). Dok Hogwood i Gunn (1984.) nude nešto složeniju varijantu evolucije faza stvaranja javnih politika:

- a) odlučivanje o odlučivanju;
- b) odlučivanje o načinu odlučivanja;
- c) definisanje problema;
- d) predviđanje;
- e) postavljanje ciljeva i prioriteta;
- f) analiza opcija;
- g) implementacija, praćenje i nadzor politika;
- h) evaluacija i ocjenjivanje, i
- i) održavanje, sukcesija i završetak. (Hill, 2010:136)

Sistemski pristup zastupa mišljenje da su procesi stvaranja javnih politika evolutivnog karaktera pri čemu je svaka faza progresivnija od prethodne. Realna polazišta u tom procesu mogu biti u nekoj davnoj prošlosti, a konkretna manifestacija ide sljedećim tokom: političari donose odluke, viši državni službenici pokušavaju da ih pretvore u zakone, a niži državni službenici ih sprovode. Neizostavno je i postojanje predviđajuće funkcije jer se neke javne politike mogu jasno profilisati na samom početku stvaranja, dok se druge mogu manifestovati tokom implementacije (Hill, 2010:136-137).

## DRUGI DIO: Pojam, koncepti, pristupi i mjerila siromaštva

Enciklopedija Britanika definiše pojam siromaštva kao: „Stanje ljudi kojima nedostaju sredstva za zadovoljenje osnovnih životnih potreba.“ Drugim riječima, ovdje se pokušava istaći direktna veza između siromaštva i ljudskih potreba. Međutim ljudske potrebe su raznovrsne, i moguće je podijeliti primarne i sekundarne<sup>27</sup>, pa se logično nameće i nekoliko pitanja: Da li siromaštvo samo vezivati za goli biološki opstanak? Kako i u odnosu na šta procjenjivati nivo potreba ljudi? Postoje li samo pozitivne ili čovjek ponekad manifestuje i svoje negativne potrebe koje takođe mogu biti posljedica siromaštva ili nekog drugog psihofizičkog stanja u kojem se nalazi?

Hollstein i Meinhold (1980.) definišu siromaštvo kao "individualno ili kolektivno stanje u toku koga se pogođenima onemogućava da zadovoljavajuće stanuju, hrane se, zarađuju, snabjevaju se i štite" (Hollstein, Meinhold, prema Lakićević, 2008:39). Američki autor Harrington u svom poznatom djelu "Druga Amerika" (1959)<sup>28</sup> smatra da siromaštvo moramo objašnjavati polazeći od "minimalnog nivoa zdravlja, stambenih uslova, ishrane, obrazovanja, koje današnji stupanj naučnih znanja određuje neophodnim za život kakvim se danas živi u SAD".

Prema definiciji OUN: "Siromašnima se smatraju ljudi koji su lišeni načina života, konfora i dostojanstva, koji se smatraju normalnima u društvu u kojem žive. Siromaštvo se mjeri stalno promjenljivim normama određenog društva i njegovih užih sredina, odnosno oni koji žive daleko od srednjih normi, smatraju se siromašnima"

<sup>27</sup> Pod primarnim ljudskim potrebama podrazumijevamo potrebe za: vazduhom, hranom, vodom, odjećom itd. Sekundarne ljudske potrebu su: stvaranje, pripadanje, identitet, ukorenjenost, ljubav, itd.

<sup>28</sup> Nakon II svjetskog rata istraživanje siromaštva je zanemareno kao tema, jer se vjerovalo da ekonomski razvoj bezuslovno utiče na eliminisanje siromaštva. U svojoj knjizi "Druga Amerike" objavljenoj 1958. godine, Michale Harrington skreće pažnju šire američke javnosti na esklaciju problema siromaštva u dijelu populacije SAD. Danas se popularno kaže da je Harrington svojim pisanjem zapravo zaslužan za "otkrivanje" siromaštva i od tada se osim priče o uslovima neophodim za golo preživljavanje, počinje insistirati na širim kriterijumima neophodnim za definisanje siromaštva u odnosu na mogućnosti društva i kvalitet postojećeg društvenog standarda (Lakićević, 2008:39).



(Gavrilović, 2005:249). U Evropskoj uniji, najčešće se koristi sljedeća definicija siromaštva: "Siromaštvo označava pojedince, porodice i društvene grupe kojima su sredstva toliko limitirana da ih isključuju iz minimalno prihvatljivog načina života u državi članici u kojoj oni žive" (Gavrilović, 2005:249, prema Poverty in Figures, 1990).

Ozbiljnije bavljenje temom siromaštva kreće od sredine XIX vijeka, sa određenim intervalima "praznog hoda" ili zastoja u istraživanjima. U ranijim vremenima dok još nije postojala organizovana djelatnost države u socijalnom polju, nosilac brige o siromašnima bila je crkva. Hrišćanska doktrina u najranijim periodima svog nastanka tretirala je siromaštvo kao "vrlinu", i prije svega duhovnu vrijednost, jer je hrišćanstvo i nastalo kao oblik vjerovanja siromašnih.<sup>29</sup> Ono što se čini vrijednim za istaknuti jeste da hrišćanska doktrina razlikuje prisilno materijalno siromaštvo ljudi i siromaštvo kao svjestan izbor (posebno ukoliko mu se priklone do tada bogati ljudi). Siromaštvo samo po sebi nije vrlina nego je vrlina opredjeljnje za njega kako bi se služilo Bogu i pokazivao primjer drugima (Puljiz, 2005:43).<sup>30</sup> Prvi oblici državnog miješanja u sferu regulisanja statusa siromašnih lica, kroz formalno definisanje njihovih prava i obaveza zabilježeni su u Velikoj Britaniji. Britanski kralj Henrich VIII naređuje popis siromašnih 1531. godine, sa željom da utvrdi broj siromašnih po osnovu dvije kategorije, radno sposobnih i radno nesposobnih koji dobijaju dozvolu za prošenje, dok se radno sposobni surovo kažnjavaju ukoliko budu zatečeni u toj djelatnosti. Kraljica Elizabeta I, sedamdeset godina kasnije, donosi poznati Poor Law (1601.) kao svojevrsnu preteču današnjih zakona o socijalnim pravima i strategija za borbu protiv siromaštva. Poor Law je regulisao položaj za tri klase siromašnih (sposobnih, nesposobnih i djece) predviđanjem posebnih mjera za svaku kategoriju. Lokalne vlasti bile su zadužene za

---

<sup>29</sup> Sam Isus Hrist živio je siromašno, dajući tako primjer svojim učenicima i sljedbenicima. Za Isusa Hrista bogatstvo predstavlja opasnost za čovjeka, jer bogat je čovjek okrenut blagodetima ovog svijeta i u opasnosti je da predvidi Božji poziv (Puljiz, 2005:42).

<sup>30</sup> Osim pomenutog razlikovanja materijalno siromašnih i siromašnih po izboru, hrišćanska doktrina prepoznaje i postojanje dostojnih i nedostojnih siromaha. Dostojni siromasi su oni koji su nesposobni za rad, a pokazuju vrline poniznosti. Nedostojni siromasi su oni koji mogu raditi, a odali su se skitnji i projačenju jednostavno zbog toga što su lijeni i pokvareni (Puljiz, 2005:47).

sprovedenje zakona po kome su djeca i stari dobijali novčanu pomoć, a sposobni su bili angažovani u radnim procesima pod kontrolom lokalnih vlasti (Puljiz, 2005:58).<sup>31</sup>

Očigledno je da ne postoji opšta saglasnost oko pristupa ovom socijalnom problemu. Iz navedenih objašnjenja siromaštva lako zaključujemo da se početni kontrast odnosi na konceptualno određenje siromaštva. Da li ga tretirati iz perspektive koncepta apsolutnog siromaštva ili mu ipak pristupiti kroz primjenu drugačijeg pristupa u literaturi poznatog pod nazivom relativno siromaštvo?

Određenje siromaštva u pojmovnom smislu dodatno otežava i činjenica da se u svakodnevnoj komunikaciji koristi niz termina kao sinonima za siromaštvo (bijeda, socijalna ugroženost, nemaština, itd.). Šira literatura nudi i jedan slikoviti opis siromašnih ljudi, tj. termin "socijalno slabi". U pitanju je etička i pravna perspektiva siromašnih pojedinaca. Naime, "socijalno slabi" su svi oni koji su "...usljed slabog ekonomskog položaja, ugroženi u svom opstanku ili svom razvoju...od onih što raspolažu jačim ekonomskim sredstvima i kapitalom..."(Jovanović, prema Lakićević, 2008:40).

Siromaštvo kao društvenu pojavu karakterišu i neke osobine usljed kojih zaista možemo reći da je u pitanju fenomen sa dalekosežnim negativnim posledicama po individualne egzistencije ljudi sa tendencijom ugrožavanja socio-ekonomske perspektive zajednice. To su:

- a) Relativna trajnost, stabilnost i prepoznatljivost;
- b) Održavanje, obnavljanje i pokazivanje relativno čvrste strukture;
- c) tendencija širenja iz jednog područja u drugo i prenošenje sa generacije na generaciju;
- d) Masovnost – pogađa veliki broj ljudi datog društva, i
- e) Nepovoljno dejstvo na ukupnu životnu situaciju i na šanse u životu, odnosno kvalitet života siromašnih. (Lakićević, 1973:2-3)

---

<sup>31</sup> Ovim zakonom se afirmisala istovremeno obaveza pomoći siromašnima i obaveza na rad sposobnih siromaha, pri čemu se poštovala načela teritorizacije i domicila prema kojima lokalne zajednice nisu smjele svoje siromašne prepuštati drugim lokalnim zajednicama (Puljiz, 2005:58).

Pojmu siromaštva različito prilaze autori u zavisnosti od njihovog terminološkog i epistemološkog uporišta. Tako će autori sociološke profilacije posmatrati siromaštvo kroz prizmu društvene strukture, uloga, položaja i statusa siromašnih, distribucije moći, raspodjele materijalnih dobara, mogućnosti građanske participacije, itd. Ekonomisti će u svom fokusu najčešće uočavati vezu između siromaštva i nezaposlenosti, bruto društveni proizvod, odnos između bogatih i siromašnih, itd. Autori iz oblasti socijalne politike biće najviše zainteresovani za modele pomoći onima koji se nalaze u stanju socijalne potrebe i tražiće alternativne puteve u kreiranju pravaca pružanja pomoći. Ipak, bez obzira na pripadnost naučnoj disciplini, istraživači siromaštva će u startu morati odabrati jedan od dva postojeća koncepta, apsolutno ili relativno siromaštvo.

## 2.1 Apsolutno i relativno siromaštvo

Povezivanje siromaštva sa egzistencijalnim potrebama ljudi bazira se na tzv. *ideji preživljavanja* – skupu osnovnih uslova koje treba ispuniti da bi se održala fizički zdrava egzistencija čovjeka. U sociološkoj literaturi ovaj pristup je poznat pod nazivom koncept **apsolutnog siromaštva**. Osnovna karakteristika ovog koncepta je *univerzalnost* iz prostog razloga što se polazi od činjenice da su standardi za zadovoljenje primarnih ljudskih potreba manje-više isti za sve ljude bez obzira na to gdje žive. Prema tome, za bilo kojeg pojedinca koji živi bilo gdje u svijetu može se reći da živi u siromaštvu ukoliko mu nisu ispunjeni minimalni uslovi neophodni za biološki opstanak (Giddens, 2006:317). Uglavnom se spomenute potrebe odnose samo na biološki opstanak, pa se ovaj koncept siromaštva još i naziva i “siromaštvo na rubu opstanka”, dok ga neki (Spicker, 1993) nazivaju *paradigmatško siromaštvo* (Šućur, 2001:86), kao što je napomenuto u uvodnom dijelu ovog rada. Drenowski i Scott uvode ideju *temeljnih kulturnih potreba* u koje ubrajaju: obrazovanje, sigurnost, dokolicu i razonodu (Haralambos, Holborn, 2002:292). U odnosu na stepen apsolutnog siromaštva određuje

se i tzv. linija, odnosno granica siromaštva<sup>32</sup>. Pojedinci koje se nalaze ispod granice koju u tom smislu određuje država, tretiraju se kao apsolutno siromašni. Prema tome, zagovornici ovog koncepta smatraju da fenomen siromaštva uzrokuje materijalnu deprivaciju, te da u tom pravcu treba usmjeriti mjere redukcije i eliminisanja siromaštva.

Međutim, koncept apsolutnog siromaštva nije dovoljan za objašnjenje cjelokupnog fenomena siromaštva, jer se postavlja pitanje univerzalnosti ljudskih potreba i njihovog mjerenja. Činjenica je da ljudske potrebe variraju ne samo od društva do društva, već i od pojedinca do pojedinca, shodno tome bilo koja vrsta univerzalnosti u procjeni zajedničkih ljudskih potreba može biti pogrešna. Sociolozi, pobornici koncepta relativnog siromaštva, smatraju da je moguće za svaku državu ustanoviti minimalne standarde relativnog siromaštva. Stoga, za siromašne u nekom društvu može se definisati granica ispod koje nemaju prihvatljiv životni standard, jer su njihovi prihodi i socijalne karakteristike daleko ispod standarda prosječnog građanina. Osnovi princip ovog koncepta je određivanje siromaštva u odnosu na preovladavajući društveni standard u određenom društvu. Polazi se od pretpostavke da su životni standardi u savremenom svijetu različiti i da ono što predstavlja luksuz u jednoj državi u drugoj može da bude nešto što je dio svakodnevnog života gotovo svih ljudi. Ovaj koncept siromaštva se ne odnosi samo na primarne potrebe čovjeka, već i na njegovu socijalnu interakciju i aktivnosti u socijalnom okruženju (Milosavljević, 2003:60).

Dakle, za razliku od svojih teorijskih oponenta, pristalice ovog koncepta siromaštva ne vide samo materijalnu deprivaciju, već ga posmatraju kroz prizmu višestruke deprivacije. Ukoliko želimo eliminisati siromaštvo, neophodne su temeljne promjene, a ne samo rješavanje materijalnih potreba siromašnih kroz povećanje njihove dohodovne moći (Haralambos, Holborn, 2002:291). U literaturi se mogu naći vrlo različita mišljenja o ovom konceptu i protežu se od stavova da je to najbolji mogući

---

<sup>32</sup> Linija siromaštva ima tri funkcije. Prvo, ona služi kao temelj za procjenu stope siromaštva. Drugo, linija siromaštva je neophodna da bi se pratilo kretanje ili dinamika siromaštva u određenom vremenskom razdoblju. Treće, linija siromaštva je neophodna kako bi se identifikovao sastav siromašnih i rizik siromaštva (Šućur, 2006:239)

način za adekvatno tretiranje ove pojave do potpunog odbacivanja uz kritiku da to što neko ima niži društveni standard od drugih nije dokaz siromaštva. A. Senn smatra da “siromaštvo mora biti posmatrano primarno kao apsolutni fenomen”. U prilog toj tezi i želji da se kritički odredi prema konceptu relativnog siromaštva, Senn poseže za jednim slikovitim primjerom. "Bilo bi apsurdno nekoga", smatra Senn, "nazivati siromašnim zato što može kupiti jedan Cadillac dnevno, dok ostali mogu dva ili tri". Prema Senn-u, pravi pokazatelj životnog standarda nisu ni materijalna dobra, ni njihove osobine, nego ono što on zove “sposobnostima”. U temeljne sposobnosti on ubraja: zadovoljavanje prehrambenih zahtjeva, izbjegavanje onih bolesti koje se mogu izbjeći, odijevanje, sklonište, mogućnosti putovanja, obrazovanje, živjeti bez stida, učestvovati u aktivnostima zajednice, imati samopoštovanje (Šućur, 2001:89).

Suprotno Senn-u, grupa autora (Deleeck, Van den Bosh, De Lathouwer) ističe da je “(S)iromaštvo relativno u vremenu i prostoru. Koje vrste životnih situacija trebaju biti opisane kao siromaštvo, to zavisi od socijalnih i ekonomskih okolnosti i nivoa prosperiteta nekog društva u određenom trenutku. Prema tome, siromaštvo nije moguće opisati na konkretan način, jednom za svagda, u apsolutnom smislu” (Šućur, 2001:89). S obzirom na početne razliku u pristupu siromaštvu, očekivano je postojanje određenog broja teorijskih pristupa koji iz različitih perspektiva odgovaraju na definiciju, uzroke, mjerenje i standarde siromaštva.

## 2.2 Teorijski pristupi siromaštvu

Osim dva izložena koncepta siromaštva, postoji veliki broj različitih teorijskih pristupa tom fenomenu. Bill Jordan (1996.) razlikuje dvije tradicije u ovom pogledu. Prvo, to je anglo-saxonska liberalna tradicija koja se fokusira na kompetitivnu interakciju oskudice kao i prirodu kolektivne akcije usljed koje ista (oskudica) nastaje.

Drugo, to je kontinentalna merkantilistička tradicija koja se zapravo fokusira na iskorišćavanje ljudskih resursa kako bi država bila bogatija i u kojoj se siromašni tretiraju kao “ovčice” koje treba uzgajati u slavu “bogatih” (Silver, Hilary, 1996:4). U želji da što preciznije predstavimo teorijske pristupe siromaštvu i preispitamo koji od navedenih mogu imati značaja za opis siromaštva u Crnoj Gori, pozvaćemo se na eminentne autore čiji je naučno istraživački rad usmjeren na proučavanje fenomena siromaštva i socijalnih nejednakosti u sistemu društvene stratifikacije.

Pa tako na primjer, Harold R. Kerbo (1996.) u svom djelu pod nazivom “*Social Stratification and Inequality: Class Conflict in Historical and Comparative Perspective*”, identifikuje četiri tipa teorija o siromaštvu:

1. Socijal-darvinizam (Malthus, Spencer, Townsend, Matza);
2. Strukturalna teorija siromaštva, a ovaj pristup imanentno teorijski izvodi teoriju o socijalnoj ekskluziji (Lenoir, 1974; Gore, 1995; Silver, 1995; Haan, 1998);
3. Teorija kulture siromaštva (Lewis);
4. Situacionu teoriju siromaštva (Rodman, 1963; Della Fave, 1974).

**Socijalni darvinizam** kao teorijska perspektiva nastala je iz učenja teoretičara Herbeth-a Spensera, prema kojem je bilo kakav vid pomoći siromašnima kontraproduktivan. Njegova biloška perspektiva društva i odnosa prema siromašnima rukovodi se shvatanjem da je: “Sama biologija je u suprotnosti sa pojmom milosrđa”. Stoga, za razvoj i uspješnost društva mora se dozvoliti najsposobnijima i najmarljivijima da dobiju nagradu za trud u duhu parole koja glasi: “opstanak najsposobnijih”. Osim njega, dodatno pojašnjenje je ponudio i Vilfredo Pareto (1848-1923), koji smatra da se siromaštvo i bogatstvo javljaju kao prirodno uslovljena posledica podjele članova društva na elitu i siromašne. Dakle, neki se ljudi rađaju kao siromašni, a drugi kao pripadnici različitih elita (Milosavljević, 2003:67). U grupu teoretičara predstavnika socijal-darvinizma Kerbo ubraja i britanskog autora Petera Townsenda (1914-1995). Osim što je prepoznat kao pobornik ideje relativnog siromaštva, njegov rad je posebno

značajan i u sferi mjerenja siromaštva i selekcije pouzdanih indikatora mjerenja. Thomas Malthus (1766-1834), pripadao grupi mislilaca u periodu početaka procesa industrijalizacije, koji su siromaštvo objašnjavali kao posljedicu prirodnog stanja društva i neodgovornog ponašanja ljudi. U "Eseju u principima stanovništva", objavljenom 1789. godine, Maltus iznosi čuveni "Zakon o stanovništvu" koji počiva na tri teze: 1) da je stanovništvo neizbježno ograničeno životnim sredstvima 2) da se stanovništvo neizbježno razmnožava svuda gdje rastu sredstva ako se samo ne zadrži na kakvim izvanrednim i neizbježnim preprekama 3) da te izvanredne prepreke i sve one, koje, zaustavljajući snagu razmnožavanja vraćaju stanovništvo na nivo životnih sredstava, mogu biti svedena na tri vrste: moralno suzdržavanje, porok i nesreću (Lakićević, 1991:143). U pomenutom djelu, Malthus ističe da postoji raskorak između raspoloživih dobara i rasta stanovništva, što znači da u jednom trenutku kao rezultat tog raskoraka nastaje siromaštvo i bijeda (Milosavljević, 2004:67)<sup>33</sup>. Bilo koja vrsta pomoći siromašnim, po Maltusu, nije moguća, jer se na taj način ide u suprotnost sa zakonima prirode. Moguća je samo pomoć porodice svom članu, a nikako državna pomoć jer bi ona stimulisala nerad i lijenost, a naravno i doprinosila širenju siromaštva i bijede (Kočović, 2004:124). David Matza (1930-) poznat je po formulaciji "the bread of poverty", za koju se teško može naći adekvatan prevod na našim jezicima. Suština je u njegovom shvatanju da siromašne osobe, u nedostatku bilo kakvog materijalnog dohotka ili pristojene društvene pozicije, potražuju minimum egzistencije. Stoga je siromašna osoba nezavisna od bilo čega osim od same sebe i osnovnog minimuma za preživljavanje (Matza, 1965).

---

<sup>33</sup> "Sva djeca koja se rode iznad broja potrebnog za održavanje broja stanovnika na željenom nivou, neizbježno bi morala nestati, osim ako se za njih ne napravi mjesta smrću odraslih osoba... To mora biti aktivna politika vlasti... Trebamo podstaknuti djelovanje prirode u stvaranju tog mortaliteta umjesto da ga glupo i uzaludno spriječavamo. Ukoliko se bojimo prečestih posjeta strašnog oblika gladi, trebamo pobunama podstaknuti druge oblike prisilnog i prirodnog uništenja. Umjesto preporučivanja čistoće siromašnima podstaknuti suprotne navike. U našim gradovima trebamo praviti uže ulice, nagomilavati više ljudi u kuće i izazivati povratak kuge. Na selu trebamo graditi naselja blizu stajaćih voda i posebno podspješivati u svim močvarnim i nezdravim uslovima. Ali iznad svega trebamo strogo osuđivati specifične lijekove protiv zaraznih bolesti i one dobronamjerne ljude, koji su ipak u zabludi, a koji misle da su čovječanstvu učinili uslugu time što su osmislili projekte za potpuno istrebljenje neke određene bolesti" (Thomas Malthus, *Esej o principima stanovništva*).

**Strukturalne teorije siromaštva** kao ishodište ovog socijalnog problema vide strukturalne nejednakosti među pojedincima i društvenim grupama. Socijalna stratifikacija u ljudskom društvu se do sad prikazivala kroz četiri opšta istorijska oblika, a to su: ropstvo, kasta, stalež i klasa. Pojedine sisteme društvene stratifikacije prate vjerovanja da društvene nejednakosti imaju biološki temelj, pa su se prema uzoru na takva vjerovanja vjekovima etablirali različiti stratifikacijski oblici. Jean Jecques Rousseau (1712-1778.) objašnjava biološki utemeljenje nejednakosti kao: “prirodne ili fizičke, jer ih uspostavlja priroda, a sastoje se u razlikama u dobi, zdravlju, tjelesnoj snazi, i kvalitetima uma i duše”. Nasuprot tome, društvena nejednakost se “sastoji od različitih privilegija koje neki ljudi uživaju zbog predrasuda drugih, poput toga da su bogatiji, časniji, moćniji, pa čak i u položaju da zahtijevaju pokornost”. Biološke razlike postaju društvene nejednakosti kad ih ljudi definišu kao društveno značajne.

S obzirom na to da klasa predstavlja savremeni oblik društvenog grupisanja, namjerno ćemo zanemariti ostale istorijske oblike strukturalnih nejednakosti. E. Gidenns navodi nekoliko suštinskih karakteristika klase, a to su: "a) klase se ne uspostavljaju putem pravnih ili religioznih odredbi, pripadništvo klasi se ne zasniva na nasleđenoj poziciji, niti na zakonu ili običajima; b) pripadništvo klasi se ne dobija, makar donekle, automatski rođenjem, nego se stiče; c) klase zavise od ekonomskih razlika između grupacija pojedinaca – nejednakosti u imovini i kontroli nad materijalnim dobrima; d) klasni sistemi funkcionišu kroz široke veze bezličnog karaktera"(Giddens, 2003:288). Osnovno pitanje koje se nameće u okviru strukturalističkih teorije jeste, koji indikatori opredjeljuju poziciju pojedinca na društvenoj ljestvici, a istovremeno i njegovo materijalno stanje. Prethodno smo naznačili da je ova teorijska postavka kasnije poslužila za izvođenje koncepta **socijalne isključenosti** (Silver, 1996). Ovaj izraz je postao izuzetno popularan u poslednjih nekoliko godina je socijalna isključenost (Friedman, 1996). Termin je prvi put upotrijebljen u Francuskoj literaturi 1970-tih godina dvadesetog vijeka. Ideja proističe iz koncepta o društvu kao hijerarhijskom sistemu pojedinaca i društvenih grupa



povezanih zajedničkim pravima i obavezama koja se reflektuju kroz poštovanje zajedničkih moralnih vrijednosti i načela. Autorka Clert Carine (1999) pod socijalnom ekskluzijom podrazumijeva 'situacije koje uzrokuju društvenu štetu i mehanizame koji dovode do njih '(Clert, 1999:177). Ljudi mogu biti isključeni iz participacije u društvu usljed poslovanja dešavanja u privrednom sektoru (preduzeća nisu voljna da investiraju u otvaranje novih radnih mesta) ili nedostupnosti ključnih roba i usluga (Atkinson, 1998). Prema ovom konceptu, za definisanje siromaštva se ne koriste samo materijalni kapaciteti pojedinaca, već cjelokupna ekonomska, socijalna, kulturna, politička situacija kao determinante ljudskog blagostanja. Carol i Alan Walker definišu socijalnu isključenost kao: „dinamičan proces bivanja izbačenim potpuno ili djelimično, iz bilo kojeg socijalnog, ekonomskog, političkog i kulturnog sastava koji određuje socijalnu integraciju neke osobe u društvo“ (Haralambos, Holborn, 2002:304). Socijalna isključenost obuhvata dvije komponente: institucionalnu i individualnu. Institucionalna je uslovljena potrebom da institucije društva obezbijede okvir za podsticanje individualnih sposobnosti, dok sa druge strane individualni pristup uvažava i obuhvata slobodu izbora pojedinca, u kontekstu obezbjeđivanja sopstvene egzistencije (Čekerevac, Vuković, 2007:225)

Američki antropolog i sociolog, Oscar Lewis (1914-1970.) smatra da se siromaštvo bazira na tzv. ideji **kulture siromaštva**, koju je izložio krajem 1950-tih godina (Lewis, 1959.,1961.,1966., prema Haralambos, Holbron, 2002:319). Prema tom konceptu ljudi uče norme, vjerovanja i vrijednosti koja ohrabruju i podržavaju siromaštvo (Leon-Guerrero, 2005:232). Prema Lewis-u, siromaštvo je u stvari produkt socijalizacije siromašne djece, u tom procesu roditelji prenose vrijednosti i vjerovanja na svoju djecu. Međutim, problem je u tome što su njihova vjerovanja rezultat šire društvene atmosfere, odnosno kreiranog ambijenta da siromašni prosto rađaju siromašne. Dakle, mladi od malena ne znaju za bolje i ne vide svrhu u težnji za nečim boljim. Umjesto toga oni se prepuštaju životu u siromaštvu (Giddens, 2003:322). Tvrdnja autora ovog koncepta je da zajednice siromašnih osim svoje geografske zasebnosti imaju svoje specifične

vrijednosti i norme koje opredjeljuju nacrt života. Elementi takvog životnog stila javljaju se na tri nivoa, nivou pojedinca, njegove porodice i lokalne zajednice<sup>34</sup>. Prema Lewisu (1969.) kultura siromaštva je "odgovor siromašnih na njihov marginalni položaj u klasno raslojenom i individulanom društvu".

Međutim, kultura siromaštva očigledno nije samo odgovor društvu, već je karakteriše i mogućnost trajnog obnavljanja. Dakle, Lewis u konceptu kulture siromaštva problem marginalnog položaja dijela populacije postavlja kao klasno pitanje (Briggs, 2002). Razlog za takvu postavku leži u vezi između socio-ekonomskih nejednakosti i „disfunkcionalnosti“, zahvaljujući čemu se stvara reproduktivna dualnost (Janković, 2012:398). Drugim riječima, kultura siromaštva je ujedno i vid proizvođenja i proizvod, jer se usljed ciklične logike odnosi na ponavljanje istih ili sličnih obrazaca ponašanja među porodicama sa malim prihodima i niskim stepenom obrazovanja kroz generacije (Janković, 2012:398). Do ovih nalaza Lewis je došao istražujući zajednice u Meksiku i Portoriku, pa i sam skreće pažnju na to da je obnavljanje siromaštva po principima ovog koncepta najčešće u zemljama Trećeg svijeta. Kritičari (Harris) ovog polazišta smatraju da koncept „kulture siromaštva“ nije naučno održiv iz prostog razloga što ne postoji konkretan dokaz o tome da siromašni imaju svoj izgrađen sistem ideja i vjerovanja (Leon-Guerrero, 2005:232).

Neka kasnija istraživanja na području Latinske Amerike (Mangin, 1968, Schwarc, 1975.) nijesu potvrdila nalaze do kojih je došao Lewis. Sasvim suprotno, nije bilo traga o rezignaciji, usmjerenosti na surovu sadašnjost ili prenosivosti obrazaca ponašanja usljed opšte apatije u porodici i široj zajednici. Pa ipak, bez obzira na kritike treba pomenuti da su u savremenim kulturama sve prisutnije subkulture i kontrakulture<sup>35</sup>, a to je i jedna od karakteristika kulturne raznovrsnosti, što prije svega znači, da i u okviru određenog

---

<sup>34</sup> Na nivou pojedinca glavni pokazatelji su osjećaj marginalizacije, bespomoćnosti, zavisnosti i inferiornosti. Na nivou porodice, slobodne veze, razvedeni brakovi, odlasci muževa, i domaćinstva na čijem je čelu žena. Na nivou zajednice odsustvo participacije u glavnim institucijama šireg društva (Lewis, 1961).

<sup>35</sup> **Subkulture** se odnose na bilo koji segment stanovništva koji se razlikuje od preostalog dijela društva po svojim kulturnim obrascima. Neki ljudi slobodno mogu identifikovati sebe sa određenom subkulturom, dok se neki mogu kretati u više različitih subkultura. **Kontra-kulture** su društvene grupe koje u velikoj mjeri odbacuju preovlađujuće norme i vrijednosti društva (Giddens, 2003:27).

društva (multikulturnog), može postojati više različitih kultura (subkultura), te stoga Lewis-ov koncept kulture siromaštva ima smisla, jer se u okviru siromašnih porodica stvara posebna kultura, koja je itekako prenosiva sa koljena na koljeno. Međutim, nasljednost siromaštva će u velikoj mjeri zavisiti od toga kakav je uticaj sekundarnih agensa socijalizacije na ono što dijete usvaja u primarnoj porodici. Često se usvojeni porodični obrasci i vjerovanja iz korijena mijenjaju onda kada dođu u kontakt sa spoljašnjim svijetom (Janković, 2013).

**Teorija situacione prisile** pokušava pojavu siromaštva i ponašanje siromašnih razumjeti kroz analizu njihovih konkretnih situacija. Jedan broj autora (Liebow, Hannerz) smatra da situacije poput nezaposlenosti, niskog obrazovnog statusa, niskih prihoda uprkost zaposlenosti jesu prisilno stanje u kojem egzistiraju siromašni, pa su onda i prinuđeni da egzistiraju u takvom stanju. Istovremeno, to ne znači da nisu spremni prevazići nelagodan položaj pod pretpostavkom da se izmijene okolnosti koje uzrokuju prisilu, pa bi i siromašni vremenom promijenili svoje ponašanje. Argument ove teorije je krajnje jednostavan - ako se ukloni prisila siromaštva, siromašni će bez ikakvih poteškoća prihvatiti obrasce ponašanja i iskoristiti pružene prilike (Haralambos, Holborn, 2002:321). Ovaj koncept je na suprotnom polu shvatanja siromaštva od koncepta kulture siromaštva, pa se često kaže da je teorija situacione prisile alternativa Lewis-ovom pristupu. Teorija situacione prisile ne vidi mogućnost za reprodukcijom siromaštva pod uticajem "zasebnih" vrijednosti i normi siromašnih ukoliko dođe do nestanka okolnosti koje su uzrok siromaštva. Liebow kroz teoriju o muškim manama pokušava pojasniti da siromašni muškarac jednako posmatra svoj posao kao ostali članovi društva, osim što mu taj posao ne omogućava egzistenciju. Usljed takve lične situacije kod njega dolazi do eskalacije osobina kao odgovora na situaciju odnosno prisilu, jer je nemoćan da vrijednosti matične kulture (do kojih i sam drži) spovede u stvarnosti (Šućur, 2001). Pripadnici niže klase se ponašaju u odnosu na objektivne vrijednosti koje dominiraju njihovim životnim situacijama, tj. egzistiraju u tzv. "value stretch" okvirima (Della Fave, 1974). Hannerz (1969.) tvrdi da se obrasci ponašanja

matične kulture javljaju uporedo sa reakcijama i ponašanjima karakterističnim za siromašne i da se međusobno dopunjuju. Prema ovoj teoriji, ukoliko se eliminiše situaciona prisila, ljudi bi bez većih poteškoća promijenili svoje ponašanje koje je samo posljedica prisile (Ljubotinja, Radović, 2011:9). Budući da ponašanje siromašnih sadrži komponente kulture ono bi moglo kočiti promjenu ukoliko prepreke nekada nestanu (Šućur, 2001).

David Harvey i Wiliam Read (1992.) identifikuju dva različita pristupe siromaštvu na osnovu predikcije faktora koji dovode do siromaštva. Ekonomski pristup, u okviru kojeg polaze od pitanja da li je siromaštvo ekonomski uslovljen fenomen? Kulturološki pristup, u prvi plan ističe širu društvenu atmosferu u kojoj se odvija proces socijalizacije i usvajanja normi i vrijednosti društva. Naglašavamo da autori za oba navedena pristupa daju dvovalentne sudove koji opravdavaju različite koncepte.

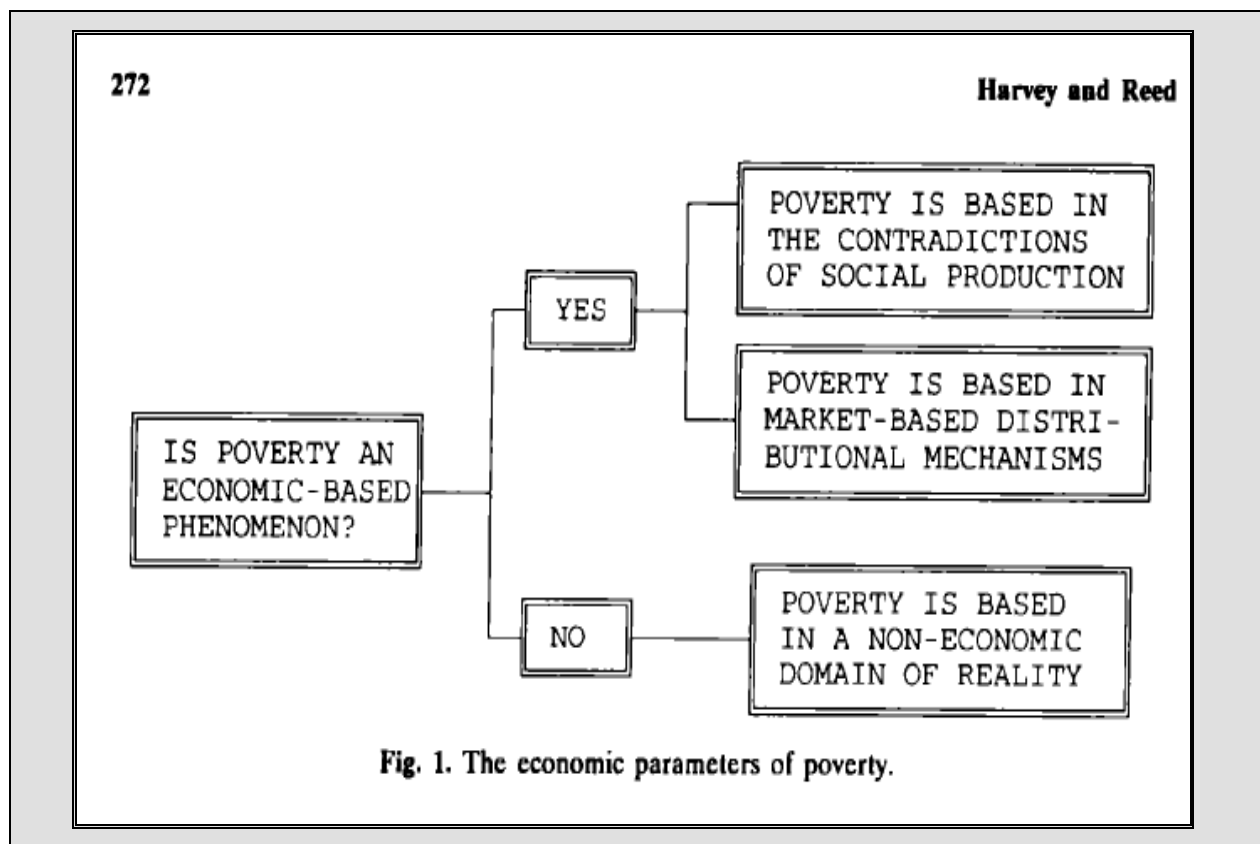


Fig. 1. The economic parameters of poverty.

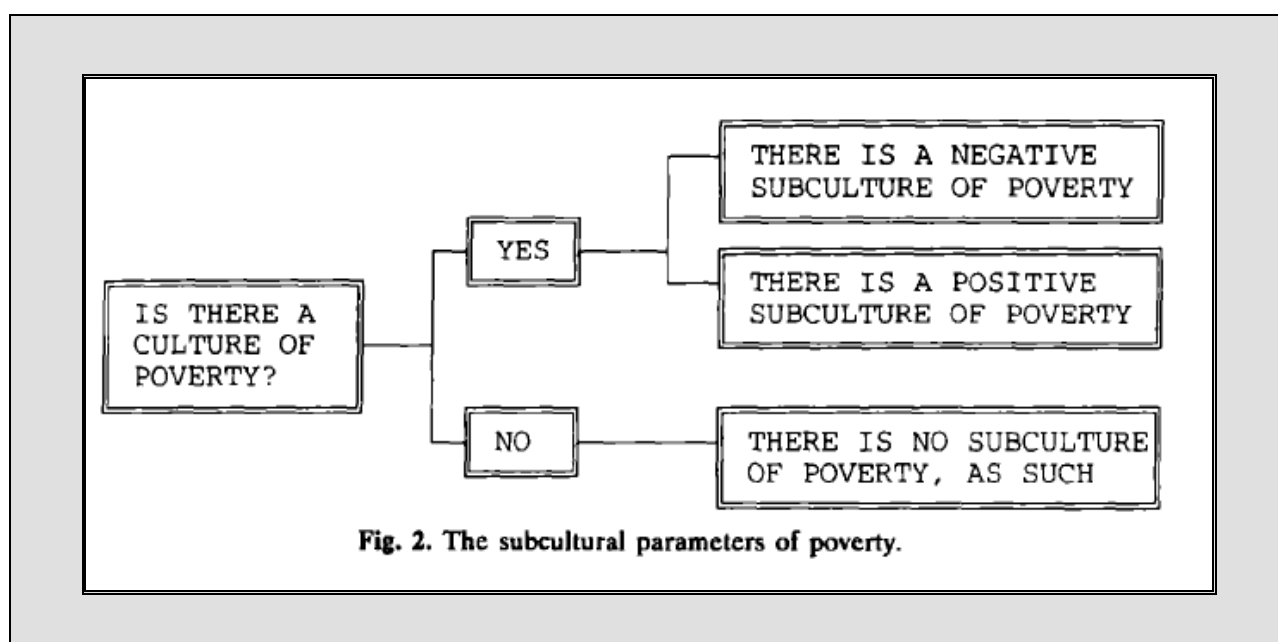
Shema 1: Ekonomski pristup (Harvy i Reed, 1992:272)

Povezivanje siromaštva sa ekonomskim dešavanjima u društvu i preispitivanje ekonomske dimenzije ovog socijalnog problema nije novijeg datuma. Prije nešto više od dva vijeka dominirala je čuvena **lasser-faire teorija** koja konceptualno pripada liberalističkoj perspektivi. Najznačajniji njeni predstavnici su britanski autori Adam Smith (1723-1790.) i David Ricardo (1772-1823.), pioniri političke ekonomije. Prema ovima autorima idealni društveni sistem je kapitalizam, a ekonomski razvoj tog sistema će eliminisati sve socijalne probleme. Samim tim nestaće postepeno i siromaštvo koje je prolazna pojava u etapama razvoja ljudskog društva (Milosavljević, 2004:67). Hearvy i Reed zauzimaju savremeniji pristup, ukoliko je pretpostavka da je siromaštvo ekonomski uslovljeno, onda su moguća dva uzroka siromaštva. Prvi, koji zastupa mišljenje da je postojanje siromaštva zasnovano na kontradikcijama u socijalnoj (društvenoj) reprodukciji<sup>36</sup>. Erik Olin Wright smatra da se društvena reprodukcija u kapitalističkom društvu odvija kroz dvije vrste međusobno povezanih procesa koje on naziva aktivnom reprodukcijom i pasivnom reprodukcijom (E.O.Wright, 2011:222). Pasivna reprodukcija se odnosi na rutine, ponašanja i aktivnosti od kojih je sačinjen svakodnevni život. Aktivna reprodukcija je rezultat djelovanja konkretnih institucija i struktura kao što su: policija, sudovi, državna administracija itd. Postoje četiri mehanizma koji održavaju društvenu reprodukciju u kapitalističkom društvu, a to su: prisila, insitucionalna pravila, ideologija i materijalni interesi. Nesklad između djelovanja navednih mehanizama i zahtjeva ljudi u odnosu na njihove potrebe rezultira kontradikcijama u društvenoj reprodukciji (E.O.Wright, 2011:222-223). Siromaštvo nastaje kao rezultat nejednake distribucije moći, resursa i beneficija koje se odvijaju kroz pasivni i aktivni proces reprodukcije.

---

<sup>36</sup> Termin socijalna (društvena) reprodukcija se u društvenoj teoriji upotrebljava na niz različitih načina. Ponajprije se tiče načina na koje roditelji posredstvom socijalizacije, obrazovanja, bogatstva, prenose svoje statuse djeci. Katkad se pomenuti termin upotrebljava kao suprotnost „proizvodnji“: reprodukcija se odnosi na aktivnosti koje ljudi reprodukuju tokom vremena, posebno na aktivnosti brige i njegovanja koje obavljaju žene, za razliku od aktivnosti kojima se proizvode dobra i usluge (E.O.Wright, 2011:222). Takođe, pod socijalnom produkcijom možemo podrazumijevati rezultat koordinirane kreativne energije određenog većeg broja ljudi usmjerene prema realizaciji projekata od većeg društvenog značaja, a uz odsustvo tradicionalne hijerarhijske organizacije

Prema drugom pristupu, postoji direktna veza između stepena siromaštva i tržišnih mehanizama preko kojih se vrši raspodjela resursa. Slobodno tržište podrazumijeva postojanje slobodne konkurenciju, privatnu svojinu i definisana pravila igre u okviru kojih individue pronalaze svoje “mjesto pod suncem”. Materijalna egzistencija stanovništva je apsolutno zavisna od dešavanja na tržištu. U tom smislu situacija na tržištu određuje nečiji nivo primanja, sigurnost radnog mjesta i izgleda za napredovanjem, naglašava materijalne nagrade i određuje ukupne životne šanse (Gidenns, 2003:294).



Shema 2: Kulturološki pristup (Hearvy i Reed, 1992:273)

Kulturološki pristup, prema Hearvy i Reed-u (1992.), polazi od pretpostavke da siromaštvo nije rezultat isključive nesposobnosti siromašnih lica. Postoje određeni društveni procesi na koje siromašna lica nisu u stanju da utiču, pa je sasvim moguća i mobilnost siromašnih lica, s obzirom na to da je danas siromaštvo fluidnijeg karaktera. Autori izdvajaju devet teorijskih polazišta koje svrstavaju u grupu kulturoloških pristupa siromaštvu. To su:

1. Klasičan marksizam
2. Kritički marksizam

3. Neoklasična ekonomija
4. Sekularni maltuzijanizam
5. Socio-demokratska paradigma
6. Socijalni darvinizam
7. Redukcionizam
8. Paradigmatsko siromaštvo
9. Eklekticizam (Hearvy and Reed, 1992:272)

Integrišući kulturološki i ekonomski pristup siromaštvu od Hearvy i Reeed-a, cjelokupan šematski prikaz njihove klasifikacije teorija o siromaštvu možemo u skici broj 3. U grupu teorija koje se baziraju na ideji da je siromaštvo posljedica društvene reprodukcije autori ubrajaju: maltusijanstvo, klasični marksizam i kritički marksizam. Stavove da je siromaštvo rezultat djelovanja tržišnih mehanizama zastupaju: neoklasična ekonomska teorija, sekularno maltusijanstvo, kao i socijal-demokratska paradigma. Na koncu, ideju da siromaštvo uopšte nije ekonomski fenomen već rezultat različitih društvenih procesa zastupaju sljedeći teorijski pristupi: socijalni darvinizama, redukcionizam i voluntarizam. Ranije smo pojasnili stavove socijalnog darvinizma, maltusijanstva i paradigmatškog siromaštva, a sada ćemo se osvrnuti na pristupe koje nismo osvrnuli u dosadašnjoj elaboraciji.

	THERE IS A NEGATIVE SUBCULTURE OF POVERTY	THERE IS NO SUBCULTURE OF POVERTY	THERE IS A POSITIVE SUBCULTURE OF POVERTY
POVERTY IS A PRODUCTION- BASED PHENOMENON	A. MALTHUSIAN POLITI- CAL ECONOMY: THE PARADIGM OF PREVENTIVE CHECKS ON POPULATION	B. CLASSICAL MARXISM: INDUSTRIAL RESERVE ARMY PARADIGM OF THE CAPITALIST MODE PRODUCTION	C. CRITICAL MARXIST PARADIGM: POVERTY & ITS CULTURE AS INTEGRAL ELEMENTS OF CAPITAL'S REPRO- DUCTIVE APPARATUS
POVERTY IS A MARKET-BASED PHENOMENON	D. NEO-CLASSICAL ECO- NOMICS: MARGINAL PRODUCTIVITY OF UNSKILLED LABOR PARADIGM	E. SECULAR MALTHUSIAN PARADIGM: HISTORICIST PARADIGM OF MARGINAL PRODUCTIVITY OF LAND, LABOR AND CAPITAL	F. SOCIAL DEMOCRATIC PARADIGM: DISTRI- BUTION OF LABOR'S TOTAL PRODUCT AS SOURCE OF POVERTY
POVERTY IS A NON-ECONOMIC PHENOMENON	G. SOCIAL DARWINIST PARADIGM: CULTURAL ETHOS & BEHAVIORAL MODIFICATION PARA- DIGMS OF POVERTY	H. REDUCTIONIST PARA- DIGMS OF POVERTY: BIOLOGICAL, GEOGRAPH- ICAL OR PURELY DEMO- GRAPHIC MODELS	I. PROGRAMMATIC OR VOLUNTARISTIC POVERTY PARADIGM

Shema 3: Prikaz teorijskih pristupa siromaštvu (Hearvy i Reed, 1992:274)

Hearvy i Reed prave razliku između **klasičnog** i **kritičkog marksizma** kada je u pitanju pristup fenomenu siromaštva. Klasični marksizam je skup shvatanja direktno razrađenih od Karl Marx-a (1818-1883) i Fridrih Engels-a (1820-1895). Kasnije, svi marksistički pristupi polaze od teorijskih stavova rodonačelnika marksizma, prilagođavajući ih naravno odgovarajućem vremenskom kontekstu. Marksizam zastupa stanovnište prema kojem siromaštvo i drugi socijalni problemi zapravo proizilaze iz protivriječnosti kapitalističkog sistema. S obzirom na njihove izražene dimenzije, one se mogu eliminisati samo radikalnim ekonomskim i političkim promjenama (eliminacija



privatnog vlasništva i razvlašćenje kapitalista). Marksisti su posebno kritikovali odnos kapitalističkog sistema prema socijalnim problemima riješavanih putem mehanizama socijalnog staranja i radničkog zakonodavstva. Njihov osnovni cilj, smatraju marksisti, je očuvanje socijalnog mira, a ne napredak i blagostanje ljudi. Socijalna davanja u kapitalističkom sistemu imaju karakter milosrđa, a na taj način, kako smatra Engels, još više ponižavaju ponižene (Kočović, 2000:136). Kapitalisti prisvajaju višak vrijednosti koji nastaje u društvenoj proizvodnji, a koji stvaraju radnici. To neminovno dovodi do ekonomske zavisnosti radnika i većeg siromaštva, što rezultira sukobom između proleterijata i buržoazije. Ovdje je očigledno isticanje teorije klase Marx-a, prema kojoj klasnu pripadnost pojedinaca određuje raspolaganje sredstvima za proizvodnju, tj. prema sredstvima kojima se zarađuje za život (Giddens, 2003:290). Kroz proces koji je Marx opisivao terminom *pauperizacijom*, radnička klasa je postajala sve siromašnija u odnosu na kapitaliste koji prisvajaju bogastvo. Upravo iz tog razloga kapitalistički društveni sistem, prema marksistima, jeste društvo protivuriječnosti i nejednakosti, koje su izraženije više nego u bilo kojoj ranijoj društveno-ekonomskoj formaciji. Iskorjenjivanje siromaštva i socijalnih nejednakosti, po marksistima, moguće je samo u društvu gdje ne postoje klasne suprotnosti i privatno vlasništvo. U pitanju je društvo u kojem je slobodan razvoj svakog pojedinca uslov slobodnog razvitka za sve (Pešić, 1999:151).

**Neoklasični ekonomski** pristup prihvata niz ideja ranije pomenutog Adama Smith-a u pogledu značaja ekonomske komponente društva i njenog funkcionisanja kroz tržišne mehanizme. Ovaj pristup primat daje dešavanjima na tržištu, premda priznaje da tržište nije u potpunosti svemoguće. Siromašna lica su sama odgovorna za svoj sopstveni položaj, pa ako nisu u stanju da zadovolje svoje potrebe posredstvom tržišta, onda se za pomoć mogu obratiti službama socijalne zaštite. Jasno je da ovaj pristup insistira na principu "svali krivicu na žrtvu", a siromaštvo se posmatra kao stanje koje nije trajno ukoliko pojedinci aktiviraju svoje potencijale i izbore se za svoju egzistenciju. Shvatanje politike brige o siromašnim licima kao rezidualne kategorije

favorizuje tržište i ekonomske aspekte društva, uz isticanje očekivanja da će ekonomski razvoj istovremeno uticati i na socijalno blagostanje. Kategorije stanovništva koje nijesu funkcionalne u tržišnim uslovima privređivanja nemaju kapacitet da ravnopravno participiraju u svijetu tržišne konkurencije. Programi borbe protiv siromaštva se mahom svode na aktivnosti socijalnih službi i efikasnost socijalne administracije. Institucionalnu podršku siromašni dobijaju određeni vremenski period kroz različite vidove socijalnih usluga, pri čemu prolaze kroz rigorozne provjere materijalnog stanja.

**Socijal-demokratska** paradigma se razvila izvorno iz marksističkog učenja, da bi protokom vremena poprimila nešto drugačije obrise. Ideja socijal-demokratije jeste da se kroz funkcionisanje državnih institucija izađe u susret sve izraženijim potrebama građana za većim kvalitetom života. Socijal-demokratija posmatra fenomen siromaštva, kao i pojave socijalnih problema kao neprihvatljive društvene situacije. Država je subjekat koji posredstvom svojih mehanizama treba uticati na blagostanje građana i permanentno raditi na eliminisanju svih socijalnih protivuriječnosti. Stoga, neophodno je razvijati institucije čija će osnova aktivnost biti fokusirana na ostvarivanje socijalnih prava građana i njihovu zaštitu od socijalnih rizika. U tom smislu država obezbjeđuje socijalni konsenzus i osnove zajedničke interese, kroz autonomiju države u odnosu na kapitalistički način proizvodnje (Čekerevac, 2005:7). "Država je u stanju da kontrolise osnovne procese proizvodnje, a prije svega, da neposredno vrši preraspodjelu dobara i usluga. Osnovni kriterijum jesu potrebe ljudi, a ne principi tržišta"(Čekerevac, prema Ružica, 2005:7). Takvo postavljena ideja uticala je na nastanak i razvoj *države blagostanja* (welfare state) u periodu nakon Drugog svjetskog rata<sup>37</sup>. Smisao postojanja države ovakvog tipa, socijal-demokrate vide u tome što će se vršiti preraspodjela nacionalnog

<sup>37</sup> Na samom kraju evolucije države i njenih distributivnih politika razvijala se sa napretkom građanskog društva i socijalne države u Evropi ideja države blagostanja (welfare-state). T.H. Marshall smatra da se razvoj građanske države odvijao u tri faze: prva faza se odnosi na kraj XVIII-tog vijeka u kojem nastaju *građanska prava*, potom XIX vijek u kojem su stečena *politička prava* i na kraju XX vijek u kojem su izborna *socijalna prava* (Giddens, 2006:339). Svoj zenit ova perspektiva doživljava pedesetih, šezdesetih i sedamdesetih godina XX vijeka uporedo sa razvojem savremenog društva. Suština ovog koncepta je da polazi od jednakosti i ravnopravnosti ljudi u pogledu ostvarivanja spomenute tri grupe prava. pojam **welfare** ima dva značenja. Prvo, šire značenje, je "dobrobit", u drugom značenju pomenuti termin podrazumijeva socijalnu zaštitu stanovništva od socijalnih rizika kao što su : starost, bolest, nezaposlenost, iznemoglost, itd. (Puljiz, 2005:4).

bogatsva u korist onih koji nemaju, tj. siromašnih i obezbjeđuje socijalni mir. Time se zadovoljava princip socijalne pravde i djeluje stimulatивно na podsticanje socijalne kohezije. Koncept države blagostanja je široko prihvaćen pogotovo među državama Zapadne Evrope, mada treba naglasiti da je svaka država ovaj koncept razvijala u skladu sa svojim kulturnim, političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim posebnostima.<sup>38</sup> Neki autori (Georg, Miler, prema Kočović, 2000.) vide državu blagostanja kao proizvod konsenzusa između četiri velika zahtjeva sa kojima su se suočavale vlade zemalja Zapadne Evrope, a to su: zahtjevi za visokim kvalitetom socijalnog staranja, javni zahtjev za ograničenje oporezivanja, obezbjeđivanje ekonomskog rasta i naklonosti birača (Kočović, 2000:129).

Osim do sada pojašnjenih pristupa izdvojenih iz klasifikacije autorskog tandema Harvey i Read-a, vrijedno je pomenuti i teorijski pristup siromaštvu koncipiran od strane američkog sociologa Charles Murray-a. Po svojim osobenostima taj koncept pripada tzv. *teorijama potklase*, oko čije se teorijske validnosti u savremenoj sociologiji vrše ozbiljne naučne debate.

Darežljivost države u socijalnoj sferi prema mišljenju pripradnika *nove desnice* vodi ka formiranju tzv. "**kulture zavisnosti**", odnosno do reprodukcije siromaštva. Kako društvo može reprodukovati siromaštvo, a da istovremeno pojedinac prihvata činjenicu da je siromašan i pomiri se sa njom? Američki sociolog Charles Murray, u svojim studijama siromaštva u SAD i V. Britaniji primjećuje interesantne pravilnosti u ponašanju određenog broja siromašnih, za koje u želi da ih posebno izdvoji koristi termin "potklasa". Murray smatra da pripadnici "potklase" nisu najsiromašniji članovi društva, već oni čiji životni stilovi uključuju neki tip siromaštva (Haralambos, Holborn, 2002:323). Jedan broj siromašnih, lišen bilo kojeg motiva ili želje za radom, oslanja se

---

<sup>38</sup> Jedan od najcitiranijih i najistaknutijih teoretičara države blagostanja jeste Gosta Esping-Andersen (1947-...) koji svoju tipologiju bazira na principima odnosno determinantama dekomodifikacije i stratifikacije. On razlikuje tri tipa ili modela država blagostanja, odnosno sistema socijalne sigurnosti: konzervativni (korporatni), socijaldemokratski i liberalni model države blagostanja. Mada treba napomenuti da su se i prije Esping-Andersena autori poput T. H. Marshall-a, Richard Titmuss-a, Barbara Rogers, bavili analizom države blagostanja, kao i da ova tipologija nije mimoišla i neke kritike (Castels, Michell, Offe, itd.), uglavnom usmjerene na kriterijume na osnovu kojih je urađena (Janković, 2013).

samo na ono što im udijeli država kao egzistencijalno ugroženom stanovništvu, tj. socijalnu pomoć. Država blagostanja, kao dio svoje socijalne politike, praktikuje pomoć socijalno ugroženim grupama stanovništva. Ukoliko je socijalna pomoć dovoljna za život bez oskudice, neki svjesno odlučuju da budu vječito „zavisni“ od državnih mjera pomoći i stigmatizovani kao „izdržavana lica“. Dakle, kako smatra Marej, razvoj države blagostanja stvorio je strukturu ljudi koja podriva svoje lične ambicije i sposobnost za samopomoć (Giddens, 2006:322). Iz riječi ovog autora: "(K)ad koristim izraz *potklasa*, mislim na poseban tip siromašne osobe koja nije definisana svojim stanjem, npr. dugotrajnom nezaposlenošću, nego svojim jadnim ponašanjem kao odgovorom na to stanje, tj. nespremnošću da prihvati poslove koj joj se nude" (Murray, 1989.), jasno se vidi da terminom *potklasa* želi opisati stil života onih pojedinaca odgovornih zbog sopstvenog položaja u siromaštvu i nečinjenja da se isti promijeni. Svoje teze o društvima SAD i V. Britanije on potkrepljuje dokazima sa tri područja istraživanja, to su: područje kriminala, vanbračna djeca i nezaposlenost. Kod vanbračne djece, on primjećuje statističku pravilnost da redovno dolaze od samohranih majki nižeg ili najnižeg socijalnog položaja. Takođe, tendenciji prisutna posljednjih decenija XX - tog vijeka da je sasvim normalno i očekivano u nekim geografskim područjima da dijete nema muškog roditelja, stvara veću mogućnost da dođe do fizičke raspuštenosti, a samim tim i otežanog života. Po njegovom mišljenju, porast broja vanbračne djece je posledica pogrešne reforme sistema socijalne zaštite (SAD-a i V. Britanije) gdje se neopravdano favorizuju vanbračne majke kroz plasiranje novčanih davanja i drugih socijalnih transfera, za razliku od ostalih siromašnih kategorija. Kriminal je u permanetnom porastu, pogotovo kod pripadnika mlađe populacije. Rast kriminala dovodi do fragmentacije lokalnih zajednica, rast međusobnog nepovjerenja, a za konačni rezultat ima slabljenje socijalne kohezije i odsustvo socijalne kontrole. Nezaposlenost kao pojava prati siromaštvo u svim aspektima njegovog javljanja. Društva SAD i Velike Britanije imaju slične sudbine u pogledu generacijske percepcije prema radu i zaradi. Kod starije i srednjovječne populacije dominiraju shvatanja da je sramota primati socijalnu pomoć ukoliko ste radno sposobni, jer time dokazujete ličnu

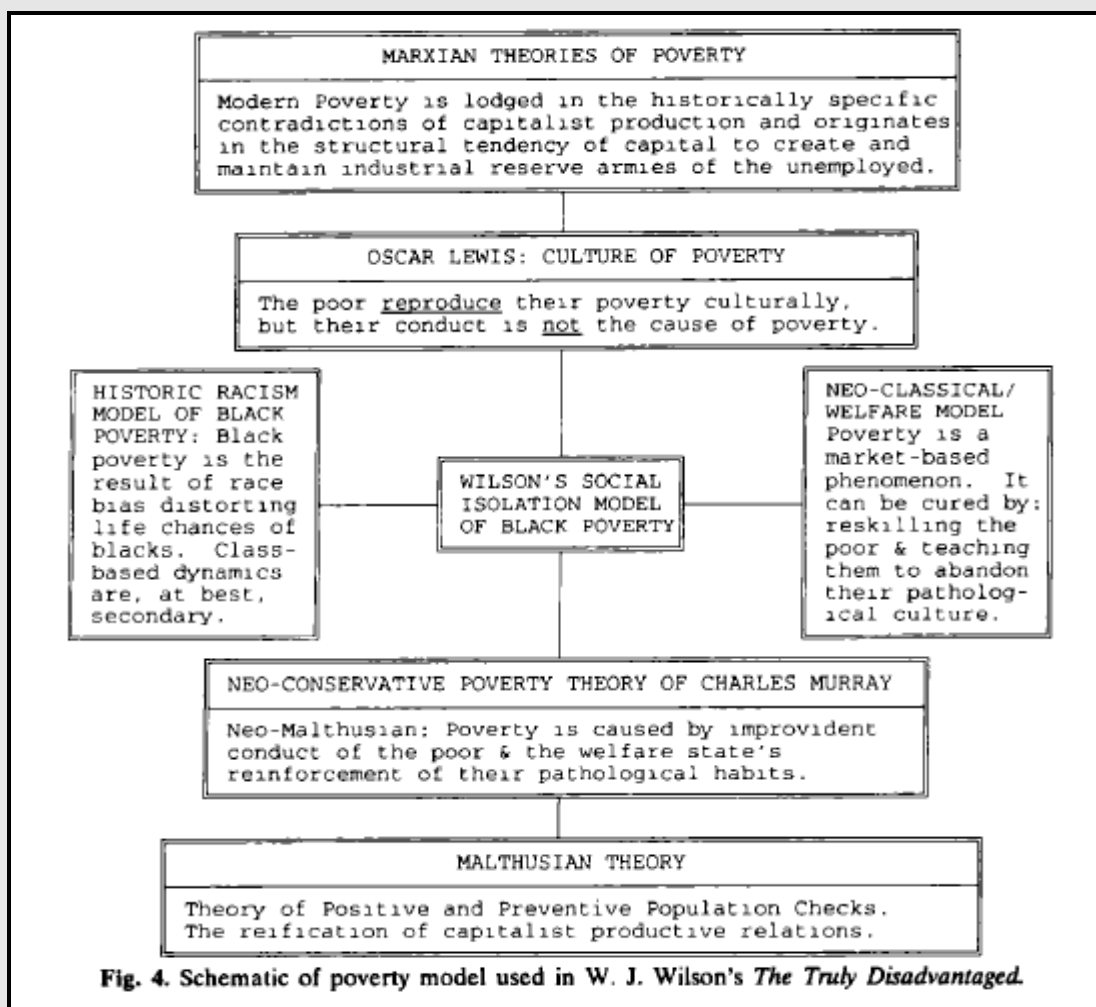
nesposobnost. Mlađa populacija ima skroz suprotne stavove i ne vidi ništa problematično u oslanjanju na socijalne usluge pružene od strane države. Ukoliko je takvo razmišljanje praćeno i nedostatkom radnih mjesta onda se bez ikakvih problema stvaraju uslovi za okretanjem ka kriminalu i ostalim oblicima devijantnog ponašanja. Način da se djeluje na ovakve pojave leži u većim ovlašćenjima lokalnih samouprava. Lokalne zajednice treba da preuzmu kompletnu odgovornost za zdravlje, obrazovanje, rješavanje problema kriminala i zapošljavanja (Haralambos, Holborn, 2001:325). "Ja polazim od toga da je neprirodno da neka četvrt toleriše veliki broj kriminalaca ili vanbračne djece ili nezaposlenih mladih; da će, pruži li im se prilika, siromašne i bogate zajednice voditi svoje poslove tako da im se takve stvari rijetko događaju" (Marrey, 1989, prema Haralambos, Holborn, 2001:325).

Teorijske interpretacije potklase i kulture zavisnosti Charles Marrey-a uzrokovale su niz kritika na računa tri osnovna područja njegove analize. Pogotovo se to odnosi na područje samohranih majki i vanbračne djece. Kritike idu toliko daleko da neki autori Marrey - a doživljavaju kao istraživača sklonog formiranju mišljenja na osnovu priča, anegdota, aluzija, bez konkretnih dokaza. Ipak, bez obzira na slabost nekih njegovih tvrdnji, činjenica je da darežljivost države u socijalnoj sferi može uzrokovati pasivan položaj siromašnih. Takođe, ukoliko osim socijalne pomoći, korisnici mogu računati i na još neke pogodnosti sistema nije uopšte isključena mogućnost javljanja kulture zavisnosti. Siromašni se u strukturalnom smislu među sobom itekako razlikuju. Pitanje je da li je njegov pojam potklase dovoljan da objasni pomenute razlike i dovoljno precizan da izdvoji one odgovorne za sopstveni položaj, ali je jasno da društvo svojim mehanizmima može pospješivati siromaštvo umjesto da se dešava suprotno.

**Eklekticism** ne odlikuje striktna vezanost za konkretnu paradigmu ili neko čvrsto teorijsko polazište. Zapravo, prije svega ovaj filozofski pravac, traži rješenje u primjeni različitih modela proučavanja konkretnog fenomena. Dakle, eklektički je izučavanju siromaštva moguće pristupiti kroz percepciju da je ono posledica

nemarnosti čovjeka, kao i iz perspektive da ključni razlozi proizilaze usljed nefunkcionisanja društvenih mehanizama.

Predstavljene teorijske pristupe siromaštva svjedoče da je riječ o kompleksnoj i multidimenzionalnoj pojavi. Postoji ne samo čitav niz teorijskih pristupa siromaštvu, već i širok spektar definicija siromaštva koje proizilaze iz teorijskih pristupa. Britanski autor Paul Spicker (2013.) razlikuje nekoliko podgrupa ili kako on kaže "porodica" definicija koje objašnjavaju siromaštvo. Prvi skup definicija, prema ovom autoru, opisuje siromaštvo u kontekstu materijalnih potreba. U okviru prvog skupa definicija mogu se razlikovati tri vrste shvatanja siromaštva: siromaštvo kao potreba, siromaštvo kao obrazac deprivacije i siromaštvo kao nizak standard života. U drugi skup definicija, autor ubraja objašnjenja koja proizilaze iz ekonomskog konteksta okolnosti u kojima ljudi žive. U toj skupini također postoje tri vrste definicija: siromaštvo kao nedostatak resursa, siromaštvo kao ekonomska distanca i siromaštvo kao ekonomska klasa. Treći skup definicija tretira siromaštvo kao niz društvenih odnosa. "Širom svijeta siromašni svoje iskustvo i siromaštvo opisuju u kontekstu odnosa prema društvu čiji su dio" (Spicker, 2013:92). U ovoj skupini postoje četiri vrste definicija, a to su: siromaštvo kao društvena klasa, siromaštvo kao zavisnost, siromaštvo kao socijalna isključenost, siromaštvo kao uskraćivanje prava (Spicker, 2013:90-92).



Shema 4: Teorijski pristupi siromaštvu prema W. J. Wilson-u,  
(Izvor: W.J.Wilson, *The Truly Disadvantaged*, 1987.)

Uvažavajući postojanje niza teorijskih pristupa, i na osnovu njih komponovanih definicija o siromaštvu, W.J.Wilson (1987.) izvodi šemu teorijskih modela siromaštva (skica broj 4). Ovako postavljena šema u sebi objedinjuje većinu poznatih pristupa fenomenu siromaštvu, istovremeno uvažavajući različita polazišta samih autora. Dakle, nesumnjivo je da postoji veliki broj različitih teorijskih pristupa siromaštvu, a time se nameće potreba, naravno, da se sve teorije i pristupi na određeni način klasifikuju, kako

bi se za potrebe javnih politika jasno opredijelili za neki(e) od teorijskih pristupa. Na ovaj način se na bazičnom, teorijskom nivou mogu identifikovati prednosti, nedostaci i dometi javnih politika u njihovoj implementaciji posredstvom sprovedenih instrumenata i mera. U ovom radu predlažemo i klasifikaciju svih teorija i pristupa siromaštvu na osnovu različitih kriterijuma klasifikacije. U tom cilju koristili smo sljedeće kriterijume klasifikacije:

- a. Klasifikaciju pristupa s obzirom na faktore siromaštva;
- b. Klasifikaciju pristupa s obzirom na aktivnosti države;
- c. Klasifikaciju pristupa s obzirom na stav pojedinca;
- d. Klasifikaciju pristupa s obzirom na ideološko opredjeljenje;
- e. Klasifikaciju pristupa s obzirom na stav društvene zajednice;
- f. Klasifikaciju pristupa s obzirom na temporalno definisanje siromaštva, i
- g. Klasifikaciju pristupa s obzirom na javne politike.

### 2.2.1 *Klasifikacija pristupa s obzirom na faktore siromaštva*

Polazeći od od tvrdnje da siromaštvo ima svoje uzroke koji podstiču i održavaju njegovo postojanje, naš prvi kriterijum se direktno ticao selekcije faktora siromaštva. Za ozbiljniju interpretaciju neophodno je analizirati kako društvene, tako i individualne faktore koji stimulišu prisustvo siromaštva. Neravnomjeran ekonomski rast, nestabilna struktura ekonomije, nedostupnost radnih mesta, obrazovanja, socijalnih i zdravstvenih usluga, predstavljaju važne društvene faktore koji mogu voditi ka osiromašenju i marginalizaciji dijela stanovništva (u nekim slučajevima većinskog dijel stanovništva). Navedni faktori oblikuju društveni kontekst u kome treba posmatrati individualne faktore, jer u tom kontekstu pojedinci donose odluke, od značaja za njihov egzistencijalni razvoj (od toga kakvu će odeću kupiti, koliko će se obrazovati, gde će se zaposliti i koliko će raditi, koliko će trošiti, do koje mjere participirati u nekim društvenim aktivnostima, itd.). Ponekad, društveni faktori stvaraju vrlo nepovoljan kontekst, ne ostavljajući prostor za mogućnosti individualnih izbora, pa nam se može učiniti da se ključni uzroci nalaze u individualnim faktorima (poput nespemnosti da se



školuje, radi, lijenosti, nemarnosti, nedostatka potencijala, ličnih limita, itd.), iako se zapravo kriju među društvenim činiocima (nedostupnost obrazovanja, manjak radnih mesta, nefleksibilno tržište, neadekvatne javne politike). Suprotno, društveni uslovi mogu ponuditi pojedincima više mogućnosti nego što su spremni da iskoriste, pa se usljed toga javljaju različiti vidovi osujećenja njihovih potreba. Naravno, moguće je da u okviru siromaštva neke segmente stanovništva potiskuju faktori kao što su bolesti, smrt člana porodice, iznemoglost, gubitak posla i sl.

S obzirom na poznate faktore siromaštva i uvažavajući do sada postojeće perspektive o ovom socijalnom problemu, izdvajamo sljedeće pristupe:

- 1) Strukturalni pristup** – Na osnovu ovog pristupa siromaštvo se tretira kao posljedica funkcionisanja društva kao sistema. Siromaštvo je rezultat strukture društva koja nastaje kao posljedica delovanja društvenih, prvenstveno tržišnih mehanizama. Pristalice ovog pristupa, zapravo, ističu da siromaštvo postoji i postojaće nužno, sve dok društvena i ekonomska reprodukcija postoji u obliku u kojoj postoji, budući da je siromaštvo zapravo proizvod ove reprodukcije. Konkretno uzroke siromaštva vide u ekonomskim, političkim, kulturnim činiocima, kao što su: nejednaka raspodjela bogatstva, eksploatacija radničke klase i siromašnih lica, nizak nivo obrazovanja, niski prosječni prihodi, učestali socijalni rizici, uz izostanak socijalnih prilika. Ovakvo usresređivanje na društvene strukture i njihov funkcionalni značaj uzrokuje kritiku cjelokupnog sistema i pomjeranje fokusa sa pojedinca na društvo koje proizvodi nehumane uslove života. Borba protiv siromaštva, razumljivo, u ovom pristupu podrazumijeva radikalnu promjenu cjelokupnog društva, prvenstveno mehanizama njegove ekonomske reprodukcije. Dakle, da bi se siromaštvo i njegovi uticaji eliminisali ili sveli na podnošljivu mjeru neophodno je temeljno preispitati i izmijeniti društvenu strukturu i osnovne postulate njenog funkcionisanja;
- 2) Situacioni pristup** – U ovom pristupu siromaštvo je proizvod određenih situacija u kojima se pojedinac našao ne svojom zaslugom, krivicom, činjenjem ili nečinjenjem. Primeri siromaštva koje nastaje usljed situacionih faktora jesu migracije, ratovi, ekonomska kriza ili npr. tranzicija socijalističkog društva i delovanje iste na starije kategorije industrijskih radnika u situacijama kada nestaju industrijska preduzeća u kojima su bili radno angažovani. Socio-ekonomske poslednice tranzicije se mogu analizirati na primjeru Crne Gore i postsocijalističke tranzicije te države ka kapitalističkim uslovima privređivanja. Tranzicija Crne Gore i njeni efekti zanimljivu su i iz razloga što je tranzicioni

proces praćen ratom u okruženju, prinudnim migracijama, vojnim intervencijama, kao i ekonomskim turbulencijama sa obiljem negativnim efekata po socijalno funkcionisanje građana. Stoga, ovaj pristup može biti interesantan prilikom istraživanja i objašnjavanja uzroka i faktora siromaštva u Crnoj Gori;

- 3) **Perpetualni pristup** – Ovo je pristup po kome se siromaštvo tumači kroz prizmu stalne samoreprodukcije, a usljed permanentnog delovanja svih faktora koji definišu jednu društvenu zajednicu. U osnovi su dakle ranije pominjani kulturni činoci koji stvaraju uslove za samoreprodukciju siromaštva. Tipičan primjer ovog siromaštva jesu zemlje trećeg svijeta (zemlje u razvoju), a pomenuti termin je samo politički korektan naziv za najsiromašnije zemlje svijeta. Perpetualni pristup je moguće preispitati i u zemljama prvog i drugog svijeta za koje je, takođe, karakteristična pojava siromaštva ali različitog tipa. Svakako da u različitim tipovima društava postoje varijacije u stepenu ispoljavanja siromaštva, pa čak i različiti nalazi u korelacijama i predikciji varijabili siromaštva. Ipak, neosporno je da siromaštvo postoji od kada postoji ljudski rod, pa teza o samoreprodukciji siromaštva zaslužuje pažnju prilikom svake naučne analize siromaštva, bez obzira na tip države i aktuelnu strukturu konkretnog društva. Prosto, postoje države ili geografski regioni u okviru država za koje je karakteristična permanentna pojava socijalnih problema i nizak društveni standard. Tako na primjer, istorijski pregled zbivanja u Crnoj Gori ukazuje na to da duži intervali socio-ekonomske stabilnosti nijesu prisutni u funkcionisanju ove države. Stoga, perpetualni pristup djeluje pogodno za analizu faktora siromaštva u Crnoj Gori;
- 4) **Stigmatizacijski pristup** – Ovaj pristup ističe da su određene društvene grupe, najčešće po nacionalnom i rasnom kriterijumu u jednom društvu stigmatizovane, te da je siromaštvo proizvod sveukupne diskriminacije prema pripadnicima ovih društvenih grupa. U osnovi teorija stigmatizacije (etiketiranja) dominira stav da se iz perspektive aktuelnih društvenih normi i vrijednosti formuliše odnos prema pojedincima i društvenim grupama. One za koje postoje procjene da su nelojalni ili neprilagođeni dominantnom sistemu vrijednosti, većinska populacija stigmatizuje i uzrokuje njihovu socijalnu isključenost. Primer za ovako opisanu društvenu situaciju jesu: Romi u Evropi i Afro-Amerikanci u SAD. Ove grupe najčešće su situirane u getoiziranim zajednicama što dodatno usljed djelovanje interakcijskih socijalnih mehanizama ograničava njihove mogućnosti izlaska iz vlastitog socijalnog okruženja. Riječ je o populaciji koju karakterišu mnogobrojne nepovoljnosti nastale usljed njihove marginalizacije. U sociološkom rječniku se često koristi termin *potklasa*, kao opis za stanje zapostavljenih etničkih ili rasnih manjina. Tako na primjer veliki broj siromašnih američkih crnaca živi na rubovima velikih gradova i tvori tzv. “crnačku potklasu” (Murray, 1990). Sličnih primjera možemo se sjetiti i kada je riječ o evropskim zemaljama. Na primjer, crnci i azijati kao potklasa u Velikoj Britaniji, arapi u Francuskoj ili turci i kurdi u

SR Njemačkoj kao dominantni članovi tamošnjih marginalizovanih društvenih grupa (Giddens, 2003:326) i

- 5) **Fundacionalističko-ontološki pristup** – Ovaj pristup naprosto ističe da su neki pojedinci u društvu nedovoljno sposobni i da se nalaze u siromaštvu zbog nenadoknadivih nedostataka vlastitih kapaciteta da pronađu svoje mesto u društvenoj strukturi. U biološkom i psihološkom smislu ljudi nijesu isti i jednaki, već su neki talentovaniji i sposobniji od drugih. Stoga, siromaštvo kao pojava neće nestati, niti će društvo usavršiti mehanizme za eliminisanje socijalnih problema. Uvijek će postojati pojedinci kod kojih će dominirati siromaštvo kao rezultat njihove nesposobnosti, odnosno, objektivne limitiranosti njihovih stvaralačkih potencijala. Ljudima takvog profila zagantovano je mjesto na samom dnu društvene ljestvice, tj na marginama društva. Ovaj pristup se zapravo svodi na diskriminaciju pojedinaca i podjelu društva na jake i slabe.

#### 2.2.2. Klasifikacija pristupa s obzirom na odnos države prema siromaštvu

Država u savremenom društvu prevashodno mora voditi računa o ostvarljivosti četiri ključna uslova: 1) zaštita građana od internih i eksternih rizika uz obezbjeđivanje i poštovanje formalnih prava, 2) regulacija socijalnog i ekonomskog života kroz obrazovnu i monetarnu politiku uz izgranju pravnog sistema 3) redistribucija materijalnih i simboličkih resursa 4) ekstrakcija finansijskih sredstava za ostvarivanje prva tri uslova (Belland, 2005:26). Ipak, iskustva u praksi govore da države često nemaju mogućnosti da u potpunosti isprate navedene uslove. Posledice neostvarivanja ključnih uslova odražavaju se i na materijalni standard građana. Stoga, siromaštvo je samo jedan od mnogobrojnih problema sa kojima se suočavaju današnje države, sa jako promjenljivim ishodima u tretiranju pojave. Primjenjujući ulogu države na primjeru odnosa prema siromaštvu, izvodimo sljedeće pristupe:

- 1) **Reaktivni pristup** – Ovaj pristup podrazumijeva da se država odnosi prema siromaštvu na način da jednostavno reaguje u pogledu saniranja posljedica koje nastaju usljed djelovanja siromaštva. U socijalnoj političkoj teoriji ovakav prilaz socijalnim problemima ima ac-hock karakter i prevashodno je usmjerena na “gašenje požara”. Sistem socijalni zaštite u svom opisu posla ima i brigu o materijalno neobezbijeđenim licima. U tom smislu se i predviđaju određeni oblici

pomoći siromašnih licima. Socijalna davanja u vidu socijalne pomoći i nekih drugih dodatnih usluga koje država pruža, imaju za svrhu jedino da pruže minimum zaštite siromašnim pojedincima koji se nalaze u krajnjoj nuždi i borbi za fizički optanak. Opseg socijalnih usluga zavisi od konkretnih mogućnosti države, pa se u tom pogledu razlikuju države koje razvijaju jedan od dva opšta tipa raspodjele socijalnih beneficija, a to su: sistemi univerzalnih beneficija (institucionalni tip) i sistemi koje funkcionišu po modelu utvrđivanja materijalnog stanja pojedinca (rezidualni tip). Najveći broj savremenih kapitalističkih država preferira rezidualni tip, sa izuzetkom prevashodno skandinavskih država koje su okrenute inistitucionalnom tipu raspodjele socijalnih beneficija<sup>39</sup>;

- 2) **Kompensacijski pristup** - Država deluje kompensacijski u situacijama kada se pojedinci nađu u stanju siromaštva, ne svojom krivicom niti svojim (ne)delovanjem, već zbog objektivnih društvenih okolnosti. Država pokušava da im kompenzira nedostatke koji su na ovaj način nastali. U periodima ekonomskih kriza dešavaju se potresi u svim sferama društva usljed kojih država iznalazi različite kompenzacione mehanizme kako bi makar donekle amortizovala posledice po svoje građane. Tipičan primer jeste masovna nezaposlenost nakon sloma ekonomskog sistema, ili masovna nezaposlenost nakon ratnih zbivanja. Javni radovi, poput Ruzveltovog New Deal-a ili obnova razrušene poslijeratne Njemačke, predstavljaju rješenja kompensacijskog karaktera. Suzbijanjem nezaposlenosti kroz programe javnih radova djelimično se uticalo na tešku materijalnu situaciju i siromaštvo građana pogođenih socijalnim problemima;
  
- 3) **Proaktivan pristup** - Ovo je strateški pristup u kojem država pristupa saniranju siromaštva sa prevashodnim ciljem da trajno integriše siromašne u šire društvene okvire, podstičući socijalnu koheziju. Prije svega se to odnosi na tržište rada, gdje se mjerama aktivne i pasivne politike zapošljavanja podstiče rješavanje socijalnog statusa siromašnih i unapređenje obrazovnih politika. Naravno, ne smijemo zanemariti kvalitet pružanja zdravstvenih usluga, fleksibilnost socijalne zaštite, programe socijalnog stanovanja, itd. Ovakav pristup podrazumijeva jednu sveobuhvatnu politiku borbe protiv siromaštva u kojem ključnu ulogu ima društvena akcija usmjerena na uzorke siromaštva. Takođe, država preventivno deluje na problem siromaštva anticipirajući njegovo pojavljivanje. Jedna takva preventivna djelatnost u sebi mora sadržati tri osnovna metodološka momenta, a to su: a) utvrđivanje i praćenje učestalnosti pojave u odnosu na pojedine činioce - svojstvo pojave i njeni mogući uzroci; b) određivanje populacije, grupe ili

---

<sup>39</sup> Zagovornici *institucionalnog* tipa socijalnih beneficija smatraju da se one moraju dodjeljivati svim građanima. Dok, zastupnici *rezidualnog* pristupa smatraju da pomoć treba obezbijediti samo za one građane kojima je zaista neophodna i koji nisu u stanju da zadovolje najosnovnije potrebe (Giddens, 2003:336-339).

zajednice na koju će se primjenjivati preventivne mjere, tj lociranje i usmjeravanje preventivne akcije; c) sam čin primjene preventivnih intervencija (Čekerevac, 1999). Naravno, preventivni pristup podrazumijeva postojanje kvalitetne *cost benefit* analize kao jasnog pokazatelja racionalnosti sprovođenja nekog preventivnog socijalnog programa.

### 2.2.3 Klasifikacije s obzirom na stav pojedinca

1) **Siromaštvo kao vlastiti izbor** – Sloboda izbora u donošenju odluka predstavlja jedno od temeljnih načela kojima se promovišu individualna prava i slobode. Izbor u pogledu stila i načina života ipak može biti determinisan i nizom psiholoških stanja kroz koje prolazi čovjek. Za neke ljude koji žive u siromaštvu prisutna je ideja sopstvenog izbora za život u siromaštvu, a ona je podstaknuta ne samo životnim rezonima već i različitim psihološkim projekcijama o stvarnosti u kojoj bitišu. U odnosu na subjektivni stav, pojedinac svjesno i namjerno ulazi u siromaštvo, svojom voljom tj. odlukom. Pa tako, s obzirom na stav pojedinca, razlikujemo sljedeće klasifikacione elemente:

- **Apatija** – Pojedinac se nalazi u stanju siromaštva, ali je to prihvatio kao činjenicu i sastavni dio sopstevnog identiteta. Aktivnosti u pravcu rješavanja problema, odnosno situacije u kojoj se nalazi, praktično ne postoje. U psihologiji i njenim naučnim pravcima se kao termin koristi “naučena besmoćnost”,<sup>40</sup> jer osoba prihvata podređenu poziciju kao prirodnu, i nema predstave o mogućnosti promjene vlastite pozicije. Stoga, dodatni problem sa stanjem apatije leži u činjenici da kada se stav “naučene bespomoćnosti” učvrsti, prenosi se i na one situacije kojima bi pojedinac mogao uspješno pružiti otpor ili makar pobjeći iz njih (Trebješanin, 2000:291). U naučno-istraživačkim nalazima biheviorističkog pravca u psihologiji je eksperimentalno potvrđeno postojanje ovog fenomena;
- **Rezignacija** – intenzivan osećaj rezigniranosti zbog stanja siromaštva u kome se nalazi. Krivicu za vlastitu poziciju prenosi na druge, ali i dalje ne postoji spremnost da učini bilo šta, kako bi se situacija promijenila. Rezignacija je stvar odluke pojedinca i često je rezultat procesa za koje pojedinac smatra da su se odvijali mimo njegove volje ili uticaja. Korijen ovakvog doživljaja

<sup>40</sup> Pojam koji je u psihologiju uveo američki psiholog Martin Seligman da bi označio stečeno stanje pasivnog prihvatanja neprijatne situacije, bez aktivnog suprostavljanja ili pokušaja bijega iz nje, do kojeg dolazi onda kada je organizam bio dugo izložen štetnim i neugodnim, a i neizbježnim stimulusima (Trebješanin, 2000:291).

vlastite pozicije u odnosu na društvo, prema teoretičarima transakcione analize (Eric Berne i sljedbenici), jeste u izboru životne pozicije koji je donešen u okviru primarne porodice (Berne, 2008:79). Za razliku od *apatije* u čijem korijenu ne postoji momenat izbora, rezignacija se može prevazići psihoterapijskom aktivnošću ili savjetodavnim radom sa siromašnim pojedincem;

- **Refleksija** – pojedinac se kritički i samo-kritički odnosi na stanje siromaštva u kome se nalazi. Razmišlja o razlozima ali i mogućim načinima i putevima da izađe iz takvog stanja ali ovu refleksiju ne prati odgovarajuća konkretna akcija/ponašanje. Nепрепозnavanje postojećih potencijala za rješavanja problema siromaštva navodi pojedinca na odustajanje od konkretne akcije. Rješenje za ovakvu situaciju može biti u inicijativi i djelovanju pripadnika pomažućih profesija u osnaživanju pozicije pojedinca. Krajni cilj ovakve intervencije bio bi u preuzimanju kontrole nad vlastitim životom, i kreiranje boljeg pristupa društveno poželjnim resursima;
- **Proaktivan stav** – pojedinac je veoma angažovan, aktivan i čini sve što je u njegovoj moći da izađe iz siromaštva. Jedino što preostaje u oblasti intervencije, jeste da se poradi na usmjeravanju siromašnih pojedinca na moguće pravce djelovanja kako bi odabrali pravi put u rješavanju problema siromaštva.

2) **Siromaštvo kao prinuda** – Pojedinac je žrtva delovanja strukturalnih faktora i nije svojom odlukom i željom doprinio činjenici da se nalazi u kategoriji siromašnih. Na primjer, nezaposlenost je jedan od faktora siromaštva i socijalne isključenosti i često uzrokuje socijalni pad pojedinca. Pogotovo se to odnosi na pojavu *strukturalne* i *ciklične*<sup>41</sup> nezaposlenosti gdje je pojedinac bespomoćan da učini bilo šta, jer njegov status zapošljenosti zavisi od procesa na tržištu rada. Kompetitivni sistem, a ne pojedinac, proizvodi siromaštvo, jer ukoliko je prisutna nestašica u vidu broja radnika mjesta, onda će neki biti nezaposleni, a istovremeno i u riziku od siromaštva. U tom smislu je siromaštvo odraz strukturalnih nejednakosti, pa će neki pojedinci prinudno

---

<sup>41</sup> **Strukturalna nezaposlenost** označava nepodudarnost između ponude i potražnje za radnicima u pogledu zanimanja, kvalifikacija ili regionalnog rasporeda. Nepodudarnosti se mogu javiti zbog toga što potražnja za jednom vrstom rada raste dok se potražnja za drugom vrstom rada smanjuje u uvjetima u kojima se ponude rada ne mogu brzo prilagođivati. **Ciklička nezaposlenost**, koja se još naziva i *konjunktornom* (Jakovljević, 2002, prema Mrnjavac, 1996), posljedica je općeg nedostatka potražnje na tržištu roba i implicitno na tržištu rada. Ona se javlja kad je sveukupna potražnja za radom niska (Jakovljević, 2002).

pasti na dno društvene ljestvice. Prema Richard Titmussu, siromaštvo se u kontekstu ovog pristupa može tretirati kao “odsustvo blagostanja”, pa ako postoje *gubitnici* i *dobitnici*, neophodno je kreirati mehanizme koji će kompenzovati gubitke prvih (Towsend, 1979, prema Šučur, 2001:42). Odgovornost za prinudno siromaštvo ide na teret društvenih organizacija, prevashodno socijalnih službi, koje neadekvatno podmiruju potrebe siromašnih.

#### 2.2.4 Klasifikacije pristupa s obzirom na ideološko opredjeljenje

Ideologiju kao termin možemo shvatiti kao uticaj ideja na vjerovanja i ponašanje ljudi, pri čemu je nastanak ovog pojma vezan za ime francuskog pisca Destit Detrasija, koji je pod ideologijom podrazumijevao “nauku o idejama” (Gidenns, 2003:468). Prepoznavajući neutralni i kritički pogled na ideologiju, klasifikaciju pristupa siromaštvu ćemo posmatrati kroz kritički diskurs. Razlog opredjeljenja sadržan je u osnovnoj karakteristici kritičkog pristupa - povezivanje ideologije sa konceptom moći. Teza je jednostavna, u simboličkoj ravni, ideje se koriste da bi se prikriji, opravdali ili legitimisali interesi vladajućih elita u društvenom poretku. Stoga će odnos prema siromašnima, zavisiti od konkretne ideološke matrice na kojoj počiva društveni sistem. Ukoliko ideološka koncepcija kreirana od onih sa vrha, smatra siromaštvo kao realan i neophodan dio stvarnosti, onda će se u tom kontekstu i formirati opšti stav i u skladu sa njim se opredjeljivati ukupno ponašanje prema siromašnima. Suprotno, ukoliko se siromaštvo posmatra kao problem koji je neophodno riješiti, biće u tom pravcu kreirane mjere i instrumenti za društvenu akciju. U zavisnosti od ideoloških uticaja, razlikujemo sljedeće pristupe siromaštvu:

- 1) **Poželjno** - *Laisses faire* tradicija (uključujući i *darwinizam*), naime, siromaštvo je poželjno zato što je proizvod društvene reprodukcije, ono usmjerava pojedince da budu proaktivni i predstavlja izvor straha ukoliko su pojedinci pasivni. Takođe, uspješnima u društvu pripadaju izvjesne društvene počasti kojima se potvrđuje njihova uspješnost, i pruža im se mogućnost da budu filantropi izdvajajući 'milosrđe' za siromašne. Kroz svoje filantropske aktivnosti uspješni

članovi društva promovišu svoju djelatnost i time dodatno potvrđuju svoje visoke društvene pozicije u pogledu ugleda i prestiža. Siromašni ostaju u svom teškom i nezavidnom položaju bez obzira na prisustvo različitih vidova pomoći filantropskog karaktera. Njihovo postojanje zapravo legitimizuje funkcionisanje društvene reprodukcije, i pruža potvrdu za opravdanost dominantne ideologije (*laissez faire*);

2) **Tolerantno** - Siromaštvo nije poželjno, ali ova ideologija ga ni na koji način ne osuđuje niti je spremna da se bori protiv siromaštva. Tipičan primer jeste ranije pomenuta hrišćanska tradicija u kojoj se slavi siromaštvo kao svjestan izbor<sup>42</sup>. Preciznije, siromaštvo samo po sebi nije vrlina, već je vrlina opredjeljenje za njega kako bi se služilo Bogu i pokazivao primjer drugima. Stoga, u duhu ovakve hrišćanske ideologije jeste usmjerenost na asketsko siromaštvo, kao svojevrsan primjer elitnog siromaštva kojem dobrovoljno pribjegavaju samo izabrani (npr. Sveti Avgustin i sveti Franjo) (Puljiz, 2005:42-43);

3) **Nepoželjno** - Siromaštvo se smatra nepoželjnim i lošim za društvo, i ova ideologija ukazuje na negativne posledice siromaštva i neophodnost kreiranja mehanizama redukcije siromaštva. Ipak, u biti takvog ideološkog pristupa ne postoje namjere da se društvo svim svojim kapacitetima posveti borbi protiv siromaštva. Naime, ovakav ideološki pristup, ne vidi siromaštvo kao krupan, ili ključni društveni problem i odlikuje ga nedostatak solidarnosti i empatije kao ideološke komponente. Tipičan primer jeste razvijeni industrijalizam u kapitalističkom sistemu. Takav ideološki pogled na siromaštvo promovise ideju *rada* kao osnovnog sredstva za rješavanje problema siromašnih. Stvaranje mogućnosti za zapošljavanje siromašnih lica je način da im se pruži odgovarajuća pomoć. Ipak, zanemarivanje činjenice da uzrok siromaštva nije samo u nedostatku radnih mjesta uzrokuje postojanost siromaštva, uprkost postojanju programa za integrisanje siromašnih u okvire tržišta rada;

4) **Neprihvatljivo** - Siromaštvo je stanje nedostojno čovjeka i zadatak društva jeste da obezbijedi uslove za human razvoj svih. Dobar primjer jeste egalitarna ideologija socijalizma, ali i socijal-demokratska ideologija. Siromaštvo se posmatra kao potpuno neprihvatljivo, u odnosu na siromašne u društvu razvija se osećaj empatije i solidarnosti i traži se oštra i beskompromisna borba protiv svih vidova siromaštva. U okviru ideologije socijalizma težilo se ostvarivanju ideologije *radikalnog egalitarizma* (Županov, 1996, prema Šućur, 2001:133). Naime, cilj nije postavljen samo prema ostvarivanju načela socijalne pravde u smislu *jednakosti šansi*, već i u pravcu ostvarivanja jednakosti *ukupnih nagrada* u distributivnom procesu (Šućur, 2002:133). U socijal-demokratiji, kao što je ranije

<sup>42</sup> U biblijskoj terminologiji i patrističkim spisima *pauperitas* (siromaštvo) vezano je za termin *humilitas* (poniznost). Dakle, poniznost i slabost čovjeka koji proizilaze iz siromaštva predstavljaju vrline koje se uzdižu (Puljiz, 2005:42).



pojašnjeno, država posredstvom svojih mehanizama utiče na blagostanje građana i posmatra se kao ključni nosilac socijalnih mjera i reformi. Posjeduje široka ovlašćenje da svojim uplivom angažuje sve raspoložive društvene resurse u cilju ostvarivanja adekvatnog društvenog standarda. Odsustvo utopističkih ideja o stvaranju idealnog, i pravednog društva nije nekarakteristično za socijal-demokratsku ideologiju ali je odnos prema siromaštvu dosta realističnijeg karaktera nego što je slučaj u socijalističkom sistemu.

### 2.2.5 Klasifikacije pristupa s obzirom na odnos društvene zajednice

Društvo i zajednica često imaju presudan uticaj socio-ekonomsku poziciju pojedinca i njegov status na društvenoj ljestvici. Pojedini autori iz oblasti sociologije insistiraju na tome da treba obratiti pažnju na opšti uticaj društvenih formi na različite sadržaje socijalnih interakcija koje se u njima odvijaju. Pa tako na primjer, Ferdinand Tönnies (1855-1936) je u svom poznatom delu "Zajednica i društvo" (*Gemeinschaft und Gesellschaft*) postavio temelje formalne sociologije<sup>43</sup>. Naime, on pravi razliku između "prirodne volje" (koja uključuje uobičajene kao i instinktivne akcije) i "racionalnu volju" (koja uključuje instrumentalnu racionalnost). Polazeći od psihološke teorijske platforme i formalističkog pristupa, Tönnies je razlikovao dva osnovna oblika društva - zajednicu (*Gemeinschaft*, koja se zasniva na krvnoj vezi) i - društvo (*Gesellschaft*, koji se zasniva na ugovorima). Tönnies smatra da zajednice istorijski prethode društvu i da društva danas sve više potiskuju zajednice. U ovom pogledu Tönnies je veoma sličan stavovima Maksa Webera koji takođe pravi razliku između termina *društvo* i *društvena zajednica*. Ključna razlika, prema Weberu, jeste u stepenu prisnosti odnosa koji su u društvenoj zajednici intenzivniji, prisniji, dinamičniji nego što je to slučaj u širem društvu. Uvažavajući činjenicu da razlika u socijalnoj interakciji postoji u zavisnosti od toga da li se ista odvija u društvu ili društvenoj zajednici, izdvajamo nekoliko pristupa siromaštvu s obzirom na odnos društvene zajednice, to su:

---

<sup>43</sup> Formalistički pravac u sociologiji javlja se kao svojevrsna reakcija, s jedne strane, na tzv. „materijalnu“ sociologiju, koja je težila da obuhvati i objasni sadržinu društvenih pojava, i sa druge, na „istoricizam“. Ovaj se pravac se najprije pojavio u Nemačkoj između dva rata u okviru "Kelnske sociološke škole" i okupio brojne sociologe, a zatim i u SAD, gdje je najveći uticaj ostvarila "Čikaške sociološka škole".

- 1) **Odnos solidarnosti** - Solidarnost je duhovni i moralni princip, načelo, norma, pod kojima se podrazumijeva djelovanje i usmjerenost pojedinca ka sjedinjavanju sa drugim ljudima i zajednicom, uz istovremeno prevazilaženje partikularnosti, egoizma i ličnih interesa, respektujući bitna načela humaniteta i temeljnih vrijednosti (Pejanović, 1998). Društvena zajednica se identifikuje sa siromašnim slojevima i pojedincima, a članovi društvene zajednice su spremni da se odreknu svojih prihoda kako bi pomogli siromašnima. Riječ je o međuljudskoj solidarnosti, u činu, djelu, aktu, gdje članovi zajednice konkretno pokazuju da im je stalo do egzistencije svojih sugrađana, susjeda, komšija, itd. Različiti vidovi solidarnosti su prisutni u istorijskim epohama razvoja društvene zajednice, pa je tako u Starom Rimu bio čuven tzv. *in solidum* odnos između poslovnih partnera. Auguste Comte u svojoj organicističkoj teoriji solidarnost povezuje sa pitanjima *jedinstva* i *kooperacije*. Emile Durkheim u svom sociološkom sistemu pravi dihotomiju između *mehaničke* i *organske* solidarnosti. Maks Weber povezuje ideju solidarnosti sa njenim izvornim značenjem, *svi za jednog - jedan za sve*, kao i sa idejom *zastupništva*. Marx vidi solidarnost kao ključnu vrijednost u ujedinjenju proletera i stvaranju novog besklasnog društva. Solidarnost je danas temeljni princip na kojem se zasniva socijalno-politička djelatnost usmjerena na rješavanje socijalnih problema, a i svaki program usmjeren na redukciju i smanjenje nivoa siromaštva;
- 2) **Odnos razumevanja** - Društvena zajednica iskazuje razumjevanje za situaciju u kojoj se nalaze siromašni ali nisu spremni da se prema njima solidarno odnose niti da podrže institucije i službe koje bi oni finansirali, a u funkciji pomoći i podrške siromašnima. U tom smislu se razlikuje svakodnevno ljudsko razumjevanje siromaštva, od onog koje je naučnog karaktera. Nivo ljudskog razumjevanja problema sa kojima se siromašni pojedinci suočavaju ne uključuje uvijek i spremnost na akciju. Saznanja o postojanju, negativnim efektima, uzrocima, faktorima siromaštva nijesu dovoljna za pokretanje ljudi na direktnu društvenu akciju. U ovom pristupu je moguće da siromašni neće biti etiketirani zbog svog položaja, ali istovremeno njihovi sugrađani neće uraditi ništa da se njihova situacija koliko-toliko promijeni. Uglavnom se prepuštaju brizi socijalnih službi, čija aktivnost nije visokog kvaliteta i daje kratkoročne rezultate;
- 3) **Odnos ignorisanja** - Nep priznavanje postojanja i ignorisanje posljedica ove pojave nisu novina u tretiranju siromaštva. Siromašni slojevi i pojedinci su "nevidljivi" za članove društvene zajednice. Niko siromašne niti pominje, niti uočava njihove probleme i postojanje. To je neka vrsta indiferentnog odnosa, koji podrazumijeva ne samo nebrigu veći i ambivalentan stav prema siromašnim kategorijama stanovništva. Ovakav indiferentan odnos prema siromaštvu, karakterističan je i za ostale socijalne probleme i društvene devijacije. Pa tako često imamo ignorisanje zastupljenosti devijacija kao što su: alkoholizam, narkomanija, prostitucije, kockanje, itd. Jedno od objašnjenja ovakvog odnosa nalazi se u prostom shvatanju da problemi sa kojima se ljudi suočavaju imaju isključivo individualne uzroke, pa samim time proizvode i individualne

posledice. Drugo objašnjenje može da se odnosi na potrebu vladajućih elita da održe postojeći *status quo*, pa ignorisanjem socijalnih problema zapravo održavaju stratifikacijsku ljestvicu u stanju koje im garantaju opstanak na vrhu.

## 2.2.6 *Klasifikacije pristupa s obzirom na temporalno definisanje siromaštva*

Temporalnim pristupima najviše se pažnje posvjećuje vremenskim dimenzijama siromaštva. Ukoliko uzmemo u obzir da je siromaštvo relativno trajna pojava, koja prati ljudsko društvo od postanka, ne možemo precizno odrediti niti kada je ova pojava nastala, a ni predvijeti njen vremenski rok trajanja. Pod temporalnim pristupom siromaštvu, više mislimo da odnos prema ovoj pojavi u pogledu njenih uzorka i posljedica. Stoga je neophodno treba praviti distinkciju između pristupa koji siromaštvo proučavaju kao proces, i onih koji mu pristupaju kao samo jednom od društvenih stanja.

- 1) **Siromaštvo kao proces** - Ovdje spadaju pristupi koji pokušavaju da identifikuju etiologiju siromaštva. Tačnije, pažljivo se analiziraju društveni i ekonomski procesi koji su imali za posledicu osiromašenje pojedinaca i društvenih grupa. Porijeklo siromaštva najčeće leži u nestabilnim društvenim odnosima koji su se akumulirali duži vremenski period, a onda odrazili na ekonomsku strukturu društva. Siromaštvo u tranzicionim državama je jednim dijelom rezultat dugodišnjeg gomilanja socijalnih i ekonomski problema koji su rezultirali slomom samog sistema, i osiromašenjem stanovništva. Slično tome, u zemljama u razvoju se kao posledica dugogodišnjeg kolonijalnog ropstva, eksploatacije i ekonomske nerazvijenosti, formirala armija siromašnih bez ikakvih izgleda da se u skorijoj budućnosti njihovo stanje popravi;
- 2) **Siromaštvo kao stanje** - Ovo su pristupi koji ne ulaze u analizu uzroka siromaštva, naprosto, konstatuju stanje (ili tačnije postojanje siromašnih pojedinaca i grupa), i odnose se prema njima benovolentno. Postojanje linije siromaštva kao državnog mjerila, najčešće se koristi da bi se definisala zastupljenost siromaštva u društvu. Konstatacija da postoje siromašne kategorije stanovništva, koje su zbog svog siromaštva marginalizovane, ne uključuje mjere za regulisanje posledica, pa se društveno priznanje siromaštva kao aktuelnog društvenog stanja ne može tretirati kao posebna mjera za suzbijanje istog.

### 2.2.7 Klasifikacije pristupa siromaštvu s obzirom na aktivnosti javnih politika

U prvom dijelu rada su opisani tipovi javnih politika, kao i teorijskih pristupi prisutni u kreiranju javnih politika. Složenost problema siromaštva zahtijeva djelovanje većeg broja javnih politika, i pažljivu selekciju instrumenata i mjera. Raspon potencijalnog djelovanja javnih politika u kreiranju politika borbe protiv siromaštva prilično je širok. Riječ je o važnom području društvene djelatnosti na kojem se opredjeljuju ishodi društvene brige o problemu siromaštva. Aktualnost siromaštva kao pojave, i tendencija da se rješavanje ovog problema može efikasno postići posredstvom djelovanja integrisanih javnih politika navelo nas je na klasifikaciju potencijalnih aktivnosti javnih politika, i to s obzirom na sljedeće kriterijume: fokus, direktivnost, dimenzije, prirodu zahtjeva pojedinaca, mjere prevencije, karakter distribucije i vremenski rok trajanja instrumenata i mjere.

#### 1) S obzirom na to kakav je fokus javnih politika:

- **Simptomatski pristup** - Ovim pristupom država samo 'liječi' posledice koje su nastale usljed siromaštva. Najčešće države koje pribjegavaju simptomatskom pristupu koriste materijalna davanja kao prvo mjeru liječenja siromaštva. Uglavnom se koriste novčani iznosi koji se opredjeljuju za siromašne kategorije, pri čemu njihova učestalost, visina i karakter zavise od političkih, ekonomski, kulturni, ideološki i drugih faktora u konkretnom društvu. Takva socijalna davanja su usmjerena na bespovratnu i trajnu pomoć siromašnima i ugroženima sa namjerom da se održi njihov egzistencijalni minimum;
- **Kauzalni pristup** - Ovim pristupom država pokušava da 'liječi' uzroke siromaštva. U odnosu na zvanične procjene o broju siromašnim, države kreiraju instrumente i mjere za redukciju pojave siromaštva. Sa pripremljenim instrumentima i mjerama se deluje u pravcu ispravljanja disfunkcionalnosti koje su proizvod društvene reprodukcije, a istovremeno dovode do siromaštva. Kauzalni pristup podrazumijeva i reforme nekih institucija u društvu koje u svom fokusu imaju brigu o siromašnim, ne bi li spremnije ušle u rješavanje problema sa kojima se suočava stanovništvo. Djelovanje na uzrok, a ne na posledicu jeste prava odlika preventivne akcije, tako da je kauzalni pristup karakterističan za države koje vode proaktivnu politiku borbe protiv siromaštva;

- **Individualizovan pristup** – Primjenjujući ovaj pristup država direktno djeluje na podizanje kapaciteta pojedinaca koji su u oskudici kako bi ih uključila u društveni život. Tipičan primer jesu obuke, treninzi, prekvalifikacija, dokvalifikacija i sl. Konkretnim siromašnim licima se posvećuje individualna pažnja, pa se kroz tzv. *mrežnu* aktivnost različitih društvenih subjekata pojedincima pruža podsticaj u cilju afirmisanja njihove socijalnu participacije. Namjera je da se uključivanjem pojedinaca u šire društvene tokove primjenom individualizovanog pristupa, poboljša socijalna kohezija u svim dimenzijama<sup>44</sup>. Tako postavljenim pristupom se pokušava spriječiti socijalna dezorganizacija društva;
- **Grupni pristup** – Ovo je pristup kojim se želi na organizovan način pružiti pomoć grupama koje se dugoročno nalaze u oskudici i u okviru kojih se na tom socijetalnom nivou siromaštvo reprodukuje. Tipičan primjer jeste orijentacija na Rome, ili pripadnike drugih stigmatizovanih grupa koje su obično getoizirane. Pojava getoa kao mjesta gdje dominantno živi siromašna populacija karakteristika je novog siromaštva, na koje nijesu imuni ni najrazvijenije zemlje svijeta. Ovakva izolovanost siromašnih ima svoje primjere i u Crnoj Gori, konkretno u Podgorici (Vrela ribnička) i Beranama, gdje na periferijama gradskih sredina žive pripadnici RAE populacije, kao i izbjegla i raseljena lica. Siromaštvo na periferijama gradova iskazuje karakteristike vremenske trajnosti i povezanosti sa drugim društvenim devijacijama (prosjačenje, prostitucija, itd.)

## 2) S obzirom na direktivnost:

- **Distributivni pristup** – Ovaj pristup podrazumeva da se pomoć siromašnima daje direktno na bazi procena njihovog stanja. Primjena ovog pristupa podrazumijeva određivanja broja siromašnih, profila njihovog siromaštva, kao i dubine i oštine siromaštva. U odnosu na zvanične procjene distribuiraju se različite vrste pomoći usmjerene na ublažavanje posledica siromaštva. Naravno, lista siromašnih nije proizvoljna, već postoje uslovi koje je neophodno ispuniti, a najčešće administrativne službe brinu o ostvarenosti tih uslova. Sredstva za pomoć se mahom obezbjeđuju iz budžeta, pa se država i njeni centralni organi javljaju kao ključni akteri u procesu distribucije pomoći. Svaka država u svom zakonodavstvu predviđa stavke preko kojih je moguće ostvariti pravo na pomoć i druge socijalne usluge;

<sup>44</sup> Jane Jenson (1998) izdvaja pet dimenzija socijalne kohezije: pripadništvo, uključenost, participacija, legitimnost i saradnja (Puljiz, 2005:10).

- **Sistemska pristup** - Pomoć siromašnima se daje ne direktno, već posredstvom velikog broja specijalizovanih službi i institucija. Savremeni tokovi u organizaciji politika borbe protiv siromaštva idu ka tome da se oblici pomoći decentralizuju i osim države, uključe i drugi relevantni društveni subjekti. Socijalne službe ostaju važna karika u lancu djelovanja politika borbe protiv siromaštva, ali se u tom zadatku angažuju i lokalne zajednice, nevladine organizacije, društveni pokreti, pa i sami građani kroz različite vidove participacije. Sistemska pristup podrazumijeva kontinuiranu, proaktivnu, kauzalnu politiku borbe protiv siromaštva, posredstvom koje se siromaštva postavlja kao problem svih segmenata društva, a ne samo onih koji su stvarno siromašni.

### 3) S obzirom na dimenzije:

- **Jednodimenzionalan pristup** - Usmerenost države samo na jednu dimenziju/aspekt siromaštva, npr. materijalno stanje siromašnih i poboljšavanje istog. Insistiranjem na samo jednoj dimenziji siromaštva javne politike neće svoje instrumente i mjere kreirati u pravcu definitivnog suzbijanja siromaštva, već se svoje aktivnosti limitirati isključivo prema sanaciji već nastale štete. Primjer su jednodimenzionalne metode za određivanje siromaštva (linija siromaštva) preko kojih se utvrđuje broj stanovnika koji živi u apsolutnom siromaštvu;
- **Višedimenzionalni pristup** - Usmerenost na dve i više dimenzija siromaštva, npr. ne samo na materijalno stanje, nego pored toga i na obrazovanje i/ili još neku dimenziju. Shvatanje da siromaštvo ima svoje ekonomske, socijalne, kulturne i ideološke dimenzije uzrokuje aktivnosti javnih politika prema onim dimenzijama za koje postoji procjena da najviše utiču na aktuelno stanje siromašnih. Najveći broj preporuka za kreiranje instrumenata i mjera u cilju suzbijanja siromaštva navode da kvalitetna politika zapošljavanja u kombinaciji sa naprednom obrazovnom politikom drastično mijenja socijalni položaj siromašnih.

### 4) S obzirom na to kakva je priroda zahtijeva samih pojedinaca prema programima javnih politika:

- **Uslovljeno** - Ovim pristupom država uspostavlja pravnu regulative, a od pojedinaca se traži da aktivno i samostalno nastupe prema institucijama i traže zakonom predviđenu pomoć. U Švajcarskoj postoji poseban model distribucije socijalne pomoći, poznat pod nazivom model kontra-doprinosa. Korisnici socijalne pomoći su zauzvrat dužni

da se kroz angžman u nekoj društvenoj akciji (npr. javni radovi) revanširaju za pomoć koju dobijaju od države;

- **Neuslovljeno** - Država aktivno identifikuje pripadnike i grupe ugroženih i nezavisno od njihovog stava i aktivizma pokušava da poboljša njihove životne šanse. Ovdje opet imamo centralnu ulogu države kao glavnog stožera socijalnog statusa građana. Pri čemu, u ovakvom neuslovljenom pristupu trebalo bi da je više dominantan rezidualni model u raspodjeli socijalnih beneficija, jer pravo na socijalne usluge direktno ostvaruju svi građani.

5) S obzirom na to kakva je procjena o usmjerenosti pristupa na odabrani cilj:

- **Djelovanje na tržišne mehanizme** - Ovim pristupom vrše se korekcije u funkcionisanju tržišta, identifikuju se nezaposleni i socijalno ugroženi i pokušava se njihova integracija u procese rada. Prema gledištu koje zastupa grupa autora (Gallie, Paugam, Wilson), marginalizacija na tržištu rada, siromaštvo i socijalna izolacija su sastavni dijelovi siromaštva koji se međusobno potkrepljuju i tako proizvode socijalno srozavanje (Šverko, Galešić i drugi, 2004:283). Ključni faktor socijalne isključenosti je prema ovim autorima ipak nezaposlenost pojedinaca, pogotovo ona dugoročna. Polazna pretpostavka je da će se kroz uključivanje na tržište rada siromašne kategorije dovesti u poziciju da sami rješavaju svoju egzistenciju. Pogotovo se to odnosi na dio populacije koja je marginalizovana zbog etničke pripadnosti, rase, niskog obrazovnog statusa, itd. Između ostalih primjera, posebnu grupu ugroženih čine tzv. *teže zapošljiva lica* (osobe sa djelimičnim invaliditetom ali sa aktivnim radnim potencijalom), pa se kroz niz beneficija prema poslodavcima pokušava omogućiti njihovo zapošljavanje;
- **Djelovanje na sistem obrazovanja** - Ovim pristupom podižu se kapaciteti pojedinaca njegovim uključivanjem u sistem obrazovanja. Država podiže znanja i vještine siromašnih, posredstvom sistema obrazovanja. Podizanje nivoa obrazovanja postaje jedan od značajnih zadataka društva jer je obrazovanje bitan faktor ekonomskog razvoja i socijalnog položaja stanovništva (Vuković, Čekerevac, 2007:148). Pitanje korelacije između stepena obrazovanja i siromaštva potvrđeno je u velikom broju evropskih država. Tranzicione države su u procesu reformi svojih obrazovnih sistema išle prema osavremenjivanju nastavnih aktivnosti i socijalnom uključivanju ranjivih društvenih grupa. Djelovanje na sistem obrazovanja, osim od raspoloživih finansijskih resursa, zavisno je i od instrumenata i mjera posredstvom kojih se siromašni uključuju u obrazovni proces. Prosto uključivanje,

bez daljeg praćenja njihovog školovanja ne donosi nikakve rezultate, jer su česti primjeri prijevremenog napuštanja formalnog obrazovanja od strane siromašnih. Na primjer, u Crnoj Gori je i dalje aktuelan proces socijalne inkluzije Romske populacije u okvire osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja sa promjenljivim uspjehom, jer mehanizmi praćenja školovanja romske djece nijesu u potpunosti razvijeni. Naravno, prisutan je i konflikt sa fundamentalnim vrijednostima prisutnim u kulturi pripadnika romske populacije, i

- **Djelovanje na podspješivanje života lokalne zajednice** - Ovim načinom država pokušava da promijeni neposrednu društvenu sredinu u kojoj pojedinci žive, jer se ista smatra faktorom siromaštva. Kreiranjem mjera i instrumenata posredstvom kojih se direktno utiče na stanje u lokalnoj zajednici, država se pokušava "približiti" siromašnima i njihovom stvarnim uslovima života. Primjenjujući načelo supstidijarnosti, prema kome se problemi lokalnih i mjesnih zajednica direktno tiču njihovih članova, uvažavaju se lokalne specifičnosti. Pa tako i socijalne službe djeluju po teritorijalnom principu, i njihov djelokrug aktivnosti vezan je isključivo za lokalne zajednice nad kojima imaju jurisdikciju. Jedan od važnih mjere prema siromašnih kategorijama jeste sprečavanje segregacije siromašnih. Naime, ranije smo pominjali da siromašni imaju tendenciju grupisanja na određenim perifernim djelovima urbanih sredina, u kojima stvarju svoje zajednice. Takva prostorna pokretljivost stvara uslove da se siromaštvo reprodukuje ne samo generacijski, već i da određeni geografski predjeli (djelovi gradova) budu prepoznati kao siromašni krajevi. Stoga je neophodno aktivnosti usmjeriti direktno na tako formirane zajednice, i uticati na njihovo prestrukturiranje. Tipičan primjer jeste razbijanje getoiziranih zajednica (Bronx).

6) S obzirom na to gdje se usmjeravaju mjere prevencije:

- **Prevenција usmjerena na žrtvu** - Preventivno se deluje na pojedince koji su siromašni i prema kojima treba usmjeriti mere kako bi se poboljšalo njihovo stanje. Ovakav pristup je limitiran u pogledu kapaciteta za nekom ozbiljnijom redukcijom siromaštva. Djelovanje na pojedinačnu žrtvu siromaštva ne fokusira se na uzroke i faktore koji doprinose masovnosti ove pojave. Međutim, kapaciteti velikog broja država su prosto takvi, da je prevencija usmjerena na žrtvu čest pristup u primjeni preventivnih mehanizama;
- **Prevenција usmjerena na situaciju** - Preventivno se djeluje na neposredne socijalne uslove u okviru kojih se siromaštvo dešava i



reprodukuje. Polazeći od toga da socijalni problemi direktno pogađaju veliki broj ljudi, preventivne mjere je nužno usmjeriti na konkretne društvene situacije. Ukoliko je siromaštvo velikim dijelom posledica tranzicionih procesa, onda je neophodno aktivnosti usmjeriti na sanaciju posledica proizašlih iz takve situacije. Veliki broj "gubitnika tranzicije" nije kompetitivan i kompetentan da iz svojih socijalnih situacija obezbijedi materijalnu egzistenciju za svoje porodice. Stoga, mjere prevencije treba usmjeriti na situacije usljed kojih su oni postali gubitnička strana u jednom takvom društvenom procesu. Naravno, nije moguće afirmisati djelatnost preduzeća u kojima su bili radno aktivni, ali kroz širok dijapazon mjera može izmjeniti njihova aktuelna životna situacija;

- **Prevenција usmjerena na sistem** - Preventivno se djeluje na mehanizme društvene reprodukcije koje sistemski proizvode siromaštvo. Ukoliko je u pitanju društveni sistem koji proizvodi socijalne nejednakosti usljed neravnomjerne raspodjele, onda se djeluje u pravcu izmjene postojećih konstalacija odnosa u društvu. Postojanje različitih oblika društvenih nejednakosti, odnosno društvene stratifikacije, prije svega, u pogledu bogatstva, moći, uticaja ili ugleda, implicira različite vidove. Nejednakosti mogu biti: rasne, polne, prema talentu i sposobnostima, etničke, starosno-generacijske, a istovremeno sistemski podržane. Teško je odrediti koji izvor nejednakosti je najvažniji, pa na njega preventivno djelovati. Hariet Bredli smatra da „nijedan izvor nejednakosti nema primarnu važnost... svi su podjednako važni...“ (Haralambos, Holborn, 2002:929). Haralambos, na primer, razlikuje društvenu nejednakost, kojom se potvrđuju brojni oblici društvenih različitosti i društvenu stratifikaciju, kao poseban oblik društvene nejednakosti koji se tiče postojanja uočljivih društvenih grupa, rangiranih po principu jedna iznad druge, prema faktorima kao što su prestiž i bogatstvo (Haralambos, Holborn, 2002:929).

#### 7) S obzirom na to kakav je karakter sistema distribucije resursa:

- **Obavezno** - Država određuje stepen redistribucije ostvarenih prihoda pojedinaca i privrednih subjekata, kao i načine usmjeravanja ovih sredstava prema siromašnima (najčešće fiskalnom politikom). To je kao što smo ranije napomenuli polazna postavka države blagostanja. U odnosu na raspoloživa sredstva, vrši se njihova redistribucija, sa ciljem da se materijalno ugroženom stanovništvu omogući pristojna egzistencija. Sa time u vezi je i čuvena ideja *garantovanog dohotka*, posredstvom kojeg se svakom građaninu u stanju siromaštva garantuje

određeni mjesečni novčani iznos. Uslov za ovakvu distribuciju jeste postojanje visokih poreza, ne samo za najbogatije, već i za sve one koji se nalaze u radnom odnosu. Ovaj pristup daje doprinos stabilnosti i sigurnosti pojedinca, porodice i društva u cjelini. Tako na primjer, pripadnici mlađe populacije bi u tom slučaju imali više mogućnosti za lakše osamostaljenje. U takvim uslovima, ljudi lakše preuzimaju rizik u pogledu promjena u ličnom i poslovnom životu, pogotovo kada imaju neku sigurnost da neće ući u rizik od siromaštva. Problemski dio ovakvog koncepta distribucije leži u kapacitetima države, i u potencijalnim mogućnostima za postojanje određenih olakšica prema onima čiji se prihodi i bogatstvo oporezuju, i

- **Dobrovoljno** - Država ostavlja pojedincima i institucijama (pobednici na tržištu) da svojevorno i dobrovoljno (filantropski) usmeravaju deo svojih profita ka siromašnom delu populacije. Dakle, ovakvim pristupom se prepušta na volji i savjesti dobrostojećim pojedincima i društvenim grupama da dio svojih sredstava kanališu prema onima koji se nalaze u stanju siromaštva. Jedini benefit u tom slučaju za one koji dobrovoljno plasiraju sredstva sadržan je u društvenom priznanju njihovih humanitarnih aktivnosti, čime se simbolički uvećavaju njihove statusne pozicije.

8) S obzirom na to koliki je vremenski raspon trajanja primjene instrumenata i mjera:

- **Kratkoročno** - Ovakvim pristupom se sanira šteta koja je rezultirala nastankom siromaštva usljed djelovanja nekih eksternih socijalnih faktora, a koji su pojedince dovele u stanje siromaštva (migracije, izbjeglištvo, elementarne nepogode, posljedice rata i sl.). Država pruža socijalnu pomoć u kratkom periodu, dok pojedinci koji ni na koji način nisu predisponirani u smislu socijalnog identiteta da budu siromašni, ne izađu iz stanja siromaštva;
- **Srednjoročno** - Ovim pristupom se instrumentima i mjerama prije svega socijalne politike (sa utvrđenim planom i ciljevima) sanira siromaštvo i finansiraju aktivnosti nakon kojih pojedinci iz kategorije siromašnih ulaze u svijet rada i izlaze iz socijalne kategorije siromašnih (tipičan primer jesu do-kvalifikacije i pre-kvalifikacije neobrazovanih koji ulaze u svijet rada nakon procesa obučavanja), i
- **Dugoročno** - Država trajno obezbjeđuje materijalnu i drugu pomoć pojedincima i društvenim grupama koji se u dugom periodu, čak i intergeneracijski nalaze u stanju siromaštva, bez mogućnosti, plana i strategije da izađu iz takvog stanja. Takvim pristupom se stvaraju

osnove za pravedno društvo, u kojem dominara jednakost u smislu raspodjele šansi i dostupnosti resursa. Tako se na primjer, u svojim zalaganjima za pravedno društvo, Pjer Burdije (1999.) izjašnjava za koncept „socijalne pravde“. Po njemu, nejednakosti predstavljaju: „društveno distribuisanje društvene nejednakosti. Zato je osnovni zadatak pravednog društva (tj. onog koje želi da bude pravedno) sadržan u pravilnoj redistribuciji resursa“.

Država kao aparat ima zadatak da integriše i artikuliše globalne, parcijalne i individualne interese pojedinaca, odnosno građana. Stoga, posredstvom svojih institucija vrši selekciju instrumenata i mjera za kreiranje javnih politika u procesu redukcije siromaštva. Naravno, u odnosu na kulturne, ekonomske, socijalne i političke specifičnosti u društvu, država selektuje one za koje procjenjuje da mogu pružiti najbolji doprinos redukciji postojećeg nivoa siromaštva. Tokom elaboracije problema siromaštva u Crnoj Gori, kroz analizu postojećeg stanja, primjenjivanih strategijskih pristupa, profila i karakteristika siromaštva, opredijelićemo se za neke od izvednih pristupa s obzirom na aktivnosti javnih politika.

### 2.3 Linija siromaštva

Liniju siromaštva, odnosno granicu siromaštva, određuje država u odnosu na stepen apsolutnog siromaštva. Hrvatski autor, Zoran Šućur, ističe tri funkcije linije siromaštva. Prvo, ona služi kao temelj za procjenu stope siromaštva. Drugo, linija siromaštva je neophodna da bi se pratilo kretanje ili dinamika siromaštva u određenom vremenskom razdoblju. Treće, linija siromaštva je neophodna kako bi se identifikovao sastav siromašnih i rizik siromaštva (Šućur, 2006:239). Dakle, ovdje je u pitanju najčešće primjenjivana "jednodimenzionalna" metoda za mjerenje *objektivnog* praga siromaštva. Tako, na primjer, ovu metodu koriste i Svjetska banka i države Evropske unije s ciljem određivanja nivoa dohotoka ispod kojeg je nemoguće zadovoljavati osnove egzistencijalne potrebe. Standardno mjerilo Svjetske banke je 1.5\$ dnevno. Stopa rizika

od siromaštva se poslednjih godina u državama EU izračunava na osnovu medijane od 60% prosječnih prihoda stanovništva. Oni koji ostvaruju niže prihode od predviđenog prosjeka se nalaze u riziku od siromaštva (ESSPROS)<sup>45</sup>.

Ključno pitanje u vezi sa primjenom linije siromaštva jeste u kolikoj mjeri ona zaista daje realan prikaz zastupljenosti siromaštva u društvu. Grupa autora (Stropnik, 1994; Deleeck, Van den Bosh i De Latvhouwer, 1995; Piachaud, 1987; MacPherson i Silburn; 1998.) razlikuje veći ili manji broj vrsta linija siromaštva. Najčešće se pravi razlika između apsolutnih, relativnih i subjektivnih linija siromaštva (Ravallion, 1994, prema Šućur, 2001:102) Hrvatski autor Zoran Šućur polazeći od mjerila i koncepata siromaštva pravi razliku između pet vrsta linije siromaštva. To su: linija siromaštva dobijena budžetskom metodom, statističko relativna linija siromaštva, subjektivna liniju siromaštva, pravno politička linija siromaštva, linija siromaštva utemeljena na indeksima deprivacije (Šućur, 2001).

- **Linija siromaštva dobijena budžetskom metodom** je u principu najjednostavniji način mjerenja siromaštva iz prostog razloga što je za nju neophodno definisati minimalni životni standard i onda odrediti količinu potrebnih resursa (Šućur, 2001:103). Istraživači ovu metodu primjenju kroz upotrebu potrošačke korpe u okviru koje ulaze proizvodi, dobra i usluge nužne za egzistencijalne potrebe. Tako da ovaj metod odgovara konceptu apsolutnog siromaštva i koristi objektivna mjerila siromaštva.
- **Statističko-relativna linija siromaštva** korespondira relativnom konceptu u smislu mjerenja siromaštva u odnosu na postojeći društveni standard i temelji se na tzv. nejednakoj distribuciji dohotka. Mnogobrojne međunarodne organizacije čiji se glavni fokus aktivnosti svodi na kreiranje programa borbe protiv socijalnih problema koriste statistički relativnu liniju siromaštva. Najčešće upotrebljavani indikatori su: nacionalni dohodovni prosjek po glavi stanovnika ili medijana dohotka domaćinstva (Šućur, 2001:104).
- **Subjektivne linije siromaštva** baziraju se na pojedinačnim perspektivama ljudi u pogledu njihovog materijalnog statusa, jer se pretpostavlja da pojedinci najbolje mogu ocijeniti sopstevni položaj. Kao siromašni se određuju oni koji smatraju da njihovi prihodi nisu dovoljni da bi mogli

<sup>45</sup> ESSPROS - Evropski sistem integrisane statistike o socijalnoj zaštiti.

sastaviti kraj sa krajem (Babić, 2001). Anketnim istraživanjem prikupljaju se odgovori građana u vezi sa njihovim socio-ekonomskim stanjem pa se onda u odnosu na njihove odgovore statistički odredi broj siromašnih.

- **Pravno-politička linija siromaštva** ili drugačije nazvana službena linija siromaštva određuje se od strane same države. Političke elite na vlasti zainteresovane su za očuvanje socijalnog mira, a svrha države je da brine o svojim građanima. U zavisnosti od pozicije građana prema službeno definisanoj liniji siromaštva procjenjuje se nivo njihovih materijalnih kapaciteta i opredjeljuje državna pomoć.
- **Linije siromaštva zasnovane na indeksima deprivacije** podrazumijevaju postojanje liste najpotrebnijih sredstava ili aktivnosti važnih za socio-ekonomski status građana i ima za cilj određivanje opsega deprivacije. Liste deprivacije se sastavljaju u odnosu na dominantan društveni standard i ova praksa postoji od vremena Towsend-ovih istraživanja siromaštva koji su pretrpjeli ozbiljne kritike zbog načina selekcije sredstava neohodnih za život. Evans Pichaurd je svojevremeno kritikujući Towsendov indeks deprivacije saopštio da "dovedeno do logičkog zaključka, niko ne bi bio u stanju deprivacije kada bi se svi ljudi ponašali jednako", kao i da "mora postojati neki sud ili granica za ono što se ne smatra nužnim" (Haralambos, Holborn, 2002:298-303).

Ukoliko prihvatimo tezu da je siromaštvo slojevit fenomen u tom smislu da postoje različiti stupnjevi i oblici siromaštva, onda se nameće problem proste podjele stanovništva (ili domaćinstava) na siromašne i nesiromašne. Svaka strategija za redukciju siromaštva kreirana od strane zvaničnih nosilaca vlasti mora uvažiti i prilagoditi svoje ciljeve prethodno pomenutoj osobini siromaštva. Stoga, je obaveza države da kao jednu od prvih mjera u svojoj politici borbe protiv siromaštva definiše zvaničnu liniju siromaštva. Pod ovim ne podrazumijevamo liniju siromaštva koja će se koristiti za statističke, infomativne i istraživačke aktivnosti. Naprotiv, neophodno je definisanje službene linije siromaštva ispod koje će se nalaziti siromašno stanovništvo na koje treba primijeniti kreirane mjere javnih politika. U zavisnosti od politike države, u našem slučaju Crne Gore, neophodno je sprovesti istraživačke aktivnosti u vezi sa karakteristikama društvenog standarda i profila stanovništva, kako bi se jasno utvrdila granica ispod koje zaista živi siromašno stanovništvo.

## TREĆI DIO: Siromaštvo u Crnoj Gori

Tokom perioda Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Crna Gora je pripadala klubu nerazvijenih republika i pokrajine. Dakle, ako posmatramo stvari samo na osnovu ove činjenice, možemo konstatovati da život u siromaštvu ne predstavlja novinu za Crnu Goru, već upravo suprotno, za jedan broj njenih stanovnika i stil života. Takođe, za kontekst ovog rada neophodno je pomenuti socijalne aspekte tranzicionih procesa koji su neminovno doveli do radikalnih promjena u strukturi crnogorskog društva i u velikoj mjeri su zaslužni za aktuelnu situaciju (Janković, 2013).

Nepostojanje organizovanog tretiranja socijalnih problema je jedan od glavnih uzroka činjenice da se naučna i analitička građa o siromaštvu, socijalnim nejednakostima, društvenom raslojavanju, itd. ne može okarakterisati kao iscrpna. Pogotovo se to odnosi na ona područja koja se nalaze u domenu interesovanja socijalne politike. Prisutnost isključivo ekonomske perspektive u proučavanju socijalnih problema prosto nije bila dovoljna za uspješnije rješavanje socijalnih problema. Socijalna politika<sup>46</sup> kao naučna disciplina koja se bavi životnim, radnim i društvenim uslovima ljudi na području Crne Gore, imala je veoma difuzan razvoj. Shvatanja ove naučne discipline, kao i u većini zemalja jugoistočne Evrope, prešla su veoma dugačak put od poistovjećivanja sa različitim oblicima »milosrđa«, do institucionalne djelatnosti države i polja na kojem se gubi i osvaja politička vlast.

---

<sup>46</sup>T.H.Maršal: "Socijalna politika se odnosi na vladinu akciju koja davanjem naknada i usluga ima neposredan uticaj na blagostanje građana." Titmus: "Socijalna politika podrazumijeva socijalna davanja, ona je redistributivna i ima kako ekonomske tako i ne-ekonomske ciljeve".

„Socijalna politika koja vodi računa o životnoj sredini, međutim, ima kapacitet da proizvede bolje uslove za život. U dvadesetom vijeku se smatralo da je socijalna politika sredstvo za proizvodnju većeg nivoa socijalne integracije kroz smanjivanje nejednakosti, promovisanje koncepta građanstva i promovisanje socijalne pravde, a agenda održivog razvoja stavlja ova očekivanja u novi kontekst. Izazov za socijalnu politiku u dvadeset prvom vijeku jeste da se uhvati u koštac sa održivim razvojem“ (Cahill, 2002:17).

Socijalističkih društva funkcionisala su na principu bezuslovnog egalitarizma, tj jednakosti svih u pogledu potreba. Taj egalitarizam fundamentalističkog karaktera podrazumijevao je i jednakost u siromaštvu sada, da bi se u budućnosti živjelo bolje. Naravno, ovako postavljen princip nikada nije zaista zaživio u praksi (Stropnik, 1993). Socijalna politika je integrisana u opšte prihvaćenu ideologiju i predstavljala sredstvo za legitimisanje postojeće socijalne strukture (Šućur, 2001:134). Građanima je garantovano zaposlenje, po osnovu kojeg su plaćali doprinose za socijalno osiguranje, dok je glavni i praktično jedini akter socijalno-političkih mjera bila država. Godinama je socijalna politika imala zadatak da svojim aktivnostima utiče na "stalno" i "dosledno" povećanje svih pokazatelja narodnog blagostanja. Teško se odstupalo od utopističkih ideja prema kojima je socijalizam društvo u kojem je moguće zadovoljavanje svih potreba stanovnika (Čekerevac, 1999:151). Ipak, daleko od toga da i u tadašnjem društvu nijesu bile prisutne očigledne socijalne razlike.<sup>47</sup>

Određivanje i mjerenje fenomena siromaštva, uglavnom se svodilo na percepciju u apsolutnom smislu, kroz definisanje jednodimenzionalne metode mjerenja – linije siromaštva. Napominjemo da su istraživanja socijalnih problema i njihovih posledica, uglavnom bila lokalnog ili regionalnog karaktera, bez prisustva sociološke perspektive u sagledavanua šireg socijalnog i ekonomskog konteksta.

### 3.1 Porijeklo siromaštva u Crnoj Gori

U ovom dijelu rada želimo preispitati uticaje tranziconih procesa na socijalnu situaciju u Crnoj Gori i eskalaciju siromaštva. Naime, uprskost nepostojanju detaljnijeg

---

<sup>47</sup> Socijalne razlike proizilaze iz socijalnih nejednakosti koje podrazumijevaju nejednake uslove u kojima se nalaze ljudi u procesu reprodukcije (ne samo materijalne, nego i društvene). To su razlike koje nastaju u različitim oblicima: visini prihoda, razlike u društvenom i političkom položaju, dostupnosti fondova, različitih startnih pozicija u životu, itd. (Šefer, 1974:123).

istraživanja siromaštva u periodu socijalizma, pojava elementarnih egzistencijalnih problema bila je rijetka i sporadičnog karaktera. Tradicionalna patrijahalna zajednica, itekako prisutna u Crnoj Gori tokom XX-tog vijeka, ipak je imala paternalistički odnos prema članovima koji su bili u riziku siromaštva. Takav sistem vrijednosti podrazumijevao je angažovanje uže i šire porodice u slučajevima kada se neki pojedinac nađe u materijalnim poteškoćama. Socijalne službe su se u svojim aktivnostima rukovodile principima sveobuhvatnosti i univerzalosti, pri čemu su značajnu pomoć imala od velikih državnih preduzeća. Zavisnost od stabilnosti ekonomske sturkutre društva, biva ugrožena sa prvim znakovima početka društvene krize i neophodnosti transformacije društvenog sistema. Tranzicioni proces obično karakterišu izmene i stvaranje novih institucija, izmjena uloga države, stvaranje bitno različitih vladinih institucija i promovisanje privatnih preduzeća, tržišta i nezavisnih finansijskih službi. Radikalne promjene nije se mogle mimoći obične građane, jer je promjena društvene strukture nužno iziskivala promjernu sistema vrijednosti i načina razmišljanja, življenja u novonastalim uslovima. Tranzicije se nametala kao neminovnost usljed sloma socijalističkog koncepta života, i njene posledice imale su itekakvog uticaja na socijalnu stabilnost građana

Početak tranzicionih procesa u Crnoj Gori vezuju se vremenski, za kraj osamdesetih godina i početak devedesetih godina prošlog vijeka, kada socijalističko uređenje društva počinje da silazi sa istorijske scene u gotovo svim evropskim državama, gdje je decenijama bilo dominantno. Upravo taj dio crnogorske istorije obilježavaju procesi svrgavanja sa vlasti starog socijalističkog režima, promjena državnog modela u okviru kojeg je Crna Gora funkcionisala, uvođenje višepartijskog sistema, erupcija nacionalizma i ulazak u građanski rat koji je unazadio i do tada ne naročito napredno crnogorsko društvo. Pod teretom takvih društvenih promjena Crna Gora ulazi u tranzicioni proces, obilježen sveukupnom društvenom krizom<sup>48</sup>, koja je

---

<sup>48</sup> U vremenima društvenih kriza ekonomske, socijalne, političke i druge protivuriječnosti dolaze do vrhunca i posebno se ispoljavaju u vidu socijalnih problema i društvenih devijacija. Pri tome se javlja jedna protivuriječnost u



rezultat dugogodišnje geneze socijalnih problema. Ti problemi su u direktnoj vezi sa karakteristikama nekadašnjeg jugoslovenskog ekonomskog sistema koji je bio na izdisaju slično kao i dotadašnja jugoslovenska država. Ekonomski sistem nije više bio u stanju ne samo da akumulira i investira makar minimalna ekonomska sredstva, već ni da vraća svoje nagomilane dugove, a politički sistem nije imao sposobnost da generiše bilo kakve pozitivne ekonomske i političke promjene (Milosavljević, 2003:43). Prema Lakićeviću (1997), društvena kriza tadašnjeg jugoslovenskog društva je uzrokovana nefleksibilnošću ekonomskog, tehnološkog i političkog sistema da se prilagodi i mijenja dovela je do pogoršanja ukupne društvene situacije, a pogotovo u odnosu na razvijene zemlje tog vremenskog perioda.

Bešić napominje da kada govorimo o tranziciji u Crnoj Gori, moramo registrovati promjene *političke strukture društva i svojinsku transformaciju* (Bešić, 2000:197). Iz jedno-partijskog sistema se krenulo ka izgradnji parlamentarne demokratije. Na scenu su stupile nove političke partije sa jasnim ciljem da obezbijede sebi leadersko mjesto u procesu upravljanja društvenom promjenom. U socijalističkom društvu, društvena svojina nije samo predstavljala osnov ne za efikasnu ekonomiju, već mehanizam za reprodukciju ideologije u svim sferama života. Neminovno, proces tranzicije morao je podrazumijevati i prelazak na mehanizme privatne svojine. Pečujlić (1996) smatra da se privatizacija u post-socijalizmu javljala u dva oblika, i to kao: formalno vlasnička i nevlasnička privatizacija.<sup>49</sup> Proces rekoncentracije društvene svojine u privatni oblik, na žalost išao je uz dominaciju ovog drugog tipa privatizacija, što se u vremenu koje je za nama pokazalo pogubno ne samo za privedu već i cjelokupan socijalni i kulturni ambijent. Razlozi se dijelom mogu pronaći u nekim osnovnim pratećim obilježjima tranzicionih procesa, kao što su: sporost u realizaciji transformacije, nedefinisanost načina izvođenja privatizacije, nepostojanja ograničenja, pogođenost spoljašnjim i

---

tom odnosu: društvena vidljivost (ogoljenost) socijalnih problema i mnogih društvenih devijacija prate limitirane mogućnosti društva u krizi da se adekvatno nosi sa ovim pojavama (Milosavljević, 2003:36).

<sup>49</sup> Formalno-vlasnička, tj. legalna i legitimna privatizacija, u okviru koje postoji više modela, a najpopularniji su vaučeri. Nevlasnička privatizacija, tj. korišćenjem svog položaja u upravljanju, elita, koja pripradna partijskog nomenklaturi, polulegalno postoje vlasnik državne svojine. Ovaj fenomen Pečujlić zove, buržoariziranje birokratije (Pečujlić, 1996, prema Bešić, 2000:10)

unutrašnjim neprilikama političke i ekonomske prirode, itd. Postojeći politički i ekonomski ambijent, praćen sankcijama međunarodne zajednice i ratom u okruženju daleko od toga da je pogodovao transformaciji crnogorskog društva, već nasuprot tome, značajno je usmjerio socio-ekonomski razvoj u pravcu velike neizvjesnosti.

Tranzicioni period u Jugoslaviji (a samim tim i u Crnoj Gori), imao je četiri faze: a) makroekonomska stabilizacija; b) liberalizacija; c) privatizacija; d) prestrukturiranje (Lazić, 1994). Mnogi su se prerano ponadali da su politički pluralizam i tržišna ekonomija utabane staze kojima će građani Istočne i Srednje Evrope pohrliti u društvo obilja i slobode (Lazić, 2011). Bujice socijalnih i ekonomskih problema koje donio proces tranzicije uprkos nekim optimističnim očekivanjima zadržala su se i dan danas. Teoretičari tranzicije navode da su na tranzicioni proces negativno uticali sljedeći momenti: ekonomska struktura kao ograničavajući faktor tranzicije, reprodukcija državne birokratije, reprodukcija klasne strukture, reprodukcija kulturnog obrasca, socijalna očekivanja stanovništva, reprodukcija kolektivism, reprodukcija autoritarnosti, načini ostvarivanja tranzicije i međunarodni odnosi (Bešić, 2000:125-131). Osim navedenih, Bešić ističe još kao važnu jednu karakteristiku real-socijalizma, odnosno njegovog utemeljenja u tradicionalnom društvu, i usljed toga, postojanje snažne istorijsko-tradicionalne osnove sa tendencijom reprodukcije.

Negativna ekonomska kretanja kao svoju neminovnu posledicu imaju povećanje stope siromaštva, nezaposlenosti, raspad zdravstvenog sistema i stambenu krizu<sup>50</sup>. Strmoglav pad životnog standarda koji je uslijedio već početkom 1992. godine, poklapa se sa početkom međunarodne izolacije Savezne Republike Jugoslavije. Socijalna dimenzija razvoja jednog društva je u uskoj vezi sa ekonomskim i političkim sistemom, pa samim tim i svaka nepravilnost u funkcionisanju tih sistema ograničava i usporava socijalni razvoj. Političko-ekonomske prilike u Crnoj Gori početkom tranzicije ne samo

---

<sup>50</sup> Prema statističkim pokazateljima koji se odnose na socijalnu situaciju u bivšoj SFRJ tokom osamdesetih godina broj nezaposlenih je 1989. godine 1.201.220 ili 36% više u odnosu na 1980. godinu. Izgradnja stanova je takođe stagnirala, 1989. godine je izgrađeno 119.332 stana ili 14.9% manje nego u 1980. godini. Takođe, krajem osamdesetih godina se procjenjuje da je u Jugoslaviji bilo oko 30% siromašnog stanovništva koje nije moglo svojim prihodima da zadovolji osnovne egzistencijalne potrebe (Kočović, 2000, 203-204).

da su ograničavale socijalni razvoj već su direktno proizvodile socijalne probleme i bujanje neformalne ekonomije i rada »na crno«<sup>51</sup>. U takvim uslovima nije moglo biti riječi o socijalnoj politici koja bi imala razvojni karakter. Sve socijalno-političke djelatnosti bile su orijentisane isključivo prema plasiraju socijalne pomoći i socijalnom staranju o stanovništvu. Broj ljudi kojima je bila neophodna pomoć države rastao je iz dana u dan, a siromaštvo, kao pratilac svih društvenih kriza, uzimalo je maha u svim strukturama društva.

Siromaštvo u Crnoj Gori tog perioda, prevashodno je ugrožavalo one stanovnike čija je egzistencija zavisila od prihoda iz radnog odnosa u još uvijek postojećem društvenom sektoru ili od penzija. U najtežem položaju su bila domaćinstva koja nisu bila u stanju da svojim aktivnostima kompenzuju permanentno opadanje novčanih prihoda. Potrebe stanovništva su se svele na zadovoljavanje potreba za hranom, uglavnom jeftinijim namirnicama, nabavci odjeće i obuće. Ljudi su se snalazili na različite načine, država nije imala adekvatna rješenja za nastalu situaciju. Redovi za hljeb i mlijeko, prazni rafovi u samoposlugama, sindikalna pomoć u vidu brašna, šećera, ulja, glavne su karakteristike tog vremena. Veliki broj ljudi je spas potražio u povratku na selo i proizvodnji osnovnih artikala kako bi, koliko toliko, zadovoljili svoje osnovne potrebe. Svih tih godina stanovništvo Crne Gore, a i SRJ, bilo je u tzv. *tranzicionom šoku*. Dno u tranzicionog kovitlaca je dosegnuto u periodu *hiperinflacije* (1992-1993).

Krajnji efekti tranzicije odrazili su se na sistem društvene stratifikacije. Izgubljeni su određeni elementi modernizacije koji su ipak bili prisutni u socijalističkom društvu (sferama zdravstvene politike, obrazovne politike, stambene politike, itd.). Očigledna polarizacija društva rezultirala podjelom stanovništva na „dobitnike“ i „gubitnike“ tranzicionih procesa. Naravno, procenat „dobitnika“ je bio zanemarljivo mali u odnosu na veliki broj „gubitnika“ tranzicije. Međutim, manjina u numeričkom smislu je postala

---

<sup>51</sup> Rad na crno ili nezaštićeni rad podrazumijeva situaciju u kojoj pojedinac radi za poslodavca bez pravnog osnova ili je taj osnov protivzakonit. Neformalna ekonomija u tranzicionim zemljama najčešće proizilazi iz institucionalne neizgrađenosti (Radović, Bakrač, Đurić, 2003:6-7).

većina prema opsegu svoje ekonomske moći, i profilisala se kao dominantna klasa na društvenoj ljestvici. Pripadnici novo-nastale ekonomske elite postaju značajan društveni subjekat u Crnoj Gori, sa uticajem na donošenje političkih odluka. Sa druge strane, „gubitnici“ tranzicionih procesa ulaze u probleme egzistencijalnog funkcionisanja i njihovo nazadovanje na društvenoj ljestvici biva obilježeno rapidnim smanjenjem šansi za adekvatnom društvenom participacijom. Usljed toga se kao rezultat opšteg osiromašenja stanovništva javio se proces socijalne ekskluzije u svojim najširim razmjerama. Ovim procesom su pogođene gotovo sve kategorije stanovništva Crne Gore, a ponajviše: kvalifikovani i polukvalifikovani radnici u bivšim društvenim preduzećima, mladi i najstarija populacija. Takođe, izbjegla i raseljena lica su se odmah nakon svog dolaska u Crnu Goru suočila sa ovim negativnim posljedicama društvene krize.

Mjere kreatora politika preduzimane do kraja devedesetih godina imale su kratkoročan karakter i najčešće su se svodile na »gašenje požara«. Socijalna politika nije bila osposobljena za suočavanje sa tako velikim izazovima, jednostavno nije postojala tradicija u primjeni mehanizama socijalne politike radi suprostavljanja siromaštvu (Madžar, 2000:97). Društveni bruto proizvod se u periodu 1990-2000. prepolovio, a priliv izbjeglih i raseljenih lica dodatno je opteretio ionako iscrpljene socijalne fondove (Ardarenko, Đurović, 2004:4). Položaji u društvu bivaju petrificirani. "Dobitnici" tranzicije nastoje očuvati ili još više uvećati svoje bogatsvo stečeno tokom tranzicionih previranja. Siromašni sve teže izlaze iz začaranog kruga siromaštva, a opsežnih državnih mjera u tom periodu, sa dugoročnim efektima praktično nema. Širok dijapazon društvenih aktivnosti postaje nedostupan velikom broju stanovnika, a značajnije aktivnosti u procesu saniranja ovih posljedica, koje nemaju *ad-hoc* karakter, počinju tek nakon 2000. godine. Prema tome, slobodno možemo tvrditi da opsežnije mjere socijalno-političkog karaktera počinju na početku 21. vijeka i da su prije svega bile usmjerene na eliminisanje teških posljedica devedesetih godina 20-tog vijeka, uz

naglašenu namjeru da se pružni određeni doprinos transformaciji crnogorskog društva prema tržišnim uslovima funkcionisanja.

### 3.2 Strategijski pristupi siromaštvu u Crnoj Gori

Prve aktivnosti usmjerene na identifikovanje uzroka i dimenzija siromaštva u cilju redukcije siromaštva pokreću se preuzimanjem obaveze da se izradi *Strategija razvoja i redukcije siromaštva u Crnoj Gori*. Činu usvajanja Strategije prethodio je period istraživanja profila siromaštva u Crnoj Gori, koji je bio neophodan radi definisanja prioriteta koji bi bili obuhvaćeni ovim dokumentom. Rast nezaposlenosti za oko 50%, pad zaposlenosti za 30%, slabljenje institucija, jačanje sive ekonomije, samo su neki od razloga zbog kojih je donošenje Strategije za borbu protiv siromaštva okarakterisano kao urgentna stvar na državnom nivou (SSRS, 2003).

U prvom nacrtu Strategije (jul, 2003.) ističe se da oko 10% stanovništva u Crnoj Gori živi ispod linije (granice) siromaštva, dok je više od 1/3 stanovništva klasifikovano kao ekonomski ugroženo (posebno alarmantan podatak, bez obzira što je u pitanju period izlaska iz stanja u posljednjoj dekadi 20-tog vijeka). Želimo napomenuti da se ovi podaci odnose na 2002. godinu i da je istraživanje indentifikovalo na osnovu tri kategorije siromaštva: siromaštvo u ishrani, apsolutno siromaštvo i ekonomska ugroženost (Tabela 1.) (Nacrt strategije razvoja i redukcije siromaštva u Crnoj Gori, 2003). Osim početnog identifikovanja siromašnih kategorija stanovništva, SSRS je uvažila činjenica da je siromaštvo u Crnoj Gori multidimenzionalno i kompleksno. Multidimenzionalno iz razloga što je broj pratećih pojava siromaštvu u Crnoj Gori bio izrazito velik, a osim nezaposlenosti najviše su dominirale: glad, pothranjenost, nepismenost, loše zdravstveno stanje (visoka stopa smrtnosti i smtnost odojčadi), narušena životna sredina, itd, a kompleksno usljed višestrukih uzroka nastanaka i višegodišnje geneze, koja je najbolje oslikana kroz pad privredne djelatnosti koja za

rezultat ima redukciju ekonomskih aktivnosti sa negativnom refleksijom na društveni standard građana (SSRS, 2003).

**Tabela 1:** Siromaštvo u 2002. godini (u procentima od ukupne populacije)

Siromaštvo u ishrani	Apsolutno siromaštvo	Ekonomska ugroženost
4.0	9.4	36.4

(Izvor: Nacrt strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:11)

Prvim nacrtom Strategije su takođe široko postavljene ciljevi u okviru kojih treba da se kreću strateški pravci suzbijanja siromaštva u Crnoj Gori. Naravno, postavljeni ciljevi je trebalo da budu u potpunoj saglasnosti sa sveukupnom situacijom u crnogorskom društvu, pogotovo onim sektorima od čijeg funkcionisanja u velikoj mjeri zavisi društveni standard građana (socijalna zaštita, zdravstvo, penzijski fond, obrazovanje, tržište rada, itd.). Takođe, u ovaj osnovni okvir su ugrađeni: makroekonomski okvir za održivi rast, institucionalne reforme, makroekonomske reforme za period 2002-2006, mogućnost privrednog rasta, a takođe su uračunate i posledice makroekonomskog ambijenta devedesetih godina. S tim u vezi, kao osnovni ciljevi Strategije, prema ovom nacrtu definisani su: a) kreiranje nove zaposlenosti, b) efikasnija socijalna zaštita, c) zdravstvo u funkciji smanjenja siromaštva, d) obrazovanje u funkciji smanjenja siromaštva, e) životna sredina i infrastruktura u funkciji smanjenja siromaštva (Strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva – prvi nacrt, 2003:3).

Osim osim samog broja siromašnih, kroz identifikovanje »jaza« siromaštva, analiza siromaštva uključivala je i procjene dubine i oštine siromaštva. Insistiralo se ne samo na analizi siromaštva u potrošnji, već i na proučavanju njegove povezanosti sa zaposlenošću, stanjem zdravlja, uslovima stanovanja, stepenom i dostupnosti obrazovanja, kvalitetom životne sredine, itd. Prema tome, zauzet je čvrst kurs u planiranju procesa redukcije siromaštva sa precizno definisanim potfazama u implementaciji. Kao posebno značajni segmenti od čijih aktivnosti zavisi ishod borbe protiv siromaštva, izdvojeni su: zdravstvo, obrazovanje, tržište rada i socijalna zaštita.

U prvoj Strategiji (2003.) pažnja je posvećena određenim kategorijama stanovništva koje se prepoznate kao posebno ranjive, kada je u pitanju ovaj socijalni problem. U crnogorskim prilikama, prve asocijacije na pomen riječi siromaštvo jesu bijeda, materijalna ugroženost, glad, ili *nemaština*. Ko bolje poznaje političke, ekonomske, socijalne, kulturne, demografske i druge prilike u crnogorskom društvu, biće upoznat i sa činjenicom da Crna Gora pripada onoj grupi država u kojima veoma bitnu ulogu, pa čak i na početku 21. vijeka, igra tradicija koja najčešće počiva na mitovima. Jedan od najzastupljenih i najrasprostanjenijih mitova u sebi sadrži motiv siromaštva, to je takozvani »strah od gladi«. Najčešće se postojanje ovog mita dovodi u vezu sa nekom vrstom kolektivne svijesti crnogorskog naroda koja u sebi sadrži pamćenje na neka vremena koja su bila karakteristična po velikoj bijedi i oskudici. Međutim, u periodu kreiranja Strategije došlo se do zaključka da u Crnoj Gori gotovo ne postoji ekstremno siromaštvo (manifestovano kroz apsolutnu glad i oskudicu), ali i sami kreatori Strategije u prvom nacrtu priznaju da je veoma teško istražiti dubinu siromaštva kod pojedinih kategorija stanovništva, tj. Roma i interno raseljenih lica. Kao razlog je navedena prepreka metodološke prirode, jer je jako teško anketom domaćinstva (na osnovu koje je i dobijen veći dio podataka u Strategiji) obuhvatiti ove kateogrije stanovništva zbog njihove česte društvene mobilnosti. Precizna identifikacija nivoa siromaštva zahtijeva složene procjene u cilju određivanja nejednakosti potrošnje i profila siromašnih. Tek sa definisanjem ova dva značajna može se steći jasniji uvid o prisutnosti i karakteristikama siromaštva u Crnoj Gori.

Nejednakost potrošnje može biti značajan indikator siromaštva, ukoliko naravno podaci koji se dobiju njegovim mjerenjem imaju realno utemeljenje u društvenim zbivanjima datog društva. Najčešće se kao metode mjerenja nejednakosti potrošnje koriste: Lorencova kriva, (čiji se rezultati najčešće prikazuju Džinijevim koeficijentom) i količnik 90/10 (»decile racio«)<sup>52</sup>. Obje metode na svoj način mjere stepe nejednakosti

---

<sup>52</sup> Lorencova kriva označava ukupnu frekvenciju potrošnje po glavi stanovnika, a njeni rezultati se iskazuju preko Džinijevog koeficijenta (distribucija dohotka). On se izračunava na taj način što se površina između krivih podijeli sa površinom ispod linije jednakosti. Veći Džini koeficijent ukazuje na veću nejednakost, ako je Džini koeficijent jednak

potrošnje sa manjom ili većom preciznošću. Upravo iz tog razloga, za mjerenje stepena nejednakosti potrošnje i potrebe Strategije, uzeti su i jedan i drugi metod. Rezultati mjerenja nejednakosti su vrlo različiti u zavisnosti od toga koji je metod primijenjen. Radi jasnije predstave o stepenu nejednakosti potrošnje u Crnoj Gori, tvorci Strategije su primijenili komparativnu analizu sa zemljama regiona. U tabeli 2 mogu se jasno vidjeti rezultati koji su dobijeni mjerenjem nejednakosti potrošnje, kao i koliko je Crna Gora blizu ili daleko u odnosu na druge zemlje u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Prilikom odabira zemalja sa kojima će se izvršiti komparativna analiza nejednakosti potrošnje vodilo se računa o tome da to budu takozvane zemlje u tranziciji, sa naravno većim ili manjim stepenom uspjeha kada su u pitanju cjelokupne reforme društva. Kao uporedni slučajevi su odabrane: Bosna i Hercegovina, Albanija, Hrvatska, Srbija, Bugarska, Mađarska, Slovenija, Makedonija i Estonija. Nužno je napomenuti da istraživanja u prethodno navedenim zemljama nisu rađena istovremeno kada i u Crnoj Gori, tako da su moguća neka odstupanja u odnosu na realnost koja je postojala u 2002. godini.

**Tabela 2:** Upoređivanje nejednakosti potrošnje

Država	Džini koeficijet	90/10 odnos
Bosna i Hercegovina, 2001.	0.26	3.3
Albanija, 2002.	0.28	3.6
Mađarska, 1997.	0.28	3.5
Srbija, 2002.	0.28	6.7
Slovenija, 1997/98.	0.28	3.7
Crna Gora, 2002.	0.29	5.8
Bugarska, 2001.	0.30	4.1
Hrvatska, 1998.	0.30	3.9
Makedonija, 2000.	0.31	4.3
Estonija, 1998.	0.38	5.4

(Izvor: Nacrt strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:20)

Uvidom u tabelu 2 možemo zaključiti da se prema Džini koeficijentu Crna Gora (0.29) nalazila u istoj ravni sa većinom zemalja iz regiona. Međutim, ovo treba prihvatiti

---

nuli postoji savršena jednakost. Dok "decile ratio" predstavlja odnos između 10% najbogatije populacije i 10 % najsiromašnijih (Nacrt strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:19).



sa određenom rezervom, s obzirom na to da su prikazani podaci za Mađarsku i Sloveniju relativno zastareli (iz 1997. i 1998.), a ipak su u pitanju države »lideri« kada je u pitanju tranzicioni uspjeh u ovom dijelu Evrope. Takođe, podaci za Hrvatsku i Estoniju (iz 1998.godine) vjerovatno ne odslikavaju pravo stanje stvari, jer je u ovim zemljama džini-koeficijent neobično visok u odnosu na Crnu Goru, pogotovo kada se ima u vidu nejednakost u pogledu ekonomskih moći između ove tri države<sup>53</sup>. U poređenju sa drugim državama koje nisu u pogledu ekonomske razvijenosti u tom periodu previše odmakle od Crne Gore, vidimo da džini-koeficijent ne prikazuje neka značajnija odudaranja. Prema tome Albanija (0.28), Srbija (0.28), Bosna i Hercegovina (0.26) imaju za nijansu niži džini od Crne Gore, dok se Bugarska (0.30) nalazi posljednjem mjestu, ako bismo izdvojili iz tabele samo zemlje sa najsvježijim podacima (iz 2001 i 2002.).

Kreatori nacrtu Strategije upotrijebili su i 90/10 za potrebe mjerenja nejednakosti potrošnje, kako bi izmjerili jaz između 10% najbogatijeg stanovništva i većinske populacije. Očigledno je da stepen nejednakosti potrošnje, prema ovoj metodi mjerenja, u Crnoj Gori najviši u odnosu na sve zemlje koje su navedene u tabeli, sa izuzetkom Srbije. Ovaj podatak je posebno značajan kada se ima u vidu da je to periodu egzistiranja Crne Gore u zajednici sa Srbijom, što znači da je tadašnja Savezna Republika Jugoslavija, prema stepenu nejednakosti potrošnje bila na prvom mjestu u ovom dijelu Evrope.

Interesantan dio u Strategiji iz 2003. godine, odnosi se na profil siromaštva u Crnoj Gori, jer prema podacima koji su prezentovani u ovom dokumentu možemo lako uočiti ko su siromašni u Crnoj Gori, a koje su društvene grupe posebno ranjive. Takođe, možda je moguće i rasčistiti sa nekim stereotipima karakterističnim za određene kategorije stanovništva u Crnoj Gori. Percepcija javnosti je često pogrešna, što je u neku ruku i logično, jer nije utemeljena na konkretnim podacima, već na stavovima građana

---

<sup>53</sup> Nivo bruto društvenog proizvoda iz 2000. godine u Hrvatskoj je iznosio 80\$, u Estoniji 84\$, u Mađarskoj 105\$, u Sloveniji 114\$, po glavi stanovnika, dok je u tadašnjoj Saveznoj Republici Jugoslaviji iznosio 48% po glavi stanovnika (Vojnović).

koji su veoma često vrijednosno obojeni i nemaju čvrsto uporište u stvarnosti. To se pogotovo odnosi na percepcije materijalnog stanja u višečlanim domaćinstvima, mogućnosti ljudi sa srednjim nivoom obrazovanja, ulozi starješine porodice, starosnoj dobi, itd. Dakle, prema nalazima nacрта Strategije siromaštvo je bilo prisutnije u domaćinstvima koja broje više od četiri člana i da prema tom indikatoru oni čine 94.3% siromašnih u Crnoj Gori. Prema godinama starosti, najsiromašnija kategorija stanovništva su ljudi od 65 i više godina. Znači da su starija lica, najčešće penzioneri, kategorija stanovništva posebno pogođene siromaštvom.

Takođe, prema inidikatoru pola starješine porodice, Crna Gora još uvijek prilično tradicionalno društvo, gdje se funkcija starješine prenosi na muške članove porodice. Naravno, muškarac je istovremeno i nosilac ekonomske funkcije iz čega slijede sve beneficije u okviru porodice. Kada se ovaj indikator detaljnije razmotri, po stepenu obrazovanja među stariješinama porodice dominira srednja škola (bilo koja); da se najčešće radi o zaposlenim licima, ređe penzionerima; da se radi o muškarcima životne dobi između 25 i 49 godina; ubjedljivo najveći broj njih je rođen u Crnoj Gori i najčešće žive u opština rođenja (83%). Kada se ove karakteristike starješina domaćinstava uporede sa zastupljenošću siromaštva, dolazi se do sledećih zaključaka: viši stepen obrazovanja starješine smanjuje vjerovatnoću za pojavu siromaštva u porodici; veći rizik od siromaštva imaju ona domaćinstva čije su starješine nezaposlene ili primaju penziju; posjedovanje ili ne posjedovanje poljoprivrednih dobara ne predstavljaju poseban garant da do pojave siromaštva neće doći ali takođe ni rizik nije naročito visok; najsigurnije i najstabilnije su porodice čije su starješine ekonomski aktivne i imaju između 25 i 47 godina; mjesto rođenja starješine prodice nije posebno važan faktor koji utiče na pojavu siromaštva u domaćinstvu.<sup>54</sup>

Ekonomska aktivnost odraslih, bilo da je u pitanju formalni ili neformalni prihod direktno utiče na nivo potrošnje, a u tu svrhu možemo navesti par podataka iz nacрта

---

<sup>54</sup> Svi pomenuti podaci koji se odnose na profil siromaštva u Crnoj Gori preuzeti su iz Nacrta Strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:22-23.

Strategije. Potrošnja po glavi stanovnika kod domaćinstava sa makar jednim zaposlenim članom je za 17% veća u odnosu na domaćinstva čiji članovi ne rade. Prema regionima, situacija je sljedeća: 13% sjever Crne Gore, 23% centralni dio, 27% jug. S druge strane, domaćinstva sa makar jednim nezaposlenim ili jednim penzionerom imaju 12% nižu potrošnju u odnosu na domaćinstva koja nemaju takve članove (Nacrt strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:23). Evidentno je da prisustvo lica koje nije ekonomski aktivno, bilo da je u pitanju nezaposleno lice ili lice sa nižom produktivnošću (pensioneri), u velikoj mjeri predstavlja faktor koji sužava mogućnost potrošnje u domaćinstvu čiji je član. Pogotovo se to odnosi na situacije gdje nije moguća skorija promjena takvog statusa, pa se niži nivo potrošnje održava duži vremenski period, sa tendencijom još većeg sužavanja, ukoliko zarade zaposlenih članova porodice ne budu u saglasnosti sa kretanjem troškova života na tržištu.

U Crnoj Gori je došlo do povećanja brojnosti porodice za 10%, što je direktno uzrokovalo pad nivoa potrošnje po glavi stanovnika za 5%. Prema regionima, najmanja elastičnost u potrošnji je na sjeveru 48%, dok na jugu ona iznosi 75%. Ovaj trend se može objasniti činjenicom da se povećanjem broja članova porodice u određenoj mjeri sužava ekonomska aktivnost, jer se zarade zaposlenih članova raspodjeljuju na više korisnika u domaćinstvu (Nacrt strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:22). Posjedovanje ili pristup poljoprivrednim dobrima doprinosi povećanju nivoa potrošnje kod domaćinstava. To je vidljivo na osnovu podatka da domaćinstva na sjeveru imaju 17% veću potrošnju ukoliko posjeduju poljoprivredno dobro. U centralnom dijelu, 11% je veća potrošnja domaćinstava sa poljoprivrednim posjedima, dok na jugu poljoprivredno dobro ne odražava veću potrošnju (Nacrt strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva, 2003:23).

U Crnoj Gori se kao mjera za apsolutnu liniju siromaštva u strategijskim dokumentima koristila potrošačka korpa za standardno domaćinstvo (2003. godine je iznos bio 116,2 Eura po potrošačkoj jedinici), a linija ekonomski ugroženog stanovništva je postavljena na 50% iznad linije siromaštva (Strategije razvoja i redukcije siromaštva,

2003). Želimo naglasiti da je cjelokupna Strategija rađena na osnovu procjene da je ukupan broj stanovnika u Crnoj Gori 718.790, što je značajno veća cifra u odnosu na onu koja je prezentovana Popisom (2003). Razlog tome je činjenica da osim domicilnog stanovništva u Crnoj Gori živi određen broj izbjeglih i raseljenih lica<sup>55</sup>, kao i pripadnika RAE populacije. Većina njih nije obuhvaćena tadašnjim popisom, jer nisu ispunjavali rezidente uslove da bi bili državljani Crne Gore iako faktički žive na crnogorskoj teritoriji i u najvećem broju slučajeva će se na njoj i zadržati.

Prema podacima iz konačne verzije »Strategije razvoja i redukcije siromaštva« apsolutno siromaštvo je posebno zastupljeno među RAE populacijom (52.2%), kao i izbjeglim (38.8%) i raseljenim licima (38.6%), dok je među domicilnim stanovništvom siromaštvo iznosilo 12.2%(2003). Dakle, jasno je da se ispod linije siromaštva, prema Strategiji, dominantno nalaze pripadnici RAE populacije, izbjegla i raseljena lica. Razloge ovakvog stanja treba prije svega tražiti u dešavanji iz poslednje decenije dvadesetog vijeka, kada je veliki broj ljudi sa prostora bivše Jugoslavije pod uticajem ratnog vihora potražio utočište na teritoriji Crne Gore. Prema zvaničnim statistikama (iz 2006.) u Crnoj Gori živi 8.474 izbjeglica i 18.047 raselejenih lica, što čini 4.28% crnogorske populacije (Uticaj osamostaljenja Crne Gore na posebne društvene grupe, 2006:30). Što se tiče pripadnika RAE populacije prema zvaničnom Popisu, Roma u Crnoj Gori ima 2801, a Egipćana 225, dok se preciznije ne navodi broj Aškelija (Popis, 2003:14-15). Međutim, ove podatke za RAE populaciju treba uzeti sa rezervom, jer veliki broj etničkih Roma iz praktičnih razloga (prevashodno motivisani težnom za stabilnijim društvenim statusom) navodi da nacionalno pripadaju crnogorskom ili pak srpskom nacionalnom korpusu stanovništva u Crnoj Gori. U stvarnosti njihov broj je nesumljivo veći, a dileme u vezi sa nacionalnim izjašnjavanjem su dobar dokaz njihove socijalne isključenosti. Najveći broj ovih ljudi (RAE, izbjegla i raseljena lica) se vode u Crnoj Gori

---

<sup>55</sup> Interno raseljena lica - radi se o licima koja su nakon rata na Kosovu (1999) naselila teritoriju Crne Gore i Srbije. Osamostaljivanjem Crne Gore, interno raseljena lica koja su svoje prebivalište našli na teritoriji Crne Gore, steći će status izbjeglica. Pod izbjeglim licima se podrazumijevaju lica koja su izbjegla za vrijeme ili nakon ratnih sukoba na teritoriji bivše SFRJ I koja su status izbjeglice ostvarile u Crnoj Gori (Uticaj osamostaljenja Crne Gore na osjetljive društvene grupe, 2006; 30-31)

pod nazivom »posebne društvene grupe«, upravo iz razloga njihove teške materijalne situacije i života u krajnoj oskudici, kao posljedice nepredvidivih životnih situacija i ne tako davnih ratnih dešavanja. Takođe, vidimo da najveći problem sa siromaštvom ima sjeverni region Crne Gore, a ključni razlog je u ekonomskoj i infrastrukturnoj nerazvijenosti ovog regiona Crne Gore u odnosu na ostala područja. Kada kao parametar uzmemo ekonomsku ugroženost, broj siromašnih raste kako među domiclnim stanovništvom (31.1%) tako i među »posebnim društvenim grupama« (RAE – 75.6%, izbjegla lica – 68.9%, raseljena lica 73.2%).

Oštrina, dubina siromaštva kao i zastupljenost ekstremnog siromaštva su najizraženije kod pripadnika RAE populacije, koji dominantno zauzimaju vodeće mjesto po prisutnosti ovih parametara. Vrlo interesantno je i siromaštvo u obrazovanju, gdje se trend samo nastavlja u tom smislu da je odsustvo obrazovanja najzastupljenije među onim društvenim grupama koje imaju najviše problema sa siromaštvom. Očigledan primjer je podatak da 70% romske populacije nije aktivno u obrazovnom procesu i nije pohađalo školu, što se neminovno odražava kako na dubinu, tako i na oštrinu siromaštva među ovom kategorijom stanovništva. Naravno, u uzročno-posljedičnoj vezi sa stepenom obrazovanja jeste i zaposlenost ljudi i na osnovu toga siromaštvo u pogledu zaposlenosti najviše pogađa RAE populaciju (43.3%), mada je izraženo i kod izbjeglih (32.5%) i raseljenih lica (30.4%). Kod domicilnog stanovništva želimo istaći da je cifra od 17.7%, siromašnih u zaposlenosti nije nimalo beznačajan pokazatelj, a ova situacija je u direktnoj vezi sa siromaštvom u obrazovanju koje je 2003. godine iznosilo 17.2%. U pogledu uslova stanovanja, drastična izražena siromaštva RAE populacije (74.7%), navodi na zaključak da najveći broj pripadnika ove kategorije stanovništva nema osnovne preduslove za kakvo takvo održanje egzistencije, kao na primjer: izvor pijaće vode u životnom prostoru (stan ili kuća), neodgovarajuća kvadratura stana ili kuće, nemogućnost povezanosti na vodovodnu mrežu, nepostojanje kupatila, itd. Neadekvatni uslovi stanovanja su ozbiljan problem i kod izbjeglih i raseljenih lica, što se najbolje manifestuje kroz podatak da 55.4% izbjeglih lica živi u stanovima i kućama

na manje od 10 metara kvadratnih prostora po osobi, odnosno 50.1% raseljenih lica. Kod RAE populacije ova brojka je još drastičnija i iznosi 85.8% od ukupne populacije sa elementarnim problemima bitisanja u svom životnom prostoru. Takođe, u Strategiji nalazimo i podatke o izraženosti regionalne disperzija siromaštva. Dakle, posmatrano geografski, najviše siromašnih živih na sjeveru Crne Gore oko 45% uz stopu siromaštva od 19%; broj siromašnih u centralnom dijelu iznosi 35% sa stopom siromaštva od 10.8%; dok je najmanji broj siromašnih u južnom dijelu oko 19% uz stopu siromaštva od 8.8%. (Strategija razvoja i redukcije siromaštva Crne Gore, 2003:8).

Istraživanje koje je rađeno za potrebe koncipiranja Strategije pokazalo je da uslovi i stil života stanovništva koje živi u sjevernoj regiji značajno odudara od trenda zastupljenog u preostala dva regiona Crne Gore. Razlozi za takvu situaciju su mnogobrojni i imaju svoju genezu u dešavanjima koja su se odvijala na ovom prostoru posljednjih nekoliko decenija. Ipak, kao jedan od ključnih uzroka ovakvog stanja možemo navesti dugodišnju neujednačenu ekonomsku politiku i nekompatibilnost ekonomskog i socijalnog razvoja, kreiranih od struktura vlasti koje su upravljale Crnom Gorom. Jedna od bitnih posljedica ekonomske zapostavljenosti sjevera jesu unutrašnje migracije na prostoru Crne Gore, jer su građani iz sjevernog regiona u potrazi za boljim životnim uslovima prinuđeni da se sele najčešće u Podgoricu kao glavni grad i primorske gradove na jugu.<sup>56</sup>

Nakon završetka trogodišnjeg perioda implementacije strategije i projekata u okviru nje, stekli su se uslovi za koncipiranje aktivnosti za period od 2007-2011. godine. S time u vezi, tadašnje resorno Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja u saradnji sa partnerima iz civilnog društva preuzelo je kao obavezu kreiranja *Strategije za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti*. Aktivnosti koje su predviđene ovim projektom treba realizovati u periodu od 2010 – 2011. godine, a sve u skladu sa *Agendom*

<sup>56</sup> Podaci navedeni u ovom dijelu teksta preuzeti su iz »Strategije razvoja i redukcije siromaštva, 2003:3«, kao i iz istraživanja ISSP iz 2003. godine.

*ekonomskih reformi i razvoja Crne Gore od 2007-2011 godine, projektovanom od strane Vlade Crne Gore.*

Dakle, 2007. godine počela je druga faza borbe protiv siromaštva u Crnoj Gori, sa vrlo konkretnim ciljevima: osiguranje socijane stabilnosti i smanjenje ekonomske ugroženosti. Kako bi se postigli ovi ciljevi neophodno je kreiranje niza aktivnosti u oblastima obrazovanja, zdravlja, zapošljavanja, socijalne zaštite koje su prepoznate kao prioritetne (SSSSI, 2007:7). Kao poseban prioritet ove Strategije određeno je suzbijanje siromaštva kod vulnerabilnih društvenih grupa, pa su za njenu implementaciju od posebnog značaja dokumenta i aktivnosti koje je usvojila Vlada Crne Gore. To su<sup>57</sup>: a) "Nacionalna strategija za trajno rešavanje problema izbjeglih i interno raseljenih lica"; b) "Nacionalni akcioni plan za »Dekadu uključenja Roma 2010-2015 u Crnoj Gori"; c) "Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori" (SSSSI, 2007:7).

Strategiji objelodanjenj 2007. godine pridodat je termin socijalna isključenost, jer je uvažena praksa u zemljama EU, gdje se sve češće insistira na upotrebi pomenutog koncepta.<sup>58</sup> Ovakvim pristupom istaknuta je tendencija da se za siromašno stanovništvo nađe veze između osnovne grupe prava (građanskih, političkih, socijalnih) i tržišta, odnosno svakodnevnog osiguranja egzistencije. MacPherson smatra da: "Socijalna isključenost usmjerava našu pažnju na proces, djelovanje, multidimenzionalnu nepovlašćenost i pruža okvir za analizu odnosa između svakodnevnog preživljavanja, blagostanja i prava" (MacPherson, 1996, prema Šućur, 2001:16). Polazeći od ove interpretacije, naša pretpostavka je da SSSSI iz 2007. godine u svojim nalazima treba da

---

<sup>57</sup> Nacionalna strategija za rešavanje problema izbjeglica i interno raseljenih lica ima za cilj da u periodu od tri godine kroz repartijaciju izbjeglica i povratak interno raseljenih lica, odlazak i treće zemlje u zavisnosti od ekonomski mogućnosti Crne Gore riješi ovaj problem. Nacionalni akcioni plan »Dekada uključivanja Roma 2010-2015 u Crnoj Gori« ima za cilj da kroz aktivnosti u oblastima zdravlja, stanovanja, obrazovanja, doprinese socijalnoj inkluziji ove populacije. Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori ima za cilj primjenu osnovnih ljudskih i manjiskih prava na RAE populaciju, individualno i kolektivno, kako bi suštinski poboljšala sveukupni društveni, ekonomski, kulturni položaj ove grupe građana Crne Gore (Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, 2007:7).

<sup>58</sup> Socijalna isključenost "predstavlja proces, tokom kojeg se izvjesne individue potiskuju na margine društva i sprečava se njihovo učestvovanje u potpunosti u društvu, zbog siromaštva ili odsustva osnovne stručnosti, mogućnosti permanentnog učenja ili kao rezultat diskriminacije" (Vuković, 2004). Inače, termin je prvi put upotrijebljen u Francuskoj 1970-tih, a širu popularnost je stekao tokom 1990-tih.

identifikuje one kategorije stanovništva koje imaju limitiranu dostupnost onim društvenim aktivnosti karakterističnim u prosjeku za većinu građana Crne Gore.

Kreatori SSSS (2007.) ističu važnost građanske participacije i jačanja funkcionisanja u tzv. "societalnim sistemima" (tržište rada, socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, obrazovanje, podrška porodici i djeci, itd.) čija je svrha da garantuju punu zaštićenost ljudskih prava. U tom cilju, predviđeno je da veoma bitnu ulogu u implementaciji Strategije imaju i projekti insitucionalne reforme pomenutih sistema koji su predviđeni u dokumentima usvojenim od strane Vlade (2007). Takođe, insistira se na pokretanju inicijative za socijalnu uključenost određenih kategorija stanovništva, jer se pravi distinkcija između siromaštva kao stanja ili situacije i socijalne isključenosti kao procesa veoma dinamičnog karaktera usljed čega je neophodan temeljniji pristup u cilju suzbijanja negativnih posljedica. To su: a) "Strategija razvoja socijalne i dječije zaštite Crne Gore"; "Strategija inkluzije osoba sa invaliditetom"; "Strategija zaštite starih lica u Crnoj Gori" (Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti, 2007:8).

Samo nekoliko mjeseci nakon usvajanja Strategije za suzbijanje i redukciju siromaštva sprovedeno je novo istaživanje o stepenu siromaštva u Crnoj Gori. Rezultati do kojih se došlo mahom su potvrdili nalaze iz usvojene Strategije. Međutim, rezultati su takođe ukazali na neophodnost proširenja Strategije i na sferu socijalne isključenosti, jer je veliki broj građana Crne Gore predmet određenih društvenih dešavanja usljed kojih djelimično ili trajno mogu biti isključeni iz velikog broja društvenih aktivnosti. Nalazi istraživanja su sljedeći:

- a) Apsolutno siromaštvo u Crnoj Gori obuhvata relativno mali procenat populacije od 10,9%, a kreće se u intervalu između 8,4 i 13,6%, pri čemu su siromašni koncentrisani u centralnom i sjevernom regionu i ruralnim oblastima;
- b) Postoje neke grupe koje su ekstremno siromašne i socijalno isključene. Za ove grupe siromaštvo je ozbiljno i multi-dimenzionalno, počev od stambenog pitanja do pristupa i kvaliteta obrazovanja i zdravstva (Romi, raseljena lica, siromašni u ruralnim područjima);
- c) Veliki dio stanovništva je osjetljiv na siromaštvo. Bez obzira na činjenicu



koliko ljudi je siromašno, mnogo više ima onih koji su predmet društvenih oscilacija koje će ih učiniti siromašnim, i

- d) Ekonomska ranjivost, tj. povećan rizik da se postane siromašnim je daleko veći socijalni problem i obuhvata oko jednu petinu populacije. (Izvor: SSSSI, 2007:6).

Dakle, nametnula se potreba za određenim inovacijama u Strategiji kako bio se ona prilagodila stvarnoj situaciji u Crnoj Gori. Od 2007. godine programi redukcije siromaštva uvažavaju dvije bitne osobine ove složene pojave, a to su sposobnost reprodukcije i povezanost sa drugim društvenim problemima. Područja koja su u Strategiji definisana kao prioriteta su: zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita i tržište rada.

Zdravstveni sistem u Crnoj Gori treba da ostane dostupan svim stanovnicima Crne Gore, čime bi se očuvalo načelo jednakosti. Ovdje želimo naglasiti da je za jačanje kapaciteta zdravstvenih usluga, pogotovo za siromašne kategorije stanovništva jako važno regulisanje stanja u primarnom, sekundarnom i tercijalnom sektoru zdravstvene zaštite. Rasterećenje bolnica, specijalizovanih klinika, uz jačanje primarnog nivoa zaštite (domovi zdravlja) uz lakšu dostupnost, otvara prostor za kontinuiranu zaštitu, pogotovo siromašnog stanovništva i sprovođenje mjera prevencije (Vuković, 2011:117).

Reforma obrazovnog sistema ima za cilj da stvori uslove kvalitetnog obrazovanja za svu djecu pogotovo u pogledu jednake mogućnosti pristupa obrazovnim institucijama. Takođe, obrazovni sistem kao takav mora kontinuirano pospješivati procese doživotnog učenja i obrazovanja odraslih. Ovim metodama planira se suzbijati javljanje siromaštva i socijalne isključenosti na najmanji mogući nivo. Jedan od uslova koje treba ispuniti u cilju eliminisanje siromaštva i socijalne isključenosti jeste i regulisanje situacije na tržištu rada u pogledu promovisanja mjera za zapošljavanje i suzbijanje nezaposlenosti. Posebne ciljne grupe u tom procesu treba da budu: teže zapošljiva lica, mladi, osobe koje dugo čekaju zaposlenje, osobe za čijim profesijama je prestala potreba, itd. Uloga socijalne zaštite ne smije se svesti samo na obezbjeđivanje

egzistencijalnog minimuma građana već se više pažnje mora usmjeriti na prevenciju i detekciju potencijalnih korisnika usluga socijalne zaštite.

### 3.2.1 Preispitivanje kreiranih strategijskih pristupa u procesu redukcije siromaštva i socijalne isključenosti

U teorijsko-metodološkim osnovama rada, naglašena je ambicija ispitivanja efikasnosti primjene strategijskih pristupa iz 2003. i 2007. godine, primjenom metode analize vremenskih serija. U toj namjeri, ograničili smo se na korisnike socijalne pomoći iz više razloga. Prvo, pretpostavljamo takva populaciji ne ostvaruje druge materijalne prihode, osim onih koje im udjeljuje država. Drugo, kreatori javnih politika planiraju i sprovode određene mjere spram ove populacije sa ciljem ublažavanja posledica siromaštva. Treće, nije realno u sadašnjim crnogorskim prilikama da bukvalno svi siromašni budu dio javnih državnih intervencija.

U svrhu testiranja hipoteze, formirali smo "polazni" model u kojem broj korisnika socijalne pomoći u različitim kategorijama starosti (maloljetni, punoljetni, muškarci, žene) objašnjavamo sa nekoliko kontrolnih varijabli, i to: bruto društvenim proizvodom, zaradama i vremenskim trendom. Na tako definisane "polazne" modele, dodali smo nekoliko različitih *dummy varijabli*, svaku pojedinačno, sa željom testiranja postavljene hipoteze, na sljedeći način:

- (a) Dummy varijabla za period 2003-07 sa kojom testiramo da li je došlo do statistički značajne promjene broja korisnika socijalne pomoći u toku cijelog perioda od 2003 do 2007. godine, koji bi se mogao pripisati efektivnošću prve strategije?
- (b) Dummy varijabla za period 2007-11 sa kojom testiramo da li je došlo do statistički značajne promjene broja korisnika socijalne pomoći u toku cijelog perioda od 2007 do 2011. godine, koji bi se mogao pripisati efektivnošću druge strategije?
- (c) Trend varijabla za period 2003-07 sa kojom testiramo da li je došlo do statistički značajne promjene trenda kretanja broja korisnika socijalne pomoći u toku perioda od 2003 do 2007. godine, koji bi se mogao pripisati efektivnošću prve strategije?

(d) Trend varijabla za period 2007-11 sa kojom testiramo da li je došlo do statistički značajne promjene trenda kretanja broja korisnika socijalne pomoći u toku perioda od 2007. do 2011. godine, koji bi se mogao pripisati efektivnošću druge strategije?

Dakle, za svhu testiranja hipoteze koristili smo pet različitih zavisnih varijabli, i to: broj maloljetnih korisnika socijalne pomoći muškog pola (SocPom m\_m), broj maloljetnih korisnika socijalne pomoći ženskog pola (SocPom m\_z), broj punoljetnih korisnika socijalne pomoći muškog pola (SocPom p\_m), broj punoljetnih korisnika socijalne pomoći ženskog pola (SocPom p\_z), i ukupan broj korisnika socijalne pomoći (SocPom).

**Tabela 3:** Zavisne varijable

Zavisna varijabla	SocPom (m_m)	SocPom (m_z)	SocPom (p_m)	SocPom (p_z)	SocPom
Prilagođeni R <sup>2</sup> polaznog Modela	0.0663	0.9768	0.3255	0.9160	0.9095
Dummy_03_07	2164	1092	-4630	-2053	-3426
(sig)	0.436	0.751	0.617	0.414	0.832
Dummy_07_11	6813	6638	4610	-559	17502
(sig)	0.094	0.221	0.853	0.944	0.637
Trend_03_07	-162	-1693	-547	371	-3730
(sig)	0.660	0.303	0.936	0.861	0.720
Trend_07_11	3975	6166	16436	3903	30482
(sig)	0.591	0.276	0.357	0.560	0.141

Analizom dobijenih podataka iz tabele 3, lako uočavamo da nijedna od selektovane četiri dummy varijable, u nijednom od 5 različitih modela, nema statističku značajnost. Takvi pokazatelji nas navode na zaključak da tokom perioda implementacije strategija (od 2003. do 2007. godine, kao ni u periodu od 2007. do 2011. godine) nije došlo do promjene nivoa siromaštva u Crnoj Gori. Drugim riječima, nema pozitivnih učinaka koji se mogu pripisati djelovanju kreiranih strategija za smanjenje siromaštva, a ne drugim faktorima uključenim u polazni model (opšta ekonomska situacija, bruto društveni proizvod, zarade, itd). Dakle, strategije za smanjenje siromaštva, u pomenutim periodima, nijesu promijenile ukupan broj korisnika socijalne pomoći. Pod

time podrazumijevamo da nije izazvan trend smanjenja korisnika, a samim tim nije došlo do njihovog brisanja iz evidencije socijalne zaštite kao materijalno neobezbijeđenih lica. Takođe, u tim periodima nijesu zabilježene promjene promjene u kategorija u ukupnoj strukturi korisnika (maloljetni, punoljetni).

Na kraju možemo primijetiti da, iako statistički neznačajni, pred-znaci uz koeficijente upotrijebljenih varijabli često nijesu odgovarajući (pa umjesto smanjenja, u pojedinim modelima imamo čak i povećanje), što dodatno potvrđuje postavljenu hipotezu o ne-efikasnosti strategija u implementacionom periodu.

Dešavanja u svakom od ranije pomenutih područja javnih politika imaju značajan uticaj na javljanje siromaštva i socijalne isključenosti. Politike u sferama zdravlja, obrazovanja, tržišta rada i socijalne zaštite neophodno je usmjeravati ka temeljnim promjena. Orijentacija prema reformama pomenutih politika jeste jedini način da se dođe do valjanih rezultata kao garanta za postizanje određenih međunarodnih standarda. Naime, 2010. godine je EU proklamovala strategiju "Evropa 2020", kao svojevrsan odgovor na aktuelnu ekonomsku krizu. Crna Gora kao jedan od aktera evropskih integracija u svojim nastojanjima da ispoštuje standarde i obaveze biće dužna da uvaži i ciljeve proklamovane pomenutom strategijom. "Evropa 2020" kao vodeće ciljeve predlaže pet oblasti najpogođenijih recesijom, to su: zaposlenost, istraživanje i razvoj, klima i energija obrazovanje, borba protiv siromaštva (Vuković, 2011, 364-365). Svaki od pomenutih ciljeva može se povezati sa kreiranjem javnih politika u borbi protiv siromaštva. Imajući u vidu složenost socio-ekonomske situacija, grupa autora (Aradarenko, Jorgoni, Stubs, 2011) predlaže nekoliko principa kao osnovnih vodilja u procesu stvaranja javnih politika za borbu protiv siromaštva i ostalih socijalnih problema. To su:

- a) Ne treba preduzeti nijednu mjeru bez jasne procjene njenog socijalnog uticaja, tj. vjerovatnih efekata na siromaštvo i socijalnu isključenost, nejednakost i zaposlenost;
- b) Treba primijeniti princip "ne naškoditi", a mjere sprovesti samo ukoliko postoje dokazi da neće, srednjeročno, podstaći ugroženost i rizik;

- c) kratkoročne mjere treba zasnivati na jasnoj, strateškoj, dugoročnoj viziji socio-ekonomskog razvoja, u kom se ekonomski ciljevi stalno procjenjuju u odnosu na opredjeljenost za socijalnu koheziju, inkluziju, solidarnost i ekološku održivost;
- d) Mjere socijalne politike i mjere na tržištu rada moraju se zasnivati na dokazima, moraju biti pravične i pravedne kada su u pitanju različite grupe, regioni, konkretni ciljevi i konkurentski zahtjevi, ali i bazirane na potrebama, u kontekstu dugoročnog planiranja i vizije.

Problemi sa kojima se suočava Crna Gora i ostale država Jugoistočne Evrope ostavili su veoma malo manevarskog prostora za aktivnosti u suočavanju sa proizvedenim posljedicama. Posmatrano iz perspektive naprednih industrijskih zemalja, pogotovo većine država Zapadne i Sjeverne Evrope (Nordijske zemlje), države u ovom regionu imaju drastičnih problema sa izraženošću siromaštva. One imaju nedovoljno razvijene resurse, karakteriše ih slabost institucionalnih kapaciteta, a moraju se suočavati sa obiljem socijalnih rizika. Takođe, iz njihove sopstvene perspektive posmatrano, nisu društva socijalne kohezije u okviru kojih je dominantan broj stanovnika socijalno integrisan. Britanski autor Bill Jordan smatra da je za odnos javnih politika prema siromaštvu jako važno sljedeće pitanje: "Ukoliko je društvo zasnovano na ekonomskim i političkim razmjenama u kompetitivnom okruženju, ključno pitanje koje se postavlja je kako nastaju deficiti u obezbjeđivanju privatnih dobara i kako oni mogu biti riješeni konzistentno Paretovom optimumu" (Jordan, 1996:44). Stoga, da bismo pravilno koncipirali smjer stvaranja javnih politika, moramo prvo ustanoviti kako nastaju deficiti kod stanovništva i utvrditi broj onih za koje možemo reći da su najpogođeniji u siromaštvu. U tu svrhu, neophodno je obratiti pažnju na broj i socijalni profil siromašnih lica u Crnoj Gori.

### 3.3 Državne procjene o broju siromašnih u Crnoj Gori

U želji da pružimo presjek stanja u posljednjih nekoliko godina, služićemo se podacima Monstata-a, posredstvom kojih želimo ispratiti zvanične trendove izraženosti siromaštva u Crnoj Gori (Tabela 3). S obzirom na to da je u pitanju Službeni zavod za statistiku, preuzete podatke smo tretirali kao relevante za odnos države prema siromaštvu i siromašnih kategorijama stanovništva, uz pretpostavku da su navedeni podaci opredjeljući za zvaničnu državnu politiku u socijalnoj sferi.

**Tabela 4:** Linija siromaštva

Godina	Nacionalna apsolutna linija siromaštva	Stopa siromaštva (%)	Dubina siromaštva (%)	Oštrina siromaštva (%)	Gini koeficijent (%)
2006	144,68	11,3	1,9	0,6	24,4
2007	150,76	8,0	1,4	0,4	26,4
2008	163,57	4,9	0,9	0,3	25,3
2009	169,13	6,8	1,4	0,5	26,4
2010	169,98	6,6	1,1	0,3	24,3

Izvor: Monstat, Odsjek statistike tržišta rada, uslova života, socijalne usluge i potrošnje domaćinstava

Prema podacima koje vidimo u tabeli 4, linija siromaštva u Crnoj Gori u periodu od 2006. do 2010. godine iskazuje trend rasta, od 144.68€ u 2006. godini do 169.98€ u 2010. Istovremeno, broj siromašnih lica (stopa siromaštva) je prema podacima Monstata skoro prepolovljen u periodu do 2006. godine (11.3%) do 2010. godine (6.6%). Takođe, interesantna je situacija sa „jazom“ siromaštva koji je smanjen za 0.8 u istom periodu (2006-2010). Naime, jaz siromaštva pokazuje koliko bi dohotka trebalo transferirati siromašnom stanovništvu da se dohodak domaćinstva podigne do granice siromaštva. Prema tome, broj stanovnika na koje je neophodno usmjeriti pomenute transfere permanentno se smanjivao prethodnih godina, ukoliko podaci iz zvanične službene statistike odgovaraju istini. Takođe, broj stanovnika koji su najdalje od linije siromaštva u odnosu na one koji se nalaze bliže toj granici (oštrina siromaštva) je smanjen u tom četvorogodišnjem periodu sa 0.6% u 2006. godini na 0.3% u 2010. godini.

Kada je u pitanju Gini koeficijent, prema podacima iz tabele bila su prisutna pomjeranja tokom 2007, 2008. i 2009. godine u pogledu rasta nejednakosti u potrošnji, da bi se u 2010. godini, stanje vratilo na vrijednosti iz 2006. godine. Naravno, ukoliko podatke iz tabele poredimo sa prvim iznosom Gini koeficijenta iz 2002. godine (0.29) saopštenog u *Strategiji razvoja i redukcije siromaštva (2003.)* jasno je da je nejednakost u potrošnji smanjena, ali treba imati na umu opšti ambijent sa kojim je Crna Gora ušla u 21. vijek i činjenicu da životni standard građana ipak nije vidljivije porastao. Naprotiv, česti su periodi stagnacije, a u posljednje vrijeme i ozbiljnih turbulencija koje prijete ponovnoj eskalaciji socijalnih problema.

Napominjemo da se cjelokupna analiza bazira na tretiranju siromaštva prema apsolutnoj granici siromaštva koja označava apsolutni minimalni životni standard i obično se temelji na utvrđenoj potrošačkoj korpi prehrambenih proizvoda uvećanoj za neke druge troškove (poput stanovanja i odjeće). Ipak, s obzirom na sadašnju situaciju, za koju će neki tvrditi da su uglavnom produkt globalne krize, dok drugi uglavnom krive loše upravljanje ekonomskim sektorom i nekvalitenim koncipiranje javnih politika od strane crnogorskih vlasti, moramo se osvrnuti i na aktuelne socijalne trendove.

**Tabela 5:** Minimalna potrošačka korpa, 2012. godina

Mjesec	Izdaci za hranu i bezalkoholna pića u €	Izdaci za neprehrambene proizvode i usluge u €	Vrijednost imputirane rente u €	Ukupna vrijednost minimalne potrošačke korpe u €
Januar	253,2	343,3	181,8	778,3
Februar	254,0	344,8	187,5	786,3
Mart	256,5	343,8	186,2	786,5
April	256,8	344,1	186,5	787,4

Izvor: Monstat, Odsjek statistike tržišta rada, uslova života, socijalne usluge i potrošnje domaćinstava

U 2011. godini, prosječna primanja iznose 475€, dok je cijena potrošačke korpe 764€ (2.1% veća nego 2010. godine) (MONSTAT, 2011). Takođe, prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore nezaposlenost tokom jeseni 2011. godine iznosi 11%, iako anketna istraživanja saopštavaju da je riječ o znatno većem procentu

(MONSTAT, 2011). Inače, pitanje zaposlenosti građana je gorući problem crnogorske ekonomije i zahtjevi šire javnosti odavno očekuju konkretne odgovore i uspješnije rješavanje postojeće situacije. Prilično pouzdan indikator socijalne situacije jeste i broj porodica koje primaju materijalno obezbjeđenje (socijalna pomoć). Naime, 13.906 porodica nalazi se na evidenciji Ministarstva rada i socijalnog staranja kao korisnici materijalnog obezbjeđenja, a ukupan broj članova pomenutih porodica dostiže cifru od 42.331 građana. Rezultati Popisa sprovedenog 2011. godine, saopštavaju da u Crnoj Gori živi 625.266 stanovnika ili 194.795 domaćinstava. Ukoliko sa tim podacima uporedimo broj korisnika usluga MOP-a, dolazimo do cifre od 14.7% građana koji u okviru svojih porodica koriste materijalno obezbjeđenje ili 14% domaćinstava na koje je usmjeren pomenuti socijalni transfer. Prema podacima Zavoda za statistiku broj punoljetnih korisnika socijalne zaštite u 2011. godini iznosio je 28.128 što čini smanjenje od 0.7% u odnosu na 2010.g. U 2011. godini učešće osoba ženskog pola iznosilo je 50.4%, muškog pola 49.6% (MONSTAT, 2011). Istovremeno, broj maloljetnih korisnika socijalne zaštite iznosio je 23.639, što u poređenju sa 2010. godinom predstavlja smanjenje od 6.2%. Prema polnoj strukturi, broj maloljetnih korisnika ženskog pola iznosi 48.5%, nasuprot 51.5% maloljetnih korisnika muškog pola (MONSTAT, 2011).<sup>59</sup>

Uprkost prikazanom »statističkom« smanjenju broja korisnika usluga, socijalni programi koji predstavljaju posljednju opciju – socijalnu pomoć, na koju se pravo ostvaruje po osnovnu provjere dohotka i imovine, imaju problematičnu stopu obuhvata siromašnih. Naime, strategijski dokumenti reforme u socijalnoj sferi jasno saopštavaju da postoji ozbiljan pritisak na postojeće socijalne usluge koje su inače skromnog iznosa. Značajan broj problema je identifikovan u organizaciji i načinu funkcionisanja tzv. socijalnih službi kao dijela sigurnosne mreže sa siromašne i ugrožene. Pomenuti i slični problemi pokušavaju se prevazići realizacijom procesa decentralizacije i deinstitucionalizacije koji teku prilično sporo, uprkost postojanju različitih strategijskih

---

<sup>59</sup> U 2012. godini izdvajanja iz budžeta za sferu socijalne zaštite iznosila su 65.051.825 €, tj 4.5% od ukupnog budžeta. U narednoj, 2013. godini iznos sredstava je smanjen, pa je izdvajanje za sferu socijalne zaštite iznosilo 61.683.225, ali je učešće u ukupnom budžetu planiranom za pomenutu godinu ostalo isto (4.5%) (Ministarstvo finansija Crne Gore, 2012-2013).



dokumenata nastalih kao rezultat saradnje vlade, resornih ministastava i civilnog sektora. Detaljnije bavljenje sistemom socijalne zaštite Crne Gore i situacijom sa korisnicima usluga predvidjeli smo u posebnom poglavlju ovog rada.

U tabeli 4 dati su iznosi potrošačke korpe za prva četiri mjeseca 2012. godine. Odmah zapažamo da je ona u vidu ukupne vrijednosti ne samo porasla i u odnosu na 2011. godinu, već da se trend rasta nastavlja iz mjeseca u mjesec (sa 778.3€ u januaru mjesecu na 787.4€ u aprilu mjesecu). Ovdje se čini bitnim da naglasimo da osim linije siromaštva i potrošačke korpe ne primjenjuje neki drugi način određivanja nivoa siromaštva. Ne samo u Crnoj Gori, već i u većini država regione ne primjenjuje se npr. metodologija Evropske unije koja podrazumijeva korišćenje »Ankete o dohotku i životnim uslovima«. Evidentno je da u narednim mjesecima 2012. godine teško možemo očekivati neka pomjeranja u pozitivnom pravcu, iz prostog razloga što ekonomska situacija diktira nivo životnog standarda i ograničava socijalnu koheziju, dok će ključna pitanja iz domena socijalne politike u procesu tretiranja siromaštva ostati bez odgovora. Da li će tradicionalno siromašni ostati i dalje siromašni ili postati još siromašniji? Kao i, da li će se pojaviti određen broj novo - siromašnih? Ne smijemo zaboraviti da na siromaštvo i socijalnu isključenost utiče osam faktora širokog dejstva, to su: a) sposobnost/nesposobnost; b) godine života (mladi i stari); c) pola (žene); d) etničke pripadnosti (nacionalne manjine, naročito RAE); e) status izbjeglih i raseljenih lica; f) prostorne isključenosti (stanovnici ruralnih, udaljenih, depopulisanih, perifernih oblasti); g) nezaposlenosti, h) niskog nivoa obrazovanja (Arandarenko i drugi, 2011:25).

Dakle, ovdje nije samo pitanja načina postavljanja socijalno-političkih aktivnosti, već zajedničkog nastupa integrisanih javnih politika (socijalne politike, zdravstvene politike, politike zapošljavanja, obrazovne politike, itd.) u postizanju kvalitetnijih rezultata u borbi protiv siromaštva i socijalne isključenosti, pri čemu je neophodno uvažiti pet osnovnih komponenti javnih politika (William N. Dunn, ), a to su:

- a) Policy problem – kako unaprijediti postojeće stanje aktivnošću javnih politika i ostvariti do tada nerealizovane vrijednosti;

- b) Željena politika - skup mogućih rješenja za problem;
- c) očekivani rezultati su moguće posledice politike koja je dizajnirana da se primjeni i da se riješi identifikovani problem;
- d) Rezultati politike - procjena da li je kreirana politika adekvatna, da li je uticala na rješavanje problema i do koje mjere, i
- e) Izvođenje politike - analiza koja nam pokazuje koji su problemi riješeni, koji su djelimično riješeni, a koji nisu uopšt (Đorđević, 2009:22).

Ciljeve socijalne politike je možda najjednostavnije je definisao Einar Gerhadsen, norveški predsjednik vlade 1945. do 1965. godine. "Oni koji su zdravi pomažu bolesnim i nesposobnim, oni koji rade pomažu nezaposlenim, oni koji su u radnoj dobi pomažu starima. Bilo da se radi o finansiranju putem doprinosa ili poreza, riječ je o tome da radna populacija kroz svakodnevni rad čini društvo sposobnim pomagati putem sistema socijalnog osiguranja i socijalne sigurnosti" (Puljiz, 2005). Prema tome, socijalne politike su suštinski dio svake reakcije na krizu i to u kontekstu zaštite najugroženijih, reagovanja na nove rizike i obezbjeđivanja odskočne daske za održivi život.

Socijalno strukturiranje i socijalno stratifikovanje u Crnoj Gori koje je u toku, rezultat je značajnog odsustva veze ekonomskog, kulturnog i socijalnog kapitala. O životnom standardu ne postoje pouzdani podaci izuzev anketa, koje se oslanjaju na podatke o potrošnji. Načini na koje pojedinci, porodice, domaćinstva, lokalne zajednice reaguju na učestale potrese u pogledu nivoa dohodaka i zarađivanja za život, malo su sistemski istraživani. Većina saznanja se bazira na tzv. »strategijskom pristupu«, pri čemu u momentima realizacije definisanih ciljeva uglavnom izostaju ključni efekti. Statistički sistemi su i dalje nijesu na visokom nivou da bi sa ozbiljnim uspjehom mogli pratiti pojavu i razvoj siromaštva, tako da se istraživanja ovog socijalnog problema vrše neredovno, često uz podršku međunarodnih organizacija. Upravo na primjeru borbe protiv siromaštva u Crnoj Gori možemo vidjeti neke osnovne nedostatke postojećih strategija, gdje se jasno može konstatovati da socijalno-politička misao i praksa nije zastupljena u onoj mjeri koja može garantovati efikasnije rješavanje pomenutog problema.

S obzirom na to da socijalna politika predstavlja samo jednu komponentu javnih politika, u procesu definisanja problema neophodno je osim razvitka jasnog strategijskog pristupa precizno pristupiti analizi predmeta istraživanja. U tom smislu, smatramo da u socijalno-političkim aktivnostima na suzbijanju siromaštva nužno moramo pružiti odgovore na sljedeća pitanja:

- 1) Kako u crnogorskom društvenom kontekstu razumjeti fenomen siromaštva?
- 2) Kako identifikovati rasprostranjenost siromaštva u Crnoj Gori i definisati metodologiju istraživanja?
- 3) Na koji način objasniti uzroke ovog problema?
- 4) Identifikovati kategorije stanovništva koje su najpogođenij posledicama siromaštva. Da li su to samo pripadnici RAE populacije, izbjegla i raseljena lica?
- 5) Da li je moguće kreirati alternativne politike u odnosu na već postojeće?

Opređenje države da u procesu redukcije socijalnih problema uključi sve raspoložive društvene subjekte (civilno društvo, lokalne zajednice, humanitarne organizacije, itd.) jasno iskazuje tendenciju mijenjanja ustaljene prakse u sprovođenju mjera socijalne politike. Međutim, ono na šta želimo posebno skrenuti pažnju jeste nedovoljna afirmacija i minimalna uloga većine lokalnih zajednica (samouprava). Sa jedne strane, postoje ozbiljne prepreke u funkcionisanju lokalnih zajednica koje ometaju realizaciju planiranih programa, a sa druge strane čini se da nijesu dovoljno uvažene specifičnosti lokalnih zajednica. U prvom redu mislimo na: broj i strukturu stanovnika, veličinu teritorije zajednica, kulturne karakteristike, finansijske mogućnosti, itd. Naravno, ovdje ne podrazumijevamo samo ekonomski doprinos lokalnih zajednica, već i značajnu ulogu u procesu socijalnog uključivanja siromašnih kategorija stanovništva, tj. socijalnu politiku na lokalnom nivou koja u Crnoj Gori nije otišla dalje od prostog pružanja pomoći kroz aktivnosti lokalnih centara za socijalni rad i jednog broja nevladinih organizacija.

Prema Warenu postoji pet osnovnih funkcija lokalnih samouprava. To su:

- a) Lokalna participacija u proizvodnji, razmjeni i distribuciji neophodnih

- dobara i usluga u industriji, privredi, zdravstvu, obrazovanju, religioznim organizacijama;
- b) Socijalizacija ili transmisija znanja, društvenih vrijednosti, obrazaca ponašanja na članove zajednice, posredstvom porodice, škole, religioznih organizacija, i drugih sistema u zajednici;
  - c) Socijalna kontrola kao sredstvo uticaja na ponašanje članova i njihovo korformiranje sa vrijednostima i normama zajednice;
  - d) Socijalna participacija u različitim aktivnostima zajednice koja se ostvaruje kroz porodične, srodničke, prijateljske, kolegijalne grupe, volonterske ili religiozne organizacije, državne programa i socijalne službe, i
  - e) Uzajamna i višestruka podrška članovima zajednice u periodima kada im je neophodna pomoć i zaštita zbog zdravstvenih problema, ekonomskih poteškoća i svih drugih životnih situacija koje ugrožavaju njihov razvoj. (Izvor: Milosavljević, Brkić, 2005).

Značajan broj lokalnih zajednica u Crnoj Gori nije u mogućnosti da kvalitetno ostvari navedene funkcije usljed: loše ekonomske situacije i finansijskih problema, nedostatka stručnog kadra, postojanja razvojnih problema, nedovoljno razvijene mreže institucija na lokalnom nivou itd. Otežane mogućnosti funkcionisanja lokalnih zajednica neminovno usporavaju realizaciju programa redukcije siromaštva. Osim u većim crnogorskim gradovima, najveći broj socijalnih aktivnosti manjih lokalnih zajednica se uglavnom bazira na altruizmu i solidarnosti samih građana. U vremenskom periodu koji slijedi problemi siromaštva nužno se moraju prevazići jačim institucionalnim angažmanima (pogotovo na lokanom nivou) i revidiranjem sistema finansiranja pomenutih područja socijalne politike.

U Crnoj Gori će problemi konstituisanja integrativnih javnih politika biti teško riješivi bez odgovarajuće ekonomske politike i ekonomskog rasta. Naravno, iskustva drugih zemalja jasno ukazuju da isključivo ekonomski razvoj neće dovesti do nestanka socijalnih problema. Zbog toga je neohodno uspostaviti čvršće veze između ekonomske i socijalne politike, pogotovo ako imamo u vidu činjenicu da je veliki broj socijalno isključenih stanovnika radno sposoban. Godine iz nas obilježene su ekonomskom krizom iz koje su proizašle ozbiljne socijalne napetosti, dok je borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti usporena. Prezaduženost države, banaka, neelastičnost realnog

sektora čine Crnu Goru i ostale zemlje regiona prilično ranjivim u odnosu na uticaje krize (Štiblar, 2009:172). Ipak, ukoliko postoji politički interes elita na vlasti da se stanje u socijalnoj sferi reguliše makar u mjeri izgradnje infrastrukturnih kapaciteta sposobnih za identifikaciju socijalnih problema onda ćemo nešto preciznije moći analizirati procenat uspješnosti u redukciji socijalnih problema.

## ČETVRTI DIO: Socijalna struktura siromašnih u Crnoj Gori

Eskalacija siromaštva u toku tranzicije uzrokovala je niz negativnih implikacija po društvenu strukturu. Međutim, iako postoji saglasnost da se rapidno osiromašenje zaista desilo, ne postoji koncenzus oko stupnja siromaštva, a pogotovo oko socijalne strukture siromašnih lica u Crnoj Gori. Ranije smo konstatovali da strategijski nalazi identifikuju pripadnike RAE populacije, izbjegla i raseljena lica kao kategorije najpogođenije siromaštvom. Ipak, očigledno da je u crnogoskim prilikama problem dosta dublje prirode. Na takav zaključak nas navode implikacije, kao što su:

- a) prodiranje siromaštva prema srednjim slojevima društvene ljestvice, i stvaranje uslova za dualizacijom društva. Premda najveći broj lica koja se nalaze u zoni apsolutnog siromaštva zaista pripada kategoriji RAE-populacije, zabrinjava da se pod rizikom siromaštva, tj. ekonomske ugroženosti nalazi više od trećine građana Crne Gore<sup>60</sup>. Očigledno da siromaštvo nije samo sastavni dio života "društveno marginalizovanih grupa";
- b) pogoršanje ekonomske situacije, pogotovo u periodu od 2008. godine, uslovalo je povećanje socijalnih tenzija koje su rezultirale protestima ne samo nezaposlenih lica, već i onih koji su formalno zapošljeni ali duži vremenski period ne primaju nadoknade za svoj rad. Broj nezaposlenih iskazuje trend rasta, pa je u 2013. godini, stopa nezaposlenosti iznosila 15.02%, a ukupan broj lica na evidenciji Zavoda za zapošljavanje iznosio je 34.858. Posebno je problematična situacija među mlađim stanovništvom. Pa tako, stopa nezaposlenosti mladih između 15 i 30 godina starosti u Crnoj Gori, za prvi kvartal 2013 godine je iznosila 45,3% dok je samo 11,8% mladih u Crnoj Gori zaposleno. Prema podacima Monstata, ukupna stopa nezaposlenost mladih za prvi kvartal 2013 godine se povećala u odnosu na stopu nezaposlenosti iz 2012. godine koja je iznosila 43,7% (MONSTAT, 2013). Slično ostalim državama u regionu, u posebnom

<sup>60</sup> Evidentirano u strategijama 2003. godine i 2007. godine, a kasnije potvrđeno nizom anketnih istraživanja na temu životnog standard i potrošnje domaćinstava (MONSTAT).

riziku od siromaštva se nalaze i stara lica, bez obzira na etničku ili nacionalnu pripadnost, i

- c) usporavanje reformi neophodnih u procesu demokratizacije društva. Konstantnost siromaštva u Crnoj Gori otežava plansku reformu sektora kao što su: socijalna zaštita, zdravstvena zaštita, tržište rada, itd. Takođe, sporost u sprovođenju reformi dovodi u pitanje povjerenje u političke institucije i njihovu stabilnost. Građani znatno više očekuju od kreatora politika u pogledu izgradnje stabilnog sistema socijalne sigurnosti, nego što trenutni pokazatelji izgradnje istog to pokazuju. Pojedinci i domaćinstva koja žive u siromaštvo imaju manje sklonosti prema podršci političkim i ekonomskim transformacijama.

Kvalitetna borba protiv siromaštva mora početi od utvrđivanja socijalne distribucije siromaštva u ukupnoj socijalnoj strukturi siromaštvenih. Stoga, u nastavku rada želimo ispitati faktore siromaštva u Crnoj Gori. Za tu svrhu testiraćemo: starosnu dob, status zaposlenosti, nivo obrazovanja, zdravstveno stanje i uslove stanovanja kao ključne determinante siromaštva Crne Gore. Kao mjeru siromaštva koristili smo konstruisanu skalu uslova stanovanja, a na osnovu podataka iz istraživanja SEESSP sprovedenog 2006. godine u Crnoj Gori. Naime, ovim istraživanjem su između ostalog mjereni određeni aspekti uslova stanovanja, koji se kreću od bazičnih uslova kao što su da li domaćinstvo posjeduje kupatilo, pa sve do toga da li domaćinstvo posjeduje biblioteku sa više od 100 knjiga, internet konekciju i tome slično (ukupno je mjereno 16 različitih ajtema). Analiza pouzdanosti pokazuje da svih 16 ajtema mjere jedinstveni skor (Crombach's Alpha koeficijent 0,781) koji bismo mogli bi definisati kao *indeks siromaštva domaćinstva* u odnosu na uslove stanovanja. Ovaj skor ćemo za potrebe analize koristiti kao mjeru siromaštva. Imajući u vidu kompoziciju indeksa, možemo reći da su domaćinstva na donjoj skali indeksa (ovo znači da nemaju gotovo nikakve uslove za stanovanje, uključujući ni kupatilo, telefon, grijanje, i sl) u statusu siromaštva. Nasuprot njima, domaćinstva na gornjem dijelu skale indeksa (što znači da pored pomenutog takvo domaćinstvo ima mobilni telefon, internet konekciju, drugo vozilo, biblioteku sa više od 100 knjiga) su bogata. Takođe, pokušaćemo da utvrdimo način na koji socio-demografske karakteristike ispitanika utiču na nivo siromaštva domaćinstva

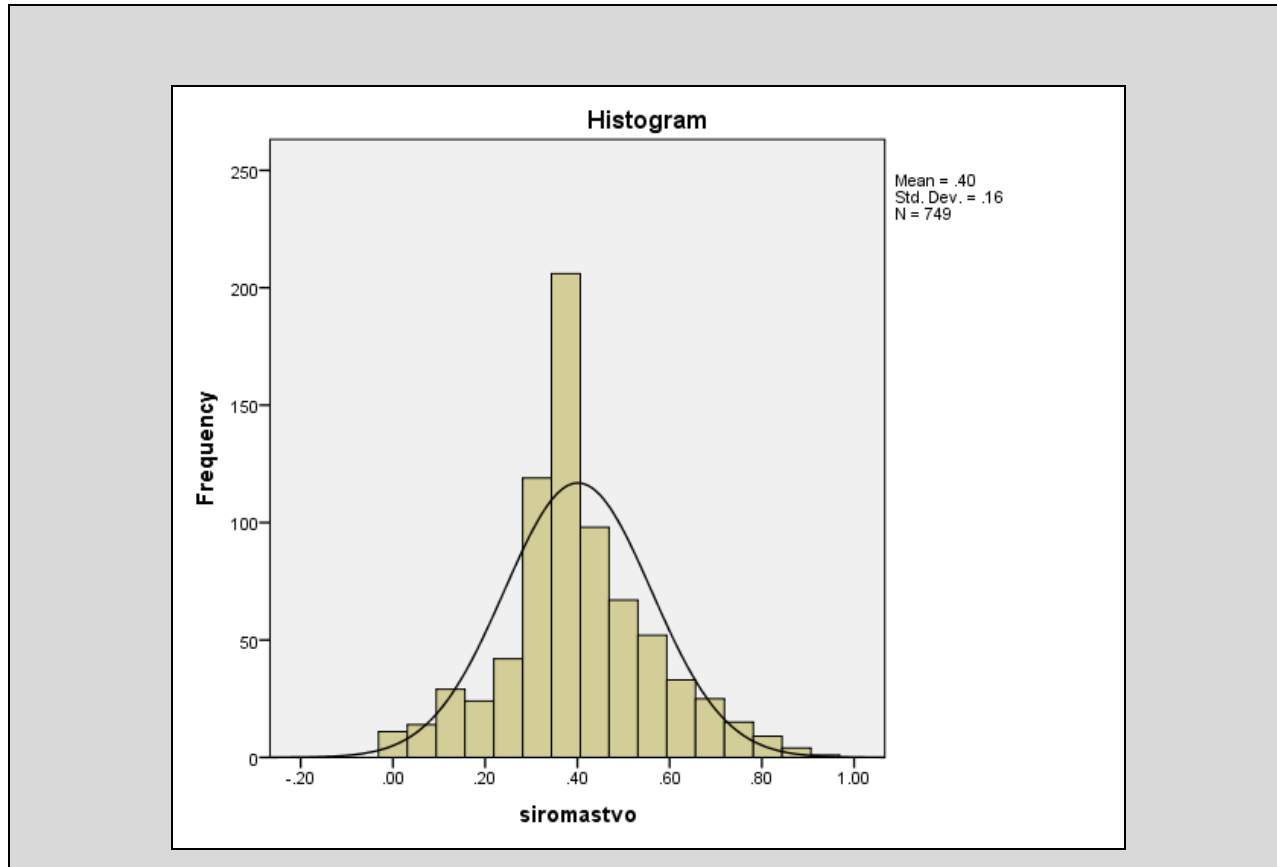
u kojem stanuje. Na početku naše analize želimo predstaviti kreirani Index siromaštva domaćinstava u kojem stanuju građani Crne Gore.

**Tabela 6:** Index siromaštva domaćinstva

Statistics		
N	Valid	749
	Missing	1100
Mean		.4010
Std. Error of Mean		.00584
Median		.3750
Mode		.38
Std. Deviation		.15977
Variance		.026
Skewness		.251
Std. Error of Skewness		.089
Kurtosis		.658
Std. Error of Kurtosis		.178
Percentiles	5	.1250
	25	.3125
	50	.3750
	75	.5000
	95	.6875



**Histogram 1:** Distribucija indexa siromaštva domaćinstva



U distribuciji indexa uočljiva je dis-proporcija u odnosu broja bogatih i siromašnih, jer je ovih drugih znatno više. Naravno, nije riječ o posebnosti Crne Gore, jer se u svakom društvu bogatstvo koncentriše u posjedu manjeg broja aktera, pa je samim tim i privilegija manjinje. Sa druge strane, siromaštvo kao masovni društveni problem, istovremeno pogađa veći broj individualnih egzistencija pojedinca. Interesantni su podaci koje nam saopštavaju mjere centralne tendencije (aritmetička sredina i medijana). Naime, kao što možemo vidjeti (histogram 1), na skali od 0 do 1, gdje 0 predstavlja najveći nivo siromaštva, a 1 najveći nivo bogatstva, prosječna vrijednost na nivou cijele populacije iznosi 0.40. Stoga, možemo konstatovati da je distribucija ispod sredine skale, i ukazuje na nešto veći nivo siromaštva. Medijana je još niža, i iznosi 0.375, što nam govori da 50% populacije siromaštvo mjeri vrijednošću

manjom od pomenute. Kada je u pitanju distribucija populacije, vidimo da je ona zakrivljena u desno (skjunes je 0.25) što znači da imamo veću frekvenciju ispod-prosječnih vrijednosti u odnosu na iznad-prosječne. Takođe, kurtozis je izrazito pozitivan (0.658) što nam govori da je distribucija zašiljena, i da je veća frekvencija domaćinstava oko aritmetičke sredine, nego na krajevima distribucije. Naime, više je domaćinstava po ovoj skali prosječno ili oko prosjeka (kao što smo vidjeli, češće je to ispod, nego iznad prosjeka) nego što bi se u normalnoj distribuciji očekivalo, dok je manje domaćinstava na krajevima, kako na siromašnom tako i na bogatom kraju indeksa. Naglašavamo da se prosječni i malo ispod prosječni društveni standard odnosi se na okolnosti unutar društvenog života i standarda u Crnoj Gori. Stoga nam ovaj podatak ukazuje da okolnosti u kojima živi većina crnogorskih domaćinstava više pogoduju mogućnostima ulaženja u rizik siromaštva, nego onima koje ukazuju na poboljšanje životnog standarda. Takođe, činjenica da većina crnogorskih domaćinstava uživa skoro prosječni ili manje od prosječnog životnog standard ukazuje na nestabilnost njihovih životnih šansi.

Pregledom percentila (Tabela 6) vidimo da se 25% domaćinstava nalazi između vrijednosti 0 i 0.31 dok je sljedećih 25% skoncentrisano između vrijednosti 0.31 i 0.375. Takođe, interesantno je napomenuti da je 75-ti percentil na 0.5 tj. 75% domaćinstava ima indeksnu vrijednost između 0 i 0.5, dok svega 25% domaćinstava se nalazi iznad 0.5 na skali siromaštva. Dvije trećine crnogorskih domaćinstava se nalazi ispod zamišljene sredine između 0 i 1 distribuciji siromaštva. Sličnu sliku ilustruje i 95-ti percentil koji iznosi 0.69, jer pokazuje da se iznad ove vrijednosti nalazi svega 5% domaćinstava. Prema tome, za 5% crnogorskih domaćinstava može se reći da uživaju privilegiju bogatstva prema podacima iz kreiranog Indexa siromaštva domaćinstva.

U narednim segmentima rada ispitaćemo uticaj selektiranih socio-demografskih varijabli na nivo siromaštva domaćinstva, sa namjerom da utvrdimo koje od njih imaju najveću statističku značajnost. Ovaj korak je važan i za kreiranje javnih politika u cilju

borbe protiv siromaštva, jer formulisanje mjera i instrumenata zavisi stepena uticaja socio-demografskih varijabli na nivo siromaštva pojednaca u domaćinstvima.

## 4.1 Siromaštvo i starosna dob

Starosna dob je bitan faktor siromaštva mjerenog indeksom uslova stanovanja. Naime, mladi ljudi starosti od 18 do 35 godina imaju najveću indeksnu vrijednost 0,428, slijede osobe od 36 do 55 godina 0,465, dok je najmanja indeksna vrijednost kod osoba starijih od 55 godina 0,348 ( $F(2, 746)=13.840, p<.001$ ).

**Tabela 7:** Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na starosnu dob

Starost	N	Indeks siromaštva	St. devijacija
Do 35 godina	272	0.428	0.150
Od 36 do 55 godina	306	0.405	0.155
Preko 55 godina	171	0.348	0.171

## 4.2 Siromaštvo i status zapošljenosti

Status zapošljenosti je neizbježan faktor siromaštva ( $F(8, 735)=7.189, p<.001$ ). Osobe koje su zaposlene imaju manju vrijednost indeksa bez obzira da li je zaposleni u stalnom radnim odnosnom (0.441) ili je njegov/njen ugovor o radu na određeno vrijeme (0.438), Nezaposlene osobe imaju manje indeksne vrijednosti, i to kako one nezaposlene osobe koje aktivno traže zaposlenje (0.384) tako i one osobe koje žele posao ali ga ne traže aktivno (0.380). Na kraju, najmanju vrijednost indeksa imaju penzioneri (0.354).

**Tabela 8:** Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na status zapošljenosti

Starost	N	Indeks siromaštva	St. devijacija
Zaposlen/a, stalni radni odnos	276	0.441	0.153
Zaposlen/a, na određeno	13	0.438	0.179
Nezaposlen/a, aktivno tražim posao	137	0.384	0.139
Nezaposlen/a, želim posao ali ga ne tražim aktivno	62	0.380	0.142
Penzioner/ka	148	0.354	0.169

### 4.3 Siromaštvo i obrazovanje

Prema dostupnim podacima, obrazovanje se pokazalo kao veoma bitan faktor siromaštva, usljed kojega se stvaraju najveće razlike u nivou siromaštva ili bogatstva između kategorija (F (2, 744) =63.747, p<.001). Prosječna vrijednost indeksa siromaštvo kod osoba koje imaju osnovno obrazovanje ili manje iznosi 0.286, kod osoba sa srednjim obrazovanjem je 0.417 dok je kod osoba sa visokim obrazovanjem čak 0.498.

**Tabela 9:** Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na obrazovanje

Starost	N	Indeks siromaštva	St. devijacija
Osnovno obrazovanje i manje	142	0.286	0.137
Srednje i više obrazovanje	521	0.417	0.151
Visoko obrazovanje	84	0.498	0.150

Najviši nivo siromaštva, poređenjem svih kategorija stanovništva koje smo posebno prikazivali, zabilježen je upravo kod osoba sa osnovnim odnosno nižim nivoom obrazovanja. Slično tome, najniži nivo siromaštva, ili najviši nivo bogatstva mjeren indeksom je najveći upravo kod osoba sa visokim obrazovanjem, od svih prikazanih kategorija.

## 4.4 Siromaštvo i zdravlje stanovništva

Posljednja nezavisna varijabla koju smo uzeli u razmatranje bila je zdravlje ispitanika, onako kako ga oni sami procjenjuju. Originalna skala je imala pet kategorija (veoma dobro / dobro / srednje / loše / veoma loše), ali smo ih za potrebe ove analize transformisali na način da smo ispitanike koji su svoje zdravlje ocijenili kao dobro i veoma dobro spojili u jednu i ispitanike koji su ocijenili da imaju loše i veoma loše zdravlje spojili, tako da varijabla ima tri kategorije (dobro / srednje / loše).

Takođe, i zdravlje se pokazalo kao bitan faktor siromaštva ( $F(2, 737)=26.312$ ,  $p<.001$ ). Osobe koje su svoje zdravlje ocijenile kao dobro imaju indeks uslova stanovanja 0.427, osobe koje svoje zdravlje ocjenjuju kao srednje imaju indeksnu vrijednost 0.373, dok je vrijednost za osobe koje zdravlje ocjenjuju kao loše 0.297.

**Tabela 10:** Indeks siromaštva domaćinstva u odnosu na zdravlje stanovništva

Starost	N	Indeks siromaštva	St. devijacija
Dobro zdravlje	471	0.427	0.152
Srednje zdravlje	197	0.373	0.155
Loše zdravlje	72	0.297	0.165

## 4.5 Multinomialni regresioni model

Na kraju smo se odlučili da napravimo jedan multinomialni regresioni model koji će kao faktore siromaštva, mjerene kreiranim indeksom, uzeti sve četiri gore pomenute varijable. Cij nam je sadržan u ideji da odredimo koliki dio varijabiliteta siromaštva se može objasniti ovim faktorima. Takođe, želimo utvrditi koji faktori su

dominantniji, odnosno bolje objašnjavaju zavisnu varijablu. Imajući u vidu da su sve faktorske varijable sa izuzetkom starosti ordinalne, za svaku kategoriju varijabli ćemo kreirati posebnu dummy varijablu. Kao bazne kategorije ćemo koristiti osnovno obrazovanje za obrazovanje, stalno zaposlene kod zapošljenosti, i loše zdravlje kod zdravstvenog stanja. Ovakvim modelom je moguće objasniti 18,4% varijabiliteta zavisne varijable ( $F(9, 618)=15.502, p<.001$ ).

Kao što se može vidjeti u tabeli 9, starost i zdravlje su ocjenjeni kao srednje, zaposlen na određeno vrijeme i penzioner su faktori koju u finalnom modelu i u konkurenciji sa ostalim faktorima gube statističku značajnost. Najbitniji faktor siromaštva je obrazovanje, prvo visoko ali odmah zatim i srednje obrazovanje - osobe sa visokim obrazovanjem imaju indeks siromaštva za 0,2 veći u odnosu na osobe sa osnovnim obrazovanjem, dok će kod osoba sa srednjim obrazovanjem indeks siromaštva biti za 0,1 veći u odnosu na osobe sa osnovnim obrazovanjem

Ukoliko osoba svoje zdravlje ocjenjuje epitetom “dobro”, u tom slučaju indeks siromaštva biće 0.05 indeksnih poena veći nego kod osoba koje svoje zdravlje ocjenjuju kao loše. Na kraju, nezaposlena osoba i ako aktivno traži posao i ako aktivno ne traži posao imaju indeks siromaštva manji nego osoba koja je zaposlena za stalno, i to u prvom slučaju će on biti manji za 0.052 a u drugom za 0,041 indeksna poena.

**Tabela 11:** Multinomialni regresioni model

Model	B	Std. Error	Beta	T	Sig
(Konstanta)	.316	.038		8.309	.000
Starost	-.001	.001	-.066	-1.167	.244
Dobro zdravlje	.045	.023	.138	1.949	.052
Srednje zdravlje	.021	.023	.058	.883	.377
Srednje obrazovanje	.106	.017	.305	6.360	.000
Visoko obrazovanje	.198	.023	.413	8.747	.000
Part time	-.036	.042	-.032	-.856	.392
Nezaposlen, trazi posao	-.041	.016	-.108	-2.633	.009
Nezaposlen, ne trazi posao	-.052	.020	-.099	-2.562	.011
Penzioner	-.026	.020	-.070	-1.303	.193

Rezultat kreiranog multinominalnog regresionog modela ukazuje da formulisanje mjera javnih politika u procesu redukcije siromaštva mora ići u pravcu podsticanja obrazovanja stanovništva. Stepenn obrazovanja je u direktnoj vezi sa mogućnostima zapošljavanja, pa se kroz edukaciju stanovništva smanjuje mogućnost ulaznja u rizik siromaštva. Obrazovni profil crnogorske populacije ukazuje da u prosjeku svaki građanin ima završenu srednju školu, tj. posjeduje srednju stručnu spremu, bez obzira na usko-strukovne oblasti (SEESP, 2003, MONSTAT, 2003, MONSTAT, 2012). Ukoliko je obrazovanje ključni faktora siromaštva, onda je broj siromašnih ili bolje rečeno onih koji su potencijalno u riziku od siromaštva rezultat dva razloga. Prvi, nizak nivo obrazovanja zbog koga pojedinci i njihova domaćinstva nijesu u stanju konkurentnosti na tržištu rada, pa su njihovi kapaciteti za samostalnim životom skućeni. Drugi, posjedovanje stručne spreme za kojom je prestala potreba na tržištu rada ili prosto nije atraktivna sa aspekta potražnje, s obzirom na to da postoji veliki broj ljudi sličnog obrazovnog profila. Naravno, i u drugom slučaju posledica je ista, nemogućnost autonomnog održavanja egzistencije domaćinstva.

Dolazimo do zapažanja da starosna dob, obrazovanje i zaposlenost opredjeluju nivo siromaštva. Proaktivna javna politika koju sprovodi država, služeći se ovim saznanjima, u procesu kreiranja mjera i instrumenata neminovno mora povesti računa o osjetljivosti ovih životnih područja. Problem siromaštva zahtijeva da se detaljno utvrdi ozbiljnost, rasprostranjenost, distribucija i intezitet ovog problema. Ozbiljnost siromaštva kao pojave očita je u posljedicama koje ono izaziva, kao i u opštem socio-ekonomskom stanju crnogorskog stanovništva u prethodnim decenijama, o čemu je bilo riječi u prethodnim segmentima rada. Rasprostranjenost siromaštva je potvrđena strategijskim nalazima, podacima iz službenih statističkih agencija (MONSTAT), kao i našim kreiranim indexom siromaštva domaćinstva. Distribuciju i intezitet siromaštva neophodno je utvrditi kroz unaprijed definisan proces mjerenja profila siromašnih. Cilj je da se na osnovu utvrđivanja konkretne populacione strukture koja se nalazi u

siromaštvu (kao i one koja je na rubu siromaštva), njenog profila i životnih perspektiva, kreiraju mjere i instrumenti koji omogućiti njihov postepeni izlazak iz zone rizika.

## 4.6 Mjerenje socijalnog profila siromašnih u Crnoj Gori

Upoznali smo se sa teškoćama u definisanju pojma siromaštva, kao i sa različitim teorijskim pristupima ovom fenomenu. Dodatne komplikacije proizvode dileme prisutne kod procesa mjerenja zastupljenosti odnosno rasprostranjenosti ove pojave. Naime, mjerenje siromaštva ima niz pristupa od kojih svaki insistira na drugačijim pokazateljima. Početna dilema se odnosi na izbor između pojedinca ili domaćinstva kao mjerne jedinice. Naredni problem je u vezi sa selekcijom objekata mjerenja, bez obzira da li je riječ o pojedincu ili domaćinstvu. Nužno je napraviti izbor između: prosječnih primanja na nivou porodice ili pojedinca, potrošačke korpa domaćinstva ili pojedinca, socijalne pomoći (personalizovane ili porodične), itd. Mjerenje siromaštva je ključna stavka u procesu stvaranja politike borbe protiv ovog socijalnog problema, jer bez identifikacije broja siromašnih i njihovih osobina nije moguće primijeniti odgovarajuće mjere javnih politika za redukciju siromaštva. Tako na primjer, kreatori javnih politika u Crnoj Gori prilikom implementacije strategijskih pristupa koristili su nejednakost u potrošnji crnogoskih domaćinstva kao mjeru za određenje nivoa siromaštva. Naravno, moguće je pojedinačno korišćenje prethodno navednih indikatora (potrošačka korpa, socijalna pomoć, prosječna primanja, nejednakost u potrošnji) pa se onda kaže da je nivo siromaštva određen primjenom jednodimenzionalne metode. Nasuprot tome, postoji i opcija primjene multidimenzionalnih metoda, koji podrazumijevaju ukrštanje različitih indikatora. Osim ekonomskih indikatora, moguće je kombinovati i neke demografske indikatore i pokazatelje značajne za nivo društvenog standarda<sup>61</sup>. Opet,

<sup>61</sup> Ujedinjene nacije i Svjetska banka posljednjih nekoliko decenija insistiraju na korišćenju još nekoliko indikatora, poput: utošak energenata (struja, gas, ugalj, itd.); distribucija prihoda domaćinstva; posjedovanje automobila (na 1000 stanovnika); dnevna štampa na 1000 stanovnika; dohodni nivo apsolutnog siromaštva izražen američkim dolarima



bilo da se istraživači opredijele za jednodimenzionalni ili multidimenzionalni metod, uvijek će se suočiti sa potencijalnim nedostacima mjernih instrumenata. Jednodimenzionalni često izostavi jedan dio populacije koji ima objektivnih poteškoća u održavanju egzistencije, jer se ne uklapaju u standarde službenog mjerila, ali je primjena važna zbog određivanja broja siromašnih, pa i u nekim slučajevima i disperzije siromaštva. Multidimenzionalne metode često zanemaruju neke indikatore na uštrb drugih, pa se tako izostave značajni parametri, kao što su: nejednakosti, političku participaciju, ljudska prava itd.

Posmatrano iz perspektive države poput Crne Gore, koja ima problem sa apsolutnim siromaštvom i velikim brojem ekonomski ugroženih građana koji su u riziku od siromaštva, kreiranje mjera javnih politika nužno mora početi stvaranjem instrumenta za procjenu broja i profila siromašnih u populacionoj strukturi. Polazeći od dokazanih tvrdnji o postojanosti siromaštva u Crnoj Gori, kao i ne-efikasnosti dosadašnjih strategijskih pristupa, u procjeni siromaštva kanimo poći od dvije pretpostavke.

Prva, u Crnoj Gori postoje uslovi za među-generacijsku prenosivost siromaštva. Tako postavljenu pretpostavku baziramo na sljedećim razlozima: a) više-decenijski kontinuitet odsustva kvalitetnog društvenog standarda u društvu koje po poslednjem popisu čini 620.029 stanovnika (MONSTAT, 2012); b) prisutnost regionalne disperzije siromaštva, usljed čega stanovništvo na Sjeveru Crne Gore egzistira u znatno nepovoljnijim životnim uslovima, nego što je to slučaj sa centralnim i južnim regionom (SSRS, 2003 i SSSSI; 2007); c) višegodišnje povećanje broja korisnika socijalne pomoći (MONSTAT, 2012); d) znatno niži prosjek obrazovanja stanovništva u odnosu na standarde EU.<sup>62</sup>

---

per capita; procenat stanovnika koji su ostvarili prihod ispod četiri dolara dnevno po glavi stanovnika (Lakićević, 2008:42-43).

<sup>62</sup> U odjeljku disertacije u kojem se bavimo stanjem na području obrazovanja dajemo prikaz broja visokoobrazovanih lica u poređenju sa standardima u državama EU.

Druga, osim pripadnika RAE populacije, izbjeglih i raseljenih lica, populacionu strukturu siromašnih u Crnoj Gori čini još i jedan broj domaćinstva čiji su nosioci ekonomske funkcije zavisni od tipa zanimanja, nesigurnosti radnog mjesta, situacije na radnom mjestu, obrazovnog profila, a ne pripadaju prethodno pomenutim populacijama (zvanično definisam kao *vulnerabilne grupe*). Na primjer, posebni gubitnici prestrukturiranja društva i društvenih odnosa u Crnoj Gori, slično i ostalim državama u regionu, jesu privredna preduzeća u društvenoj svojini. Zajedno sa pomenutim preduzećima koja su nestala ili transformisana u više manjih privatnih inicijativa, teret tranzicije su osjetili njihovi zaposleni (sada većinom bivši) radnici iako tada sa stabilnim zaposlenjem (u stalnom radnom odnosu). Naime snalaženja jednog broja nosilaca ekonomske funkcije u domaćinstvu su limitirana nedostacima kao što su: nesigurnost zaposlenja, manjkavosti obrazovnog profila, nepostojanje životne ušteđevine, godine starosti, itd. Svaki od navednih nedostataka povlači sa sobom brojne probleme. Pa tako prekid radnog staža označava nemogućnost finansiranja socijalnog osiguranja, neuplaćivanje doprinosa za penzijsko osiguranje, smanjenje kupovne moći, koje istovremeno izazivaju niz trzavica na ličnom i porodičnom planu. Nije sporno da tip siromaštva ovakvih domaćinstava nije isti kao siromaštvo prisutno kod RAE, izbjeglih i raseljenih lica, ali je rizično za njihov egzistencijalni opstanak.

Za mjernu jedinicu siromaštva u Crnoj Gori odredili smo noćani iznos od 50€ po članu domaćinstva. Naime, dosadašnji pokazatelji siromaštva u Crnoj Gori usmjeravali su se na ukupno domaćinstvo, pa je tako korišćena potrošačka korpa ili materijalno obezbjeđenje porodice. Selektovanu mjernu jedinicu smo ukrstili sa nizom socio-ekonomskih pokazatelja koji mogu biti faktori društvenog standarda i testirali njihovu statističku značajnost.

Za potrebe mjerenja siromaštva u Crnoj Gori poslužili smo se podacima dobijenim iz European Values Survey (istraživanje vrijednosti Evrope). Riječ je o kros-nacionalno longitudinalno istraživanje osnovnih vrijednosti stanovništva različitih evropskih država koje je inicirano 1970. godine u to vrijeme od strane neformalne grupe akademika koja je smatrala da treba pratiti razvoj i promjene u vrijednostima i

stavovima stanovnika Evrope. Tokom 2008. godine započeto je četvrto po redu istraživanje vrijednosti koje je uključilo najveći broj država sa teritorije Evrope i neke ne-evropske države. Prvi put, poziv da se priključi ovom vrijednom naučnom poduhvatu dobila je i Crna Gora. Podaci prezentovani u našem radu biće vezani za period 2008. godine, ipak naglašavamo da je riječ o socio-demografskim pokazateljima čije značenje i vrijednost sporo opadaju tokom vremena.

U tabeli broj 12 vidimo podatke u distribuciji siromašnih i onih koji to nijesu, kada je u pitanju potpunost porodice. Analizom podataka ( $\chi^2(3)=10.648$ ,  $p < 0.5$ ) možemo zaključiti da ove razlike postoje. Naime, pojedinci čija se socijalizacija odvijala u jednoroditeljskim porodicama imaju veću vjerovatnoću da uđu u rizik od siromaštva. Ukoliko je riječ o domaćinstvu bez oca, onda je potencijalna mogućnost siromaštva statistički veća, nego ukoliko je riječ o domaćinstvu koje egzistira bez prisustva majke. Međutim, u oba slučaja potpunost porodice je faktor koji može uticati na egzistencijalnu poziciju. McKerny i Price (1994; prema Grozdanić, 2000) tvrde da su jednoroditeljske porodice posebno ranjive kao i da imaju najveći rizik od različitih disfunkcija – ekonomski naponi i problemi, opterećenost ulogama, nedostatak podrške partnera, tenzija od donošenja odluka nasamo, zahtjevi da djeca prerano preuzimaju uloge i odgovornosti. Takav ambijent ukoliko se porodica već nalazi u stanju siromaštva, može pogodovati prenošenjem siromaštva sa roditelja na djecu.

**Tabela 12:** Krostabulacija, potpunost roditeljske porodice vs. siromašni

Status porodice:	Ostalo	Siromašni	Ukupno
Oba roditelja	89.2%	87.0%	88.9%
Domaćinstva sa ocem	1.9%	3.8%	2.2%
Domaćinstva sa majkom	5.3%	8.0%	5.7%
Ne živi sa roditeljima	3.6%	1.1%	3.2%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

( $\chi^2(3)=10.648$ ,  $p < 0.5$ )

Prema danskom sociologu G. Esping-Andersen-u (1999), danas se u savremenom svijetu visoke rizike od siromaštva nose dva tipa porodice, a to su: jednoroditeljske porodice i porodice bez "dohotka iz rada". Američki autor John Bradshaw (2001) smatra "da stopa siromaštva u jednoroditeljskim porodicama dostiže visoku stopu u svim zapadnim demokratijama sa izuzetkom skandinavskih država". Pa je tako, stopa siromaštva na pragu ulaska u 21. vijek (prema mjerilu prihoda < 50% korigovane medijane) imala alarmantno visoke iznose, i to u: Italiji 48% u 15% jednoroditeljskih porodica od ukupnog broja porodica sa djecom, Francuskoj 23% u 16% jednoroditeljskih porodica, u Njemačkoj 41% od 16% jednoroditeljskih porodica, Holandiji 33% od 15% jednoroditeljskih porodica, Velika Britanija 49% od 21% jednoroditeljskih porodica, SAD 54% od 27% jednoroditeljskih porodica, itd. (Esping-Andersen, prema Zrnićak, 2006:32).

**Tabela 13a:** Obrazovani status roditelja (oca ili majke) vs siromašni

Obrazovni nivo	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo	Siromašni	
0 : Nema obrazovanje	8.1%	20.2%	10.3%
1 : Primarno obrazovanje	10.9%	13.1%	11.3%
2 : Niže srednje obrazovanje	21.7%	28.2%	22.8%
3 : Više srednje obrazovanje	43.7%	32.9%	41.9%
5 : Prvi nivo tercijalnog obrazovanja	15.2%	5.2%	13.4%
6 : Drugi nivo tercijalnog obrazovanja	0.3%	0.4%	0.3%
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(5) = 55.821, p < 0.5$ )

Najveća sigurnost od siromaštva porodice (domaćinstva) od siromaštva jeste zaposlenost hranitelja porodice. Status zaposlenosti je u direktnoj zavisnosti od obrazovanja pojedinca. U narednoj tabeli testiramo obrazovni nivo roditelja. Step obrazovanja se ranije u kreiranom Indexu siromaštva pokazao kao najvažniji faktor siromaštva. Stoga smo u želji da testiramo naše pretpostavke, ukrstili step obrazovanja roditelja sa siromašnima čiji je prihod manji od 50€ po članu domaćinstva.

U tabeli 13a vidimo da broj siromašnih opada kako raste stepen obrazovanja roditelja. Pa je tako na primjer, najviše siromašnih među onima čije obrazovanje roditelja ne prelazi nivo osnovne škole. Dakle, u domaćinstvima u kojima pojedinci imaju prihod manji od 50€, stepen obrazovanja roditelja ima statistički značaj za egzistencijalnu budućnost njihove djece. To je relevantan dokaz tezi, da ukoliko roditelji imaju nizak nivo obrazovanja, postoji mogućnost da svoju tešku materijalnu situaciju generacijski prenesu na sopstvenu djecu i njihov kasniji samostalan život. Među procentima siromašne populacije primjetno je da 32.9% siromašnih ispitanika potiče od roditelja sa višom srednjom stručnom spremom, a 28.2% od roditelja sa nižom srednjom spremom. Riječ je kvalifikovanim i polukvalifikovanim radnicima koji su raspolagali ili raspolažu stručnim vještinama, školovanim za rad u industrijskim preduzećima različitih grana privrede. Njihov radni angažman je moguć u okviru konkretnih oblasti u kojima mogu ispoljiti svoje vještine. Ukoliko su privredne grane u teškoj situaciji, kao što je bio slučaj u Crnoj Gori, onda je i njihov radni odnos zavistan od ishoda procesa promjena u ekonomskoj strukturi društva. U želji da detaljnije razmotrimo obrazovnu strukturu roditelja, u tabeli 13b dajemo dodatno razložen obrazovni profil roditelja, na faze kroz koje su prolazili u obrazovnom procesu. Slično prethodnom prikazu, najveći broj siromašnih se koncentriše u potkategorijama: bez obrazovanja, prve i druge faze osnovnog obrazovanja. Značajan procenat siromašnih dolazi i iz porodica u kojima su roditelji srednje stručne spreme – opšteg usmjerenja. Naime, ovakav obrazovni profil nema epitete prolaznosti i poželjenosti na tržištu rada iz razloga nedefinisanosti konkretne stručne spreme. Shodno tome, porodice čiji roditelji imaju osnovno i srednje opšte obrazovanje, prema ovim podacima, imaju statistički veću vjerovatnoću da uđu u rizik siromaštva ili su u stanju siromaštva ( $\chi^2(9) = 62.112, p < 0.5$ ).

**Tabela 13b:** Obrazovni status roditelja

Obrazovni nivo	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
0 : Nema obrazovanje	8.1	20.2	10.3
1 : Prva faza osnovnog obrazovanja	10.9	13.1	11.3
2A : Druga faza osnovnog obrazovanja	18.8	26.2	20.1
2C : Niže srednje obrazovanje - zanatlije i tehničari	2.9	2.0	2.7
3A : Opšte srednje obrazovanje	30.8	21.0	29.1
3B : Pred-stručno i pred-tehničko više srednje obrazovanje	8.8	9.5	8.9
3C : Stručno i tehničko više srednje obrazovanje	4.1	2.4	3.8
5A : Prva faza tercijalnog obrazovanja - opšte	7.0	3.6	6.4
5B: Prva faza tercijalnog obrazovanja - stručno	8.2	1.6	7.1
6 : Druga faza tercijalnog obrazovanja	0.3	0.4	0.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(9) = 62.112$ ,  $p < 0.5$ )

**Tabela 14:** Obrazovni status roditelja - ISCED-code three digits

ISCED-code three digits	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
0 : Nema obrazovanje	8.1	20.2	10.3
1 : Prva faza osnovnog obrazovanja	10.9	13.1	11.3
2A : Druga faza osnovnog obrazovanja	18.8	26.2	20.1
2C : srednje obrazovanje zanatlije i tehničari	2.9	2.0	2.7
3A : Opšte srednje obrazovanje	30.8	21.0	29.1
3B : Pred-stručno i pred-tehničko više srednje obrazovanje	8.8	9.5	8.9
3C : Stručno ili tehničko više srednje obrazovnje	4.1	2.4	3.8
5A : Prva faza tercijalnog obrazovanja - prva diploma	6.4	3.6	5.9
5A : Prva faza tercijalnog obrazovanja - druga diploma	0.6		0.5
5B : Prva faza tercijalnog obrazovanja - stručno	8.2	1.6	7.1
6 : Druga faza tercijalnog obrazovanja	0.3	0.4	0.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(9) = 62.622$ ,  $p < 0.5$ )

U tabeli 14, obrazovanje roditelja prikazano je prema standardima ISCED (International Standard Classification of Education)<sup>63</sup>. Prema ovim standardima, nivoi obrazovanja se razlažu na tri potkategorije, u zavisnosti od struke, vještine, i naravno diplome. Podaci koje smo dobili ponavljaju trend koncentrisanja siromašnih na osnovu niskog obrazovnog statusa roditelja u sljedeće kategorije: bez obrazovanja, prve faze osnovnog obrazovanja, druge faze osnovnog obrazovanja, kao i srednjeg opšteg obrazovanja. Podaci takođe ukazuju i da srednja stručna sprema roditelja sve više postaje prediktor siromaštva djece, jer sabiranjem potkategorija u okviru srednje stručne spreme dobijamo da je 32.9% siromašnih iz porodica čiji su roditelji sa srednjim obrazovanjem. Opet, to nas navodi na zaključak da stepen obrazovanja roditelja statistički značajno opredjeljuje materijalni status njihove djece, prema standardima ISCED o klasifikaciji nivoa obrazovanja ( $\chi^2(9) = 62.622, p < 0.5$ ). Ovakav trend nije karakteristika samo u Crnoj Gori. Činjenica da nisko obrazovanje roditelja utiče na mogućnosti da njihova djeca budu siromašna jasno ukazuje na to da je obrazovan pojedinac funkcionalno sposoban da se snađe u uslovima tržišne konkurencije. Suprotno, nizak obrazovni status pojedinca, svoje korijene može imati u primarnoj socijalizaciji, pri čemu se osim društveno neatraktivnih navika, stiču i male šanse za kvalitetnim društvenim standardom. Roditelji bez obrazovanja ili sa osnovnim obrazovanjem nijesu prepoznali značaj faza u obrazovnom procesu, pa se sličan obrazac ponašanje prenio i na njihovu djecu. Stoga, od izuzetne važnosti je jačanje upravo osnovnog i srednjeg obrazovanja, koje će svojom fleksibilnošću omogućiti pojedincima uvid u značaj edukacije, a kasnije ih usmjeriti prema nekim od viših nivoa obrazovanja.

---

<sup>63</sup> UNESCO je razvio Međunarodnu standardnu klasifikaciju obrazovanja (ISCED) da bi se olakšalo poređenje statistike obrazovanja i indikatora širom zemalja na osnovu međunarodno dogovorenih definicija.

**Tabela 15:** Status zapošljenosti roditelja

Status:		Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
		Ostalo %	Siromašni %	
Zapošljeni od 14. godine života ispitanika	Zapošljeni	69.8	57.3	67.6
	Samozapošljeni	5.8	4.1	5.5
	Nezapošljeni	24.4	38.6	27.0
<b>Total</b>		100.0	100.0	100.0

( $\chi^2(2) = 20.863, p < 0.5$ )

U savremenim društvima postoji veoma složena podjela rada, jer je *rad* kao kategorija podijeljen na veliki broj različitih zanimanja za koje se ljudi specijalizuju. Zaposlenost u bilo kom vidu radnog angažovanja pruža izvjesnu sigurnost socio-ekonomskog statusu građana. Kroz zaposlenost (radnu aktivnost) se razvijaju bitne karakteristike rada: novčani prihod, aktivnost, raznovrsnot, struktura vremena, društveni kontakti i lični identitet (Giddens, 2003:379-383). U tabeli 15 kategorija siromašnih sa prihodom manjim od 50€ ukrštena je sa statusom zapošljenosti njihovih roditelja (otac/majka-hranitelj domaćinstva) od 14-te godine života ispitanika. Prema dobijenim podacima, 57.3% ispitanika je bilo siromašno uprkost činjenici da su njihovi roditelji (hranitelji domaćinstva) bili aktivni u procesu rada (skoro 70% zaposlenih roditelja). Ovaj podatak se može objasniti na dva načina. Prvo, radni angažman roditelja nije bio isplativ sa aspekta zarada, jer su prihodi bili neredovni, što je njihova domaćinstva dovelo u zonu nesigurne egzistencije. Drugo, profesije roditelja su pripadale kategoriji zanimanja koja nijesu omogućavala dovoljne prihode za održavanje domaćinstava, jer nijesu u skupini društveno atraktivnih profesija. Opet od 24.4% roditelja koji nijesu bili zaposleni, kategoriji siromašnih pripada 38.6%. Status zaposlenosti prema našem mjerilu jeste statistički značajan pokazatelj siromaštva domaćinstva, jer građani čiji su roditelji bili zaposleni imaju manju šansu da budu siromašni. Suprotno, mogućnost ulaska u siromaštva je veća ukoliko su roditelji bili van procesa rada ( $\chi^2(2) = 20.863, p < 0.5$ )



**Tabela 16:** Zanimanje roditelja - European ESeC

Zanimanje roditelja	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Veliki poslodavci	10.9	7.4	10.4
Niži poslodavci/supervizori	14.9	7.4	13.8
Intermedijalna zanimanja	5.4	4.7	5.3
Sitni poslodavci i samozaposleni (ne-poljoprivrednici)	3.8	3.4	3.7
Sitni poslodavci i samozaposleni (u poljoprivredi)	3.3	5.4	3.6
Niži supervizori i tehničari	11.1	6.8	10.5
Niži trgovci i prodavci	8.3	10.1	8.6
Niži tehničari	14.2	16.2	14.5
Rutineri	28.1	38.5	29.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(8) = 15.912$ ,  $p < 0.5$ )

Uz status zaposlenosti kao važna odrednica socio-ekonomskog položaja ide i tip zanimanja. Sociološki autori (Olin-Wright, Goldtorphe, Westergaard, Giddens, itd.) smatraju da je tip zanimanja ključni faktor u opredjeljivanju klasne pozicije u savremenim socijalnim stratifikacionim sistemima. Zanimanje roditelja je statistički značajan pokazatelj statusa siromašnih čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva ( $\chi^2(8) = 15.912$ ,  $p < 0.5$ ). Naime, najveći procenat siromašnih u ovoj krostabulaciji se grupiše u sljedećem opsegu zanimanja: niži prodavci, tehničari i rutineri (tabela 16). Riječ je o profilu radnika najčešće prisutnog u industrijskoj djelatnosti u kategoriji manuelnih radnika. Stoga, djeca čiji su roditelji bili niži tehničari ili rutineri su u većem procentu u stanju siromaštva kasnije nego što je to slučaj sa drugim zanimanjima roditelja.

Tabela 17: Profesionalni status/zanimanje roditelja

Status / Zanimanje	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
I : Viši upravljači	14.7	8.8	13.8
II : Niži upravljači	14.9	7.4	13.8
IIIa: Rutinski nemanuelni radnici	7.0	6.1	6.8
IIIb: Sitni trgovci	4.8	3.4	4.6
IVa: Samosapošljeni sa zapošljenjem	1.7	0.7	1.6
IVb: Samozapošljeni bez zaposljenja	1.8	2.7	2.0
V: Manuelni kontrolori	4.9	3.4	4.7
VI: Zanatlije	12.6	16.2	13.1
VIIa: Nekvalifikovani	32.4	39.9	33.5
VIIb: Farmer	1.8	6.1	2.5
IVc: Samozapošljeni farmer	3.4	5.4	3.7%
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(10) = 24.645, p < 0.5$ )

Britanski sociolog John Goldtrophe u svojoj analizi klasnih šema društva apostrofira značaj "relacione" prirode klasne strukture. Evaluacijom zanimanja na osnovu njihove relativne *tržišne situacije* i *situacije na radnom mjestu* može se, smatra Goldtrophe, odrediti socio-ekonomska pozicija pojedinca. Klasna pozicija, determinisana tipom zanimanja, opredjeljuje ukupne životne šanse, a samim tim uvećava ili smanjuje mogućnosti od siromaštva. U svojim kasnijim radovima, ovaj autor akcentuje i značaj *radnih odnosa*, usljed postojanja različitih ugovora o zaposlenju (Giddens, 2003:294-296). Prema Goldthorp-u, radničku klasu karakterišu ugovori o radu, a službeničku (krupni menadžeri, direktori, vlasnici, itd.) ugovori o zaposlenju. Stoga smo u tabeli 17, dodatno preispitali uticaj zanimanja roditelja-hranitelja na siromaštvo njihove djece, pri čemu smo upotrijebili drugačiji klasifikacionu šemu zanimanja. Opet se potvrdila statistička značajnost zanimanja roditelja-hranitelja ( $\chi^2(10) = 24.645, p < 0.5$ ) u odnosu na kasnije siromaštvo njihove djece. Naime, kategoriji siromašnih sa prihodom nižim od 50€ po članu domaćinstva najviše pripadaju ispitanici čiji su roditelji pripadali kategoriji nekvalifikovanih radnika (39.9%). Dok su procenat siromašnih u ostalim zanimanjima preraspodjelio u rasponu od rutinskih nemanuelnih

radnika preko zanatlija do zaposlenih i samozaposlenih farmera. Pa je tako od ukupno 7% roditelja koji su rutinski nemanuelni radnici, 6.1% siromašnih potiče iz takvih porodica. U kategoriji nižih upravljača koja obuhvata 14.8% roditelja, 7.4% siromašnih porijeklo vodi iz tih porodica. Iz reda roditelja zanatlija (12.6%) dolazi 16.2% siromašnih čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva.

**Tabela 18:**

Upravljačka ovlaštenja roditelja na poslu (nad koliko ljudi-zaposlenih)	siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Niko	51.9	75.0	55.0
1-9	40.4	25.0	38.3
10-24	5.8		5.0
25 ili više	1.9		1.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

$(\chi^2(3) = 1.715, p < 0.6)$

Savremeni teoretičar klase, američki sociolog Eric Olin Wright kroz neomarksistički diskurs socio-ekonomske pozicije posmatra na osnovu: *odnosa prema rukovodstvu i posjedovanja stručnih znanja (vještina)*. Ukoliko zaposleni uživa privilegovani položaj u odnosu rukovodstva, tako što posjeduje određena upravljačka ovlaštenja, onda se njegova pozicija ogleda u većim izgledima za napredovanjem i većom nadoknadom. Samim time, tzv. posjedovanje *upravljačkih ovlaštenja* može biti značajan pokazatelj socio-ekonskog statusa pojedinaca i njegovog domaćinstava (tabela 17). Takođe, zahvaljujući drugom principu koji pominje Olin Wright, tj *posjedovanje znanja i vještina*, pojedinac može obezbijediti sebi kvalitetniji status na radnom mjestu. Prema ovom autoru, "zaposleni iz srednje klase koji posjeduju stručna znanja koja se traže na tržištu rada, u stanju su da ispolje specifičan oblik moći u kapitalističkom sistemu" (Wright, 1997). Unosno radno mjesto, koje podrazumijeva mogućnosti nadgledanja drugih radnika, omogućiće stabilniju socio-ekonomsku poziciju pojedinca i njegovog domaćinstva. Rukovodeći se takvim pretpostavkama, ukrstili smo upravljačka

ovlašćenja roditelja sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Statistička značajnost dobijena iz krostabulacije u tabeli 18 nam pokazuje da je  $(\chi^2(10) = 24.645, p < 0.6)^{64}$ . Prema saopštenim podacima, 51.9% roditelja nema ili nijesu imali upravljačka ovlašćenja, od čega je 75% njihove djece siromašno. Takođe, siromaštvo djece je prisutno i kod roditelja koji su imali upravljačka ovlašćenja nad 1 do 9 pojedinaca. Prema tome, postoji statistička vjerovatnoća da djeca roditelja koji nijesu imali upravljačka ovlašćenja budu siromašna, po kriterijumu niže od 50€ prihoda po članu domaćinstva. Takođe, indikativno je prisustvo siromaštva u porodicama u kojima je roditelj-hranitelj imao upravljačka ovlašćenja nad jednocifrenim brojem ljudi. U takvim slučajevima razloge siromaštva treba tražiti u tipu zaposlenosti i upravljački ovlašćenja. Ukoliko je riječ o preduzećima koja su u tranzicionim periodima ekonomski ugašena, onda se u ovom slučaju potvrđuje naša polazna pretpostavka o siromaštvu porodica čiji je roditelj-hranitelj bio radno aktivan u razrušenim segmentima crnogorske privrede. S obzirom na profil zanimanja roditelja prikazan u prethodnim tabelama još uvijek ne možemo potvrditi pomenutu pretpostavku.

**Tabela 19:**

Da li otac ili majka nadgledaju nekog na poslu?	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Ne	72.0	80.6	73.3
Da	28.0	19.4	26.7
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0

$(\chi^2(1) = 4.397, p < 0.5)$

Uvažavajući distinkciju između upravljačkih ovlašćenja i nadgledanja na poslu, u tabeli 19 smo preispitali situaciju u kojoj neko od roditelja obavlja funkciju nadzornika nad zaposlenima. Prema podacima, 72% ispitanika tvrdi da njihovi roditelji

<sup>64</sup> U dosadašnjoj analizi imamo prvi primjer da statistička značajnost prelazi konvencionalnu cifru od 0.5, utvrđenu. Ipak, zbog prisutne male matematičke razlike, kao i značaja ove krostabulacije, podatke o upravljačkim kapacitetima roditelja smo istakli kao relevante za siromaštvo domaćinstva.

(otac ili majka) nijesu obavljali funkciju nadzornika na radnom mjesto. Od pomenutog procenta, njih 80.6% ostvaruje prihod manji 50e po članu domaćinstva. Siromašnih ima i u kategoriji onih čiji su roditelji imali zadatak da nadgledaju druge zaposlene, pri čemu taj procenat iznos 19.4% siromašnih, od 28% onih čiji su roditelji bili na poziciji nadzornika u firmama. Stoga, ukoliko roditelji (otac ili majka) nijesu imali poziciji nadzornika na poslu, postoji statistička vjerovatnoća da će njihova djeca pripadati kategoriji siromašnih po našem mjerilu. Istovremeno, ukoliko je neko od roditelja posjedovao poziciju nadzornika, nije sasvim izvjesno da njihova djeca neće biti u kategoriji onih koji ostvaruju prihod niži od 50€ po članu domaćinstva ( $\chi^2(1) = 4.397, p < 0.5$ ).

**Tabela 20:**

Majka voli da čita knjige	siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Da	21.4	14.2	20.2
Do određene mjere	17.0	11.3	16.0
Pomalo	18.3	11.3	17.0
Ne	43.	63.3	46.8
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0

( $\chi^2(3) = 32.153, p < 0.5$ )

U tabeli 20 želimo ispitati koliko prisustvo samo-edukativnih navika kod roditelja može imati uticaja na materijalni položaj njihove djece. Stoga smo testirali kod koliko ispitanika njihove majke imaju običaj čitanja knjiga, i da li takva navika ima statistički značaj za kasnije profilisanje ispitanika prema kategoriji siromašnih? Prema dobijenim podacima, 43.2% ispitanika saopštava da njihove majke ne vole čitati knjige, od čega čak 63.3% njih živi u siromaštvu prema našem mjerilu. Navika čitanja osim što predstavljaju povoljnu osobinu za obrazovno uzdizanje roditelja, ima statistički značaj i za kasniji materijalni položaj njihove djece. Život u domaćinstvu u kojem majka kao značajan akter socijalizacije ima voli čitati knjige, može navoditi na prenošenje istog

obrasca i na djecu. Razvijena sklonost prema čitanju knjiga u kasnijim fazama života, može imati stimulativnu funkciju prema podsticanju mobilnosti kroz obrazovni sistem i sticanju višeg obrazovnog profila

**Tabela 21:**

Majka voli da prati vijesti (medije)	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromasni %	
Da	22.8	18.5	22.1
Do određene mjere	22.1	16.5	21.1
Pomalo	24.8	21.0	24.1
Ne	30.3	44.0%	32.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

$(\chi^2(3) = 17.342, p < 0.5)$

Nastavljajući analizu navika roditelja u tabeli 21 ukrštamo naviku praćenja medija od strane majki ispitanika sa siromašnima koji ostvaruju prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Pozitivni aspekti praćenja medija očitavaju su u boljoj informisanosti i pojačnom interesovanja za zbivanja u društvu. Činjenica da majke prate medije ima statističkog značaja, jer se navjeći broj siromašnih grupiše u okviru kategorije onih čije majke ne voli pratiti medijska dešavanja ( $\chi^2(3) = 17.342, p < 0.5$ ). Naime, 30.3% ispitanika tvrdi da njihove majke ne vole pratiti medije, a od tog broja njih 44% su siromašni prema postavljenom mjerilu. Takođe, od 24.8% onih čije majke pomalo prate medije, njih 21% pripada grupi koja ostvaruje prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Ovdje možemo konstatovati još jednu potvrdu mogućnosti prenošenja siromaštva sa generacije na generaciju. Osnovni smisao ovog koncepta jeste u prenošenju navika i obrazaca ponašanja koje mogu podsticati život u siromaštvu. Neupućenost u društvena zbivanja uzorkuje neraspolaganje osnovnim informacijama koje mogu biti značajne i za rješavanje materijalnih pitanja. Usljed takve atmosfere, nije moguća nikakva participacija niti aktivno učešće u rješavanju sopstvenih problema, čime se dodatno stvaraju okolnosti koje podržavaju život u siromaštvu.

Tabela 22:

Roditelji imaju problema da sastave „kraj sa krajem“ u ekonomskom smislu	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromasni %	
Da	20.3	39.2	23.7
Do određene mjere	26.8	23.2	26.2
Pomalo	19.0	11.6	17.7
Ne	33.8	26.0	32.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

$$(\chi^2(3) = 42.223, p < 0.5)$$

U tabeli 22 postavljeno je opšte pitanje u vezi sa materijalnim statusom roditelja, a dobijeni podaci su ukršteni sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Prema podacima koje vidimo iz tabele 21, 20.3% ispitanika je saopštilo da su njihovi roditelji imali problema da sastave kraj sa krajem, od čega se pokazuje da tog broja (20.3%), njih 39.2% živi u siromaštvu prema našem mjerilu. "Do određene mjere" je odgovor 26.8% ispitanika, od čega je njih 23.2% siromašno. Prema tome, postoji statistička vjerovatnoća da će ukoliko roditelji imaju problema da sastave kraj sa krajem, njihova djeca kasnije ostvarivati prihode niži od 50€ po članu domaćinstva, što ih svrstava u kategoriju siromašnih.

Naša pretpostavka o postojanju generacijske prenosivosti siromaštva u Crnoj Gori se ovim podacima dodatno pojačava. Je interesantan je i podatak da je 26% siromašnih prema našem mjerilu iz kategorije onih čiji roditelji nijesu imali problema da sastave kraj sa krajem (njih 33%). Kod ove skupine riječ o određenim ličnim životnim situacijama koje su ugrozile njihovo materijalno funkcionisanje. Takve okolnosti mogu biti rezultat društvene krize, koja kolektivno zahvata veliki broj ljudi ili pak individualnih materijalnih poteškoća usljed gubitka radnog mjesta, niskog obrazovnog statusa, starosti, bolesti, itd.

Tabela 23:

Otac voli da čita knjige	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Da	22.1	17.0	21.2
Do određene mjere	14.6	10.7	14.0
Pomalo	18.3	15.2	17.7
Ne	45.0	57.1	47.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(3) = 11.078$ ,  $p < 0.5$ )

U prethodnim tabela testiramo smo svakodne navika majke, a sada u tabeli 23 ukršamo naviku čitanja knjiga kod oca sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€. Slično kao i u slučaju sa majkom, ova krostabulacija pokazuje statistički značaj, ( $\chi^2(3) = 11.078$ ,  $p < 0.5$ ). Izuzetno visok procenat siromašnih prema našem mjerilu dolazi iz kategorije u kojoj očevi ne vole čitati knjige. Naime od njih 45%, na siromašne otpada 57.1%. Podatak dodatno dobija na "težini" kada se na pomenutu cifru doda i oko 15% siromašnih iz skupine čiji očevi pomalo vole da čitaju knjige (18.3%). Osim formalnog obrazovanja veoma važan segment u edukativnom razvoju čovjeka je i neformalno obrazovanje, a očigledno je da navike roditelja u tom pogledu mogu kasnije determinisati i sklonost njihove djece prema čitanju knjiga. Postojići statistička vjerovatnoća da će djeca roditelja koji ne vole čitati knjige imati veću predispoziciju da budu siromašna prema našem mjerilu, nego djeca roditelja koji vole da čitaju knjige.

Tabela 24:

Razgovara o politici sa ocem	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Da	4.0	1.3	3.5
Do određene mjere	5.8	1.7	5.1
Pomalo	11.5	8.2	10.9
Ne	78.7	88.8	80.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(3) = 11.554$ ,  $p < 0.5$ )



U tabeli 24 ukrštamo naviku razgovora djece i njihovih očeva o politici sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Interesovalo nas je u kojoj mjeri izraženost te navike može uticati na kasniji materijalni status djece. Prema podacima iz tabele, razgovor sa ocem o politici ima statistički značaj za razvoj siromaštva prema našem mjerilu. Naime, od 78.7% onih koji nijesu razgovarali o politici sa ocem, njih 88.8% je siromašno. Ovako visok procenat siromašnih nas upućuje na konstataciju da komunikacija sa ocem na temu politike poboljšava mogućnosti u kasnijem životom lišenom rizika od siromaštva. Razgovori o politici u domaćinstvu mogu poboljšati proces socijalizacije preko kog pojedinac usvaja političku kulturu. Posmatranjem, slušanjem i oponašanjem političkih stavova i vrijednosti članova domaćinstva, ljudi usvajaju elemente političke kulture. Poštovanje tuđih mišljenja i otvorenost prema razumnim obrazloženjima kao oblici ophođenja, stvaraju mogućnosti za kasnijim boljim snalaženjem u društvenim odnosima i razumijevanje društvenih procesa koji mogu imati uticaja na materijalnog stanje pojedinca. U tome se i ogleda važnost političke socijalizacije djece. Savremeno građansko društvo kao organizacioni oblik nastaje izvorno u porodici, a porodični odnosi su prostor u kojem se stvaraja predispozicije za slobodno i odgovorno djelovanje u "odraslom životu"<sup>65</sup>.

**Tabela 25:**

Roditelji imaju problema da zamijene polomljene stvari?	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Da	18.4	35.0	21.4
Do određene mjere	25.0	22.6	24.6
Pomalo	18.2	12.1	17.1
Ne	38.3	30.4	36.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(3) = 36.004, p < 0.5$ )

<sup>65</sup> Politička kultura je rezultat zajedniče političke istorije i individualnog nasleđa svakog građanina. Istorijsko nasleđe ujedinjuje ukupni istorijski razvoj društva, političke, ekonomske i socijalne odrednice tog razvoja, te društvene norme i tradiciju.

Život u domaćinstvu satkan je od niza dešavanja na osnovu kojih se mogu procijeniti materijalni kapaciteti porodice. Problem zamijene polomljenih stvari može biti indikator loše materijalne situacije. U tabeli 25 ukrstili smo pitanje problema zamjene polomljenih stvari kod roditelja sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Podaci koje vidimo u ovoj krostabulaciji saopštavaju oprečne rezultate. Od 18.4% onih čiji su roditelji imali problem da zamijene polomljene stvari, njih 35% je siromašno. Suprotno, od 38.3% onih čiji roditelji nijesu imali problem sa zamjenom polomljenih stvari njih 30.4% je siromašno prema našem mjerilu. Dakle, ukoliko su roditelji imali problem da zamijene polomljene stvari, postoji statistička vjerovatnoća da njihova djeca mogu spadati u kategoriju siromašnih, ( $\chi^2(3) = 36.004$ ,  $p < 0.5$ ). Sa druge strane, ukoliko roditelji nijesu nailazili na sličan problem, ne mora značiti da njihova djeca izvjesno neće ući u rizik od siromaštva.

**Tabela 26:**

Obrazovni nivo partnera:	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
0: Nema obrazovanje	0.6	1.9	0.9
1: Prva faza osnovnog obrazovanja	2.3	3.8	2.6
2: Niže srednje obrazovanje	11.3	23.4	13.6
3: Više srednje obrazovanje	62.3	64.6	62.8
5: Prva faza tercijalnog obrazovanja	23.2	6.3	20.0
6: Tercijalno obrazovanje	0.3		0.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(3) = 36.234$ ,  $p < 0.5$ )

U prethodnim tabelama testirali smo obrazovni profil roditelja, a u tabeli 26 imamo namjeru ispitati obrazovni profil partnera ispitanika. Naime, od kvaliteta partnerskih odnosa zavistan je i kvalitet života u domaćinstvu. S obzirom na to da smo u nekoliko navrata potvrdili statistički značaj obrazovanja kao faktora siromaštva, želimo ojačati našu argumentaciju ukrštanjem obrazovnog nivoa partnera sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€. Prema dobijenim podacima, kod 62.3% ispitanika

partner ima više srednje obrazovanje, a u iz te grupacije dolazi 64%.6 siromašnih prema našem mjerilu. Niže srednje obrazovanje posjeduje 11.3% partnera naših ispitanika, a od te populacije njih 23.4% je siromašno. Primjećujemo da najveći procenat siromašnih otpada na one čiji partneri imaju niže ili više srednje obrazovanje. Takav obrazovni profil svoje zaposlenje može naći ili je nalazio u različitim sektorima privrede uslužnim djelatnostima, trgovini, zanatima, itd. Dakle, obrazovni nivo partnera ima statističku važnost za potencijalnu mogućnost da pojedinac završi u zoni siromaštva. U Crnoj Gori, ukoliko je partner nižeg ili srednjeg obrazovanja, mogućnost ulaska u siromaštvo prema mjerilu od prihoda nižeg od 50€ po članu domaćinstva, je neuporedivo veća nego u slučaju visokog obrazovanja partnera ( $\chi^2(3) = 36.234$ ,  $p < 0.5$ ).

**Tabela 27:**

Obrazovni nivo partnera	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
0 : Nema obrazovanje	0.6	1.9	0.9
1: Prva faza osnovnog obrazovanja	2.3	3.8	2.6
2A: Druga faza osnovnog obrazovanja	9.6	21.5	11.9
2C : Zanat ili tehničko niže obrazovanje (II-stepen)	1.7	1.9	1.7
3A : Sekundarno (srednje) obrazovanje	50.0	41.8	48.4
3B : Više srednje obrazovanje	9.6	20.3	11.7
3C : Više srednje obrazovanje – zanat ili Vještina	2.7	2.5	2.7
5A Prva faza tercijalnog obrazovanja	13.7	3.2	11.7
5B : Prva faza tercijalnog obrazovanja (konkretno zanimanje)	9.5	3.2	8.3
6 : druga faza tercijalnog obrazovanja	0.3		0.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(9) = 51.754$ ,  $p < 0.5$ )

Dokazana statistička značajnost obrazovnog nivoa partnera nas je uputila da preispitamo obrazovni nivo dodatnom stratifikacijom obrazovnih stratumata. U tabeli 27 se potvrđuju podaci dobijeni iz prethodne analize. Najveći procenat siromašnih prema

našem mjerilu ima partnere sa srednjim nivoom obrazovanja. Pa tako, kod 50% naših ispitanika partner ima sekundarno srednje obrazovanje, a iz te kategorije dolazi 41.8% siromašnih. Na drugom mjestu se nalazi profil siromašni čiji partner posjeduje osnovno obrazovanja (druga faza), od 9.6% ispitanika, 21.5% je siromašno. Približno isti procenta (20.3%) dolazi iz kategorije ispitanika čiji partner ima više srednje obrazovanja. Dakle, i ovdje je potvrđeno da obrazovanje partnera ima statistički značaj za materijalno stanje domaćinstva ( $\chi^2(9) = 51.754, p < 0.5$ )

**Tabela 28:**

Obrazovni nivo partnera	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
ME - Bez škole	0.6	1.9	0.9
ME - Nekoliko godina osnovne škole (nezavršena osnovna š	2.3	3.8	2.6
ME - Osnovna škola (završena)	9.6	21.5	11.9
ME - Završena osnovna škola u obliku radničkog kursa	1.7	1.9	1.7
ME - Završena osnovna škola i nakon nje neki dodatni kurs	2.7	2.5	2.7
ME - Trogodišnja srednja škola proizvodnog usmjerenja	9.6	20.3	11.7
ME - Srednja škola (gimnazija, srednje-tehnička, četvorogodišnja)	50.0	41.8	48.4
ME - Viša škola	9.5	3.2	8.3
ME - Visoko obrazovanje: fakultet po starom sistemu (4-6 godina)	12.3	3.2	10.6
ME - Poslijediplomske studije: magisterij po starom sistemu	1.4		1.1
ME - Doktorat	0.3		0.2%
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0

( $\chi^2(9) = 51.927, p < 0.5$ )

U tabeli 28 koristimo kategorizaciju obrazovnih nivoa prema standardima ISED-a. U ovoj kros tabulaciji dolazimo do konačne potvrde ne samo statističke važnosti obrazovnog nivoa partnera, već i činjenice da se najveći broj domaćinstva nalazi u riziku siromaštva ukoliko partner posjeduje osnovno ili srednje obrazovanje, bez obzira

na profil. Najviše siromašnih prema našem mjerilu dolazi iz kategorije onih ispitanika čiji partner ima završenu gimnaziju i srednje – tehničku školu. Od 50% ispitanika čiji partner posjeduje takav vid obrazovanja, njih 41.8% je siromašno. Visok procenat siromašnih (20.1%) prisutan i među onima čiji partneri (9.6%) imaju osnovno obrazovanje, kao i među onima čiji partneri posjeduju trogodišnju srednju školu proizvodnog usmjerenja (20.3% siromašnih od 9.6% ispitanika). Prema tome, obrazovni nivo partnera i u klasifikaciji obrazovnih nivoa ISED-a ima statističku važnost ( $\chi^2(9) = 51.927, p < 0.5$ ).

**Tabela 29:**

Zapošljenje partnera (plaćeno/neplaćeno)	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
30h sati nedeljno i više	44.6	25.0	40.8
Manje od 30h nedeljno	2.0	3.8	2.4
Samozapošljen	6.6	3.8	6.1
Penzioner	16.5	10.9	15.4
Domaćica-nezaposlena	6.6	9.6	7.2
Student/tkinja	0.5		0.4
Nezapošljen/a	22.2	46.2	26.8
Lice sa invaliditetom	1.1	0.6	1.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(7) = 47.370, p < 0.5$ )

U tabeli 29 ukrštamo status zaposlenosti partnera sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Zaposlenost partnera doprinosi ekonomskoj stabilnosti domaćinstva, pa se i samim tim smanjuje rizik od siromaštva. Podaci iz tabele 28 potvrđuju takvu konstataciju jer se najveći broj siromašnih (46.2%) koncentriše u kategoriji onih čiji je partner nezaposlen (22.2% ispitanika). Najveći procenat ispitanika, njih oko 45%, egzistira sa partnerom koji radi 30h sedmično i više. Ipak, iz ove kategorije prema našoj krostabulaciji dolazi 25% siromašnih. Ovaj podatak se može tumačiti nezaposlenošću naših ispitanika, usljed čega ne ostvaruju predviđeni standard. Odnosno, ukoliko su oba partnera zaposlene, sredstva koja ostvaruju iz

radnih odnosa ne prelaze granicu koju smo uspostavili. Prema dobijenim podacima, možemo konstatovati da status zaposlenosti partnera ima statističku značajnost za siromaštvo domaćinstva. Ukoliko je partner nezaposlen, veća je vjerovatnoća da domaćinstvo neće prelaziti nivo od 50€ po članu domaćinstva, kao mjeru siromaštva.

**Tabela 30:**

Profesionalni status partnera- European ESeC	Siromašni:prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromasni %	
Veliki poslodavci, viši MGRS / profesionalci	10.2	5.3	9.4
Niži MGRS / profesionalci, viši nadzornici / tehničari	22.2	14.9	21.0
Intermediate zanimanja	8.6	4.3	7.9
Mali poslodavci i samozaposleni (ne-poljoprivreda)	6.3	6.4	6.3
Mali poslodavci i samozaposleni (poljoprivreda)	0.6	2.1	0.8
Niži supervizori i tehničari	4.3	3.2	4.1
Niža prodaja i servis	17.6	20.2	18.0
Niži tehničari	7.8	7.4	7.8
Rutineri	22.4	36.2	24.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

$$(\chi^2(8) = 14.906, p < 0.61)$$

U tabeli 30 prikazana je klasifikacija zanimanja prema standardima Institute for Social and Economic Research (EseC). U ovoj krostabulaciji ukrstili smo profesionalni status partnera sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Prema reprezentovanim podacima vidimo da najviše siromašnih dolazi iz kategorije onih kojima partneri opslužuju zanimanja tzv.rutineri, od 22.4% ispitanika, njih 36.2% je siromašno. Nakon toga slijede zaposleni u nižim prodajama i servisima (od 17.6% ispitanika, njih 20.2% siromašno). Riječ je o zanimanjima za koja je najčešće neophodna srednja stručna sprema bez obzira na profil. Slično je i kod nižih MGRS profesionalaca, tj. tehničara, čija stručna sprema odgovara sekundarnom nivou obrazovanja. Prema tome, zanimanje partnera ima određeni statistički značaj za siromaštvo domaćinstva. Ukoliko je partner niži tehničar, nadzornik, radnik u maloprodaji ili servisima, veća je

vjerovatnoća da domaćinstvo čiji je član ne ostvaruje standard koji smo postavili kao mjeru siromaštva ( $\chi^2(8) = 14.906$ ,  $p < 0.61$ ).

**Tabela 31:**

Da li partner ima superviziju nad nekim od zaposlenih?	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Ne	78.9	87.4	80.2
Da	21.1	12.6	19.8
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(1) = 3.318$ ,  $p < 0.69$ )

U tabeli 31 ispitujemo statističku značajnost supervizije partnera nad nekim od zaposlenih za prisustvo siromaštva u domaćinstvu. Prema navedenim podacima, 78.9% ispitanika nema partnera koji ima superviziju nad zaposlenima, od čega je njih 87.4% siromašno prema našem mjerilu. Dakle, supervizija partnera na zaposlenima može imati statistički značaj u numeričkoj vrijednosti ( $\chi^2(1) = 3.318$ ,  $p < 0.69$ ). Takođe, u ovom slučaju nemamo vrijednost manju od 0.5, što ovu krostabulaciju čini manje statistički značajnom od do sada obrađenih, ali opet dovoljno relevantnom za materijalni status domaćinstva.

**Tabela 32:**

Partner zapošljen na duže od tri mjeseca	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Ne	58.4	26.1	52.0
Da	41.6	73.9	48.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(1) = 51.168$ ,  $p < 0.05$ )

U tabeli 32 testiramo dužinu zaposlenja partnera, ukrštajući je sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Od 58.4% ispitanika čiji partner nije zapošljen duže od tri mjeseca, njih 26.1% je siromaštvo. Dok, od 41.6% ispitanika čiju su partneri

zapošljeni manje od tri mjeseca, njih 73.9% spada u siromašne prema našem mjerilu. Očigledno da trajanje zaposlenja partnera u intervalu dužem od tri mjeseca povlači veći procenat siromašnih. Ipak, procenat siromašnih čiji partner nije zaposlen duže od tri mjeseca je takođe visok, pa mu takva vrijednost daje statističku značajnost ( $\chi^2(1) = 51.168, p < 0.05$ )

**Tabela 33:**

Da li je partner uključen u sistem socijalnog osiguranja?	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
Ne	96.8	87.2	94.9
Da	3.2	12.8	5.1
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

( $\chi^2(1) = 24.264, p < 0.05$ )

U tabeli 33 ispitujemo krostabulaciju zavisnosti partnera od socijalnog osiguranja ukrštajući je sa siromašnima čiji je prihod niži od 50€ po članu domaćinstva. Prema dobijenim podacima, 96.8% ispitanika tvrdi da njihovi partneri nijesu uključeni od sistema socijalnog osiguranja, a od pomenutog procenta se njih čak 87.2% kategoriše u grupu siromašnih prema našem mjerilu. Oslonjenost na socijalno osiguranje pruže mogućnost izvjesne sigurnosti od ulaska u zonu socijalnih rizika i pojačava otpor prema siromaštvu i socijalnoj isključenosti. Stoga, ukoliko partner nije korisnik socijalnog osiguranja postoji statistička vjerovatnoća da će domaćinstvo pripadati siromašnoj populaciji prema našem mjerilu ( $\chi^2(1) = 24.264, p < 0.05$ ).



Tabela 34:

Generacije:	Siromašni: prihod manji od 50 eura po članu domaćinstva		Total %
	Ostalo %	Siromašni %	
do1940.	80.1	19.9	100.0
1941- 1960.	82.2	17.8	100.0
1961- 1980.	82.3	17.7	100.0
1981+	85.5	14.5	100.0
<b>Total</b>	<b>82.8</b>	<b>17.2</b>	<b>100.0</b>

$$(x^2(3) = 2.741, p > 1)$$

Na kraju, u tabeli 34 željeli smo ispitati uticaj generacijske pripadnosti na siromaštvo domaćinstva. Prema podacima navednim u tabeli, od generacije rođenih 1940-tih pa sve do onih rođenih 1980-tih nije prisutan statistički značaj ( $x^2(3) = 2.741, p > 1$ ). Stoga, generacijsko pripadništvo prema dekadama, ne mora biti opredjeljujuće za ulazak u zonu siromaštva prema postavljenom mjerilu.

Sumirajući dobijene rezultate iz predstavljenih krostabulacija, u vezi sa zastupljenošću i profilom siromaštva u Crnoj Gori, možemo zaključiti sljedeće:

- a) Potpunost porodice u Crnoj Gori ima statistički značaj u razlici između siromašnih i onih koji to nijesu. Ukoliko je pojedinac porastao u jednoroditeljskoj porodici, postoji vjerovatnoća da će imati veće šanse za ulazak u rizik od siromaštva, nego pojedinci socijalizovani u porodici sa oba roditelja. Stoga je prenosivnost siromaštva sa generacije na generaciju potencijalno prisutna u jednoroditeljskim porodicama;
- b) Obrazovni nivo roditelja u Crnoj Gori može uticati na siromaštvo pojedinaca i njihovih domaćinstava. Ukoliko su roditelji sa osnovnim ili sekundarnim obrazovanjem (bilo kojeg usmjerenja) veća je vjerovatnoća da će njihova djeca ući u rizik siromaštva. U domaćinstvima u kojima pojedinci imaju prihod manji od 50€, stepen obrazovanja roditelja ima statistički značaj za egzistencijalnu budućnost njihove djece. Prema tome, nizak ili srednji nivo obrazovanja roditelja potencijalno uzrokuje mogućnost da svoju tešku materijalnu situaciju generacijski prenesu na sopstvenu djecu i njihov kasniji samostalan život. Stoga je nivo obrazovanja važan faktor međugeneracijske prenosivosti siromaštva u Crnoj Gori;

- c) Status zaposlenosti, zanimanje, postojanje ili nepostojanje funkcije nadgledanja zaposlenih kod roditelja, imaju statistički značaj za prisustvo siromaštva domaćinstvu i za međugeneracijsku prenosivost ove pojave. Veća je vjerovatnoća da domaćinstvo uđe u rizik siromaštva, ako su roditelji (hranitelji/izdržavaoci): nezaposleni, bez upravljačkih ovlaštenja, bez funkcije nadgledanja, kao i ako se bave tehničkim, rutinerskim, uslužnim, servisnim zanimanjima zbog svog obrazovnog nivoa. Prema tome, izbor životnog zanimanja može predstavljati faktor siromaštva u aktuelnom domaćinstvu, kao i faktor međugeneracijske prenosivosti siromaštva;
- d) Navike roditelja poput čitanja knjiga, novina, praćenja medijskih sadržaja i informacija, kao i razgovori sa djecom na temu politike mogu imati statistički značaj za materijalnu situaciju domaćinstava. Podsticanje atmosfere u kojoj se vrši socijalizacija djece kroz prenošenje pomenutih navika roditelja omogućavanja manju vjerovatnoću za ulazak u rizik siromaštva. U takvim okolnostima moguće je međugeneracijsko prenošenje navika za sticanjem (učenjem) sadržaja edukativnog karaktera. Suprotno, ukoliko ne postoje takve navike kod roditelja, stvaraju se međugeneracijski uslovi za njihovo prenošenje na djecu, što indirektno može uticati na njihov obrazovni profil, a samim tim i na povećanje šansi za ulazak u siromaštvo;
- e) Obrazovni nivo partnera može uticati na siromaštvo u domaćinstvu. Osnovna ili srednja stručna sprema partnera (sekundarni nivo obrazovanja) povećava mogućnost siromaštva domaćinstva;
- f) Zanimanje, upravljačka ovlaštenja partnera i oslonjenost partnera na sistem socijalnog osiguranja imaju statistički značaj za materijalnu situaciju porodice. Ukoliko je partner prema profilu zanimanja tehničar, rutiner, zaposlen u servisnim ili uslužnim djelatnostima i bez upravljačkih ovlaštenja i postoji rizik od siromaštva u domaćinstvu;
- g) Ukoliko su bračni partneri socijalno osigurani i redovno uplaćuju doprinose iz radnog odnosa, smanjuje se mogućnost ulaska u siromaštvo domaćinstva;
- h) Ne postoji statistički značajna razlika u distribuciji siromaštva između pripadnika različitih generacija (prema dekadama u kojima su rođeni);

Iz svega navedenog proizilazi potvrda naše dvije pretpostavke, koje na kraju ovog odjeljka još jednom ponavljamo:

1. U Crnoj Gori postoje uslovi za međugeneracijsku prenosivost siromaštva, jer postoje u crnogorskim porodicama navike i obrasci ponašanja koje kreiraju atmosferu u kojoj djeca siromašnih roditelja postaju i sama siromašna, i
2. U Crnoj Gori, osim pripadnika RAE populacije, izbjeglih i raseljenih lica, u posebnom riziku siromaštva se nalaze domaćinstva čiji nosioci ekonomske funkcije zavise: od tipa zanimanja, nesigurnosti radnog mjesta, situacije na radnom mjestu, obrazovnog profila, a ne pripadaju prethodno pomenutim populacijama.

S obzirom na to da smo izdvojili važne karakteristike siromaštva u Crnoj Gori, u pogledu strukture, profila i zastupljenosti, preostaje da u narednom odjeljku formulišemo mjere javnih politika za redukciju ove pojave.

## PETI DIO: Socijalna zaštita u Crnoj Gori

U terminološkom smislu socijalna zaštita u evropskim zemljama obuhvata niz socijalnih usluga transferisanih prema segmentu populacije za koji postoji procjena da se nalazi u stanju određenog socijalnog rizika (materijalna oskudica, starost, invalidnost, bolest, itd.). Osim socijalnih usluga, socijalna zaštita nudi i materijalne podsticaje (socijalna pomoć, socijalna penzija, jednokratna pomoć) korisnicima usluga u cilju prevazilaženja položaja u kom su se našli. Srpka autorka Drenka Vuković smatra da: "u osnovi sistema socijalne zaštite leži organizovana djelatnost društva i odgovarajućih institucija (javnih službi), za preduzimanje mjera za otklanjanje uzroka i ublažavanje posledica takvog stanja i situacija u kojima postoji vjerovatnoća ili su se već ispoljile posebne teškoće u zadovoljenju osnovnih životnih potreba pojedinca, društvenih grupa i zajednice u cjelini" (Vuković, 2005:261). Ovdje se misli na širok spektar potencijalnih ili aktuelnih situacija koje otežavaju adekvatno funkcionisanje pojedinca i zadovoljenje njegovih potreba, a načini njihovog rješavanja su sadržani različitim vidovima organizovane djelatnosti državnih (socijalnih) službi.

Postojanje socijalnih službi za pružanje pomoći građanima jeste jedna od osnovnih tekovina države blagostanja, odnosno posledica nastanka treće generacije ljudskih prava - socijalnih prava. Prema autoru Vladimiru Puljizu, socijalna zaštita obuhvata:..."mjere koje preduzima država s ciljem zaštite od glavnih životnih rizika s kojima se suočavaju pojedinci i njihove porodice. Radi se o rizicima kao što su bolest, materinstvo, nesreća, smrt, starost, nezaposlenost, nesigurnost, itd. Socijalna zaštita obuhvata i usluge koje se sve više afirmišu kao dimenzije moderne socijalne politike" (Puljiz, 2005:11). Države EU socijalnu zaštitu tetiraju kao skup programa koji imaju za cilj da umanje posledice društveno priznatih rizika, kao što su: starost, bolest,

invalidnost, nezaposlenost itd. (Pandžić, 2012:176). Sam pojam je relativno novijeg datuma u upotrebi kod država EU i predstavlja supstrat za pojmove koji su se prethodno koristili ili se u određenom značenju koriste još uvijek (socijalna pomoć, socijalno osiguranje, socijalna sigurnost). Kako bismo odagnali moguće nedoumice, želimo skrenuti pažnju na uobičajeno razlikovanje socijalne zaštite od pomenuti termina: socijalna sigurnost i socijalno osiguranje. Socijalna sigurnost je stanje u društvu koje građanima garantuje potencijalnu sigurnost od rizika sa kojima se mogu suočiti (Puljiz, 2005:10).

U istočnoevropskim zemljama pod uticajem socijalističke ideologije, socijalna sigurnost je obuhvatala penzijsko-invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje, osiguranje za slučaj nezaposlenosti i politiku podrške porodici i djeci. U tom smislu se socijalna sigurnost tretirala kao širi oblast od socijalne zaštite. Vremenom, neke od bivših socijalističkih država su postepeno prihvatale zapadni model prema kom se socijalna zaštita tretira kao oblast sa većom sadržajnom pokrivenošću od socijalne sigurnosti. Usljed takve perspektive, socijalna sigurnost se tretira kao sistem održavanja dohotka i zadovoljavanja osnovnih egzistencijalnih potreba. Na kraju ovih naših terminoloških objašnjenja, socijalno osiguranje, kao najuža oblast, predstavlja pravo na naknade, a osnov za ostvarivanje te vrste prava je status zaposlenosti kroz plaćanje doprinosa od strane zaposlenih ili poslodavaca.

U Crnoj Gori postoji praksa da se socijalna zaštita shvata u uže od socijalne sigurnosti. Osnovne regule o pravima i obavezama su uključene u zakon o "Socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore". Za potrebe ovog rada prvo želimo analizirati članove iz nove verzije *Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti*, kako bismo vidjeli šta se konkretno predviđa za korisnike usluga sistema. Pogotovo ćemo pažnju obrati na sadržaje koji se direktno tiču pomoći i podrške siromašnim i materijalno neobezbijeđenim licima.

Sistem socijalne zaštite se zasniva na principima: uvažavanja dostojanstva korisnika iz oblasti socijalne i dječje zaštite; lične odgovornosti i aktivnog učešća

korisnika u kreiranju ciljeva i aktivnosti socijalne i dječje zaštite; pluralizma nosilaca, sadržaja, oblika, metoda i usluga u socijalnoj i dječjoj zaštiti; partnerstva i udruživanja različitih nosilaca djelatnosti i programa, posebno na lokalnom nivou. (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore, 2013). Iz navednih principa vidimo da se kroz zakonske normative insistira na aktivnoj ulozi korisnika usluga u pravcu rješavanja konkretnog socijalnog rizika i da se kroz različite vidove rada i usluga od strane države i njenih subjekata pokušava djelovati u pravcu rješavanja problema. U pomenutom Zakonu, navedene su kategorije stanovništva koje se posebno tretiraju, jer se procenjuje da se mogu naći u posebnoj zoni uticaja socijalnih rizika, to su:

- 1) Dijete bez roditeljskog staranja; čiji roditelj nije u stanju da se o njemu stara; sa smetnjama i teškoćama u razvoju; u sukobu sa zakonom; koje zlorabljuje alkohol, drogu ili druga opojna sredstva; koje je žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije ili kod kojeg postoji opasnost da će postati žrtva; žrtva trgovine ljudima; kojem roditelji nijesu saglasni oko načina vršenja roditeljskog prava koje se zatekne van mjesta prebivališta bez nadzora roditelja, usvojioca ili staratelja; trudnica bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; samohrani roditelj sa djetetom bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; kojem je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite, i
- 2) Odraslo i staro lice: sa invaliditetom; koje zlorabljuje alkohol, drogu ili druga opojna sredstva; koje je žrtva zanemarivanja, zlostavljanja, eksploatacije i nasilja u porodici ili kod kojeg postoji opasnost da će postati žrtva; žrtva trgovine ljudima; koje je beskućnik; trudnica bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za živo samohrani roditelj sa djetetom bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; kojem je usljed posebnih okolnosti i socijalnog rizika potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite (Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, 2013, čl.4).

Pregledom liste potencijalnih korisnika koji imaju prioritet prilikom pružanja socijalnih usluga, lako se može zaključiti da je osnovna karakteristika ovako postavljenog sistema socijalne zaštite u sveobuhvatnosti kojom se želi tretirati što veći broj fizičkih lica. Individualna sloboda pojedinca u kontekstu savremenog društva uzrokuje moguće javljanje rizika različitog karaktera i još različitijih uzroka. Era

globalizacije, informatike i ogromnog uticaja medija, osim niza očiglednih prednosti, donosi sa sobom niz poteškoća za pojedince u smislu njihovog prilagođavanja nametnutim izazovima. U takvim okolnostima različiti oblici osujećenja potreba se vrlo teško taksativno mogu nabrajati u bilo kom zakonu, jer se ne mogu predvidjeti. Još teže od samog nabiranja jeste djelovanje u pravcu otklanjanja različitih socijalnih rizika, pogotovo ako sistem ne predviđa posebne mjere za njihovo suzbijanje. Prava garantovana u sistemu socijalne zaštite imaju za svrhu da pruže neki vid sigurnosti građanima ukoliko njihovo prevashodno socijalno funkcionisanje bude ugroženo.

## 5.1 Prava iz oblasti socijalne zaštite

U skladu sa postojećim zakonom »Socijalne i dječje zaštite Crne Gore« garantuju se određene prava, odnosno usluga, čije ostvarivanje mora teći u skladu sa zakonskim propisima. Shodno Zakonu, osnovna materijalna prava iz oblasti socijalne zaštite, prema Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore od 2013 (čl. 20) su:

1. Materijalno obezbjeđenje porodice;
2. Njega i pomoć drugog lica;
3. Smještaj u ustanovu;
4. Jednokratna novčana pomoć;
5. Zdravstvena zaštita;
6. Troškovi sahrane.

Vidimo da su u pitanju prava od opšteg interesa i procedure za njihovo ostvarivanje nalaze se u nadležnosti države. Naravno, jedan dio obaveza u regulisanju socijalnih prava i obaveza preuzimaju i opštine, u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima i imaju diskreciono pravo da opredijele i druge beneficije za svoje građane.

Generalno, sva prava garantovana u sferi socijalne zaštite, bilo koje organizovanije države, se prosto mogu podijeliti u dvije grupe. Prvu grupu koju čine konkretna materijalna (novčana davanja), u vidu socijalne pomoći, odnosno materijalnog obezbjeđenja za porodicu i djecu ili jednokratne novčane pomoći. Druga grupa prava za svoj cilj ima pružanje odgovarajućih usluga, koje su aktivnog karaktera sa ciljem da se olakša prilagođavanje i integracija korisnika usluga. Prema tome, beneficije garantovane u okviru sistema mogu biti u novcu ili uslugama, a sredstva za finansiranje prava obezbjeđuju se iz doprinosa poslodavaca i osiguranih lica, budžeta i drugih izvora.

## 5.2 Finansiranje socijalne zaštite

Prema dosadašnjem Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti, sistem se finansirao iz budžeta države i sredstava subjekata koji učestvuju u realizaciji programa i donacija. Sredstva za usluge socijalne i dječje zaštite obezbjeđuju se i putem učešća korisnika, odnosno njihovih srodnika koji su dužni da ih izdržavaju, donacija, poklona, zavještanja, legata, osnivanjem zadužbina i fondacija i dr., u skladu sa posebnim zakonom (Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, 2013, čl. 154). Zakon predviđa mogućnosti obavljanja socijalne i dječje zaštite kao preduzetničke djelatnosti uz ispunjavanje određenih zakonski propisanih uslova. Na primjer, fizičko lice može obavljati poslove iz oblasti socijalne zaštite ukoliko nadležni organ državne uprave utvrdi da su ispunjeni uslovi u pogledu stručnog kadra, sredstava, opreme i prostora. Troškove finansiranja, održavanja i obnavljanja resursa na sebe preuzima privatna inicijativa kao nosilac preduzetničke djelatnosti. Zakon ostavlja prostora i za mogućnosti dodjele koncesija, domaćem ili stranom, fizičkom ili pravnom licu za smještaj, zbrinjavanje, odmor i rekreaciju korisnika prava iz socijalne i dječje zaštite. Ipak, ovakva praksa u Crnoj Gori još uvijek nije značajnije zastupljena, ukoliko se izuzme nekoliko osnivanja privatnih



domova i prihvatilišta za stara lica. Država se pojavljuje kao glavni finansijer oblasti socijalne zaštite i najveći teret obaveza otpada na državni budžet. Reformom sistema u periodu od 2008 do 2012. godine, težilo se naleženju novih izvora finansiranja, koji bi poboljšali kvalitet i visinu socijalnih transfera. Iskustvo isključivog oslanjanja na državna sredstva do sada se pokazalo kao prilično neefikasno i destimulativno. Neefikasno, jer obim i sadržina pomoći najčešće nisu dovoljni da zadovolje ugrožene potrebe korisnika. Destimulativno iz razloga što se u dosadašnjoj praksi pokazalo da ne pruža adekvatne podsticaje pojedincu, niti stimuliše (preostale) stvaralačke potencijale čovjeka. Iz podataka u tabeli 34 vidimo da u periodu od 2007 do 2012. godine raste iznos sredstava za finansiranje prava iz socijalne zaštite. Logično, sa rastom sredstava raste i udio za sistem socijalne zaštite u ukupnom BDP.

**Tabela 35:** Iznosi iz budžeta Crne Gore za prava iz oblasti Socijalne zaštite

Godina obračuna budžeta	Sredstva za prava iz socijalne zaštite U €	Procenat od BDP - a %
2007.	41.323.400	15.41
2008.	41.323.400	13.39
2009.	48.946.000	16.41
2010.	43,534,388	14.02
2011.	59.330.834	18.34
2012.	59.468.000	*66

Izvor: Zakon o budžetu Crne Gore (2007 - 2012) i MONSTAT (2007 - 2012)

U komparaciji sa većinom evropskim državama, Crna Gora zaostaje u veličini izdvojenih iznosa za socijalnu zaštitu. Ipak, korektno je spomenuti da prema površini i broju stanovnika konkretni pandan Crnoj Gori mogu biti Luksemburg (531.441 građanin na površini od 2.585m<sup>2</sup>), Kipar (780.133 stanovnika na površini od 9.251 m<sup>2</sup>), Malta (412.000 stanovnika na površini od 3.160 m<sup>2</sup>) i donekle Estonija (1.340.194 stanovnika na površini od 45.228 m<sup>2</sup>). Najveći izdatke za sferu socijalne zaštite ima Danska (35% od GDP-a), zatim slijedi Francuska (oko 33% od GDP-a), Holandija (32.5%

<sup>66</sup> Podatak o bruto društvenom proizvodu za 2012. godinu nije dostupan na sajtu Službenog zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT).

od GDP-a), Finska (30% od GDP-a), Švedska (oko 29% od GDP-a), Austrija (oko 29% od GDP-a), itd. Od država koje su prema veličini približne Crnoj Gori, Luksemburg i Kipar izdvajaju 22.5% od GDP-a, Malta 18.5%, Estonija oko 16% od GDP-a. Od država bivše SFRJ, Crna Gora je iz Slovenije (25% od GDP-a), Hrvatske (oko 21% od GDP-a), Srbije (oko 23% od GDP-a) (EUROSTAT, 2013)<sup>67</sup>. Dakle, u poređenju sa sebi ravnim državama Crna Gora

**Tabela 36:** Iznosi iz budžeta Crne Gore za pravo na materijalno obezbjeđene

Godina isplate materijalnog obezbjeđenja	Ukupni iznosi za materijalno obezbjeđenje u €
2007.	13.300.000
2008.	13.300.000
2009.	*68
2010.	11,650,000
2011.	16.389.485
2012.	16.820.000

Izvor: Zakon o budžetu Crne Gore (2007 - 2012)

Rast u iznosima koje garantuje država zapažamo i u tabeli gdje su prikazani iznosi materijalnog obezbjeđenja (MOP), kao pasivne mjere za pomoć i podršku siromašnima i materijalno neobezbijeđenim licima. Sa izuzetkom 2010. godine, imamo povećanje iznosa koji se iz budžeta opredjeljuju za pravo na materijalno obezbjeđenje. Ovaj rast možemo prosto objasniti činjenicom da je u pomenutom periodu porastao broj ljudi koji su stekli zakonske uslove za ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje, a i prava na ostale socijalne prestacije.

Stvaranje javnih politika za redukciju siromaštva neminovno uključuje i pitanje finansijske podrške, odnosno modela finansiranja sistema socijalne zaštite. Finansiranje modela raspodjele prava na materijalno obezbjeđenje je samo jedan segment od

<sup>67</sup> Rashodi za socijalnu zaštitu sadrže: socijalne beneficije koje se sastoje od transfera, u gotovini ili u naturi, za domaćinstva i pojedince sa ciljem oslobađenja od tereta definisanih rizicka ili potreba; administrativni troškovi, optećenja za njeno birokratsko upravljanje i administraciju; drugi rashodi, koji se sastoje od raznih rashoda po programima socijalne zaštite (EUROSTAT, 2013).

<sup>68</sup>. Zakonu o budžetu Crne Gore iz 2009. godine ne postoji informacija o iznosu opredijeljenom za materijalno obezbjeđenje.

važnosti za finansijsku stabilizaciju sistema socijalne zaštite. Dosadašnji model, gdje su mahom na raspolaganju bila sredstva garantovana budžetom države nije doveo do smanjenja korisnika usluga materijalnog obezbjeđenja. Kreiranje alternativnog izvora finansiranja je jedan od početnih zadataka procesa stvaranja javnih politika. da povećanje iznosa sredstava za sferu socijalne zaštite ne daje rezultate, već upravo suprotno ne samo da ne mijenja bitnije situaciju u pogledu broja korisnika prava, već postoje indicije da potspješuje dodatna opterećenja po sistem. Takva situacija donosi dva potencijalna (povezana) pravca u procesu stvaranja javnih politika, jedan pravac treba da ide prema ključnim akterima (nosiocima) javnih politika, a drugi prema postojećim korisnicima, tj siromašnima. Prva mogućnost je stvaranje drugačijeg modela plasiranja sredstava iz budžeta i iznalaženje načina za rasterećenje države od pritiska izdataka za socijalnu sferu. Druga mogućnost podrazumijeva detaljniju kontrolu i pretres postojećih evidencija; tačnije, da bismo imali jasnije smjernice u procesu stvaranja javnih politika moramo se detaljnije posvetiti strukturi korisnika usluga u sistemu socijalne zaštite Crne Gore.

### 5.3 Korisnici usluga u sistemu socijalne zaštite

Osnovni ciljevi programa socijalne zaštite jesu redukcija siromaštva i socijalne isključenosti. Efikasnost i djelotvornost programa moguće je procjenjivati na različite načine. Mjerodavan metod procjene jeste prosto poređenje u pogledu porasta ili smanjenja broja korisnika usluga tokom godina u kojima sistem pruža odgovarajuće socijalne usluge.

Dinamiku tredna povećanja broja korisnika usluga u sistemu socijalne zaštite možemo pogledati u tabelama podataka preuzetih od Službenog zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT). Korisnici usluga su razdvojeni na dvije katerogije po starosnoj dobi, maloljetne i punoljetne. U proteklih desetak godina došlo je do rapidnog

povećanja broja korisnika usluga, a i do dodatnog opterećenja finansijskih kapaciteta države neophodnih za ostvarivanje socijalno-zaštitne funkcije. Praksa povećanja je prisutna kako kod maloljetnih tako i kod punoljetnih korisnika. Razlozi ovako drastičnog povećanja broja korisnika su mnogobrojni. U periodu socijal-realizma osnovne osobine socijalne zaštite bile su: mali novčani transferi i široka lepeza socijalnih usluga. Onog momenta kada se višedecenijski sistem urušio, dovedeni su u pitanje i sastojci usluga plasiranih od strane same države (Ferge, 1992, prema, Kovacs, 2006:225).

U nedostatku alternativnog puta, državi nije preostalo ništa drugo nego da odabere strategiju "čekanja do daljnjeg", tj. da se socijalnim mjerama *ad-hock* karaktera pokušavaju ublažiti posledice nastale u socio-ekonomskim uslovima devedesetih godina. Takav pristup bio je privremenog karaktera pa je u periodu od 2000. godine došlo do većeg "obuhvata" stanovništva, jer su strategije implementirane u tom periodu identifikovale određene ciljne grupe. Ono što je važno napomenuti jeste da je u proteklom periodu rasla i informisanost građana o dostupnosti socijalnih prava iz oblasti socijalne zaštite. Ostvarivanje ne samo prava na materijalno obezbjeđene, već i ostalih socijalnih usluga postalo je manje »stigmatizirajuće« od strane okoline, a očekivanja od države su porasla zbog očiglednog povećanog intervencionizma i protekcionizma.

Nažalost, zadržavanje na samoj identifikaciji potencijalnih korisnika usluga bez primjenju uspješnijih instrumenata, nije uzrokovalo tokom godina smanjenje broja socijalno ugroženih. Trend povećanja korisnika među maloljetnicima ukazuje da u ionako siromašnim porodicama veći broj članova doprinosi povećanju broja onih koji koriste usluge socijalne zaštite. Rast broj punoljetnih korisnika svjedoči da praktično nema tzv. skidanja sa lista korisnika usluga, već da se veliki broj porodica prepušta ambijentu koji je Marrey nazvao *kultura zavisnosti*, usljed nepostojanja mogućnosti za nekom promjenom na bolje. Povećanje broja korisnika usluga dovodi u pitanje ne samo funkcionisanje sistema socijalne zaštite već i kreiranje adekvatnog modela pomoći i podrške siromašnima. Očigledno da potreba za ostvarivanjem prava garantovanih u

sistemu socijalne zaštite među građanima Crne Gore postaje sve veća, usljed kompleksne socio-ekonomske situacije. Problem čini složenijim i činjenica da se sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori godinama nalazi u procesu reformi bez jasnih rezultata. Socijalna politika Crne Gore kao jedna od javnih politika nema kapaciteta da utiče na dinamiku smanjenja korisnika usluga sve dok nije integrisana sa drugim javnim politikama.

**Tabela 37:** Maloljetni korisnici socijalne zaštite po polu, 2000-2011.

Godina :	Maloljetni korisnici		
	Ukupno	Ženski	Muški
2000.	12.421	5.439	6.982
2001.	13.513	6.079	7.434
2002.	15.315	6.831	8.484
2003.	15.677	6.922	8.755
2004.	17.449	7.876	9.573
2005.	18.836	8.192	10.644
2006.	19.188	8.571	10.617
2007.	22.595	10.249	12.346
2008.	27.429	13.558	13.871
2009.	26.159	12.697	13.462
2010.	25.213	12.400	12.813
2011.	23.639	11.466	12.173

Izvor: MONSTAT, Odsjek statistike obrazovanja, istraživanja i razvoja, kulture, pravosuđa i uprave

**Tabela 38:** Punoljetni korisnici socijalne zaštite po polu, 2000-2011.

Godina :	Maloljetni korisnici		
	Ukupno	Ženski	Muški
2000.	19.203	9.270	9.933
2001.	23.431	10.292	13.139
2002.	25.694	11.756	13.938
2003.	25.477	12.236	13.241
2004.	29.088	13.407	15.681
2005.	26.063	12.472	13.591
2006.	26.756	13.241	13.515
2007.	27.301	13.217	14.084
2008.	28.351	14.297	14.054
2009.	28.398	14.171	14.227
2010.	28.331	14.288	14.043
2011.	28.128	14.190	13.938

*Izvor:* MONSTAT, Odsjek statistike obrazovanja, istraživanja i razvoja, kulture, pravosuđa i uprave

Međutim, ukoliko do pomenutog procesa integracije javnih politika ne dođe, onda socijalna politika sa socijalnom zaštitom kao svojim podsistemom ostaje u zoni rizika *hibridizacije*. To jest, moguća su različita prelazna rješenja, pogotovo prema siromašnim licima, sa dužim vremenskim trajanjem i upitnom efikasnošću. Prema Offe-u i njegovoj neomarksističkoj perspektivi, novi pravac u kreiranju socijalne politike, a samim tim i ostalih javnih politika, treba da podrazumijeva tri koraka, to su: hitne mjere, institucionalnu izgradnju i reforme, prilagođavnje unutar suprostavljenih insitucija vlasti kao nosilaca javnih politika (Offe, 1999:323). Zagovornici neoliberalnog pravca, kroz prizmu svoje ideološke perspektive smatraju da je u procesu kreiranja javnih politika prema siromašnima i socijalno ugroženim stanovnicima važno da kreirani modeli ne ugrožavaju tržišne principe, već da pojačava djelovanje tržišnih mehanizama (Čekerevac, 2005:5). U socijaldemokratskoj viziji je dominantna ideja "nezavisnosti" države u odnosu na kretanja krupnog kapitala, pa se u tom smislu prihvata svaki model javne politike usmjeren na stvaranje minimalnog koncezusa.

Nekoliko pitanja se nameće iz ovakve konstalacije odnosa u programima kreiranja politike borbe protiv siromaštva. Da li državni intervencionizam pomaže u rješavanju problema siromašnih ili ih zapravo čini stabilnijim i dugoročno održivijim? Koliko je realno očekivati da materijalno obezbjeđenje (socijalna pomoć) može u ovakvim uslovima predstavljati bilo kakav stimulans siromašnima? U kojoj mjeri će planirana deinstitucionalizacija i decentralizacija pomoći u procesu stvaranja javnih politika koje bi bile targetirane prema skupinama siromašnih? Koliko će država sa svojim kapacitetima još dugo moći da odgovara sve većim pluralističkim zahtjevima? Imajmo u vidu da se aktivnosti države na socijalnom polju, praktično od kada je država prije dva vijeka preuzela brigu o socijalnom stanju stanovništva, odvijaju u određenim protivuriječnostima. Naime, država prikuplja sredstva posredstvom poreza i doprinosa, i na osnovu tih sredstava prema građanima plasira određenu socijalne usluge. Protivuriječnost se ogleda u činjenici da je država sama sebi i poslodavac i kontrolor obavljenog posla (Bežovan, 2005:29)

U daljem nastavku želimo preispitati ulogu države u pogledu njenog miješanja i uticaja na socijalne pozicije siromašnih. Strpljenje šire javnosti u pogledu ishoda borbe protiv siromaštva postaje sve je manje, a očekivanja su sve veća. Nedostatak nekog novog pravca u stvaranju javnih politika u cilju pružanja pomoći i podrške siromašnima, spriječava stvaranje adekvatnog programa za pomoć i podršku siromašnima kao svojevrsnog supstrata za prevaziđene strategijske pristupe.

### 5.3.1 Pravo na materijalno obezbeđenje (Socijalna pomoć)

Socijalna pomoć je skup naknada i usluga koje trebaju garantovati egzistencijalni minimum ljudima u potrebi (bez obzira kako ona bila definisana), a polazeći od

provjere dohotka i/ili imovine (Eadly i saradnici, 1996, Duffy, 1998: prema Puljiz, Šućur; 2005:283).

U crnogorskom Zakonu se umjesto izraza socijalna pomoć, koristi izraz materijalno obezbjeđenje čija je osnovna svrha ostvarivanje funkcije socijalne pomoći. Ovaj vid prava iz oblasti socijalne zaštite se najčešće naziva socijalna pomoć, koja ima dugu tradiciju u procesu pružanja pomoći ugroženim slojevima stanovništva. Upravo, kao najbolji pokazatelj stanja u sistemu socijalne zaštite Crne Gore možemo uzeti visinu materijalnog davanja, garantovanog pomenutim Zakonom i uslove pod kojima se ono ostvaruje. Socijalna pomoć je usko vezana za pojavu siromaštva i zbog toga se često smatra da se ona odnosi na kategorije stanovništva koje žive u zoni apsolutnog siromaštva. Međutim, socijalna pomoć u Crnoj Gori se uglavnom odnosi na najsiromašnije među siromašnim, te stoga još uvijek nije prevazišla karakter "milosrđa". Želimo naglasiti da se socijalna pomoć ne mora isključivo odnositi na siromašne kategorije stanovništva. U savremenim sistemima socijalne zaštite, socijalnu pomoć primaju i oni koji imaju visoke troškove usled određenih životnih okolnosti (osobe sa invaliditetom, bolesni, itd.).

Kriterijumi za određivanje socijalne pomoći su ključni za njenu afirmaciju kao značajnog faktora ostvarivanja socijalne pravde. Najčešće se na univerzalnom nivou govori o tri uslova koji se moraju ispuniti za ostvarivanje prava na socijalnu pomoć. Prvi se tiče provjere resursa, tj. provjere dohotka, iz razloga što u razvijenim državama blagostanja (socijal-demokratski model, prema Esping-Andersenu) postoji veliki broj slučajeva manipulacije i pogrešnog prikazivanja socijalnog statusa zarad sticanja socijalne pomoći, koja u tim zemljama ima vrlo visoke iznose. Drugi kriterijum se bazira na načelu supsidijarnosti<sup>69</sup>, koje podrazumijeva da se pravo na socijalnu pomoć može ostvariti tek onda kada se iscrpe druge mogućnosti. Treći kriterijum je u vezi sa radnom

---

<sup>69</sup> Prema Lauc-u načelo supsidijarnosti ima tri segmenta: 1. nijedna zajednica ne smije sebi u nadležnost prisvojiti ono što može učiniti sam pojedinac 2. da manjim društvenim jedinicama ne smiju biti uskraćena sredstva i mogućnosti za ostvarivanje onoga što su same kadre postići 3. da veće jedinice moraju uvažiti hijerarhijsku strukturu i pomoći manjim jedinicama u onome što one nijesu sposobne (Lauc prema, Bežovan, Zrnišćak, 2001:243).



motivaciju korisnika usluga, koja nužno treba biti provjerene. Ukoliko se radi o radno sposobnom licu, uvijek je neophodno insistirati na njegovom uključivanju u proces rada. Socijalna pomoć u ovom slučaju može poslužiti kao neki vid minimalne egzistencijalne sigurnosti privremenog karaktera, za period dok se lice nalazi van tržišta radne snage.

Prema Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore (2013), pravo na materijalno obezbjeđenje porodice, može ostvariti porodica, odnosno član porodice, ako je:

- 1) nesposoban za rad;
- 2) sposoban za rad, pod uslovom da je:
  1. trudnica;
  2. samohrani roditelj;
  3. roditelj koji izdržava dijete, odnosno roditelj koji vrši produženo roditeljsko pravo, u skladu sa zakonom kojim se uređuju porodični odnosi;
  4. lice koje je završilo školovanje po obrazovnom programu sa prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći ili posebnom obrazovnom programu;
  5. lice poslije navršene 18. godine života, ako je na redovnom školovanju u srednjoj školi, do kraja roka propisanog za to školovanje;
  6. dijete bez roditeljskog staranja, odnosno lice koje je bilo dijete bez roditeljskog staranja, do zasnivanja radnog odnosa na vrijeme duže od šest mjeseci. (Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, 2013:čl. 21)<sup>70</sup>

Osim gore navednih stavki, zakonodavac predviđa i još neke mogućnosti u kojima je moguće ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje. Takve mogućnosti se tiču i pripadaju pripada i usvojiocu, staraocu, hranitelju, odnosno licu kome je dijete povjereno na njegu, vaspitanje i obrazovanje.

<sup>70</sup> Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti (2013), u članu 21 ostvarivanje prava na materijalno obezbjeđenje precizira sa sljedećom dopunom: "pravo iz stava 1 tačka 2 al. 2 i 3 ovog člana pripada i usvojiocu, staraocu, hranitelju, odnosno licu kome je dijete povjereno na njegu, vaspitanje i obrazovanje. Lice iz stava 1 tačka 2 alineja 4 ovog člana, može ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje najduže pet godina od dana završetka školovanja. Lice iz stava 1 tačka 2 alineja 6 ovog člana, može ostvariti pravo na materijalno obezbjeđenje najduže pet godina od dana prestanka smještaja u ustanovu, porodičnog smještaja-hraniteljstva, odnosno prestanka starateljstva".

Prema novom Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore (2013) iznosi za materijalno obezbjeđenje su povećani u odnosu na prethodni period, tako da visina prosječnih prihoda iz socijalne zaštite iznosi:

- za pojedinca ..... 63.50 €;
- za porodicu sa dva člana ..... 76.20 €;
- za porodicu sa tri člana ..... 91.50 €;
- za porodicu sa četiri člana ..... 108.00 €;
- za porodicu sa pet i više članova ..... 120.70 €;

Kriterijumi za ostvarivanje prava iz sistema socijalne zaštite su striktni, dok iznosi za socijalnu pomoć ne pokrivaju osnovne potrebe korisnika, iako je novim zakonom predviđeno povećanje iznosa za materijalno obezbjeđenje. Socijalna pomoć smanjuje rizik od siromaštva, ali ne garantuje adekvatan nivo materijalne sigurnosti na mjesečenom nivou. Prosječna plata u Crnoj Gori za 2013 godinu iznosila je 485€ (MONSTAT, 2013), bez poreza i doprinosa. Pregledom iznosa materijalnih davanja i njihovim poređenjem sa prosječnim primanjima, nije teško uočiti da se radi o niskim primanjima koja u odnosu na troškove života u Crnoj Gori, ipak ne predstavljaju nikakvu specijalnu pomoć. Bez obzira na moguće postojanje drugih izvora prihoda kod prethodno navedenih lica koja mogu ostvariti pravo na materijalna davanja, nemoguće je participirati u bilo kom vidu društvene aktivnosti, a nemati ozbiljnih ograničenja u pravcu dostizanja istih. Situacija je još teža kod onih kategorija stanovništva koji nemaju prihode.

Kao što je ranije naglašeno, jedna od ključnih karakterisitka materijalne (socijalne) pomoći jeste da ona ni u kom slučaju ne bi trebalo da ima karakter »milosrđa«, već upravo suprotno karakter podsticaja. Dosadašnja praksa pružanja materijalne pomoći iskazuje nekoliko ozbiljnih nedostataka. Kako bismo na pravi način

pojasnili ozbiljnost situacije, pokušaćemo da objasnimo prirodu socijalne pomoći i navedemo neke od situacija kada i na koji način se ona može koristiti.

Prema Šućuru "zadatak socijalne pomoći jeste da održi određeni nivo potrošnje domaćinstva u slučajevima gubitka prihoda, te pomoći pojedincima i porodicama da izađu na kraj sa opasnotima siromaštva i marginalizacije" (Šućur, 2004:21). Ovaj autor naglašava da pravo na socijalnu pomoć predstavlja »zadnje utočište« ili »donju sigurnosnu mrežu« ispod koje ne bi smio pasti nijedan građanin. Dakle, prema svojoj prirodi, materijalna (socijalna) pomoć treba da ostvari dvije osnovne funkcije: izbjeći krajnje stanje materijalne oskudice priječiti marginalizaciju ili socijalnu isključenost (Puljiz, Šućur, i drugi; 2005:286).

Materijalno obezbeđenje (socijalna pomoć) u Crnoj Gori, ne ostvaruje ni približno svoje dvije osnovne funkcije, a koliko je daleko uopšte približavanje prema "privatljivijim" standardima, vidjećemo kroz detaljniji opis socijalne pomoći. Zadatak socijalne pomoći jeste da podstakne održanje nivoa potrošnje domaćinstva u slučajevima gubitka prihoda, kao i pružanje pomoći pojedincima ili domaćinstvima da izađu na kraj s opasnostima siromaštva i socijalne marginalizacije (Šućur, 2004 :21). Prava socijalne pomoći predstavljaju "zadnje utočište" ili "donju sigurnosnu mrežu", ispod koje ne bi smio pasti nijedan građanin.

Prema Goug-u i saradnicima, svi programi socijalne pomoći se mogu razvrstati u tri kategorije(Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:287):

- a) opšta socijalna pomoć
- b) kategorijalna socijalna pomoć
- c) vezana socijalna pomoć

U ovoj podjeli, kategorijalna socijalna pomoć odgovara pomoći u specifičnim okolnostima, a vezana pomoć se odnosi na različite tipove potreba. Naime, veliki dio materijalnih davanja korisnici troše sredstva na neke potrebe za koje je moguće crpjeti prava i iz drugih izvora. Npr. u mnogim zemljama najznačajniji vid vezana pomoći je

stambena naknada, jer stambeni troškovi čine najveći udio u porodicama sa nižim primanjima (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:287).<sup>71</sup>

Suštinski, u svim raspravama i debatama o socijalnoj pomoći i njenom transferu prema potencijalnim korisnicima mora se napraviti distinkcija između dvije grupe korisnika. U prvu grupu spadaju oni kojima je potražnja i primanje socijalne pomoći racionalni izbor, jer imaju procjene da tako olakšavaju sebi život i svjesno se "štede" od moguće participacije na tržištu rada. Drugu, korisnika koji su zaista usljed određenih životnih situacija zaista marginalizovani i čine stvarnu kritičnu masu na koju treba usmjeriti transfere. Identifikacija takvih korisnika zavisi prije svega od pitanja kako doći do odgovarajućeg modela socijalne pomoći? Ukoliko socijalnu pomoć tretiramo kao oblik podsticaja siromašnima, što smo više puta napomenuli, onda je neophodno da se i sam fenomen siromaštva drugačije doživi. Naime, ukoliko siromaštvo shvatamo kao problem siromašnih i prema toj pojavi opredjeljujemo javne politike tako da problem zadržimo u društveno prihvatljivoj "zoni", do nekog značajnijeg pomaka u rješavanju siromaštva se neće doći. U suprotnom, ako siromaštvo prihvatimo kao društvenu nejednakost, onda moramo biti spremni da stvaramo javne politike, a samim tim i odgovarajući model socijalne pomoći kroz proces strukturalne rekonstrukcije društva i društvenih odnosa.

Ključ u rješavanju pitanja adekvatnog modela socijalne pomoći jeste njeno povezivanje sa mogućnostima siromašnih da budu uključeni na tržište rada. Svrha socijalne pomoći i drugih socijalnih prestacija mora voditi ka unapređenju njihovih sposobnosti da se u jednom trenutku pridruže u procesima rada. U pitanju je tzv. "aktivacija korisnika" usluga kroz parolu "radom do blagostanja" podrazumijeva oslanjanje pojedinca na sopstvene snage. U tom cilju je neophodno prije svega

---

<sup>71</sup> Bez obzira na kriterijume klasifikacije socijalne pomoći, moramo imati na umu da socijalna pomoć, ukoliko se uopšte dodjeljuje, poželjno je da posjeduje sljedeće karakteristike: podsticanje prikrivenih potencijala korisnika; afirmacija radnih motiva korisnika; ne mora se isključivo dodjeljivati u novčanom iznosu; jasna veza sa drugim beneficijama koje se dodjeljuju korisnicima; privremena, tj. dok se u saradnji sa korisnikom ne pronađe drugo rešenje (Janković, 2013).

redefinisane prava i odgovornosti, preispitivanje institucionalnog odnosa prema pojedincima, porodicama i društvenim grupama u današnjim društvenim okvirima.

### 5.3.2 Tipovi socijalne pomoći u razvijenim zemljama tržišne privrede

Ove karakteristike mogu predstavljati i neku vrstu uslova koje socijalne službe moraju ispuniti da bi se uopšte išlo u proces raspodjele socijalnih prestacija. Međutim, kada su u pitanju savremeni trendovi, mora se uvažiti realnost i konstatovati da veliki broj zapadnih zemalja sve više vodi restriktivnu socijalnu politiku u pogledu ostvarivanja velikog broja socijalnih prava. Takođe, itekako su aktuelne debate o funkcionalnosti i svrsishodnosti socijalne pomoći kao pasivne mjere za pomoć siromašnima. Kao dokaz takvoj tvrdnji, želimo opisati primjere tretmana socijalne pomoći u nekoliko razvijenih zemalja tržišne privrede. Na osnovu tipologije socijalne pomoći, koja je izvedena iz Gospe Esping - Andersenove analize država blagostanja (1991) želimo ponuditi pregled najinteresantnijih modela socijalne pomoći.

U Velikoj Britaniji, usled karakteristika socijalne politike koju Esping - Andersen svrstava u konzervativne modele država blagostanja, koristi se takozvana *institucionalna socijalna pomoć*, koja se dodjeljuje pojedincima koji svoje potrebe nisu u mogućnosti zadovoljiti na tržištu, kao ni u okviru svoje porodice. Takva socijalna pomoć je u nadležnosti posebnih administrativnih insitucija koje vrše provjeru stanja korisnika i potpuno je odvojena od usluga socijalnog rada. Pružanje novčane pomoći, prema zakonodavstvu Velike Britanije, nije u nadležnosti poslova socijalnih radnika, već više administrativna aktivnost (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:298). Ovakav vid pomoći je uslovljen i tradicijom britanskog društva, gdje određene društvene grupe imaju jasno mjesto u sistemu društvene stratifikacije, bez obzira na materijalne mogućnosti. Ideološki profil i sastav britanske vlade nijesu opredjeljujući za sudbinu javnih politika, jer se njihovo kreiranje uvijek odvija po formi centralističkog koncepta. Prosta maksima koja glasi:... "svi putevi vode u Dauning Street"..., odnosno adresu na kojoj žive i rade premijer i ministar finansija, jasno upućuje na karakter kreiranja britanskih javnih

politika (Almond i saradnici, 2008:223). Dolaskom na vlast Laburističke političke partije i Tony Blair-a, od 1997. godine, makar deklarativno,<sup>72</sup> počinje da se forsira ideja da "siromašnima treba podsticaj, a ne milostinja". U duhu pomenute parole uvedene su i određene političke mjere (program savjetovanja za samohrane roditelje, osnivanje departmana socijalno isključene, itd.) Politika Laburista bazirala se na tome da siromašnima treba omogućiti priliku za obrazovanjem, sticanjem radnog iskustva ili pomoć za djecu, uz postojanje pritiska da ukoliko se ove politike ne iskoriste, siromašni dovode sebe u opasnost da izgube pravo na pomoć (Haralambos, Holborn, 2001:345:346). Upravo taj elemenat prisile se kritikovao kao jedan od najspornijih u vođenju politika prema siromašnima. Na žalost, jedna od prvih konkretnih mjera je bila smanjenje novčanog iznosa za podršku jednoroditeljskim porodicama pa je i uzrokovala ozbiljne sumnje u buduće ishode politika borbe protiv siromaštva. Danas, preovladava mišljenje da bez obzira kako je postavljena politika, ista neće postići pozitivne efekte ukoliko se ne izdvaja više sredstava za one koji, iz ovih ili onih razloga, ne mogu raditi (Haralambos, Holborn, 2001:346).

Francuska država blagostanja je ostvarila "osrednji" uspjeh u raspodjeljivanju rezultata poslijeratnog buma i prosperiteta na svoje građane. Francuska država blagostanja najefikasniju politiku vodi u pogledu plasiranja socijalnih transfera ka svojim građanima. Visina i opseg socijalnih davanja slični su davanjima u Njemačkoj i Danskoj, ali su veći nego što je to slučaj u Velikoj Britaniji i daleko veći nego u SAD. Efikasnost socijalnih programa se može vidjeti po nivou siromaštva za koji postoje procjene da je nešto veći nego u Švedskoj ali niži nego u Velikoj Britaniji i SAD (Almond i saradnici, 2008:274)

Holandija i skandinavske zemlje (ne računajući Norvešku) koriste *rezidualni model* koji razvija univerzalni pristup u dodjeli socijalne pomoći, sa vrlo visokim

---

<sup>72</sup> Vrijedno je pomenuti da je u Velikoj Britaniji od 1996. godine implementirano niz "New Deal - Welfare" programa za mlade. Obuhvaćena su lica od 18 do 26 godina, koja su bez posla najmanje 6 mjeseci. U prvoj fazi je predviđeno intenzivno pružanje pomoći radi pronalaženja nesubvencioniranog radnog mjesta. Za one koji se u tom periodu ne zaposle slijedi drugi krug pomoći u vidu savjetovanja i subvencija zarada za poslodavce u trajanju od 6 mjeseci. Korisnik programa je obavezan da jedan dan u nedelji posveti daljem obrazovanju (Vuković, 2011:40).

naknadama. Za razliku od prakse u Velikoj Britaniji, u ovim zemljama socijalna pomoć je isključiva nadležnost službi socijalnog rada odnosno socijalnih radnika i dodjeljuje se prema strogo preciziranim kriterijumima i to na osnovu principa individualnosti i građanskog statusa pojedinaca (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:298). U Holandiji je 2004. godine došlo do izmjena Zakona o radu i socijalnoj pomoći sa ciljem veće aktivacije učesnika na legalnom tržištu rada. Ideja je da lokalni organi sami odlučuju o obliku neophodne pomoći do momenta nalaska posla, pri čemu se insistira na čitavom nizu mjera aktivacije. Danska je svoju "aktivnu socijalnu politiku" proširila na sve starosne grupe<sup>73</sup> (Vuković, 2011:41). Švedska vodi ofanzivnu socijalnu politiku u kojoj se ostvarivanje prava na socijalnu pomoć smatra pasivnom mjerom. Institucije na nacionalnom nivou regulišu širok spektar pitanja iz domena socijalne politike, dok se lokalnim samoupravama prepušta odlučivanje o raspodjeli socijalne pomoći i ostalih materijalnih prestacija prema licima neintegrisanim na tržištu rada.

*Model decentralizovane*, neki autori će reći još i *diskrecione* socijalne pomoći (Puljiz, Šućur) koristi se u Norveškoj, Švajcarskoj i Austriji. U ovim zemljama relativno mali broj ljudi traži socijalnu pomoć, usled problema stigmatizacije, intervencija socijalnih radnika i visoke zaposlenosti pripadnika muškog pola. Visina socijalne pomoći je nadprosječna i ulazi u djelokrug poslova socijalnog rada (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:298). Interesantan primjer socijalne pomoći koristi se u Švajcarskoj, gdje se forsira koncept »kontra-doprinos« (counter-contribucion). Prema ovom konceptu, korisnik socijalne pomoći dužan je da svojom društvenom aktivnošću oduži državi dodijeljenu pomoć. Polazi se od pretpostavke da ovakav koncept jača socijalnu integraciju korisnika usluga, a kao nedostatak se navodi način na koji bi korisnik bio »natjeran« da se oduži državi. (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:300). U Austriji se od koristi tzv. minimalni dohodak umjesto socijalne pomoći, ali suština se svodi na to da se materijalna pomoć pruža onim licima koja svoje teško materijalno stanje mogu dokazati kroz definisane

---

<sup>73</sup> Zakonom o aktivnoj socijalnoj politici iz 1998. godine, (Lov om aktiv socialpoliti, 1998) uređena su prava obaveze i mjere za korisnike socijalne pomoći (Vuković, 2011:41).

procedure. Ostvarivanje prava na "minimalac" je u pokrajinskoj nadležnosti, pri čemu postoje varijacije u pogledu stepena strogosti donešenih propisa.

U Sjedinjem Američkim Državama koristi se *model državne javne pomoći*, u okviru kojeg se pruža širok skup naknada hijerarhiski poređanih na osnovu stepena stigmatizacije i prihvatljivosti (Puljiz, Šućur, i drugi 2005:298). Inače, insistira se na kako provjeri, tako i podsticaju radnih motiva korisnika. Procedura dodjele beneficija je prilično stroga, a visina iznosa manja nego u evropskim zemljama. Radikalne promjere u socijalnoj zaštiti SAD-a počinju od 1996. godine kroz implementaciju Zakona PRWORA<sup>74</sup>. Primaoci socijalne pomoći imaju obavezu da se zaposle, obave pripravnički staž, stručnu obuku od 12 mjeseci, prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, a moraju da pruže usluge njege djece onim licima koja se, kao prethodni korisnici, zaposle (Vuković, 2005).

*Selektivni model socijalne države* primjenjuju Australija i Novi Zeland, i to kroz postojanje nekoliko nacionalnih programa u okviru kojih se tretiraju tačno određene kategorije stanovništva. Dodjela socijalne pomoći podrazumijeva prethodnu provjere resursa dohotka i imovine, (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:298). U Australiji se veća prednost daje socijalnim uslugama koje se ne transferišu u novčanom iznosu, pa se posljednjih nekoliko godina aktuelizovala tema o povećanju iznosa za socijalnu pomoć i fleksibilnijim uslovima za ostvarivanje pomenutog prava.

Japan koristi *model centralizovane diskrecione pomoći*, predstavlja neku vrstu mješavine britanskog i austrijskog model (kombinacija decentralizovane i centralizovane raspodjele novčanih davanja). Postoji nacionalno regulisan sistem socijalne pomoći, koji priznaje specifičnosti i razlike određenih lokanih područja s obzirom na troškove života (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:298). Inače, ukupna socijalna potrošnja u Japanu raste, jer demografski trendovi starenja donose duži životni vijek.

---

<sup>74</sup> Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act – PRWOA, je zakon o usaglašavanju lične odgovornosti i radnih mogućnosti. Predlagači zakona kao njegove prednosti ističu: usmjeravanje primaoca socijalne pomoći ka zapošljavanju mjerama prekvalifikacije i dokvalifikacije, priliv dodatnih sredstava u fondove za brigu o djeci i medicinske zaštite i obezbjeđivanja sredstava pomoći saveznom državama koje pokazuju pozitivne rezultate (Vuković, 2011:45).



Japansko društvo stari, pa se povećava potražnja za socijalnim davanjima, a politika raspodjele istih predstavlja važnu i poželjnu temu u političkim kampanjama i debatama (Almond i saradnici, 2008:375).

I na kraju, *model rudimentarne socijalne pomoći* koji se primjenjuje u južnoevropskim zemljama i Turskoj, koji prevashodno štiti kategorije starih lica i radno nesposobnih. Provjera prihoda nije stroga, naknade su vrlo niske, i postoji posebna diskreciona pomoć koju pružaju lokalne zajednice (Puljiz, Šućur, i drugi, 2005:299).

## 5.4 Decentralizacija i deinstucionalizacija sistema socijalne zaštite Crne Gore

Konceptualni okvir reformi u biti podrazumijeva promjenu uloga ključnih aktera. Polazi se od pretpostavke da će decentralizacija i deinstucionalizacija sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori doprinijeti izradi novog institucionalnog okvira djelovanja. Takođe, biće omogućeno i uključivanje nekih drugih potencijelnih nosilaca socijalnih programa i djelatnosti. u lokalnim zajednicama.

Raspodjela odgovornosti, planiranja i implementacija sa centralnog ili najvišeg državnog nivoa kreatora javnih politika na područja bliže problemu odnosno oblasti u okviru koje se sprovode planirane aktivnosti, jeste suština reformi u socijalnoj sferi. Naravno, ova interpretacija može se upotrebljavati u opštim objašnjenjima svih refomskih tendencija čija je planska aktivnost sadržana u namjeri *decentralizacije* aktivnosti političkog sistema. Napori usmjereni prema decentralizaciji sistema socijalne zaštite motivisani su namjerom za boljim prepoznavanjem i pravovremenim reagovanjem na socijalne problem i potrebe koje nastaju u lokalnim zajednicama. Dislociranje mjesta odlučivanja odozgo na dolje ima za svrhu uvećanje nadležnosti nižih, perifernih državnih organa i nedržavnih institucija. Napominjemo da nije riječ o

apsolutnoj autonomiji u nadležnosti nižih organa, jer se zadržava jedan vid podređenosti ključnim faktorima odlučivanja o sudbini javnih politika koncentrisanih u državnom vrhu. Proces decentralizacije u socijalnoj sferi društva prati u paru i tzv. *deinstitucionalizacija*. Proces reforme koji uključuje prenošenje aktivnosti od institucija ka alternativnim uslugama ostvarljivim u samoj zajednici korisnika usluga potpješuje socijalnu integraciju u uslovima gdje se potrebe ne moraju zadovoljavati u institucionalnom okviru.

Reforma sistema socijalne zaštite nameće se kao neka vrsta neminovnosti usled širokih društvenih, a pogotovo ekonomskih promjena u prvoj dekadi 21. vijeka. Insistira se na promjenama u socijalnom sektoru usljed želje da se smanje troškovi države sa jedne strane, a sa druge poveća uloga porodice, tržišta i civilnog društva. Socio-ekonomski uslovi bitisanja u savremenom kapitalističkom sistemu uslovljavaju četiri načina pružanja socijalnih usluga punoljetnim i maloljetnim korisnicima. Prvi način je da se usluge organizuju posredstvom socijalnih mreža porodice, rodbine, prijatelja, itd. U tradicionalnom kontekstu za građane Crne Gore to je u dužem vremenskom periodu bio najprihvatljiviji oblik pomoći. Drugi način obuhvata organizovanje pomoći posredstvom tržišta. Na primjer, ljudi imaju mogućnost osnovati preduzeća za pružanje socijalnih usluga, a potencijalni primaoci usluga mogu potpisati ugovore sa pružaocima pomenutih usluga. Treći način jeste da država bude apsolutni garant pružanja socijalnih usluga u cilju opšteg dobra svih članova političke zajednice. Četvrta mogućnost uključuje postojanje civilnog društva odnosno udruženja koja iz moralnih motiva i pobude utemeljene u kolektivnim interesima pružaju odgovarajuću vrstu pomoći (Wright, 2011:169). Ideja reformi kroz decentralizaciju i deinstitucionalizaciju pokušava objediniti četiri pomenuta načina pružanja usluga usljed činjenice da teret eskalacije socijalnih problema mora biti podijeljen na ravne časti od strane svih bitnijih društvenih subjekata. U tom kontekstu kreatori reforme socijalne zaštite u Crnoj Gori propagiraju sledeće principe: poštovanje i nedjeljivost ljudskih prava, najbolji interes korisnika, dostupnost usluga korisnicima u najmanje

restriktivnom okruženju, participacija korisnika, odgovornost korisnika, samostalnost korisnika, mogućnost izbora usluga i pružalaca usluga, blagovremenost i kontinuitet (Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore, 2008:14).

Na osnovu navedenih principa izvedeni su i strateški pravci razvoja, a to su: definisanje razvojne politike socijalne i dječije zaštite povezane sa drugim sistemima i djelatnostima u društvu i harmonizovane sa međunarodnim propisima i standardima, usmjerene na prevenciju socijalnih problema; decentralizacija sistema socijalne i dječije zaštite; učešće građana i korisnika u odlučivanju o sredstvima i načinima zadovoljavanja potreba; efikasnija materijalna davanja u socijalnoj i dječijoj zaštiti; obezbjeđivanje kvalitetnih usluga u socijalnoj i dječijoj zaštiti (Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore, 2008:15). Deklarativni nivo ovako postavljenih strateških pravac razvoja nije ni najmanje sporan. Ipak, ambijent u kojem su se planirali i u kojem se planiraju implementirati navedeni pravci nije pogodan za kreatore politika.

Brojni problemi prisutni u sistemu socijalne zaštite jasno upućuju da su određene promjene koje bi poboljšale efikasnost prilično nužne. Ključni razlozi refome su u vezi sa činjenicom da je sistem socijalne i dječije zaštite centralizovan, birokratizovan, neelastičan, paternalistički nastrojen i neusaglašen sa međunarodnim standardima<sup>75</sup>. Kada se tome doda i neujednačen nivo znanja stručnog kadra, nedostatak specijalizovanog znanja, nedovoljna razvijenost mreža i usluga sistema, nerazvijenost usluga koje pruža nevladin sektor, onda možemo zaključiti da je aktuelna situacija u sistemu socijalne i dječije zaštite prilično alarmantna te da je korijenita reforma jedino i prijeko potrebno rešenje.

---

<sup>75</sup> Američki autor Deart-Davis ističe zanimljivo zapažanje o centralizovanim sistemima: "Kada su u pitanju faktori iz okruženja: centralizacija izgleda podstiče nebirokratsku ličnost, dok je formalizacija suzbija. Ovaj kontrast bi mogao da ukazuje na bitno različitu prirodu ovih kontrolnih mehanizama. Kao što je Gouldner primijetio u svojoj studiji industrijske birokratizacije, formalizacija bi mogla da bude prihvatljivija forma autoriteta od centralizacije jer proističe iz naizgled bezličnih pravila i procedura, u odnosu na veoma lične i naizgled greškama sklone ljudske komande do kojih dolazi u uslovima centralizacije. Na ovaj način, centralizacija može izazvati buntovničko ponašanje, dok ga formalizacija smanjuje" (Deart-Davis, 2007:21).

Potrebno je razvijati načine uključivanja svih socijalnih aktera u zaštiti ljudskih prava svakog pojedinca, a naročito kroz sljedeće *mjere*:

- uključivanje svih socijalnih aktera u kreiranje socijalne politike (javne institucije, privrednike, civilni sektor, medije);
- unapređenje kreiranja i sprovođenja socijalne politike na lokalnom nivou uz formiranje mješovitih grupa;
- unapređenje mehanizama komunikacije i koordinacije različitih socijalnih aktera u planiranju i sprovođenju socijalne politike na nivou lokalnih zajednica.

Iz odrednica navedenih u "Strategiji razvoja sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore", možemo zaključiti da su ključni momenti reforme povećanje nivoa transparentnosti u radu sistema socijalne zaštite, decentralizacija i deinstitucionalizacija samog sistema.

Prema našem mišljenju transparentnost u radu prije svega znači povećanje informisanosti građana i to ne samo o uslugama iz sistema socijalne zaštite, već generalno o socijalnoj situaciji u Crnoj Gori. Naime, prva tzv. nacionalna istraživanja siromaštva u Crnoj Gori su rađena u okviru pripremanja strategija za suzbijanje siromaštva (tek 2002. godine), o kojima je bilo riječi u ovom radu. Priroda socijalnih problema nije u potpunosti poznata građanima Crne Gore, koji su u velikoj mjeri okupirani svojim ličnim situacijama. Informisanje o radu sistema socijalne zaštite može lako da doprinese intenzivnijem interesovanju, kako javnog mnjenja, tako i samih građana u želji da se poveća participacija svih subjekata društva. Posebni efekti koji se mogu postići kvalitetnijem informisanjem u vezi je sa edukacijom stanovništva o socijalnim pravima. Veoma često se ova grupa prava posmatra kao neka vrsta "dopune" građanskim i političkim pravima, a najčešće asocijacije za njihovo ostvarivanje su u vezi sa marginalnim društvenim grupama, što je apsolutno netačno. Iz tih razloga treba povećati količinu informacija kod građana o prirodi socijalnih prava, a jedan od načina

da se to uradi jeste organizacija centara za socijalni rad kao *first-stop shop* institucija<sup>76</sup>. U cilju povećanja transparentnosti u radu socijalnih službi, korisna stvar koju bi u perspektivi trebalo uraditi jeste definisanje državne politike prema siromašnim slojevima stanovništva. Jasan izbor koncepta od strane države, u odnosu na koji bi bila određena linija siromaštva, svakako bi olakšalo aktivnosti socijalnih službi. Posebno bi to bilo značajno za usklađivanje materijalnog obezbjeđenja sa troškovima života, ukoliko postoji tendencija da se to pravo unaprijedi i učini stimulativnijim za stanovništvo.

Decentralizacija sistema socijalne zaštite<sup>77</sup> imala bi za cilj da se poveća uloga lokalnih zajednica (opština) u Crnoj Gori, te da se na taj način prevaziđe paternalistički karakter socijalne zaštite. Ideja sama po sebi ima niz pozitivnih strana, u prvom redu mislimo na afirmaciju potreba lokalnih zajednica i njihovih građana. U tom slučaju, stvorila bi se jasnija slika o socijalno isključenim kategorijama stanovništva. Dosadašnji metod rada, u kojem primat ima centralizovani sistem odlučivanja, se pokazao kao neefikasan i neprimjeren sadašnjem vremenskom i društvenom kontekstu. Administrativna neefikasnost, sporost u rješavanju problema otežavaju pristup korisnicima. Neposredna zaštita korisnika usluga opterećena je često velikom količinom papirologije, čak i u situacijama gdje to nije neophodno, sa ciljem da pruži stručnim radnicima pokriće ili zaštitu da uradili u konkretnom slučaju sve što je bilo u njihovoj mogućnosti (Vlajković, 2012:93)

Osim toga, procesom decentralizacije se otvara prostor za aktivniju ulogu civilnog sektora, čiji doprinosi u savremenim koncepcijama socijalne politike bivaju sve značajnija. Upravo iz tog razloga će se intenzivirati saradnja centara za socijalni rad sa

---

<sup>76</sup> Prema ovoj ideji reorganizovani centri bi bili mjesta u kojima potencijalni korisnici usluga mogu dobiti informacije o svojim pravima i različitim dionicama koje nude pomoć i podršku. Takođe, centri za socijalni rad bi bili mjesta na kojima se prikupljaju i pružaju informacije i o vidovima pomoći koje pružaju organizacije civilnog društva, lokalna zajednica i drugi akteri socijalne politike (Puljiz, i drugi, 2008:266)

<sup>77</sup> Prema hrvatskim autorima (Puljiz, Bežovan, Šućur, Zrnišćak) proces decentralizacije uključuje finansijsku decentralizaciju (lokalna samouprava dobija veća ovlaštenja u prikupljanju sredstava, a država interveniše kada se to bude tražilo sa lokalnog nivoa) i decentralizaciju odlučivanja (izbor upravnika, učestvovanje u upravljanju, osnivačka prava i sl.) (Puljiz, i drugi, 2008:268).

neprofitnim organizacijama i otvoriti mogućnosti za nove ideje i pristupe u realizaciji socijalnih programa. Međutim, neki autori iz oblasti socijalnog rada osporavaju ulogu nevladinih organizacija u rješavanju socijalnih problema i aktivnostima koje se tiču prakse socijalnog rada<sup>78</sup>. Ipak, mora se reći da organizacije civilnog društva mogu značajno rasteriti državu, pogotovo kroz mogućnosti dodjele koncesija za obavljanje djelatnosti u okviru socijalne zaštite, koje su i predviđene "Zakonom o socijalnoj i dječijoj zaštiti Crne Gore". Na taj način organizacije civilnog društva imaju mogućnost da izgrade određeni ugled kod građana i kod vlasti u lokalnim zajednicama, i naravno da pokušaju pružiti kvalitetnije usluge nego što to čine organi pod pokroviteljstvom države.

Aktuelne javno-političke mjere koje se sprovode u razvijenim zemljama baziraju se na tri aktivnosti: volontiranje, politički aktivizam i edukacija. Svrha ovakvih mjera sadržana je u namjeri jačanja lokalne zajednice, građanske participacije i sprovođenja procesa decentralizacije. Taj proces, poznat pod nazivom "devolucija", treba da bude praćen formiranjem novih odobara i komisija. Rad treba da kontroliše "centrala" preko svojih predstavnika u pomenutim tijelima, i naravno da sprovodi monitoring nad postignutim rezultatima. U pitanju je tzv. *community care* model (Payne, 1986) čiji se osnovni ciljevi ispoljavaju na nekoliko nivoa:

- a) Reorganizacija glomaznog institucionalno-administrativnog sistema socijalne zaštite na manje, funkcionalnije i fleksibilnije cjeline unutar lokalne zajednice;
- b) Podsticanje kreativnosti, aktivnog djelovanja i međusobne odgovornosti profesionalaca i korisnika, kako bi se izbjegla njihova pasivizacija i dugotrajna zavisnost od tuđe pomoći;
- c) Uključivanje primarnih, neformalnih grupa, odnosno cjelokupnog volonterskog sektora u planiranju i realizaciji socijalno-zaštitne funkcije.

---

<sup>78</sup> Milan Petričković ističe niz nedoumica u funkcionisanju socijalno-humanitarnih organizacija na polju socijalnog rada, to su: pitanje odnosa kvantiteta i kvaliteta njihove organizacije i funkcionisanja, pitanje izvora finansiranja i kontrole raspoloživih sredstava, pitanje odnosa prema državi i profesionalnom socijalnom radu, itd. (Petričković, 2006:281).

Na primjer, u SAD, zbog dominacije neoliberalnog diskursa (odgovornost pojedinca, porodice za probleme sa kojima se suočavaju), su izuzetno popularni projekti na "izgradnji zajednice". Pa je tako u okviru projekta *Community outreach partnership centers program* angažovana grupa studenata da svojim aktivnostima pomaže u socijalnom uključivanju stanovništva jedne lokalne zajednice sa dominantno latino-američkom populacijom (Ignjatović, 2011:124, prema Gress, 2004). Međutim, veoma brzo su se javile izvjesne slabosti u implementaciji. Naime, uključivanje pojedinaca iz zajednice nije dovelo do većeg povjerenja u uspješnost planiranih mjera, što je jedna od osnovnih premisa u jačanju lokalne zajednice. Studenti su mahom sarađivali sa lokalnim vlastim, socijalnim službama i administracijom, a vrlo malo sa samim građanima. Tendencija institucionalizacije projekta, sa većinskim uplivom ključnih društvenih aktera, oslabila je očekivane efekte (Ignjatović, 2011 :125).

Kada je riječ o decentralizaciji nužno je voditi računa da princip socijalne pravde ne bude doveden u pitanje. Ideja reforme jeste tzv. »zdravo finansiranje«, čiji cilj jeste istovremeno rasterećenje države i poboljšanje kvaliteta usluga. Smatra se da će proces decentralizacije dovesti do smanjenja sredstava koja bi se izdvajala za socijalnu sferu. Međutim, realno je očekivati da troškovi ne budu smanjeni, već da se kanališu sa države na lokalnu samoupravu. U crnogorskim prilikama, nije za očekivati da lokalna samouprava finansijski podnese dodatna opterećenja za socijalnu zaštitu, iz prostog razloga što veliki broj opština trenutno nema tehničkih i finansijskih kapaciteta za tu vrstu napora. Naime, nije nemoguće da se javi regionalna nejednakost u pogledu uvođenja kriterijuma za ostvarivanje socijalnih prava, što bi za Crnu Goru (u kojoj su regionalne nejednakosti prisutne i konstatovane strategijama za redukciju siromaštva) bio loš scenario. Kod odabira kriterijuma značajnu ulogu igra finansijska situacija u lokalnim samoupravama, pa nije isključeno da se dogodi da siromašnije lokalne zajednice nemaju mogućnosti da pomognu svojim najsiromašnijim stanovnicima<sup>79</sup>. Da

---

<sup>79</sup>Britanski autor Deacon (2007) navodi neke od posledica nesređenosti u socijalnoj zaštiti kod tranzicionih država: "Ukoliko se ovaj pesimistički scenario ostvari, znamo da u situacijama kada država obezbjeđuje samo minimalne i osnovne usluge zdravstvene i socijalne zaštite, srednja klasa tranzicionih i zemalja u razvoju će biti natjerana da

bi se spriječile takve situacije neophodno je da država uspostavi minimalne standarde i kroz posebne programe dodatno stimuliše siromašne lokalne zajednice. Uloga države se ogledala bi se i u superviziji nad vršenjem vlasti lokalnih samouprava. Ukoliko u procesu nadgledanja identifikuje da je došlo do kršenja, država upozorava lokalnu vlast i traži da koriguje sporne aktivnosti, dok se procena ustavnosti i zakonitosti u radu prepušta sudu, što je jedna od važnih odlika pravne države.

Prema mišljenju srpske autorke Drenke Vuković, "rizik decentralizacije socijalne zaštite ogleda se u mogućnostima smanjenja opsega socijalnih usluga i davanja, ukoliko se teret prebaci na lokalne samouprave" (Vuković, 2009). Problemi koji se javljaju kao posledica decentralizacije socijalne zaštite najbolje se mogu odslikati na primjeru reformi u Rumuniji. Naime, Rumunija je 1998. godine usvojila "Zakon o javnim finansijama" kojim je značajno povećana odgovornost lokalnih samouprava za finansiranje socijalne zaštite. Usvojenim zakonom lokalnim samoupravama odobreni su novi izvori sredstava uključujući zajedničke prihode sa centralnim vlastima, plus porezi i takse. Međutim, fiskalnom decentralizacijom, ukupna potrošnja za socijalne usluge siromašnima, uključujući invalide i stara lica opala je skoro 40%, a novčana davanja su umanjena za 16%. Usljed nedostatka sredstava neke lokalne samouprave bile su prinuđene da redukuje troškove u sistemu socijalne zaštite, a neke i da smanje troškove održavanja i plate zaposlenima u socijalnom sektoru (Balțatescu, 2007)

U Crnoj Gori, prema posmatrano prema opštinama, najveći broj korisnika socijalne pomoći situiran je u Podgorici (2.500 domaćinstva, sa 8.000 članova), što je očekivano s obzirom na broj stanovnika u glavnom gradu. Nakon toga slijede Rožaje sa 6.645 građana, Nikšiću 5.282, Bijelom Polju 5.224 građanina, Berane 4.837. Najmanje korisnika socijalne pomoći je u Plužinama (oko 200 korisnika), a približno isti broj

---

kupuje privatne šeme socijalnog osiguranja, usluge privatnog sekundarnog i tercijalnog obrazovanja, te privatnu zdravstvenu zaštitu koja se sve više nudi na prekograničnom ili inostranom tržištu. Rezultat je predvidljiv. Ukoliko ova srednja klasa nije takođe podržana od strane države, dobar kvalitet socijalne zaštite je neodrživ. U ovom scenariju, srednja klasa tranzicionih i zemalja u razvoju može odustati od svoje istorijske uloge graditelja nacionalnih država blagostanja koje su do sada zadovoljavale njihove potrebe u ovom pogledu i preuzeti rizik ulaska na neregulisano globalno tržište koje je pod uticajem tržišne efikasnosti" (Deacon, 2007:172).



korisnika je nastanjen je u opštini Žabljak. Najmanje korisnika socijalne pomoći je u južnim gradovima, pa tako u Kotoru, Tivtu i Herceg Novom socijalnu pomoći prima u prosjeku 400 ljudi po opštini (Ministarstvo rada i socijalnog staranja, 2012)<sup>80</sup>. Ovako neravnomjerna distribucija korisnika socijalne pomoći u kombinaciji sa regionalnim siromaštvo, nerazvijenošću opština na sjeveru države (strategija za redukciju siromaštva, 2003), i različita koncentracija broja stanovnika po opštinama, stavlja decentralizaciju socijalne zaštite pred ozbiljnim izazovima i teškoćama. Stoga, prije nego što otpočne proces prenošenja nadležnosti na lokalne samouprave, u cilju prevazilaženja postojećih i potencijalnih problema, neophodno je sprovesti mjere u nekoliko segmenata, a to su:

1. usklađivanje odgovornosti za potrošnjom sa adekvatnim sredstvima koja budu na raspolaganju opštinama;
2. proširenje lokalnih ovlašćenja uskladiti sa nivoom prihoda opština;
3. obezbjeđivanje lokalnim zajednicama prava na dodatne poreze i takse;
4. izgradnja administrativnih kapaciteta kroz ulaganje u ljudske resurse (kadrovi sposobni da vode poresku politiku, finansijsko upravljanje, budžetiranje, itd.);
5. uključivanje predstavnika nevladinih organizacija;
6. ujednačavanje odgovornosti lokalnih samouprava sa približno istim brojem stanovnika;
7. monitoring sprovedenog procesa.

Veoma bitan segment reforme, izuzetno značajan za kreranje mjera javnih politika, jeste proces *deinstitutionalizacije*. Ovaj proces se odnosi na posebne kategorije stanovništva kod kojih se nužno mora podsticati socijalna kohezija<sup>81</sup>. Dakle, misli se na inkluziju kojom bi se korisnici usluga (koji imaju posebne potrebe) uključili u svoju socijalnu sredinu. Smatra se da takav pristup u velikoj mjeri pomaže njihovim situacijama i sprečava stigmatizaciju i socijalnu isključenost. Neki autori (Teodorović,

<sup>80</sup> U Crnoj Gori živi 625.266 stanovnika, a broj domaćinstava je 194.795. Najveći broj stanovnika živi u Podgorici, 187.085, što predstavlja 30% od ukupnog broja stanovnika u Crnoj Gori. Nakon glavnog grada, najveći broj građana živi u Nikšići i Bijelom Polju, pa je u pomenute tri opštine koncentrisano 50% stanovništva Crne Gore (MONSTAT, 2011).

<sup>81</sup> Socijalna kohezija podrazumijeva povezivanje i integraciju skupina unutar društva kao cjeline. Socijalna kohezija se takođe odnosi na sposobnost društva da osigura određeni nivo blagostanja svojim članovima, da smanji socijalne razlike i izbjegne polarizacije. Kohezivno društvo pretpostavlja solidarnu zajednicu koju čine slobodne individue koje demokratskim metodama ostvaruju svoje zajedničke ciljeve (Puljiz, 2005:10).

Bratković) smatraju da je diskriminacija socijalno isključenih osoba društveno uslovljena, iz tog razloga u samoj zajednici potrebno je stvoriti uslove za rehabilitaciju i integraciju. Osim službi socijalne zaštite, veoma bitnu ulogu u procesu deinstitutionalizacije moraju imati i zdravstvene ustanove, obrazovne institucije kao i sami članovi porodice i građani lokalne zajednice.

U Zapadnoj Evropi deinstitutionalizacija podrazumijeva ukidanje glomaznih institucija i umjesto njih osnivanje i formiranje različitih oblika smještaja, rehabilitacije i zapošljavanja na lokalnom nivou. Svrha deinstitutionalizacije je **smanjiti ulazak u institucije i povećati izlazak iz institucija u nove oblike zaštite, posebno stimulišući porodičnu reintegraciju** (uz garanciju jedne ili više usluga podrške podrške u lokalnoj zajednici), što bi trebalo biti usklađeno s prioritetima razvoja mreže usluga na lokalnom nivou, vodeći pritom računa o regionalnoj ravnomjernosti (Ministarstvo zdravlja i socijalne skrbi Hrvatske, 2010). U Crnoj Gori ne postoji veliki broj "glomaznih" institucija, ali je i evidentan problem nedostatka manjih službi na lokalnom nivou, koje bi se bavile potrebama socijalno isključenih kategorija stanovništva. S obzirom na veličinu zemlje i evidentna finansijska ograničenja, za Crnu Goru bi idealan bio razvoj manjih institucija koje bi bile raspoređene po regionalnom principu. Naravno, neophodno bi bilo voditi računa o realnim potrebama pojedinih regiona, tako da bi se uz kvalitetnu analizu situacije, mogao pokrenuti projekat osnivanja alternativa institucionalnom smještaju. Međutim, sam proces deinstitutionalizacije nosi sa sobom i određene poteškoće, koje se tiču pojedinaca koji su obuhvaćeni glomaznim institucionalnim smještajem. Najveći broj njih prihvata institucije u kojima su smješteni tokom godina boravka, kao prirodnu socijalnu sredinu. U praksi, često može da se dogodi da pokušaj rešavanja određenih socijalnih situacija, umjesto očekivanih pozitivnih proizvede određene negativne posledice, kao na primjeru Velike Britanije<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Krajem šezdesetih godina 20. vijeka u Velikoj Britaniji, usljed promjena u sistemu zdravstvene zaštite, iz tih ustanova su otpušteni korisnici usluga, a između ostalih i ljudi sa hroničnim duševnim poremećajima. Proces deinstitutionalizacije bio je motivisan željom vlade da smanji troškove, a prisutan je bio i stav stručnjaka da dugotrajna hospitalizacija takvim bolesnicima više šteti nego što koristi. Prema njihovom mišljenju svako ko je bio

Konstatujemo da saopšteni argumenti, prezentovani podaci i opisi stanja navedeni u odjeljku o socijalnoj zaštiti Crne Gore, potvrđuju jednu od postavljenih hipoteza, koja glasi: "reforma sistema socijalne i dječije zaštite će proizvesti negativne posljedice po veliki broj lokalnih zajednica u vidu dodatnog opterećenja njihovih ionako skromnih kapaciteta".

---

sposoban da živi van bolnice, trebalo je to i da učini. Rezultati su bili poražavajući, iz razloga što su neke bolnice otpuštale ljude koji nisu imali gdje da odu, i koji godinama nisu živjeli u spoljašnjem svijetu. Često takvim bolesnicima nije pružana nikakva materijalna podrška nakon otpuštanja iz bolnice. Nakon te »reformе«, četvrtinu beskućnika u V. Britaniji činili su ljudi otpušteni iz bolnica u pomenutom periodu (Giddens, 2003:334).

## ŠESTI DIO: Formulisanje javnih politika u kontekstu redukcije siromaštva

Proces kreiranja javnih politika mijenja kvalitet života građana i društva u cjelini (Đorđević, 2009:171). Efektivnost neke javne politike najbolje se ogleda u oslanjanju kreatora javnih politika na tri najznačajnija resursa, to su: finansijski resursi, zakonodavni okvir i ljudski resursi. Većina javnih politika pretpostavlja oslanjanje na pomenute resurse, ali ne u jednakoj mjeri. Učinke javnih politika građani vrlo lako mogu provjeriti na primjerima sopstvenih porodica. Ako se neko razboli, pažnju pobuđuje liječenje i usluge koje pružaju ljekari. Ukoliko neko ima materijalnih poteškoća, lako se može ocijeniti efikasnost socijalnih davanja. Prosječna domaćinstva mogu koristiti nekoliko beneficija koje im nude države, pa se kvalitet tih beneficija vrlo lako može testirati u samom domaćinstvu (Almond i saradnici, 2008). Ono što je za građane najvažnije jeste da posledice javnih politika podižu nivo njihovog socio-ekonomskog standarda i da preventivno djeluju na javljanje potencijalnih rizika. U knjizi *Izvlačenje lekcija u procesu javnih politika* Rose (1993) se bavi pitanjem kako se lekcije izvlače kroz nezadovoljstvo donosilaca da bi program negdje drugo mogao biti pokrenut u njihovom okruženju. Lekcija iz politika se definiše kao "više od simbola iskorištenog kako bi se uticalo na mnjenje o nekoj politici i više od zavisne varijable koja govori naučniku šta treba objasniti. Lekcija je detaljan opis niza akcija koje vlada može uzeti u obzir u odnosu na tuđa iskustva i procjenu da li bi neki takav potez mogao biti efikasan i u datom okruženju" (Rose, 1993, str. 27, prema James, Lodge, 2003:180). U formulisanju javnih politika kroz kreiranje mjera i instrumenata neophodno je poštovati realnost u konkretnom društvu. Mjere prema siromašnima podrazumijevaju plasiranje izvjesnih beneficija, pa ukoliko one nijesu precizno formulisane, vrlo lako mogu proizvesti sporne, a često i nepravredne rezultate.

Nedoumice prisutne u procesu kreiranja adekvatnog modela javne politike tiču se potencijala za postizanje cilja zbog koga se jedan takav model uopšte i formira. Formulisanje javne politike sa ciljem da se reducira stepen siromaštva u Crnoj Gori je proces prepun izbora između različitih puteva u stvaranju javnih politika. Šta znači pomoć i podrška siromašnim licima? Prije svega, svođenje negativnih posledica na podnošljivi minimum, kako bi se građani osjećali sigurnijim od stalno prijetećeg rizika pada ispod nekog podnošljivog društvenog standarda. Postojeće nedoumice naravno ne dovode u pitanje neophodnost djelovanja ali i dalje ostaje otvoreno pitanje instrumenata, uloženi resursa i očekivanih rezultata. Kakvu javnu politiku treba kreirati, a da bi ona imala uticaja u skladu sa prethodno navedenim ciljem? Koje instrumente iskoristiti, a da oni budu precizno selektirani i omogućće kreiranje ambijenta u kojem će do izražaja doći efikasnost mjera podrške siromašnima?

U drugom dijelu ovog rada smo analizirali teorije o siromaštvu i izveli klasifikacionu šemu teorijski pristupa siromaštvu. Na osnovu izvedenih klasifikacionih pristupa siromaštvu, opredijelićemo se za dva, a to su: *s obzirom na to kakav je odnos države*, i *s obzirom na aktivnosti javnih politika*. Oba odabrana pristupa obuhvataju više podvrsta. Selektovani pristupi su u međusobnoj vezi, jer od odnosa države prema problemu siromaštva zavisi i to kako će formulisati modele svojih politika prema tom fenomenu. Na osnovu dosadašnje analize siromaštva i siromašnih u Crnoj Gori mišljenja smo da primjena ovih pristupa može pružiti adekvatan doprinos redukciji postojećeg nivoa siromaštva.

## 6.1 Kreiranje mjera i instrumenata u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori

Smisao politike borbe protiv siromaštva ogleda se u formulisanju mjera i instrumenata posredstvom kojih će se doprijeti do što većeg broja ljudi kojima je pomoć države neophodna. Reakcija države na problem umnogome je determinisana oblikom i razumijevanjem samog problema. U selekciji targetiranja politika, neophodno je donijeti odluku između dva pravca usmjeravanja. Prvi, mjere politike se usmjeravaju direktno na postojeći problem siromaštva. Drugi, mjere koje sprovodi država djeluju na uzroke usljed kojih je došlo do eskalacije ovog problema. Karakteristike siromaštva u Crnoj Gori zahtijevaju direktne državne intervencije, i to u nekoliko faza: a) kreiranje opštih mjera u cilju identifikacije siromašnih; b) u odnosu na profil siromašnih izvršiti selekciju adekvatni javnih politika; c) usmjeriti selektovane mjere javnih politika prema identifikovanom stanovništvu d) razviti mehanizme praćenja potencijalnih problema i ostvarenih rezultata.

### 6.1.2 Pristup siromaštvu s obzirom na aktivnosti države

Reakcija države na problem umnogome je determinisana oblikom i razumijevanjem samog problema. Problem siromaštva u Crnoj Gori zahtijeva *proaktivni pristup od strane države*, uz neophodnu reaktivnu sanaciju postojećeg stanja. Institucije države prilaze kreiranju mjera javnih politika u odnosu na procjenu "ozbiljnosti" problema. Takav početni korak je neophodan, jer su problemi u fokusu javnih politika obično nejasno definisani i sa neizvjesnim implikacijama (Spicker, 2013:108). U tom smislu je i poželjna kvantifikacija problema, njegove veličine i oblika. Na primjeru siromaštva u Crnoj Gori, država ostvaruje uvid u stepen ozbiljnosti problema tako što

napravi procjenu broja siromašnih građana prema određenoj mjeri/mjerama. Kvantifikovanjem siromaštva stvaraju se uslovi da se javne politike prema ovoj pojavi mogu odnositi kao prema "činjenici". Numerički izrazi o zastupljenosti siromaštva i broju siromašnih jesu indikatori koji kvantitativnoim iskazima prikazuju informacije i predstavljaju putokaz za usmjeravanje kreiranih instrumenata i mjera. Indikatori siromaštva (rast broja korisnika socijalne pomoći, rast troškova života, povećanje broja nezaposlenih, itd.) u Crnoj Gori ukazuju na neophodnost postojanja jasne državne procjene o broju siromašnih. Ukoliko se opredjeljujemo za proaktivnu politiku države, onda moramo imati saznanja o smjerovima targetiranja mjera politike borbe protiv siromaštva. Dakle, mjera procjene broja siromašnih zahtijeva primjenu odgovarajućeg instrumenta od strane države. Prva mjera državne procjene o broju siromašnih jeste određivanja linije ili granice siromaštva. U drugom poglavlju smo razmatrali vrste i linije siromaštva. Imajući u vidu da Crna Gora nije do sada koristila državno mjerilo siromaštva, mišljenja smo da početni korak treba ići u pravcu definisanja *pravno-političke* linije siromaštva. Tačno je da se za potrebe Služenog zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) kao mjera za liniju siromaštva koristila potrošačka korpa, ali njena svrha je prije svega u praćenju kretanja siromaštva među crnogorskim stanovništvom. Državna (pravno-politička) linija siromaštva, osim što bi uključivala drugačiji pristup u definisanju problema imala bi funkciju ne samo praćenja, već bi trebala održavati stavove i percepcije samog stanovništva u pogledu minimalnog životnog standarda. Službena linija siromaštva, bez obzira da li se kao mjerna jedinica uzima dohodovni prosjek na nacionalnom nivou, potrošačka korpa ili neki drugi pokazatelj, takođe ima za svrhu da država prati trendove u siromaštvu svog stanovništva na osnovu kojih može plasirati socijalne transfere. Građani koji žive ispod utvrđene pravno - političke (službene) linije siromaštva nalaze se u zoni apsolutnog siromaštva. Obično postoje dva načina za određivanje takve linije siromaštva, eksplicitni i implicitni.

Eksplicitni način podrazumijeva da se postavi jasna i realna granica u prihodima ispod kojeg se ljudi mogu tretirati kao apsolutno siromašni. Naravno, takva granica bi bila ograničena na određeni vremenskim periodom i podložna promjenama u

zavisnosti od sveukupnog socio-ekonomskog ambijenta. Implicitni način se odnosi plasiranje javne pomoći onima koji u određenoj administrativnoj proceduri dokažu svoje teško materijalno stanje, pa im se tako osigurava egzistencijalni minimum. S obzirom da slična praksa postoji u Crnoj Gori, smatramo da bi efikasniji pristup bio u postojanju eksplicitne linije siromaštva, ukoliko bude postojala politička volja za socijalnim dijalogom i koncenzusom. Instrument za eksplicitno uvođenje linije siromaštva jeste nivo prosječnih prihoda po glavi stanovnika, slijedeći praksu država EU. U odnosu na nivo prosječnih prihoda neophodno je identifikovati procentni iznos prihoda ispod kojeg se stanovništvo može svrstati u kategoriju apsolutno siromašnih.

Identifikacijom siromašnih posredstvom pravno-političke linije siromaštva, lakše se može realizovati usmjeravanje socijalnih transfera. Na taj način se stvaraju kvalitetne osnove za "sveobuhvatnu politiku" borbe protiv siromaštva, siromašnima se omogućava pristup pravima koja ih sljeduju po osnovu njihovog teškog položaja. Aktivizacijom njihovih potencijala na duži vremenski rok stvaraju se pretpostavke za socijalnu integraciju. Uslov je da se tako postavljena linija siromaštva usklađuje sa promjena u prosječnom životnom standardu, kao i sa inflacijom, kako bi odražavala realno stanje u društvenim zbivanjima. Preciziranjem minimalnog dohotka identifikuje se stanovništvo koje živi ispod službene linije. Naravno, treba ostati pri dosadašnjoj praksi određivanja dubine i oštine siromaštva, kao dodatnih instrumenata kojim se preciznije identifikuju siromašni. Primjena ova dva instrumenta je važna, jer nam pokazuje kolika je potrošnja siromašnih (dubina siromaštva), i koliko siromašnih je najdalje od uspostavljenog minimalnog dohotka (oštrina siromaštva). Takve procjene dodatno pomažu preciziranju sadržine socijalnih transfera. Mobilnost siromašnih često zna biti promjenljiva iz mjeseca u mjesec, sedmice u sedmicu, pa čak i iz dana u dan. Ne treba imati iluziju da u svakom momentu možemo jasno identifikovati pokretljivost tog stanovništva, pogotvo se to odnosi na stanovništvo koje se kreće oko linije siromaštva. Implementacija ovakvog pristupa u mjerenju siromaštva mora podrazumijevati veći broj istraživanja, sistematsko praćenje pojave, inovacije u



statističkim analizama, kao i veći stepen obučenosti članova timova koji bi učestovali u realizaciji mjerenja siromaštva.

U državama EU se već duži vremenski period koriste standardizovani indikatori za praćenje siromaštva stanovnika. Pa je tako u decembru 2001. godine, u Lakenu, predgrađu Brisela standardizovano 18 inidikatora za multidimenzionalni pristup siromaštvu. Otuda su ovi indikatori nazvani „Laken indikatorima“. U međuvremenu, indikatori su razvijani i danas se u okviru OMK (*Otvoreni metod koordinacije*) za socijalnu uključenost i socijalnu zaštitu primenjuju 4 skupa indikatora.<sup>83</sup> Predviđeno je da svaki od ovih skupova indikatora sadrži: zajedničke EU indikatore koji se primenjuju u svim državama članicama i zajednički dogovorene nacionalne indikatore na osnovu kojih se prate specifični problemi država članica. Imlementacija ovih standarda zahtijeva postojanje pravno-političke linije siromaštva, kao uslov za dalju primjenu indikatora siromaštva. Crna Gora u svom procesu evropskih integracija biće u skorijoj obavezi da svoje standarde u politici borbe protiv siromaštva prilagodi postojećim standardima EU.

Naravno, za definisanje pravno-političke linije, kao mjere politike borbe protiv siromaštva, neophodna je šira društvena saglasnost, ne samo institucija vlasti već i ostalih društvenih subjekata (nevladinih organizacija, društvenih pokreta, sindikata, univerziteta, itd.). Napominjemo da linija siromaštva kako god je postavili nikada ne može pružati informacije sa aposolutnom preciznošću. Ova konstatacija pomalo zvuči obeshrabrujuće, jer je riječ o ključnom metodu mjerenja siromaštva. Ipak, bez obzira na potencijalne nedostatke, ova mjera ipak pruža određenu sliku o zastupljenosti siromaštva i broju siromašnih. Kako ističe Stopnik (1994): "nikada nećemo imati metodu

---

<sup>83</sup> Ovi indikatori su prilagođeni za merenje jačine i sadržaja političkih intervencija. Kontekstualne indikatore koji služe za opisivanje širih društveno ekonomskih uslova, kako bi svaki skup indikatora mogao da bude procijenjen u svijetlu specifičnog konteksta. S obzirom na to da principi OMK zahtijevaju precizne, ažurne i komparativne podatke na osnovu kojih se može pratiti stanje siromaštva i socijalne isključenosti na nivou EU i u svim državama članicama, kao i napredak u ostvarivanju zajednički dogovorenih ciljeva, institucionalizovana je i procedura prikupljanja podataka. Siromaštvo i socijalna isključenost se prate preko statistike o dohotku i životnim uslovima (Statistics on income and living conditions – SILC), a glavni izvor podataka predstavlja EU SILC anketa koja se sprovodi svake godine u državama članicama na **panel uzorcima**. Istraživanja sprovodi specijalizovana organizacija za statistiku EU (EUROSTAT) (<http://www.inkluzijakurs.info/>) (Vuković, Aradarenko2009).

za izračunavanje linije siromaštva kojoj nećemo imati šta prigovoriti ili sa kojom ćemo se svi slagati" (Šućur, 2001:112).

Druga mjera u proaktivnom pristupu države u Crnoj Gori tiče se definisanja i standardizovanja *minimalnog dohotka*. Takvim određivanjem *minimalnog dohotka* postižu se dva efekta. Prvi, definisala bi se službena linije siromaštva, ispod koje živi stanovništvo sa temeljnim egzistencijalnim problemima. Drugi, važnost određivanja minimalnog dohotka se ogleda u mogućnostima podsticanja *aktivnosti* siromašnih. Naime, minimalni dohodak opredjeljivao bi se svim građanima u stanju siromaštva i socijalne isključenosti kako bi se očuvalo njihovo ljudsko dostojanstvo. Takav minimalni dohodak jeste zapravo svojevrsna socijalna pomoć sa nastojanjem da se ona poveže sa politikom na tržištu rada. Primjena minimalnog dohotka i dalje podrazumijeva provjeru prihoda, statusa i imovine, pa građani koji ostvaruju prihode niže od standardizovanog minimalnog dohotka ostvarivali bi i pravo na socijalne beneficije. Uvođenje minimalnog dohotka otvara jednu dilemu. Da li kao mjernu jedinicu za minimalni dohodak koristiti pojedinca ili domaćinstvo (porodicu)?

Usmjerenost javnih politika na pojedinca koji se suočava sa deficitom u zadovoljenju potreba se karakteriše kao individualistički pristup problemu. Argument u prilog primjene ovog pristupa ogleda se u mišljenju da se problemi uvijek manifestuju na lične živote građana. Paul Spicker (2013) smatra da: "svaka opšta politika koja zanemaruje položaj u kojem se pojedinac nalazi, rizikuje da ne promijeni ništa za one koji se suočavaju sa određenim problemom". Dodatni argument na ovu tezu se tiče efektivnosti usmjerenih mjera prema siromašnima. Jedini način da oni koji su u stanju siromaštva zaista osjete korist od preduzetih koraka jeste da se isti realizuju na individualnom nivou. Odabir pojedinca kao mjerne jedinice polazi i od teze da je pojedinac i jedinica koja preuzima obaveze i postiže sporazume. Ključni prigovor ovom pristupu je u poteškoćama u identifikacijama potreba pojedinca, pa će se bezuslovno nejednakosti javljati bez obzira na stepen razvijenosti mjera i instrumenata. Osim pomenutog, odabirom pojedinca kao mjere jedinice, neohodno je uvesti praksu individualnih testova socijalnih potreba. Ovakve prakse mogu uzrokovati izvjesne

podjele jer je čest efekat koncentrisanja na pojedinca takav da se njima pripisuje i odgovornost za siromaštvo u kojem se nalaze.

Sa druge strane, ukoliko se kao jedinica mjere koristi na nivou domaćinstva (porodice) implicitno se politika borbe protiv siromaštva povezuje sa *politikom podrške porodici*. Do sada se u Crnoj Gori prilikom dodjeljivanja socijalne pomoći ili statističko praćenja siromaštva domaćinstvo (porodica) koristila kao mjerna jedinica. U strategijskim pristupima u Crnoj Gori, kao što smo prikazali u ovom radu, siromaštvo se procjenjivalo na osnovu nejednakosti potrošnje domaćinstva (gini koeficijent, decile racio skala), a socijalna pomoć (materijalno obezbjeđenje) se raspodjelju prema broju članova domaćinstva. Isti je kriterijum i za ostale socijalne prestacije. Ovakav pristup polazi od jasne teze da domaćinstvo (porodica), predstavlja životni okvir pojedinca u kojem zadovoljava značajan broj sopstvenih potreba. Članovi domaćinstva dijele resurse i troškove. Takođe, ljudi koji žive zajedno ne raspolažu istim resursima i troškovima poput ljudi koji žive odvojeno (Spicker, 2013:77). Međutim, realnost života u domaćinstvu ukazuje na to da postoje jednoroditeljske porodice, višegeneracijske porodice, porodice sa istopolnim parovima, pa takva raznovrsnost može uzrokovati niz problema. Najčešće se javljaju sljedeći problemi: provjera imovinskog stanja domaćinstva, agregacija resursa u domaćinstvu, različiti odgovori u anketnim istraživanjima u zavisnosti od strukture porodice, i pravednost raspodjele beneficija. Grupa autora (Phillips, 1981; Payne, 1991; Millar, Glendinnin 1989; Cantilon, Nolan, 1998; Spicker, 2013), osim navedenih, navode još neke poteškoće koje se mogu javiti, ukoliko je domaćinstvo jedinica na koju država reaguje u cilju rješavanja problema sa kojima se suočavaju. U njihovoj perspektivi izdava se pitanje statusa žena u domaćinstvima prema kojima se usmjeravaju mjere politike. Posebno se izdvajaju:

1. Zapostavljanje pojedinca u porodici i domaćinstvu. U slučaju ženske populacije ovaj problem je naročito prisutan kod korišćenja resursa. Prema feministkinjama, činjenica da domaćinstvo ne spada u kategoriju siromašnih ne znači da žena ima dostupnost postojećim resursima u domaćinstvu. Stoga se u nekim slučajevima žene mogu kvalifikovati kao siromašne iako domaćinstva to nijesu;

2. Problemi koji proističu iz strukture porodice i domaćinstva, i uzrokuju društveno nepovoljan položaj. Na primjer, žene zbog konvencionalnih društvenih običaja prekidaju radni odnos ili ne stupaju u isti kako bi brinule o porodici i djeci.

Uzimajući u obzir navedene argumente u prilog za i protiv pojedinca ili domaćinstva kao mjernih jedinica, a uz uvažavanje dosadašnjeg standarda u Crnoj Gori, autor ovog rada se opredjeljuje za pristup pojedincu kao mjeri za određivanje minimalnog dohodka. Razlog ovakvog izbora svoje uporište ima u uvjerenju da se protekcijom na individualnom nivou postiže adekvatan stepen jednakosti u društvu. Takođe, ovim opredjeljenjem se uspostavlja osnov za narednu mjeru u proaktivnom pristupu države.

Treća mjera proaktivnog pristupa države odnosi se na kreiranje socijalnog kartona za građane u stanju socijalne potrebe. Napominjemo da je ova ideja odavno plasirana u javnom mjenju Crne Gore. Podršku realizaciji ideje pružaju akteri civilnog društva (nevladine organizacije koje u svom fokusu imaju socijalna pitanja), kao i mediji kao kreatori javnog mnjenja. Vlada Crne Gore je još 2001. godine donijela *Uredbu o socijalnom kartonu*<sup>84</sup>. Međutim, nedostaci u funkcionisanju informacionog sistema i deficiti u službenim podacima o korisnicima usluga u sistemu socijalne zaštite uzrokovali su odlaganja u realizaciji ove ideje. Ideja se razmatrala u nekoliko navrata, pa je tako 2007. godine socijalni karton definisan kao: „kao elektronska baza podataka o korisnicima prava u sistemu socijalnog staranja, nastala kao posljedica uspostavljanja informacionog sistema koji povezuje i omogućava automatsku razmjenu podataka između institucija relevantnih za ostvarivanje prava u sistemu socijalnog staranja“ (Vlada Crne Gore, 2007). U projektu CANU-a (Crnogorska akademija nauka i umjetnosti) pod nazivom „Crna Gora u eri kompetitivnosti“ u dijelu preporuka koji se tiču vrijednosti socijalne pravde sugerise se uvođenje socijalnog kartona. Civilni sektor je u poslednjih nekoliko godina kroz javne debate i sprovedene istraživačke aktivnosti pozivao izvršnu vlast na neophodnost realizacije ideje socijalnog kartona. Manje više

<sup>84</sup> „Skup podataka o domaćinstvima u Republici Crnoj Gori, njihovoj imovini, prihodima, specifičnim rashodima, socijalnim potrebama i potrebama u pogledu zdravstvene zaštite“ (Vlada Crne Gore, 2001).

svi zainteresovani društveni akteri se slažu oko toga kako bi socijalni karton trebalo da izgleda u pogledu obuhvatnosti podataka o građanima. "Socijalni karton će sadržati podatke koji se odnose na prikaz trenutnog stanja (socijalna anamneza), prikaz preduzetih mjera (socijalno pravo i/ili usluga koje koristi) i prikaz promjena stanja (prestanak korišćenja prava/ usluge). Informacioni sistem socijalnog staranja uvešće pravilo da se kompletna evidencija (potencijalnim) korisnicima prava vodi u elektronskom obliku" (Akcioni plan za projekat Socijalni karton, 2010). Ideja socijalnog kartona prema preporukama UNDP-a iz 2012. godine sadržala bi sljedeće prednosti: poboljšano usmjeravanje sredstava i smanjenje troškova za socijalna davanja (pravičnost i efikasnost); smanjenje troškova administriranja sistema; poboljšana sigurnost i dostupnost podataka iz sistema socijalnog staranja; (osiguranje podataka relevantnih za menadžment sistema socijalnog staranja i kreiranje politike socijalnog staranja; poboljšanje ukupnih usluga građanima, posebno ugroženim i ranjivim kategorijama stanovništva (UNDP, 2012). Ipak, do sada se još nije pristupilo konkretizaciji ove ideje, iako se očekivalo da će se proces započeti realizacijom prve faze projekta, koja predviđa obuhvat materijalnih davanja socijalne i dječje zaštite, usluge koje pruža centar za socijalni rad, program subvencioniranja električne energije i program poljoprivrednih penzija. Za kreiranje politike borbe protiv siromaštva, ova mjera je svrhovita jer omogućava precizniju detekciju i praćenje identifikovanih kategorija stanovništva kroz primjenu linije siromaštva i ciljano usmjeravanje minimalnog dohotka. Instrumenti koje ova mjera sadrži od značaja za politiku borbe protiv siromaštva su: lični podaci o pojedincima, imovinsko stanje tip, domaćinstava u kojima žive, imovinsko stanje, stepen izraženosti socijalnih potreba. U odnosu na ove pokazatelje moguće je preciznije usmjeravanja mjera javnih politika u procesu redukcije siromaštva.

Primjena prikazanih državnih mjera omogućava dalji tretman siromašnih kategorija stanovništva posredstvom mjera u konkretnim područjima javnih politika.

### 6.1.3 Pristup siromaštvu s obzirom na aktivnosti javnih politika

Nije jednostavno precizno odrediti granice „države“, jer se termin slobodno upotrebljava u zavisnosti od datog konteksta. Činjenica je da aktivnosti javnih politika kreira i sprovodi država preko institucionalnog aparata. U savremenoj državi, institucije imaju izvjesni stepen slobode u kreiranju javno-političkih mjera u odnosu na centralni aparat države. Stoga smo u okviru pristupa siromaštvu u našoj izvedenoj klasifikaciji posebno izdvojili aktivnosti javnih politika. Distinkcija u klasifikaciji je bila neophodna, jer su mjere u regulisanju siromaštva sprovele institucije specijalizovane za konkretna područja javnih politika. Rezultati do kojih smo došli u ovom radu ukazuju na sljedeće stanje u politikama redukcije siromaštva:

1. izostanak očekivanih rezultata iz strategijskih pristupa;
2. povećanje broja korisnika materijalnog obezbjeđenja;
3. nefleksibilnost socijalne zaštite u pogledu obuhvata korisnika usluga;
4. nedoumice u procesu decentralizacije sistema socijalne zaštite.
5. negativna korelacija između stepena obrazovanja i siromaštva;
6. nepostojanje državnog (službenog) mjerila siromaštva;
7. nerealizovanje planirane ideje socijalnog kartona;

Nepostizanje rezultata u borbi protiv siromašta u Crnoj Gori ima svoje ishodište u nepostojanju jasnog definisanog pravca usmjeravanja mjera, kao i u nepostojanju integrisanog modela javnih politika. U klasifikaciji pristupa siromaštvu prema aktivnostima javnih politika, spomenuli smo niz potencijalnih vrsta pristupa problemu siromaštva. U cilju kreiranja javnih politika na osnovu izvedenih pristupa formulisaćemo jedan integrisani model javnih politika, strogo vodeći računa o nalazima do koji smo došli u procesu istraživanja. Stoga, s obzirom na aktivnosti javnih politika, integrisani pristup siromaštvu treba da razvija sljedeće komponente:

- s obzirom na fokus javnih politika, neophodno je razvijati grupni pristup, pri čemu mjerama ne treba obuhvatati samo naj-siromašnije kategorije;

- s obzirom na direktivnost javnih politika, neophodno je razvijati sistemski pristup, uz saradnju institucija na državnom i lokalnom nivou, i afirmaciju patricipacije i artikulacije interesa građana;
- s obzirom na dimenzije siromaštva, neophodno je razvijati višedimenzionalni pristup, ne oslanjajući se isključivo na materijalna davanja;
- s obzirom na prirodu zahtjeva samih pojedinaca, intervencije javnih politika trebaju razvijati uslovljeni pristup, u odnosu na procjenu svih aspekata njihovog socio-ekonomskog statusa, a ne samo materijalnog stanja;
- s obzirom na usmjerenost u posebnom fokusu treba imati obrazovni sistem i sistem socijalne zaštite;
- s obzirom na mjere prevencije, djelatnost javnih politika treba usmjeriti na situacije usljed kojih pojedinci i porodice ulaze u rizik siromaštva (kulturalna reprodukcija i nepostojanje obrazovnih navika);
- s obzirom na karakter redistribucije, djelatnost javnih politika treba biti obavezan;
- i, vremenski raspon trajanja instrumenata i mjera treba odrediti stepenom efikasnosti koja se mjeri uključivanjem siromašnih kategorija u okvire stabilnih životnih tokova.

U odnosu na selektovane pristupe, područja javnih politika od značaja za kreiranje mjera u borbi protiv siromaštva su: područje socijalne zaštite (kroz raspodjelu socijalne pomoći i ostalih socijalnih beneficija) i područje obrazovanja (kroz podizanje edukativnog nivoa siromašnih u cilju poboljšavanja mogućnosti za zaposlenje).

## **6.2 Aktivnosti na područjima javnih politika zaduženih za implementaciju predviđenih mjera**

Identifikujući oblasti socijalne zaštite i obrazovanja kao područja na prema kojima treba usmjeriti mjere javnih politika za redukciju siromaštva, suzili smo perspektivu na aktivnosti za koje procjenjujemo da će proizvesti najpovoljnije efekte prema siromašnima. Naša ideja je da kroz prijedloge mjera u odnosu na zatečena stanja

u ovim područjima pružimo doprinos u formiranju "sigurnosne mreže" kojom bi bio obuhvaćen najveći procena siromašnih u odnosu na stepen ekonomske i socijalne ugroženosti.

### 6.2.1 Područje socijalne zaštite

Politika podrške siromašnima, ukoliko pretenduje da bude efikasna, mora uspostaviti vezu između socijalne usluge i njenog korisnika. U Crnoj Gori, kako smo naveli u deskripciji postojećeg sistema socijalne zaštite, materijalno obezbjeđenje i jednokratna novčana pomoć se najčešće koriste kao mjera pomoći siromašnima. Riječ je o pasivnim pravima, čija efikasnost biva obesmišljena činjenicom da se broj korisnika povećao u periodu od 2000. godine do danas. Područje socijalne zaštite zahtijeva primjenu drugačijeg modela socijalne pomoći od dosadašnjeg, kako bi se podigao nivo efikasnosti ovog pasivnog socijalnog prava.

S obzirom na aktuelne trendove u savremenoj socijalnoj politici, ukidanje prava na materijalno obezbjeđenje bi vjerovatno bio loš potez za trenutnu socijalno-političku praksu u Crnoj Gori. Moguće je ići u nekoliko pravaca koji su sami za sebe prilično neizvjesni u pogledu ostvarivanja mogućih rezultata, ali istovremeno i pokušaj pronalaženja nekih drugih puteva može biti prilično afirmativan u odnosu na postojeće stanje.

Prvi pravac polazi od principa ne-dodjeljivanja novčanih naknada kao vrste pomoći. Naime, pod pretpostavkom da "suva" novčana davanja uzrokuju pasivizaciju korisnika usluga, kao i trend povećanja broja korisnika, novac je moguće supstituisati nekim drugim materijalnim sredstvom. U idealnim okolnostima raspodjele socijalne pomoći, ukoliko plasiramo novac prema korisnicima usluga, zaočekivati je da isti bude korišćen za zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Ipak, takav pristup potencijalno dovodi do stvaranja *kulture zavisnosti*. Stoga, eliminisanje novca kao *instrumenta* pomoći, zahtijeva kreiranje nekog drugog vida pomoći neophodnom siromašnima. Rješenje



može biti sadržano u mjerama raspodjele dobara i usluga prema posredstvom kojih bi se prema uređenim procedurama, korisnicima podmirivale potrebe u domaćinstvu (npr. prehrambeni proizvodi, odjeća, obuća, itd.) kao i u naknadama zdravstvenih i pogrebnih troškova.

Druga mogućnost odnosi se na primjenu švajcarskog modela, tj. primjene »kontra-doprinosa«, odnosno participaciju korisnika u nekim društvenim aktivnostima. Ovakvim pristupom bi se podsticala radna aktivnost, jer se od korisnika zahtijeva da pruženu pomoć "uzvrati". Ovdje je riječ o primjeni principa aktivnog učešća korisnika, a socijalna pomoć obavlja dvostruku funkciju. Služi za zadovoljenje egzistencijalnog minimuma, a takođe je instrument za aktiviranje korisnika. Primjena takvih mjera zahtijeva postojanje sankcije za one koji odbiju participaciju u društveno korisnim aktivnostima, pa se tu otvara tema etičke ispravnosti kažnjavanja onih koji su materijalno neobezbijeđeni. Postoji i mogućnost da primjena ovog modela izazove kontra-efekte u smislu da korisnici pomoći nešto duguju kreatorima politika, pa svojim radom dokazuju da će pomoć biti isplaćena i iskorišćena svrsishodno. Model kontra-doprinosa zahtijeva povećanje postojećeg materijalnog obezbjeđenja, kako bi se od korisnika mogla tražiti kontra-aktivnost.

Treći pravac se bazira na primjeni principa de-centralizacije u procesu pružanju socijalne pomoći. Raspodjela bi se praktično prepustila lokalnim zajednicama, koje bi na osnovu specifičnosti problema korisnika usluga opredijele mjere i instrumente za raspodjelu materijalne pomoći. Polazi se od pretpostavke da je detekcija socijalnih potreba i problema na nivou mjesnih i lokalnih zajednica, od strane socijalnih službi stacioniranih na tim područjima, najpreciznija. Stoga, raspodjela beneficija će se najefikasnije izvesti ukoliko je budu izvodile jedinice lokalne samouprave. Teret odgovornosti, pa i finansiranja socijalne pomoći preuzimaju lokalne samo-uprave u zavisnosti od raspostranjenosti materijalno neobezbijeđenih lica na konkretnoj teritoriji. Međutim, takvi potezi mogu proizvesti kontra-efekte koji dovode do favorizovanja nekih lokalnih zajednica u odnosu na druge, a što je naravno u vezi sa njihovom

trenutnom ekonomskom i socijalnom situacijom. Osim toga, proces prepuštanja socijalno-zaštitne funkcije lokalnim zajednicama zahtijeva postepeni prenos ovlašćenja uz superviziju državnih organa. U okviru tog procesa je neophodno izvršiti određenu pripremu socijalnih službi za bitno drugačiji i zahtjevniji tip posla od dosadašnjeg.

Četvrti pravac se tiče potpunog odvajanja socijalne pomoći (materijalnog obezbjeđenja) iz sistema socijalne zaštite i formiranje posebne administrativne agencije koja bi se bavila isključivo tom vrstom posla. Zadatak agencije bio bi razvoj specijalizovanih programa socijalne pomoći, kojima bi bile obuhvaćene konkretne kategorije stanovništva koje imaju egzistencijalne probleme. Međutim, ovakav pristup u Crnoj Gori može izazvati stigmatizaciju korisnika budući da zahtijeva dodatni posao i promjene u reorganizaciji cjelokupnog sistema, a pitanje postizanja pozitivnih rezultata je prilično neizvjesno.

I na kraju, peti pravac bazira se na ideji *temeljnog dohotka* ili *građanske plate*. Inače, riječ je o pravcu popularnom u javnim raspravama i debatama o raspodjeli socijalne pomoći u Evroskoj uniji. Međutim, za ovu ideju za sada najviše interesa pokazuju manje političke partije, partije zelenih, i neke grupe eksperata, dok velike partije bilo lijeve ili desne orijentacije nemaju neku posebnu tendenciju za promocijom ove ideje. (Puljiz, Šućur; 2005:301). Ovaj model socijalne pomoći se bazira na principu sveobuhvatnosti, a država svojim mjerama štiti sve građane, bez obzira na dohodak. Pretpostavka je da potencijalne žrte socijalnih rizika, a samim tim i korisnici socijalne zaštite mogu biti svih građani različitih životnih dobi. U Crnoj Gori, ovakva radikalna reforma socijalne pomoći nije realna, jer prema procjenama, iznos temeljnog dohotka bi trebao biti negdje između linije siromaštva i minimalne plate. Istovremeno, uvođenjem ovakvog koncepta socijalne pomoći stvorilo bi se dodatno opterećenje po poreske obveznike kao i povećanje troškova za socijalnu zaštitu. Ukoliko uzmemo u obzir da su se u novom zakonu o socijalnoj zaštiti jedna donekle povećali iznosi za materijalno obezbjeđenje, mišljenja smo da u bliskoj budućnosti nije realna primjena ove ideje.

Suština usvajanja modela socijalne pomoći u budućnosti jeste u njegovoj efikasnosti kada se opredijeljeni iznosi transferišu prema siromašnima. Prateći iskustva zemalja EU, ostvarivanje prava na socijalnu pomoć temelji se na ideji minimalnog dohodka. Država je dužna zakonski da garantuje određeni minimalni dohodak svojim građanima koji su pogođeni rizikom siromaštva, tj. nalaze se u stanju materijalne oskudice. Plasiranje socijalne pomoći kao mjera borbe protiv siromaštva, nužno se mora bazirati na principu sveobuhvatnosti siromašnih. Mjere i instrumenti primjenjeni u stvaranju odgovarajućeg modela socijalne pomoći moraju imati realne vrijednosti za siromašne korisnike. Među mjerama unapređenja pristupa pravima na materijalno obezbjeđenje treba izdvojiti: adekvatnost finansijskih sredstava za socijalne naknade i njihovo usklađivanje s troškovima života, širu saradnju centara za socijalni rad s organizacijama civilnog društva, kao i bolju saradnju s lokalnom samo-upravom.

Takođe, bez obzira da li je riječ o novcu ili nekim drugim oblicima materijalnih davanja, neophodno je pratiti efekte koje socijalna pomoć izaziva. Uz to, neophodno je vremensko limitiranje mogućnosti na ostvarivanje socijalne pomoći kao i njeno uslovljavanje određenim aktivnostima.

U Crnoj Gori, kreatori politika u segmentu raspodjele socijalne pomoći programe mogu bazirati na principu *aktivizacije* korisnika usluga. Polazeći od takvog principa, kreirane mjere i instrumenti trebaju biti usmjerene na investiranje u ljudske sposobnosti kako bi se smanjila opasnost zavisnosti od pomoći države. Korisnici usluga su nezaobilazni dio procesa pružanja usluga i čitav proces se teško može razumjeti bez uzimanja u obzir njihovih aktivnosti<sup>85</sup>. Radnor i Osborne (2013) koriste termin "koproizvodnja" objašnjavajući da taj termin podrazumijeva da na "hirurški proces utiče patologija individue kao pacijenta, koliko i doktorova vještine (Radnor, Osborne, 2013:278). Ukoliko u praksi raspodjele socijalne pomoći postoji veća pasivnost, kao što

---

<sup>85</sup> "Novi konsenzus se koncentriše oko individualističke ideje da je za ljude u radno sposobnom periodu života uvijek bolje da rade nego da primaju pomoć od države ili čak i od porodice. Ovo ne zbog toga što su prihodi od rada viši već zbog toga što se zavisnost od drugog smatra u najboljem slučaju nedostojnom, a u najgorem čak parazitskom. Zbog toga nezaposlene treba gurnuti da rade" (Dean and Taylor-Gooby,1992).

je slučaj u Crnoj Gori, onda je neophodno na području socijalne zaštite insistirati na aktivnoj uključenosti. Činjenica je da programi aktivizacije korisnika ne daju rezultate u kratkom vremenskom periodu, kao i da se suočavaju sa izvjesnim poteškoćama, makar su takva komparativna iskustva u državama EU<sup>86</sup>. Ipak, ovakav pristup je podržan i preporukama Evropske Komisije iz 2008. godine koja se zalaže za kreiranje sveobuhvatne politike sa ciljem ekonomske i socijalne integracije siromašnog stanovništva mjerama bržeg zapošljavanja i pružanja kvalitetnih usluga, uz koje je neophodno kreirati adekvatne instrumente. Zadatak područja socijalne zaštite ogleda se u kvalitetnoj selekciji mjera i instrumenata čijom primjenom se mogu smanjiti postojeći efekti siromaštva u Crnoj Gori kroz smanjenje broja korisnika socijalne pomoći. Takav pristup u politici borbe protiv siromaštva podrazumijeva postojanje četiri tipa mjera aktivizacije korisnika socijalnih usluga, a to su:

- a) *podsticajne mjere* bržeg zapošljavanja u Crnoj Gori, kada je siromašno stanovništvo u pitanju (korisnici socijalne pomoći), izvodljive su primjenom *instrumenata* kao što su: poreske olakšice kod potencijalnih poslodavaca, vremensko ograničenje socijalnih davanja, uslovljavanje plasiranih beneficija, primjena sankcija (skidanje sa liste korisnika);
- b) *mjere posredovanja* prilikom zapošljavanja kroz programe posredstvom kojih se korisnici socijalne pomoći podstiču da traže zapošljenje, tj. uključivanje u radni proces. *Instrumenti* za ostvarivanje ove mjere mogu biti: stručno savjetovanje i osposobljavanje, subvencioniranje novih radnih mjesta za radno sposobne korisnike socijalne pomoći, uključivanje u programe traženja posla;
- c) *samozapošljavanje* kao mjera ima za cilj da se nezaposleni korisnici socijalne pomoći uposle u okviru neke od dostupnih oblasti. Na primjer, u Crnoj Gori su neiskorišćeni poljoprivredni resursi, na osnovu kojih se mogu kreirati nova radna mjesta za aktivizaciju korisnika socijalne pomoći. Naravno, neophodno je primijeniti *instrumente* u vidu različitih programa obuke u kojima bi učešće osim državnih službi mogli uzeti i akteri civilnog društva;
- d) *mjera ulaganja u ljudske resurse* sa ciljem unapređenja vještina i radnih potencijala korisnika socijalnih pomoći, gdje se svakako kao ključni

<sup>86</sup> Lica koja se teško zapošljavaju, a istovremeno su korisnici socijalne pomoći, još uvijek imaju male šanse za povrtak na tržište rada, i pored reformi koje su usmjerene za njihovu aktivizaciju (Vuković, 2011:221).

instrument koristi unapređenje postojećeg obrazovanja korisnika socijalne pomoći.

*Efekte* koncepta raspodjele socijalne pomoći zasnovanog na principu *aktivizacije korisnika* usluga moguće je preispitati monitoringom kroz: *procjene rizika siromaštva prije i poslije raspodjele socijalne pomoći i analizu zastupljenosti među-generacijske prenosivosti prava na socijalnu pomoć*. U Crnoj Gori evidencije korisnika socijalne pomoći ne prate njene efekte nakon raspodjele materijalnog obezbjeđenja na mjesečnom, niti na godišnjem nivou. Jedini dostupni podaci, prezentovani ranije, odnose se na broj korisnika, kao i na starosnu strukturu korisnika socijalne pomoći. Stoga, neophodno je kreiranje baze podataka ne samo sa tačnim brojem korisnika, već i sa jasnim pokazateljima njihovih individualnih situacija, prije i nakon primanja socijalne pomoći. Nakon toga, u odnosu na procijenjeno stanje rizika siromaštva, moguće je primjena pristupa koji podrazumijeva aktivnu ulogu korisnika. Među-generacijska prenosivost socijalne pomoći jasan je indikator ne-efikasnosti mjera preduzetih u sistemu socijalne zaštite. Lako je provjeriti u odnosu na ukupan broj korisnika, koliko njih se nalazi u direktnim srodničkim vezama, a da duži niz godina njihovo domaćinstvo ostvaruje pravo na socijalnu pomoć. Primjena koncepta aktivizacije korisnika socijalne pomoći u ovim slučajevima zahtijevala bi suspenziju ili ukidanje prava na socijalnu pomoć, ukoliko korisnici odbiju učešće u mjerama aktivizacije.

Dosadašnja iskustva u EU, sa izuzetkom skandinavskih država, govore u prilog tezi da socijalna pomoć nije dovoljna da se korisnici izvuku iz čeljusti siromaštva. Ključni argumet je da u najvećem broju slučajeva visina socijalne pomoći ne odgovara realnim troškovima života. Realna vrijednost socijalne pomoći se ogleda u ublažavanju posledica siromaštva, dok je put za izlazak iz pomenutog stanja u spremnosti za rad i stimulanju uključivanja na tržište rada. Koncipiranje uspješnijeg sistema socijalne zaštite nije izvodljivo bez priznanja neposredne veze između aktivnih socijalnih usluga i tržišta rada. Radno sposobne, a siromašni pojedinci, treba podvrgnuti aktivnim mjerama socijalnog investiranja, iako aktiviranje njihovih potencijala zahtijeva novčanu

potporu kroz socijalna davanja. Mjere kojima se realizuje socijalnoj investiranje u siromašnu populaciju tiču se povećavanja njihove socijalne mobilnosti kroz razvijanje programa cjeloživotnog učenja i obuke slabo kvalifikovanih i nekvalifikovanih siromašnih lica. Nejednakosti u distribuciji dobara nije moguće prevazići bez osnaživanja siromašne populacije da aktivno prevaziđe materijalne probleme. U takvom pristupu centralnu mjesto zauzimaju mjere jačanja formalnog i neformalnog obrazovanja. Prema riječima danskog autora, Esping-Andersena (2006): "problem nejednakosti će nestati ako država svim građanima osigura temeljnu jednakost šansi tokom cijelog životnog vijeka; to znači garanciju profesionalne mobilnosti zahvaljujući obrazovanju i obučavanju, ili pak garanciju da život sa malim dohotkom ne znači definitivnu osudu na siromaštvo".

Od kvaliteta pruženih socijalnih transfera (pasivnih i aktivnih) zavisi prisutnost siromaštva, pogotovo kod kategorija djece i starijih maloljetnika. Važnu poziciju u realizaciji socijalnih transfera zauzima pominjana mjera utvrđivanja minimalnog dohodka. Najveći broj siromašnih suočava sa tzv. *materijalnom deprivacijom*, pa je neophodno standardizovati određene indikatore radi preciznijeg određenja takvog stanja. *Eurostat* koristi devet relevantnih stavki, a ukoliko pojedinci i domaćinstva nisu u mogućnosti da ostvare tri od pomenutih devet stavki, onda se tretiraju kao materijalno ugroženi. Stavke koje koristi *Eurostat* (Vuković, 2011:210-2011) su:

1. neočekivani i neplanirani troškovi;
2. odlazak od kuće na odmor jednom godišnje u trajanju od nedelju dana;
3. izmirivanje zaduženja (hipoteka, kirija, otplaćivanje kredita, itd.);
4. obrok koje sadrži meso ili ribu svaki dan;
5. adekvatno zagrijavanje stambenog prostora;
6. veš mašina, televizor u boji, telefon, itd.

Upitno je koliko u aktuelnim crnogorskim prilikama možemo koristiti pomenute indikatore za procjenu materijalne deprivacije, ali oni mogu poslužiti kao dobra osnova za kreiranje nekih dodatnih "nacionalnih" indikatora zbog preciznijeg lociranja *ekonomski ugroženog stanovništva*. U prvom redu treba odrediti procenat zastupljenosti

dvije kategorije porodica u ukupnoj strukturi porodica u Crnoj Gori, a to su: jednoroditeljske porodice i porodice čiji hranitelji ne participiraju na tržištu rada. Određivanje te dvije kategorije porodica se može izvesti na osnovu analize rezultata spovedenih popisa (2003 i 2011. godine). Nakon toga, u odnosu na procenat zastupljenosti takvih porodica odrediti broj onih koji su do sada evidentirani kao korisnici usluga socijalne zaštite. Naredni korak je preispitivanje socio-ekonomskih statusa porodica koje nijesu u evidenciji sistema socijalne zaštite, a možda se suočavaju sa ugroženom egzistencijom prema kreiranim državnim mjerilima. Dodatno, u ukupnom broju jednoroditeljskih porodica i porodica čiji su hranitelji isključeni sa tržišta rada, treba utvrditi procenat tzv. *mladih porodica*. Prioritet u tretmanu ovakvih porodica je nužan, jer su prema svom profilu najpogodnije za kulturnu repodukciju siromaštva. Utvrđivanjem tačnog broja siromašnih porodica u ukupnoj strukturi porodica otvara se prostor za detaljno upoznavanje sa njihovim socio-demografskim karakteristikama. Prije svega mislimo na: obrazovanje hranitelja, obrazovanje partnera, status zaposlenosti hranitelja, status zaposlenosti partnera, zanimanje, zavisnost od sistema socijalne zaštite, itd. Time se kreirara put prema nizu konkretnih aktivnosti, kao što su:

- a) maksimalno favorizovanje mogućnosti da roditelji usklade brigu o djeci sa potrebom za dodatnim obrazovanjem i obukom (prekvalifikacija, dokvalifikacija);
- b) ohrabrivanje hranitelja porodice da odgode odlazak u penziju kroz programe cjeloživotnog učenja;
- c) socijalizacija troškova u siromašnim porodicama, kroz socijalno investiranje u djecu i mlade;
- d) redegulisati odnos zaposlenosti (ukoliko do nje dođe) i slobodnog vremena tokom perioda radne aktivnosti;
- e) redefinisati pojmove jednakosti i temeljnih socijalnih prava, polazeći od načela jednakosti tokom cijelog životnog vijeka (life chance guarantees).

I na kraju ovog odjeljeka, sugerišemo da područje socijalne zaštite u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori u svojim budućim aktivnostima treba usmjeravati pažnju prema sljedećim izazovima:

- a) podsticanje uključivanja siromašnih na tržište rada i promovisanje zapošljavanja kao prava i prilike za sve;
- b) garantovanje minimalnog dohotka i resursa za život dostojan čovjeka;
- c) participacija u borbi protiv niskog ili nedostojnog nivoa obrazovanja;
- d) očuvanje porodične solidarnosti i zaštite dječiji prava;
- e) osiguranje dobrih uslova smještaja za siromašne;
- f) garantovanje jednakog pristupa kvalitetnim uslugama;
- g) poboljšanje pružanja usluga;
- h) fokusiranje na područja u kojima postoji višestruka deprivacija siromašnih.  
(Ferrera i drugi, 2006:175-176)

### 6.2.2 Područje obrazovanja Crne Gore

Prilikom mjerenja siromaštva u Crnoj Gori ustanovili smo da obrazovni nivo članova porodice ima statistički značaj za potencijalno javljanje siromaštva u domaćinstvu. Što je viši prosječni nivo obrazovanja neke porodice, to je manja mogućnost da ona uđe u rizik siromaštva. Osim toga, nivo obrazovanja, prema našoj analizim, utiče na međugeneracijsku prenosivost siromaštva u Crnoj Gori. Djeca roditelja sa niskim obrazovnim statusom su u većoj šansi da budu zahvaćena siromaštvom, nego što je to slučaj sa djecom čiji roditelji imaju viši nivo obrazovanja. Usljed takvih zapažanja, aktivnosti na području obrazovanja kristališu se kao posebno važne za politike podrške siromašnima.

Jedna od naših početnih hipoteza u ovom radu bila je da "trend usklađivanja potreba tržišta rada sa obrazovnim sistemom Crne Gore može limitirati proces visokog obrazovanja, iako je država već sada prilično daleko od evropskih standarda u pogledu broja visokoobrazovanih stanovnika". Pretpostavili smo da takve intencije ne predstavljaju dobar podsticaj politikama borbe protiv siromaštva nego upravo suprotno, ograničavaju njihovu efikasnost. Da bismo dokazali gore navedenu hipotezu, neophodno je utvrditi sljedeće:

- a) Da postoji negativna korelacija između broja obrazovanih i broja siromašnih u nekoj državi,



- b) Da je u toku reforma i politika obrazovanja koja vodi limitiranju broja obrazovanih u Crnoj Gori,
- c) Da postoji diskrepanca između broja obrazovanih u Crnoj Gori i broja obrazovanih na nivou Evropske unije.

Stoga, polazimo od toga da viši prosječni nivo obrazovanja neke populacije, uzrokuje manji broj siromašnih u njoj. Jedan od ekstenzivnijih dokumenata na tu temu je i *Education and its Relation to Economic Growth, Poverty and Income Distribution* Svjetske banke iz 1989. godine (Tilak, 1989.) koji sumira osnovna istraživanja koja su na ovu temu sprovedena u raznim dijelovima svijeta, te sa uspjehom testira neke od prominentnih hipoteza u ovoj oblasti na osnovu podataka kojima raspolaže ova institucija. Neki od osnovnih nalaza ovog izvještaja su sljedeći:

- “Obrazovanje značajno utiče na ekonomski rast, pri čemu se prinosi od obrazovanja mogu uporediti sa investicijama u fizički kapital,
- Doprinos obrazovanja je važan i iz razloga što smanjuje siromaštvo i utiče na ravnomjerniju raspodjelu prihoda, prenoseći u nekim situacijama resurse iz grupa sa višim prihodima u one sa nižim,
- U obje situacije, kada govorimo o rastu i distribuciji prihoda, doprinos osnovnog obrazovanja je važniji od višeg obrazovanja,
- I kada mjerimo doprinos obrazovanja u nenovčanom obliku i u vidu fizičke produktivnosti, npr. u poljoprivredi, pozitivna i značajna veza opstaje,
- Doprinos obrazovanja smanjenju siromaštva je veći u zemljama u razvoju nego u razvijenim zemljama,
- Doprinos je veći kada se ulaže u socio-ekonomski slabe segmente obrazovanja (Tilak, 1989:60).

Ideja da je obrazovanje važno za redukciju siromaštva i ekonomski razvoj posebno je promovisana nakon ekonomskog uspjeha nekih od istočno azijskih tiger ekonomija kao što su Singapur, Hongkong, Koreja ili Tajvan tokom sedamdesetih i osamdesetih godina. Naime, veoma brz uspjeh koji su doživjele ove ekonomije se u velikoj mjeri objašnjavao investicijama u obrazovanje i izgradnju ljudskog kapitala (Awan, Malik, Sarwar, Waqas, 2011:2). Njihov primjer će podstaći istraživače i autore da se bave ovom temom sa različitih aspekata od kojih je najvažniji – na koji način obrazovanje staviti u funkciju razvoja, a on implicira i smanjenje siromaštva. Tako je 2010. godine Evropska Komisija odlučila da obrazovanje (i trening) bude jedan od

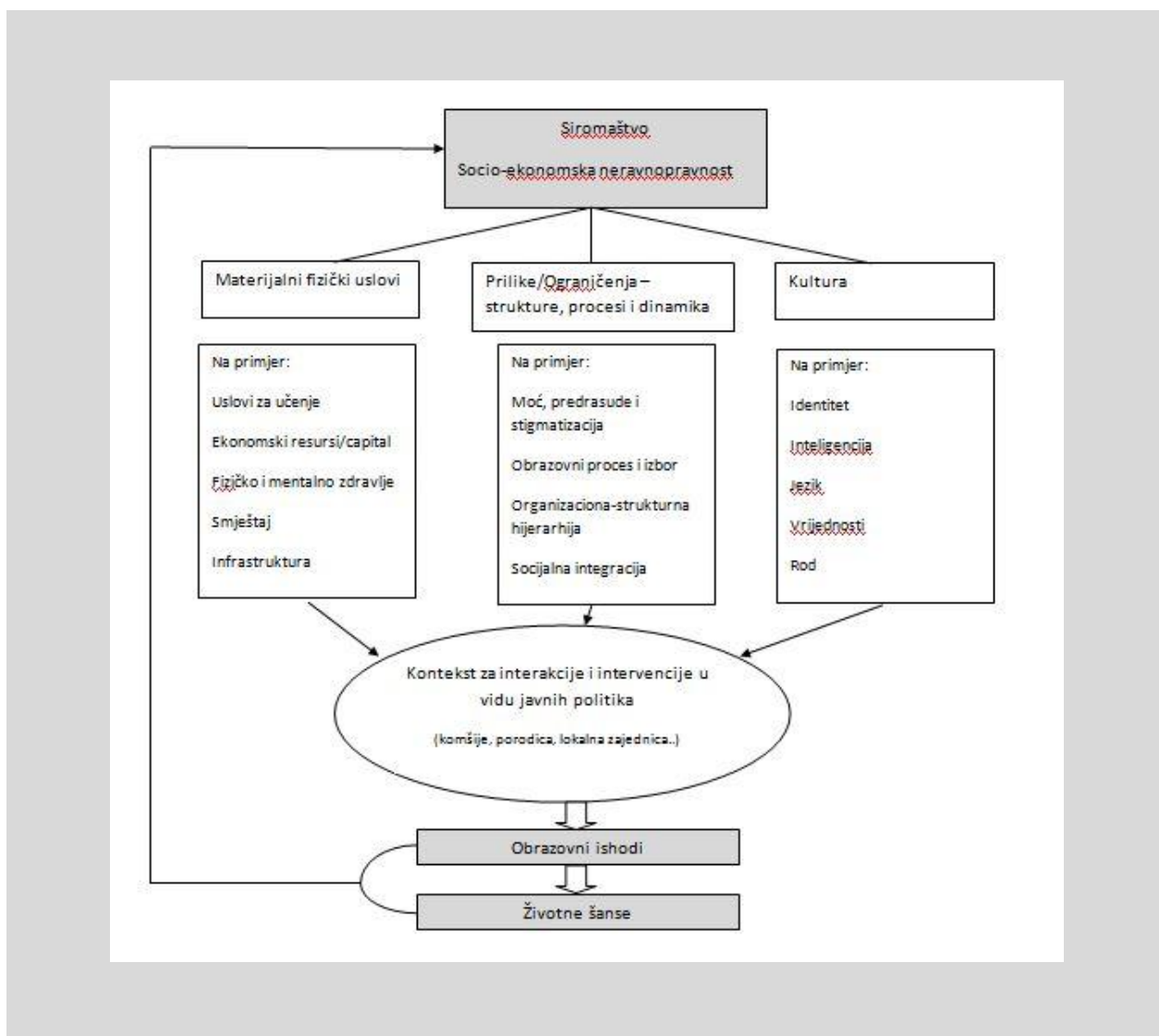
ključnih elemenata strategije razvoja EU pod nazivom “Evropa 2020”. Ovaj dokument ima za cilj da podstakne na znanju zasnovan, održiv i inkluzivan razvoj Evrope u narednom period. Upravo određujući kvalitetno obrazovanje kao jedan od dugoročnih ciljeva koji treba da doprine su razvoju, EU se opredijelila prema ovom problemu. Posebno je interesantan način na koji se autori ovog izvještaja osvrću na njegov cilj: “Nadamo se da će podaci i informacije koje nudimo u ovom dokumentu poslužiti donosiocima odluka kao vrijedan izvor u oblasti obrazovanja, pomažući im u reformi obrazovnih politika i institucija kako bi se obezbijedio pristup veoma kvalitetnom obrazovanju za sve građane kao osnov za dugoročni socio-ekonomski razvoj i stabilnost” (*Key Data on Education in Europe*, str. 4). Ova rečenica na sadržajan način ilustruje odnos koje donosioci javnih politika zauzimaju po pitanju obrazovanja širom svijeta. Važnost uloge obrazovanja u razvoju društva, ističe se i u sociološkim teorija, kao i u radovima veliko broja autora sociološke profilacije<sup>87</sup>. (Tillman, 1994:7-11).

Ovdje navodimo veoma ilustrativan grafik u kome je predstavljena je veza između siromaštva i obrazovanja prema socijalnoj teoriji klasa i obrazovanja John Goldthorpe-a i Pier Bourdieu-a (Raffo, Dyson et al, 1997:10). Ranije pomenuti britanski autor Goldthorpe posmatra siromaštvo kroz prizmu socio-ekonomske neravnopravnosti. Ovakva klasna, a samim tim i životna pozicija nastaje usljed djelovanja tri skupa faktora. To su : materijalni i fizički uslovi, prilike/ograničenja (strukture, procesi i dinamika), kultura (norme i vrijednosti). Francuski sociolog Pier Bourdieu uvodi pojam *kulturne reprodukcije* kojim objašnjava na načine na koji obrazovni sistem pomaže u neprekidnom održavanju međugeneracijske prenosivosti društvenih i ekonomskih nejednakosti. Bourdieu naglašava da u savremenim razvijenim društvima *kulturni kapital* sve više postaje nova osnova društvene nejednakosti. U ovom procesu

---

<sup>87</sup> Prema Tillman-u (1994.): "*funkcionalistička teorija* obrazovanje posmatra kao najsnažniji instrument socijalizacije preko kojeg pojedinci prihvataju vrijednosti i norme sistema i formiraju društvenu percepciju. *Teorija društvenog sukoba* ulogu obrazovanja vidi u reprodukciji i legitimisanju postojećih društvenih odnosa. Obrazovanje se ne koristi za izgradnju duhovnih sposobnosti pojedinca i uspon na društvenoj ljestvici, već služi kao društveni mehanizam održavanja sistema društvene stratifikacije. *Interakcionističke teorije* ističu važnost jednakosti šansi u obrazovanju. Prema njihovim stavovima, jednake mogućnosti u obrazovanju bi postojale ukoliko se ne bi povezivale karakteristike sistema društvene stratifikacije sa obrazovnom sposobnošću pojedinca. Djeca siromašnih imaju jednake kapacitete i mogućnosti za uspjehom u obrazovanju, kao i djeca roditelja koji pripadaju srednjim i višim slojevima društva. Obrazovni uspjeh ili neuspjeh je rezultat širokog spleta interakcija" (Tillman, 1994:7-11).

ključna je uloga obrazovnog sistema koji kontroliše raspodelu statusa i privilegija, i tako prenosi društvene nejednakosti na nove generacije.



Shema 5: Teorija socijalne stratifikacije klasa i obrazovanja, Izvor: Raffo, Dyson et al, 1997:10

Shema 5 ilustruje vezu između obrazovnih ishoda i životnih šansi sa jedne strane, i socio-ekonomske ne-ravnopravnosti pojedinca sa druge strane. Kulturni kapital, prema ovoj šemi, se reprodukuje kroz porodicu i sistem obrazovanja. Obrasci ponašanja koji se formiraju u okviru porodice, a podržavaju u obrazovnom sistemu, mogu stvoriti uslove za nastanak različitih habitusa u zavisnosti od porodičnih statusa.

Socio-ekonomski neravnopravnije porodice neće bez adekvatne podrške kreatora javnih politika imati jednake mogućnosti da svojoj djeci približe svijet kulture, nauke, umjetnosti. Umjesto toga, njihovo napredovanje u procesu obrazovanja biće limitirano, sa tendencijom prenošenja sličnog obrasca na narednu generaciju, a sa pogodnom atmosferom za nastanak siromaštva.

Kreatori javnih politika u Crnoj Gori bi trebalo da imaju na umu još jedan važan nalaz koji je identifikovao gore pomenuti izvještaj Svjetske banke – tzv. *efekat zadržske*. Naime, istraživanja su pokazala da se efekat od povećanog/smanjenog upisa u osnovne škole osjeća nakon 10 do 15 godina. Dok, od intenziteta upisa na sekundarni nivo obrazovanja efekti postaju vidni nakon 5 do 10 godina. Ovaj efekat zadržske ukazuje na neophodnost dugoročnog planiranja u sferi obrazovnih politika. Iz navedenog uočavamo da postoji dovoljan broj dokaza koji nam omogućavaju da tvrdimo da postoji negativna korelacija između nivoa obrazovanja i siromaštva populacije.

Druga pretpostavku koju treba da dokažemo jeste da reforma i politike obrazovanja u Crnoj Gori vode redukciji broja obrazovanih. Termin redukcija definišemo u odnosu na postojeći potencijal. U Crnoj Gori je u toku sveobuhvatna reforma obrazovnog sistema. Otpočela je sa reformom osnovnog, a nastavila se reformama srednjeg i visokog obrazovanja. Iako su ozbiljna istraživanja koja bi bila usmjerena na mjerenje efekata reformi obrazovanja nažalost rijetka<sup>88</sup>, evidentno je da proces transformacije nailazi na brojne probleme. Ključni dokumenti kojima je definisan razvoj i transformacija sistema obrazovanja u Crnoj Gori su *Strateški plan reforme obrazovanja 2005-2009. godine*, kada je u pitanju obrazovanje do visokog nivoa i *Strategija razvoja i finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori*, kada je u pitanju visoko obrazovanje. Nizom odluka i preporuka Ministarstvo prosvjete kontinuirano nastoji ograničiti broj upisanih na visokoobrazovne institucije u javnom vlasništvu u Crnoj

---

<sup>88</sup> Izuzetak je na primjer „Analiza reforme srednje-školskog obrazovanja“ koju je finansirao „Fond za otvoreno društvo - Crna Gora“ ili studija Bešić, M. 2012: *Evaluacija reforme obrazovanja u Crnoj Gori 2010-2012*, Pedagoški centar Crne Gore, Podgorica.

Gori. Kao razlozi se navode hiperprodukcija visokoobrazovanog kadra i neusklađenost sa tržištem rada. Oba razloga imaju određenu vrijednost, ali i značajne nedostatke.

Prije svega, kao što će se vidjeti u trećem dijelu ovog poglavlja gdje se upoređuje procenat visokoobrazovanih u Crnoj Gori sa procentima na nivou reperne tačke – Evropske unije, Crna Gora je i dalje značajno ispod prosjeka i još značajnije ispod strateškog cilja koji je zacrtan od strane zajednice u koju se nastoji integrisati. Sa druge strane, podaci će takođe pokazati da iako na teritoriji Evrope sve više ljudi radi na mjestima za koja su prekvalifikovani (što bi bilo u skladu sa argumentom resornog ministarstva), oni koji posjeduju viši nivo obrazovanja lakše i brže dolaze do posla. Visoko obrazovanje je samo jedan od segmenata obrazovnog sistema jedne države. Iako ono nije dovoljno za redukciju siromaštva (naime, pokazalo se takođe da je mnogo važnije obrazovanje na primarnom ili sekundarnom nivou) možemo ga smatrati indikatorom neadekvatno koncipiranih javnih politika bar u pogledu redukcije siromaštva. Ograničavajući pristup besplatnom ili finansijski dostupnom visokom obrazovanju široj populaciji građana, nadležno ministarstvo ne može postići zacrtani cilj – poboljšanje kvaliteta visokog obrazovanja, ali zato može postići niz neželjenih efekata. Kvalitet obrazovanja, koji jeste značajan problem u crnogorskom kontekstu, treba podizati koristeći niz drugih instrumenata, od kojih je ključni povećanje ulaganja. Naprotiv, važeće strategije, ali i praksa (dovoljno je pogledati trend smanjivanja izdvajanja za obrazovanje iz budžeta) ukazuju na suprotan trend. Na primjer, tokom poslednjih godina permanentno je prisutno smanjenje izdvajanja iz budžeta za Univerzitet Crne Gore. Riječ je o državnom Univerzitetu, sa ubjedljivo najviše univerzitetskih jedinica i studijskih programa koji dominantno pohađa studentska populacija u Crnoj Gori. U tabeli 34 prikazujemo izdvajanja javnih sredstava za visoko obrazovanje, jer smo u prilikom mjerenja siromaštva u Crnoj Gori između ostalih došli do zaključka da prisustvo visokog obrazovanja kod članova porodice umanjuje rizik siromaštva.

**Tabela 39:** Kretanje javnih sredstava izdvojenih za visoko obrazovanje od 2007. do 2013. godine (iznosi prikazani u €)

Godina	Prenos budžetskih sredstava za Univerzitet Crne Gore	Stipendije i studentski krediti	Istraživački grantovi i stipendije za studije u inostranstvu	Sredstva za istraživanje za Univerzitet Crne Gore	Ukupno
2007.	13,040,000	1,652,400	150,000	156,010	14,998,410
2008.	16,300,000	2,032,800	200,000	1,103,430	19,636,230
2009.	17,423,000	2,144,400	250,000	1,024,373	20,841,773
2010.	14,781,000	1,999,400	200,000	1,498,294	18,478,694
2011.	13,502,000	1,467,460	180,000	895,121	16,044,581
2012.	13,190,000	1,471,760	180,000	1,253,474	16,095,234

Izvor: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Ministarstvo finansija, (2007-2013)

Prezentovani podaci u tabeli 34 ukazuju da od 2010. godine kreće primjetni trend smanjenje izdvajanja za visoko obrazovanje (Univerzitet Crne Gore). Velika opasnost je da će ovakvim obrazovnim politikama biti osnažen proces ometanja međugeneracijske mobilnosti, da će dovesti do petrifikacije socijetalne reprodukcije tj. do toga da siromašni ostaju siromašni. Istraživanja pokazuju da postoji korelacija između određenih *ugroženih* kategorija stanovništva, siromaštva i nedostatka obrazovanja. "Klasa, rasa, pol i starost kao dimenzije siromaštva ukazuju na to da mladi, pripadnici radničke klase, etničkih manjina, te žene, kao i grupe kod kojih se više od ovih svojstava stiče, imaju najveću vjerovatnoću da budu pogođeni siromaštvom, kao i da imaju manju vjerovatnoću da postignu odgovarajuće obrazovne ishode" (Raffo, Dyson et al, 1997:12).

Tvrđnje o reprodukciji siromaštva, usljed restriktivnih mjera u obrazovnim politikama, su se pokazale opravdanim i u slučaju mjerenja strukture siromašnih realizovane u ovom radu. Smanjenje budžeta za visoko obrazovanje veoma lako može negativno uticati i na dostupnost visokog obrazovanja različitim kategorijama stanovništva. Manji budžet Univerziteta dovodi u pitanje egzistenciju pojedinih studijskih programa, a samim tim i smanjene mogućnosti izbora prilikom upisa

državnih univerzitetskih jedinica. Na kraju restriktivnog procesa, ograničeni pristup obrazovanju lišava ljude šansi da učestvuju u društvenom, ekonomskom, političkom i kulturnom životu zajednice.

Sada ćemo pogledati podatke kada je u pitanju procenat obrazovanih u Crnoj Gori. Podatke o procentu visokoobrazovanih možemo posmatrati i u uporednoj perspektivi. Podaci sa dva realizovana popisa ukazuju na to da se procenat obrazovanih u Crnoj Gori povećava, pri čemu je on i dalje ispod prosjeka 27 država Evropske unije. Prema Popisu iz 2003. bez školske spreme je bilo 4.3% populacije u Crnoj Gori, osnovnu školu i nepotpunu osnovnu školu imalo je 32.5%, srednju školu 48.4%, visoku i višu školu 12.5%, a odgovor nije dalo 2.1% stanovnika Crne Gore (MONSTAT, 2005)<sup>89</sup>. Prema rezultatima Popisa iz 2011. godine, bez škole je 2%, osnovnu i nepotpunu osnovnu školu ima 28%, srednju školu 52%, više i visoke škole 17% (1% nije dalo odgovor) (MONSTAT, 2011).<sup>90</sup>

**Tabela 40:** Školska sprema i obrazovanost stanovništva u Crnoj Gori

	Popis 2003. %	Popis 2011. %
Bez škole	4.3	2.0
Osnovna i nepotpuna osnovna škola	32.5	28.0
Srednja škola	48.4	52.0
Visoka i viša škola	12.5	17.0
Bez odgovora	2.1	1.0

(MONSTAT, 2003 i 2011. godine)

U Crnoj Gori je trenutno 1.5% nepismenih ili 8149 lica. Prosječna starost nepismenih je 62 godine, više je nepismenih među ženama, nego među muškarcima, međutim prosječna žena koja je nepismena stara je 66 godina, dok je prosječan nepismen muškarac star 44 godine. Zavod za statistiku je objavio objedinjene podatke za one koji imaju visoku i višu školu (17%) iz kojih se ne može vidjeti koliko je tačno onih sa završenim fakultetom. Ipak, statističari procjenjuju da je ovaj procenat trenutno

<sup>89</sup> Školska sprema i obrazovanost, Zavod za statistiku Crne Gore, Podgorica, 2005. godine.

<sup>90</sup> Obrazovna struktura stanovništva, Zavod za statistiku Crne Gore, Podgorica, 2011. godine.

oko 9%. Prosjek za 27 zemalja Evropske unije u 2010. godini prema Eurostatu je 22.8% (primjeri nekih zemalja Belgija – 30%, Njemačka – 22.6%, Velika Britanija 31.5%, od zemalja regiona, Slovenija 20.2% ili Hrvatska 15.5%). Interesantan je i podatak, prema izvještaju EUROSTAT-a (*Key Data on Education in Europe, 2012.*) da se visokoobrazovani ljudi u prosjeku dva puta brže ukjučuju na tržištu rada od onih sa nižim nivoom obrazovanja<sup>91</sup>. Tako za Evropsku uniju postoje podaci koji kažu da je tipičan period čekanja prvog pravog posla za visokoobrazovane 5 mjeseci, za one sa srednjom školom 7.5, a one koji imaju obrazovanje niže od toga 9.8 mjeseci.

Pored toga, istraživanja pokazuju direktnu linearnu povezanost između obrazovanja i prosječnih primanja. Tako je, npr. grupa autora (Awan, Malik, Sarwar, Waqas, 2011.) ustanovila da pojedinačna primanja radnika rastu za 7.3% svakom narednom godinom obrazovanja koju radnik ima. U ukupnom procentu, desetogodišnje obrazovanje povećava za 37% prihode radnika (Awan, Malik, Sarwar, Waqas, 2011:2).

Iz gore navedenog možemo smatrati da obrazovna politika, koja je po svojoj prirodi restriktivna kada je u pitanju bilo koji nivo obrazovanja u Crnoj Gori, kao svoj konačni efekat ima negativan uticaj na redukciju siromaštva. Stoga, aktuelna situacija na području obrazovanja nije na nivou neophodnom za realizaciju proaktivne države politike u procesu redukcije siromaštva. Štaviše, postojeći ambijent na području obrazovanja posjeduje attribute koji podstiču kulturnu reprodukciju siromaštva. Kroz sprovedeni istraživački proces o strukturi siromašnih, kvalitetu usluga u sistemu socijalne zaštite i obrazovnih politika, identifikovani su problemi u realizaciji programa podrške siromašnim licima. Definisanjem službene linije siromaštva, uvođenjem minimalnog dohotka, kreiranjem socijalnog kartona, stvorile bi se izvjesne pretpostavke za kvalitetniju podršku siromašnim licima. U tom dijelu, uloga područja obrazovanja je od presudne važnosti. Uključivanjem siromašnih kategorija u obrazovni proces, i podsticanjem njihovog napredovanja prema višim obrazovnim nivoima uvećale bi se

<sup>91</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key\\_data\\_series/134en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134en.pdf)



njihove životne šanse. Takav kontinuiran proces neminovno počinje od bazičnih nivoa obrazovnog sistema. Kroz jačanje procesa uključivanja u osnovno i srednje obrazovanje, stvaraju se pretpostavke za daljom edukacijom prema višim nivoima obrazovnog sistema. U cilju podsticanja socijalne inkluzije siromašnih u obrazovni sistem, neophodno je kreiranje sljedećih djelotvorne mjera:

a) *mjere unaprijeđenja obrazovne podrške djeci siromašnih lica u osnovnom i srednjem obrazovanju*, kroz:

- 1) rano uključivanje siromašne djece iz identifikovanih siromašnih porodica u pred-školsko i osnovno-školsko obrazovanje;
- 2) unapređenje i modernizacija u organizaciji van-nastavnih aktivnosti u školama razvojem sadržaja koji će obogaćivati društveni život i socijalne kontakte djece (npr. poboljšanje u radu sportskih, dramskih, literalnih sekcija);
- 3) obogaćivanje sadržaja i adaptacija školskih biblioteka u cilju njihove dostupnosti u pogledu sadržaja i mogućnosti elektronskih pristupa;
- 4) preventivno djelovati na mogućnosti preranog napuštanja škole (mentorstvo, vršnjačko učenje, uključivanje roditelja);
- 5) otvorenost škole za kontakte i posjete spolja (npr. gostovanje svršenih učenika škole koji su porijeklom iz marginalizovanih porodica, a postigli su kasnije zapažene uspjehe u obrazovanju);
- 6) razvoj socijalnog i pedagoškog rada u osnovnim i srednjim škola i saradnja sa lokalnim centrima za socijalni rad (praćenja školskog uspjeha djece koja su korisnici dječijeg dodatka i čije porodice koriste pravo na materijalno obezbjeđenje, nagrađivanje uspješnih i posvećenih đaka, kod manje uspješnih insistirati na prevenciji neuspjeha, a ne na nadoknadi nakon loše ocjene);
- 7) pri osnovnim i srednjim školama otvoriti savjetovališta čiji bi osnovni zadatak bio sadržan u tzv. "mentorstvu za učenjem". Mentori za učenje bi naveću pažnju poklanjali socijalno isključenoj djeci, pomažući im da se izbore sa porodičnim i ličnim problemima;
- 8) obezbjeđivanje učešća i obuke roditelja koji se nalaze na evidenciji korisnika materijalnog obezbjeđenja, i primjena zakonski propisanih sankcija ukoliko destimulišu odlazak djeteta u školu. Ukoliko je riječ o roditeljima sa nižim nivoom obrazovanje neophodno je realizovati njihovo uključivanje u programe dokvalifikacije i obuka za odrasle izvan formalnog sistema obrazovanja. (UNICEF, 2013)

b) *mjere unapređenja obrazovanja odraslih siromašnih lica*, kroz unapređenje njihovih socio-građanskih kompetencija i radnih sposobnosti. Ove mjere imaju za cilj da odraslim siromašnim licima, identifikovana službenom linijom siromaštva, poboljšaju šanse za njihovom socijalnom integracijom. Pod razvojem socio-građanskih kompetencija podrazumijevamo razvoj: komunikacijskih vještina, razvoj sposobnosti rješavanja problema i razvoj sposobnosti samostalnog rada. Radne sposobnosti siromašnih lica u Crnoj Gori mogu biti unaprijeđeni kroz: programe obuka odraslih (edukativni kursevi o manuelnim zanimanjima za kojima na tržištu rada postoji potreba), programi javnih radova, usmjeravanjem siromašnih prema poljoprivrednim aktivnostima. Istovremeno, mehanizam sankcije u slučaju odbijanja participacije na javnim radovima ili poljoprivrednim aktivnostima ogledao bi se u ukidanju prava na minimalni dohodak.

Aktivnosti na području obrazovanja zahtijevaju dodatna finansijska opterećenja po državni budžet. Ipak, ulaganja u obrazovne politike dugoročno bivaju itekako isplativa sa aspekta socio-demografskog razvoja populacije, jer se uvećavaju potencijali *ekonomije znanja* i sprečava kulturna reprodukcija siromaštva. Takvo investiranje u resurse naminjenje obrazovanju, prevashodno djece, znače izdašnije ishodi kasnije u vidu njihove povećane sposobnosti adaptacije tokom cijelog života (Esping-Andersen, 2006:56). Insistiranje na apsolutnoj participaciji u formalnom obrazovanju, kroz unapređenje sadržaja obrazovnog sistema, je samo jedan dio opšteg procesa redukcije siromaštva. Reforme na području obrazovanja neminovno moraju pratiti dešavanja u sferama socijalne zaštite i politike zapošljavanja. Ipak, zvanične javne politike u oblasti obrazovanja bi trebalo kreirati vodeći računa i o važnoj društvenoj funkciji koje ono vrši u pogledu socio-ekonomskog razvoja društva i interesa građana kao nosilaca ličnih prava.

## SEDMI DIO: Monitoring i evaluacija

U literaturi o evaluaciji dominiraju dva osnovna pristupa. Jedan pristup je metodološki; on se bavi kvantitativnim, naučnim, ne-normativnim analizama (Spicker, 2013:383). Drugi pristup je kvalitativni, naturalistički, opisni pristup (Patton, 1997:290-299). Prednosti kvantitativnih metoda se ogledaju u mogućnostima predviđanja (koji faktori povećavaju ili smanjuju vjerovatnoću da će se neka pojava desiti, npr. da li pol ili pripadnost određenoj etničkoj grupi povećava vjerovatnoću materijalne ugroženosti crnogorskih građana i sl.), mogućnostima procjena opsega neke pojave (npr. u kojoj mjeri je siromaštvo prisutno u određenoj lokalnoj zajednici u Crnoj Gori), mogućnostima praćenja trendova i tzv. vremenskih serija (da li je specifična obrazovna politika dovela do povećanja broja obrazovanih u populaciji Crne Gore ili nije). Takođe, kvantitativne metode su pogodnije za uporednu analizu (procenat siromašnih u raznim fazama razvoja države i slično). Sa druge strane, i kvalitativne metode imaju određenih prednosti. One omogućavaju bolje razumijevanje određenih procesa, dozvoljavaju kontekstualizaciju određenih dešavanja, daju mogućnost novih ideja koje dolaze od strane samih korisnika programa. Uzimajući u obzir navedene prednosti i nedostatke, preporučuje se kombinacija kvalitativnih i kvantitativnih metoda. Na taj način se mogu objediniti prednosti i kvalitete oba pristupa u evaluaciji, a primjena selektivnih metoda prilagoditi cilju.

Koncipiranje javnih politika, odabir ciljeva koji se njima žele ostvariti, odabir načina na koji će se ti ciljevi postići, zahtijevaju temeljno promišljanje, analizu i procjenu. Taj niz aktivnosti koji bi trebalo da prati svaki proces kreiranja javnih politika nazivamo evaluacijom. Da bi ostvarila cilj, evaluacija mora: 1) prije svega biti integrisana u sam proces donošenja politika i 2) dobro koncipirana u smislu odabira najefikasnijih dostupnih metoda i resursa (EVALSED: *The resource for the evaluation of*

*Socio-Economic Development*, str. 7). Evaluacija kreiranja javnih politika u Crnoj Gori, čiji zadatak je redukcija sadašnjeg nivoa siromaštva i smanjenje broja siromašnih lica, mora pružiti odgovore na sljedeća tri pitanja. To su:

- a) Kakav je bio uticaj primijene politike redukcije siromaštva u Crnoj Gori?
- b) Šta o tome misle oni na koje mjere politike redukcije siromaštva utiču/ treba da utiču (tj. siromašni građani u Crnoj Gori)?
- c) Da li politika redukcije siromaštva u Crnoj Gori ispunjava ustanovljene kriterijume na osnovu kojih se očekuje postizanje definisanih ciljeva?

Preciznost odgovora na ovako postavljena pitanja zavisi od principa na kojima je postavljen evaluacioni proces. Praksa evaluacije programa promovisana u državama istočne i jugoistočne Evrope, tj. bivšeg komunističkog bloka, razvila se pod uticajem Evropskih strukturnih fondova<sup>92</sup>. Evaluacioni principi koje su promovisali ovi fondovi su sljedeći:

- Treba da postoji pravna obaveza za programske koordinate i menadžere da obave evaluaciju;
- Treba da postoji zajednička i podijeljena odgovornost različitih segmenata vlasti za evaluaciju,
- Evaluacioni proces treba da obuhvati bar tri faze (*ex ante*, *on-going*, *ex post*);
- U programe i njihovu evaluaciju treba uključiti najširi krug partnera, i
- Treba napraviti jasnu razliku između evaluacije i drugih segmenata programa koji podrazumijevaju neku vrstu donošenja odluka (*EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, str. 14).

Mjere predložene u ovom radu zahtijevaju detaljan monitoring u procesu sprovođenja. Efikasnost političko - pravne linije siromaštva, minimalnog (temeljnog) dohotka, socijalnog kartona, kao opštih mjera za procjenu broja siromašnih, treba preispitivati na dva načina. Prvi, jednostavno pitati građane, tj. korisnike usluga, da li su primjenom ovih mjera proizvedeni određeni pomaci u rješavanju njihovih životnih

---

<sup>92</sup> Evropski strukturni fondovi su specifični programi podrške regionalnih politika na nivou Evropske unije. Njihov osnovni cilj je podsticanje ravnomjernog regionalnog razvoja, posebno u domenu prihoda i bogatstva. Aktuelni program koji traje od 2007. do 2013. godine ima dva osnovna segmenta: *Evropski regionalni razvojni fond* (*European Regional Development Fund - ERDF*) i *Evropski socijalni fond* (*European Social Fund - ESF*).

situacija. Obično korisnici imaju akutni osjećaj u vezi sa implementacijom mjera usmjerenih na njihove egzistencije. Osim toga, korisnici usluga su ključne zainteresovane strane, sa svojim percepcijama o imlementaciji programa redukcije siromaštva. Pošto je riječ o javnim mjerama, kritike i upozoravanja na primijećene nedostatke imaju za motiv da se proizvede povećanje resursa. Stoga, pitanja koja bi se postavljala korisnicima treba pravilno koncipirati kako bi se izbjegle manifestacije ličnih aspiracija za većim socijalnim intervencionizmom. Drugi način evaluacije je analiza pritužbi pristiglih u periodu implementacije mjera na godišnjem nivou. Primjena ovih opštih mjera neminovno će jedan dio stanovništva staviti pod jači nadzor praćenja njihovih životnih situacija, nego što je to slučaj sa većinskim stanovništvom. Ukoliko obuhvat ne bude adekvatan, tj. neki ostanu van granica socijalnog protekcionizma, zaočekivati je pritužbe na način na koji su sprovedene mjere. Takođe, pritužbe mogu plasirati i građani koji su obuhvaćeni pomenutim mjerama, iz razloga što su nezadovoljni postignutim efektima. Česte su žalbe ljudi na mjere javnih politika, ali većina nezadovoljnih ne ulaže dodatne napore plasiranja žalbi u formalnom obliku. Obično se prvo pojavi "neformalna" pritužba, a da bi se to desilo mora postojati neka uznemirenost ili ozbiljna neprijatnost. Ukoliko se "spor" ne riješi na licu mjesta, onda pritužba dobija formalni oblik (Gulland, 2011). Upravo taj vid artikulacije interesa siromašnih građana treba podspješivati i razvijati kao otvorenu mogućnost kako bi se pozitivnom kritikom pomoglo u rješavanju postojećih problema. Na osnovu analize pristiglih pritužbi, moguće je pokrenuti inspekcije, revizije, i različite vidove preispitivanja efikasnosti mjera. Osim evaluacije opštih mjera redukcije siromaštva, neophodno je standardizovati indikatore praćenja (monitoringa) njihove efikasnosti. Smatramo da je za testiranje opštih mjera najpogodnija primjena *indikatora efektivnosti*. U slučaju Crne Gore, najpogodnija je primjena sljedećih indikatora u praćenju uspješnosti primijenih mjera:

- a) distribucija minimalnog dohotka prema siromašnima;
- b) stopa rizika od siromaštva prije i nakon realizovanih socijalnih transfera;
- c) dugotrajnost siromaštva pojedinaca i domaćinstva;

- d) broj osoba koje rano napuštaju obrazovanje i nisu više uključene u obrazovanje ili stručno osposobljavanje;
- e) stopa dugotrajne nezaposlenosti (akcentat na mlađu populaciju);
- f) stanovništvo u domaćinstvima bez zaposlenih. (Ferrera i saradnici, 2006:171)

Na područjima javnih politika kojima smo se bavili u ovom radu, neophodno je izvođene opsežnih evalucija. Naime, područja obrazovanja, socijalne zaštite i sa njima povezano tržište rada zbog svoje osobene važnosti za siromašne, zahtijevaju sprovođenje tri tipa evaluacionih procesa. To su: *ex ante*, *mid term/on going*, *ex post* evaluacije<sup>93</sup>. Evaluacija pomenutih područja treba da ostvari sljedeće ciljeve: podspješivanje kvaliteta programa ili politike u njenoj inicijalnoj fazi, jačanje odgovornosti nadležnih organa, izgradnja adekvatnih institucionalnih kapaciteta za borbu protiv siromaštva, podspješivanje samog procesa implementacije.

U području socijalne zaštite Crne Gore kroz *ex ante* analizu treba napraviti procjenu rizika procesa decentralizacije, o kojem je bilo riječi u ovom radu. Relevantnost programa decentralizacije ogleda se u kapacitetima lokalnih zajednica da preuzmu teret odgovornosti pružanja socijalnih usluga svom stanovništvu. Ukoliko *ex ante* evaluacija pruži potvrđan odgovor onda postoje uslovi da se pristupi sprovođenju procesa decentralizacije. Slično je i u slučaju obrazovnog sistema Crne Gore. *Ex ante* evaluacijom provjeriti kapacitete obrazovnog sistema i procijeniti: aktuelni stepen uključenosti siromašnih, sadašnje periode boravka siromašnih na različitim nivoima obrazovanja, broj slučajeva napuštanja obrazovnog procesa prije vremena. Takođe, u odnosu na zvanične statistike o broju visoko obrazovanih, napraviti procjene daljeg razvoja sistema visokog obrazovanja kao sektora od javnog značaja dostupnog svim građanima.

---

<sup>93</sup> *Ex ante* evaluacija se sprovodi na početku samog programa, u onoj fazi kada se još donosi odluka o tome da li će se neki program započeti ili ne. Njen osnovni cilj je da provjeri relevantnost programa kada je u pitanju problem koji se želi riješiti. *Mid term/on going* evaluacija se sprovodi u kasnijoj fazi, kada je program već pokrenut. Njen osnovni cilj je da prati realizaciju programa i identifikuje potrebu za prilagođavanjima i korekcijama. Ovaj tip evaluacije se smatra najfleksibilnijim i u velikom broju slučajeva se ostavlja programskim menadžerima da odluče kada će je i na koji način sprovesti. *Ex post* evaluacija služi tome da se izvrši svojevrsna rekapitulacija programa i procjena efekata koji je program proizveo. Posebno pitanje na koje *ex post* evaluacija treba da odgovori jeste: "da li postoji neka vrsta generalnih zaključaka koja bi se mogla izvući kako bi u budućnosti koristila sličnim programima".

Ovom evaluacijom dobićemo odgovor na pitanje da li je problem na području socijalne zaštite i obrazovanja dobro identifikovan, i ako jeste, da li su ciljevi intervencije dosljedno i realno postavljeni. Takođe, omogućiće se prostor za postavljanje kvantitativnih indikatora kojima će se kasnije mjeriti uspješnost intervencije.

U toku realizacije programa na pomenutim područjima predlažemo primjenu *mid term/on going* evaluacija. Efikasnost pružanja usluga socijalne zaštite, kao što smo ranije naveli, može se pratiti analizom broja siromašnih prije i nakon socijalnih transfera (pasivnih i aktivnih). S obzirom da siromaštvo iskazuje osobinu trajnosti, najpreporučljivije je da se efektivnost mjeri na godišnjem nivou (kalendarska godina). Osim toga, nakon procjene efektivnosti, napraviti komparativnu analizu u odnosu na prethodne godine. U slučaju da nakon godinu dana nije došlo do smanjenja broja korisnika usluga, to znači da neke od aktivnih mjera ne daju očekivane rezultate, jer ne dolazi do zapošljavanja siromašnih lica koja su radno sposobna. U periodu praćenja, u posebnom fokusu trebaju biti porodice koje su duži vremenski period korisnici usluga socijalne zaštite. Ukoliko je riječ o jednoroditeljskim porodicama ili porodicama u kojima su hranitelji bez radnog odnosa, procjene mogućeg izlaska iz siromaštva treba praviti prema vremenu neophodnom za dokvalifikaciju, i nakon toga zapošljavanje roditelja (hranitelja). Značajnu pomoć u praćenju ovakvih porodica mogu pružiti profesionalci (npr. socijalni radnici) kroz primjenu tzv. "mrežnog socijalnog rada". Riječ je o metodi praćenja koja se često koristi u tretmanu vanbračnih majki, a bazira se na grupnom rada savjetodavnog karakteta. Osim profesionalaca iz socijalnih službi, takvim sastancima obično prisustvuje neko iz Zavoda za zapošljavanje kao posrednik, eventualno, predstavnik programa obrazovanja koji majka pohađa, kao i potencijalni poslodavac.

Na području obrazovanja nakon provjere sadašnje situacije socijalne uključenosti siromašnih, *mid term/on going* evaluacijom se prati njihova participacija u obrazovnom sistemu. Ukoliko je riječ o djeci, pod prismotrom je cjelokupan obrazovni period na svim nivoima obrazovanja, od momenta kada se uključe u programe redukcije

siromaštva. Pažnju je nužno posvetiti i stručnom savjetovanju u tzv. "kritičnim tačkama" obrazovnog procesa, a to su izbor srednje škole (obavezno) i kasnije studijskog programa na višem nivou obrazovanja (ukoliko postoji raspoloženje). Osim djece, neophodan je i rad sa roditeljima uz pomoć socijalnih službi kroz pomenute socijalne usluge. Tu je važna i procjene prolaznosti programa doškoloavanja i obuke na godišnjem nivou i njihove praktične primjenjivosti kasnije na tržištu rada. U zavisnosti od uspjeha u zapošljavanju nakon programa obuke, na godišnjem nivou, praviće se procjene o neophodnim profilima obuka za naredne kalendarske godine.

*Ex post* evaluacija treba da procijeni da li su uloženi resursi u programima redukcije siromaštva najefektnije korišćeni. tj. odgovori na pitanje da li postoji opravdanje za konkretne aktivnosti i upotrebu javnih fondova u njihovu svrhu? Naime, kada su u pitanju javne politike, onda govorimo o novcu poreskih obveznika i o njegovoj upotrebi. Iako je takav način razmišljanja relativno nov na ovim prostorima, pitanje najefikasnije upotrebe zajedničkog novca postaje sve važnije i aktuelnije. Takođe, nameće se pitanje da li je novac mogao biti potrošen na bolji način koji bi proizveo veće benefite za zajednicu. Novac plasiran u sferu socijalne zaštite i na unapređenje kvaliteta obrazovanja siromašnih, neće se vratiti u vidu konkretnog materijalnog profita kreatorima politika. Međutim, vrijednost plasiranih sredstava, ukoliko se ona pravilno usmjeravaju, višestruko će se vratiti u vidu stvaranja osnova za izgradnju stabilnog društva sa zavidnim nivoom socijalne kohezije.

Na kraju, u sferama socijalne zaštite i obrazovanja poželjna je evaluacija samih korisnika, tj. siromašnih koji su obuhvaćeni programima u ovim područjima javnih politika. S. Balloch (2005.) sa saradnicama sugeriše da je: "teško natjerati korisnika da učestvuje u evaluaciji programa, ako evaluirana politika nije obuhvatila korisnike prije implementacije programa" (Balloch, 2005:170). Ovakav stav može biti tačan, ali uvijek postoji mogućnost da korisnici vide kao dragocjenu priliku da iznesu svoje komentare. Generalno, nijedna evaluacije ne smije zanemariti stavove korisnika, jer se kroz njih mogu ostvariti posebni uvidi u načine funkcionisanja socijalnih i obrazovnih usluga.



Društvena situacija siromašnih u Crnoj Gori je takva, da sprovođenje evaluacije zahtijeva razgovor, posredovanje i reagovanje na okolnosti u kojima se ljudi nalaze. Usljed čega je feed-back korisnika značajna stavka u ocjeni uspješnosti sprovedenog programa. Stoga, Taylor i Baloch tvrde da evaluacija: "zahtijeva od evaluatora da vlada ne samo kvalitativnim i kvantitativnim metodama istraživanja, nego i da razvije političke osobine vještog pregovarača i savjetodavca" (Taylor i Baloch, 2005:251).

Nekada su prakse evaluiranja programa podrazumijevale su tzv. eksternu evaluaciju. Naime, pojavljivalo bi se neko strano tijelo koje bi ocijenilo efikasnost i kvalitet programa. To strano tijelo bile su strane međunarodne ili regionalne organizacije, donatorske organizacije i slično. Trendovi se mijenjaju u smislu da se evaluacija doživljava kao integralni dio programa za koji je takođe nadležan onaj ko program implementira. Zbog toga je izgradnja kapaciteta državnih organa koji koncipiraju i sprovode javne politike u smislu njihovih potencijala da samostalno sprovode evaluacije veoma važna.

## ZAKLJUČAK

Naučnu deskripciju fenomena siromaštva u Crnoj Gori izvršili smo kroz prikaz trendova kretanja tog socijalnog problema, uzroka njegovog javljanja, primijenjenih strategijskih pristupa redukcije siromaštva, aktivnosti socijalne zaštite, i stanja u obrazovnim politikama. Takođe, pružen je doprinos u procjeni uticaja socio-demografskih varijabli i mjerenju socijalnog profila siromašnih u Crnoj Gori. Priroda kreiranja javnih politika nas upućuje na definisanje određenih koraka u formulisanju politike podrške siromašnim licima. Najprostiji opis intervalnih aktivnosti u različitim etapama primjene politika teče u sljedećim fazama: odlučivanje o kreiranju modela politike redukcije siromaštva u Crnoj Gori, odlučivanje o načinu upravljanja cijelim procesom, identifikovanje rasprostranjenosti problema, kreiranje i predviđanje neophodnih mjera u odnosu na postavljene ciljeve i prioritete, analiza potencijalnih opcija, implementacija kreiranih mjera, praćenje i nadzor politike podrške siromašnima, evalucija i ocjenjivanje.

Dosadašnje mjere redukcije siromaštva u Crnoj Gori nijesu proizvele pomake u smanjenju posledica siromaštva. Broj siromašnih lica nije se smanjio, a strategijski nalazi potvrđuju da je sve više onih građana koji ulaze u zonu ekonomske nesigurnosti (SSSS, 2007). Dinamičan trend pada društvenog standarda, povratno uzrokuje učestalost pluralističkih zahtjeva prema kreatorima politika, kao odgovornim subjektima za efekte sprovednih mjera i aktivnosti. Metoda analize vremenskih serija, primijenjena u istraživanju rezultata strategijskih pristupa, pokazala je da nema smanjenja siromaštva među građanima Crne Gore u skladu sa planiranim ciljevima. Suprotno našim nalazima, statistički pokazatelji Službenog zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT-a) bilježe od 2006. godine nižu stopu siromaštva, kao i manje opsege dubine i oštine siromaštva. Međutim, u sektoru (socijalna zaštita) čiji je osnovni zadatak briga o

siromašnim licama, rapidno se povećava broj korisnika aktivnih i pasivnih usluga. Pogotovo je trend rasta očigledan kod maloljetnih i punoljetnih korisnika materijalnog obezbjeđenja, prema zvaničnim podacima Ministarstva rada i socijalnog staranja, iz prethodnih godina. Pomenuta povećanja broja korisnika usluga dešavaju se u periodu reforme "Sistema socijalne i dječije zaštite Crne Gore". Takav trend nas upućuje na postojanje dugogodišnje zavisnosti od socijalnih usluga, u rezidualnoj socijalnoj zaštiti Crne Gore. Očigledna protivuriječnost u navedenim podacima, koji su prezentovani u ovom radu, navela nas na pretpostavku da postoje ograničenja u selekciji pristupa siromaštvu, reformskom kursu u sferi socijalne zaštite, kao i u metodama mjerenja siromaštva. Odabirom dva izvedena pristupa siromaštvu, s obzirom na odnos države, i s obzirom na aktivnosti javnih politika, pristupili smo formulisanju modela javnih politika u odnosu na rezultate do kojih smo došli u mjerenju socijalne strukture siromašnih.

Ključni nalaz našeg istraživanja ogleda se u saznanju da u Crnoj Gori postoje uslovi za kulturnu reprodukciju siromaštva. Postoje statistički značajni pokazatelji ovakve tendencije širenja siromaštva, jer naše istraživanje pokazuje da socijalni i obrazovni profil roditelja i njihove navike, opredjeljuje materijalni položaj njihove djece. Takođe, u posebnom riziku od siromaštva se nalaze jednoroditeljske porodice i porodice čiji hranitelji nisu u radnom odnosu.

Obrazovanje se pokazalo kao glavni prediktor siromaštva. jer lica sa nižim obrazovnim statusom imaju veće šanse za ulazak u zonu siromaštva. Sekundarno obrazovanje (srednja stručna sprema) nije dovoljan protektor stabilnosti materijalnog statusa pojedinca i domaćinstva, jer u našim nalazima značajan broj siromašnih dolazi iz ovakvog obrazovnog miljea. Stoga se i obrazovanje javlja kao faktor međugeneracijske prenosivosti siromaštva, pa se pravac u kreiranju politike redukcije siromaštva jasno usmjerio prema područjima socijalne zaštite i obrazovnih politika.

Dosadašnji odnos države Crne Gore prema problemu siromaštva mogao bi se podijeliti na četiri glavna polja:

- a) kreiranje strategija za smanjenje siromaštva;
- b) primjenjivanje mjera socijalne zaštite uz reformu tog sistema;
- c) pružanje podrške porodici i djeci, odnosno:
- d) uključivanje u obrazovni sistem pripadnika RAE populacije.

Ipak, proaktivni pristup države podrazumijeva: kontinuirano praćenje siromaštva, preciznu identifikaciju broja siromašnih lica, detaljnu analizu i praćenje korisnika u socijalnoj zaštiti, podsticanje obrazovanja stanovništva bez obzira na porijeklo i materijalni status, i kreiranje aktivnih mjera redukcije siromaštva na posebno osjetljivim područjima. Naši prijedlozi opštih mjera mogu pružiti doprinos u proaktivnom odnosu države prema siromaštvu. Političko pravna linija siromaštva, minimalni dohodak, socijalni karton olakšaće praćenje zastupljenosti siromaštva i pomoći u preciznom određanju broja siromašnih lica. Takvim pristupom lakše se dalje pravi strategija za primjenu mjera javnih politika čiji je konačni cilj suzbijanje kulturne reprodukcije siromaštva u Crnoj Gori.

Obaveza područja socijalne zaštite jeste da stvori uslove za obezbjeđivanje egzistencijalnog minimuma za sve građane, uz podsticanje njihovih potencijala za aktivnu društvenu participaciju. Politika podrške siromašnima licima neupitno kreće sa ovog područja, a kao primarni cilj nameće se postizanje prihvatljivog nivoa socijalne kohezije u društvenoj strukturi Crne Gore. Ovakav pristup, sadržan i u preporukama EU, predstavlja raskid sa nekadašnjim načinima kreiranja politike borbe protiv siromaštva, aktuelnih u pedesetim i šezdesetim godinama XX-tog vijeka. "Nova strategija pak nastoji da se bori protiv siromaštva na način što čini same siromašne odgovornim za poboljšavanje sopstvene situacije kroz efikasnije ponašanje na tržištima rada. Ova strategija nastoji da integriše one koji se nalaze u radno sposobnom periodu života u radnu snagu. Ovo se nastoji postići ne kroz kreiranje radnih mjesta već kroz činjenje siromašnih zapošljivijim. Ove aktivnosti uključuju ne samo trening programe

podrške već i promjenu kulture siromašnih, te rekonstrukcijom društvene discipline, porodice i zajednice“ (Eisenschitz, 2006:144). Prema tome, formiranje novog koncepta podrazumijeva isključivanje principa kao što su:

1. Nacionalna vlada bi trebalo da igra glavnu ulogu u borbi protiv siromaštva, uglavnom kroz nacionalne politike;
2. Monetarna i fiskalna politika treba da bude korištena u svrhu postizanja pune zaposlenosti;
3. Nacionalna politika treba da jača one privredne oblasti koje slabe, a privatne investicije treba usmjeravati ka slabijim regionima;
4. Zaštita i prava radnika treba da se povećaju;
5. Univerzalne usluge blagostanja treba da se proširuju i u kvalitativnom i u kvantitativnom smislu, i
6. Davanja od države treba da prate povećanja prosječnih zarada  
(Eisenschitz, 2006:144)

Ukoliko se nastavi trend povećanja iznosa za socijalne transfere od strane države, a istovremeno rast korisnika usluga sistema, planirana decentralizacija i deinstitucionalizacija neće dovesti do očekivanih rezultata. Planirana decentralizacija, kako se pokazalu u našoj analizi, mora u startu uvažiti specifičnosti lokalnih samouprava. Ekonomska ne-održivost opština u pogledu finansiranja socijalnih usluga ogleda se u oslanjanju na budžet države. Omogućavanje dodatnih poreza i takse na opštinskom nivou jedan je od načina da se poprave ekonomski kapaciteti opština ali nije jedini. Mjere prevazilaženja rizika decentralizacije navedene su u odjeljku petog dijela rada (decentralizacija i deinstitucionalizacija socijalne zaštite).

Bazu fleksibilnog sistema socijalne zaštite čine opštinski centri za socijalni rad. Njihova djelatnost se, prema grupi autora (Čekerevac, Milovanović, Krgović), ogleda u sljedećim funkcijama: praćenje i proučavanje socijalnih potreba i problema, planiranje i programiranje socijalne zaštite, preventivna djelatnost, koordiniranje aktivnosti na sprovođenju socijalne zaštite zajedno sa drugi društvenim subjektima (obrazovne institucije i nevladine organizacije), a mi se usuđujemo dodati i afirmaciju građanske participacije, komunikaciju sa drugim ustanovama socijalne zaštite, stvaranje mreže

centara za socijalni rad na nivou Crne Gore, i sprovođenje programa monitoringa i evaluacije. Socijalnu pomoć (materijalno obezbjeđenje) kao pasivno pravo treba dodjeljivati u vidu početne mjere sanacije posledica siromaštva. U procesu dodjele, neophodno je jasno procijeniti materijalno stanje korisnika i njegove radne motive. Praćenje dodjele socijalne pomoći i njene efektivnosti predstavljaju dodatne mehanizme za sprečavanje kulturne reprodukcije siromaštva. Iznos socijalne pomoći procjenjuje se na temelju minimalnog dohotka, a nosilac prava treba biti pojedinac kao osoba koja istovremeno preuzima odgovornost i obaveze. Takođe, važan preduslov jeste regulisanje stanja u bazama, gdje se evidentiraju korisnici usluga. Tek kada bude jasno ko, kako i na koje socijalne prestacije može računati i iz kojih zakonom propisanih razloga, biće moguće pristupiti rješavanju socijalnih problema lokalnih samouprava prema načelu supsidijarnosti. Smanjenje birokratskih postupaka u pružanju usluga je nužan korak, jer ne samo u Crnoj Gori, već i u većini država regiona, sporost u administrativnom odlučivanju predstavlja kamen spoticanja za korisnike usluga u pogledu ostvarivanja njihovih prava. U protivnom, svaki pokušaj biće osuđen na neuspjeh ili ostati obično slovo na papiru u nekoj od kreiranih strategija, jer ostaje nejasno definisana ciljna grupa na koje treba usmjeriti socijalne transfere. Izmjene dosadašnjeg "Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti" neće pokazati rezultate ukoliko se i u praksi ne isprati realno stanje u vezi sa materijalnim i drugim potrebama građana.

Participacija u obrazovnom sistemu i programima stručne obuke i osposobljavanja jeste put za izlazak iz siromaštva. Ponavljamo, naše statističke analize ukazuju da obrazovanje igra možda i presudnu ulogu u kreiranju politike redukcije siromaštva. Obezbjeđivanje prohodnosti prema višim nivoima obrazovanja za djecu siromašnih umanjice korelaciju između siromaštva i stepena obrazovanja. Važeće strategije limitiranja participacije u državnom visokom obrazovanju rizikuju da osnaže proces međugeneracijske mobilnosti. Ukoliko visoko obrazovanje ostane nedostupno ranjivim kategorijama stanovništva neminovno će doći do petrifikacije socijalne reprodukcije, tj. da siromašni ostanu siromašni. Poredeći procenete visoko-obrazovanih u

Crnoj Gori sa procentima na nivou repne tačke – Evropske unije, konstatovali smo da je Crna Gora i dalje značajno ispod prosjeka i još značajnije daleko ispod strateškog cilja koji je zacrtan od strane zajednice u koju se treba integrisati. Jedini način da se opisani proces ne desi jeste u omogućavanju besplatnog ili finansijski podnošljivog visokog obrazovanja, uz naravno stimulisanje edukativnih navika siromašnih kroz prethodne stadijume obrazovnog sistema. U protivnom, hipoteza postavljena i potvrđena u ovom radu predstavljaće kamen spoticanja u realizaciji potpune socijalne inkluzije sadašnjih siromašnih građana Crne Gore.

Stvaranje i uvođenje prezentovnih mjera direktno je zavisno od tri segmeta: zakonodavnog okvira, finansijskih kapaciteta i ljudskih resursa. Regulisanje ovih preduslova uslovljava ishode kreiranja javnih politika.

Prvi segment zavisi od sudbine primjene usvojenog novog "Zakona o socijalnoj zaštiti" i budućeg "Zakona o visokom obrazovanju". Politička volja da se izvrši detaljno preispitivanje postojećih evidencija o korisnicima usluga uticanje na sudbinu aktinosti u socijalnoj zaštiti. Takođe, u zavisnosti od pristupa koji kreatori politika zauzmu u pogledu odnosa prema državnom resursu visokog obrazovanja umanjice se ili uvećati mogućnosti prohodnosti siromašnih prema visokom obrazovanju. Prema britanskom autoru Hill-u (2010.), valjana struktura zakonodavstva odnosno zakonodavni okvir, mora obuhvatati nekoliko važnih elemenata, i to:

- a) osnovne zakone s klauzulama koje omogućuje kasnije izmjene i dopune;
- b) odredbe kojima se uređuju detaljnija pravila unutar glavnog zakonodavnog okvira;
- c) sistema prema kojima će resorna ministarstva davati detaljnije naloge i savjete organima na nižem nivou (uključujući i lokalnu samoupravu);
- d) detaljna specifikacija ugovara sa nevladinim organizacijama i privatnim agencijama od kojih se očekuje da obavljaju javne poslove (u ovom slučaju jedni od aktera u kreiranju politika borbe protiv siromaštva). (Hill, 2010:170)

Drugi segment, tj. kapaciteti finansiranja politike podrške siromašnim licima podrazumijeva izvjesnu selekciju prioriteta. Plansko finansiranje u našem slučaju

značilo bi dodatna izdvajanja za obrazovanje i socijalne programe aktivizacije siromašnih lica u cilju njihovog približavanja tržištu rada. Ovo pogotovo ako se ima u vidu da raspodjela beneficija ne smije ići samo prema najsiromašnijim. Prema riječima Korpi i Palme-a, takve beneficije često budu siromašne beneficije, jer "što je bolje targetiranje prema niskim prihodima, budžet je manji" (Korpi, Palme, 1998). Finansiranje javnih politika često podrazumijevaju alokaciju resursa. Preuzimaju se sredstava iz jednog javnog sektora, kako bi se plasirala u drugi. Ukoliko su prioritet socijalna zaštita i obrazovanje, onda je neophodna ušteda u drugim javnim sektorima, na određeni vremenski period. Osim toga, neizbježan pravac usmjeravanja sredstava kod ovakvih programa jeste u cilju podizanje kvaliteta tehničkih kapaciteta. U prvom redu mislimo na tehničke kapacitete koji zahtijevaju postojanje ranije pomenutih mehanizama za praćenje i detekciju siromaštva kroz kvalitetne programe statističke analize, unapređenje infrastrukturnih kapaciteta (socijalne službe, zavodi za statistiku, odgovarajuća institucionalna tijela, itd.).

Ljudski resursi su neizbježan segment kreiranja svake javne politike. Dosadašnja praksa pokazala je da postoji objektivna oskudnost u ljudskim resursima i njihovim profesionalnim kapacitetima da odgovore izazovima borbe protiv siromaštva. Limiti su u vezi sa načinom funkcionisanja birokratije u institucijama i ozbiljnim deficitima u sferi specijalizacije za ovu vrstu problematike. Birokratski aparat čine ljudi, državni činovnici koji po prirodi stvari moraju biti uključeni u procese kreiranja javnih politika. Scenario prema kom su državni službenici uključeni u kreiranja javnih politika za borbu protiv siromaštva, a pritom oni to čine u skladu sa vrijednostima i orjentirima postizanja kratkoročnih ciljeva političke prirode, neminovno vodi u neuspješno kreiranje bilo kog modela javne politike. Ukoliko smo saglasni da je uloga državnih činovnika važna u procesu stvaranja javnih politika, onda oni moraju nastojati da učestvuju u kontinuitetu stvaranja javnih politika bez obzira na političkog vođstvo ili ideološki profil. Page i Jenkins (2005) ovako vide ulogu državnih službenika i političara u procesu stvaranja javnih politika: "političari su očito u vrhu strukture izvršne vlasti. U poređenju sa



cijelim rasponom zadataka koje nadgledaju, ministri se u najboljem slučaju mogu zainteresovati samo za mali dio odluka koje se donose u njihovo ime. Oni uveliko zavise od službenika koji djeluju unutar birokratije zadužene za javne politike i koji marljivo nastoje oblikovati te politike onako kako misle da bi se njihovim ministrima to svidjelo". Subjektivne procjene, lično motivisana djelovanja, kao i politički obojena odlučivanja članova birokratskog aparata biće izražane u onoj mjeri u kojoj postoji veća ili manja izraženost političkih i ideoloških podjela u nekom konkretnom društvu. S obzirom da Crna Gora predstavlja društvo koje ne da nije imuno na pomenute podjele, već ima predispozicije ka reprodukciji istih, način ponašanja birokratskih službenika i činovnika i njihovo djelovanje može biti od suštinske važnosti za kreiranje javnih politika u bilo kojoj sferi. Tu ne mislimo samo na reprezentante političkih funkcija (ministri, poslanici, gradonačelnici, i sl.) već i na nosioce niza upravljačkih pozicija za čije opsluživanje se podrazumijeva postojanje stručnog znanja iz oblasti koje pokrivaju. Apostrofiramo da se u kreiranju politike redukcije siromaštva u Crnoj Gori mora napraviti dobitna kombinacija između tri modela funkcionisanja, a to su: birokratska racionalnost, profesionalni tretman i moralna procjena.

Važnost evaluacija i monitoringa politika redukcije siromaštva ogleda se u tri aspekta: procjena efikasnosti kreiranih politika, kontrole procesa i snošenja odgovornosti za učinjeno. U tom smislu politika podrške siromašnima se evaluira separacijom dokaza kako bi se mogla napraviti detaljnija procjena. Ključna stvar je postojanje kriterijuma evaluacije, jer u protivnom kreatori politika neće imati jasan uvid u postignute efekte. Da li politika podrške siromašnima zadovoljava potrebe? Da li je njena vrijednost ekvivalentna uložnim sredstvima? Da li se iz nje mogu izvući i neke dodatne koristi (Spicker, 2013:372)? Samo su neka od pitanja na koja evaluacioni procesi trebaju ponuditi odgovore. S obzirom na karakteristike siromaštva u Crnoj Gori, za politike redukcije najpogodnija je tzv. formativna evaluacija koja se sprovodi i različitim fazama implementacije kreiranih mjera. Prema navodima britanskih autora Bafe-a i

Robert-a: "ciklus svake politike, kao i racionalno kreiranje politike zapravo proizilazi iz evaluacija formiranja i razvijanja politike" (Bafe, Robert, 2003:249-262).

Na kraju, kreiranje javnih politika za borbu protiv siromaštva zahtijeva saradnju međusobno svih društvenih aktera, kako u sferi politike, civilnog društva tako i u okviru birokratskog aparata države i lokalnih samouprava. Takav ambijent neminovno podrazumijeva i konsolidaciju demokratije u Crnoj Gori i jasno opredjeljenje ka ostvarivanju ciljeva važnih za sve građane, a jedan od njih je svakako redukcija siromaštva.

## Korišćena literatura:

1. **Arandarenko, M., Đurović, G.**, 2004: *Razvoj socijalne politike u Srbiji i Crnoj Gori, Zbornik radova*, Fakultet političkih nauka, Beograd.
2. **Atkinson, A. B., J., Micklewright.**, 1991: *Unemployment Compensation and Labor Market Transitions*, American Economic Association, USA.
3. **Atkinson, A. B.**, 1969: *On the Measurement of Inequality*, *Journal of Economic Theory*, University of Cambridge, UK.
4. **Atkinson, A. B.**, 1998: *Powerty in Europe*, Blackwell Publishers, Massachusetts, USA.
5. **Bafe, P., Robert, G.**, 2003: "Where next for policy evaluation"?, *Policy and Politics*, London.
6. **Ball, S.J.**, 2008: *Education Debate*, Bristol, the Policy Press, UK.
7. **Băltătescu, S.**, 2007: Inequality and Social Justice: consequences on subjective quality of life on nacional and European levels
8. **Barbes, M., Heady, C.**, and others, 2002: *Powerty and Social Exclusion in Europe*, Edvard Edgar Publishing Limited, Massachusetts, USA.
9. **Barbes, M., Heady, C.**, and others, 2002: *Powerty and Social Exclusion in Europe*, Edvard Edgar Publishing Limited, Massachusetts, USA.
10. **Beland, D.**, 2007: The social exclusion discourse: ideas and policy change, *Policy and Politics*, 35, 1, 123-140.
11. **Beland, D.**, 2005: *Insecurity, Citizenship, and Globalization: The Multiple Faces of State Protection*, American Sociological Association, and USA.
12. **Berne, E.**, 2008: *Šta kažeš poslije zdravo?* 58-97, Beoknjiga, Beograd.
13. **Bešić, M.** 2012: *Evaluacija reforme obrazovanja u Crnoj Gori 2010-2012*, Pedagoški centar Crne Gore, Podgorica.
14. **Bešić, M.** 2009: „Država“, Sociologija sa sociologijom rada, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore.
15. **Bešić, M., Đukanović, B.**, 2000: Svjetovi vrijednosti (Preobražaj društvene svijesti u Crnoj Gori), CID, SOCEN, Podgorica.
16. **Bežovan, G., Siniša, Z.**, 2001: *Mogućnosti decentralizacije socijalne politike i uloga lokalnih vlasti*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
17. **Bežovan, G.**, 2005: *Civilno društvo*, Nakladni zavod Globus, Zagreb.
18. **Blyth, M.** 2002: *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, UK.
19. **Borgatta, E. F., Montgomery, R. V. J.**, 2000: *Encyclopedia of Sociology* (2nd ed.). New. York: Macmillan Reference USA an Imprint of The Gale Group. Bruffee, K.
20. **Bowens M., Hart, P. and Peters, B. C.**, 2001: *Success and Failure in Public Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, and UK.

21. **Brady, D.**, 2005: *The Welfare State and Relative Poverty in Rich Western Democracies, 1967-1997\**, Oxford University Press, UK.
22. **Brady, D.**, 2003: *Rethinking the Sociological Measurement of Poverty*, Oxford University Press, UK.
23. **Bulmer, S.** and **Padgett S.**, 2004: *Policy Transfer in European Union: An institutionalism perspective*, British Journal of Political Science, 103-106, UK.
24. **Butcher, T.**, 2002: *Delivering Welfare*, Buckingham, and Open University Press, UK.
25. **Cahill M.** 2002: *The Environment and Social Policy*, London, Rutledge, UK.
26. **Chadwick, A.**, 2000: Studying political ideas: A public political discourse approach, *Political Studies*, 283-301, UK
27. **Clerk, C.**, 1999: "Evaluating the concept of social exclusion in development discourse. Evaluating the concept of social exclusion in development discourse", *European Journal of Development Research*, 11,no2 (December) 176-199
28. **Čekerevac, A.**, 1999: *Uporedna i međunarodna socijalna politika*, Beograd.
29. **Čekerevac, A.**, 2000: *Metode i tehnike socijalnog rada - Praktikum*, Fakultet političkih nauka, Beograd.
30. **Čekerevac, A.**, 2005: *Međunarodna socijalna politika*, Lekom štampa, Beograd.
31. **Deacon, B.**, 2007: *Global Social Policy*, London, and Sage, UK.
32. **Dean, H.**, **Taylor-Gooby**, 1992: "Dependency Culture: The Explosion of a Myth", *Journal of Social Policy*, Harvester Wheat sheaf, Hemet Hempstead.
33. **Dearth - Davis, L.**, 2007: *The Unbureaucratic Personality*, *Public Administration Review*, 892-904, USA.
34. **Della Fade, L., Richard.**, 1974: "The Culture of Poverty Revisited": A Strategy for Research. *Social Problems* 21:609-621.
35. **Dolman, A., Van Ettinger, J.V.**, 1978: *Partneri u sutrašnjici*, Globus, Zagreb.
36. **Đorđević, S.**, 2009: *Analize javnih politika*, Čigoja štampa, Beograd.
37. **Đorđević, S.**, 2011: "Izazovi decentralizacije i regionalizacije u Srbiji", *Decentralizacija i regionalizacija Srbije u toku tranzicije i približavanja evropskim standardima*, Beograd.
38. **Đurić, M.**, 1987: *Sociologija Maksa Vebera*, ITRO »NAPRIJED«, Zagreb.
39. **Elbert, U.**, 2005: *The Suntory and Toyota International Centers for Economics and Related Disciplines*, The London School of Economic
40. **Esping Andersen, G.**, 2006: "Socijalna država za XXI stoljeće?" *Socijalna država u 21. stoljeću, privid ili stvarnost?* Pravni fakultet, Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
41. **Esping Andersen, G.**, 2006: "Ka dobrome društvu, još jednom", *Socijalna država u 21. stoljeću, privid ili stvarnost?* Pravni fakultet, Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
42. **Friedman, J.**, 1996: "Rethinking poverty: empowerment and citizen rights", *International Social Science Journal* 148:161-172.
43. **Gabrijel, A. A.**, 2008: *Komparativna politika danas*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica.
44. **Gavrilović, A.**, 2005: *Socijalna politika*, Filozofski fakultet, Banja Luka.
45. **Gidens, E.** 2003: *Sociologija*, Ekonomski Fakultet, Beograd.

46. **Gough, J., Eisenschitz, A., with McCulloch, A., 2006:** *Spaces of Social Exclusion*, Routledge, London and New York.
47. **Gough, J., Eisenschitz, A., with McCulloch, A., 2006:** *Spaces of Social Exclusion*, Routledge, London and New York.
48. **Grozđanić, S., 2000:** "Jednoroditeljske obitelji prema uzrocima njihova nastanka", Ljetopis socijalnog rada, Zagreb.
49. **Gulland, J., 2011:** "Taking Complaints Seriously", *Social Policy and Society* 10(4): 493-493, Cambridge.
50. **Haralambos M., Holborn, M., 2002:** *Sociologija*, Golden marketing, Zagreb.
51. **Hay, C. 2002:** *Political Analysis: A Critical Introduction*, Basingstoke, and Palgrave, UK.
52. **Hewlett, M., and Ramesh. 2003:** *Studying Public Policy*, Don Mills, Ontario, Oxford University Press, UK.
53. **Hout, W., 2007:** *EU Development, Policy and Poverty Reduction*, The international Political Economy, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, UK.
54. **Hout, W., 2007:** *EU Development, Policy and Poverty Reduction*, The international Political Economy, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, England.
55. **Hudson, J. and Lowe, S., 2003:** *Understanding the Policy Process*, Bristol, and the Policy Press, UK.
56. **Ignjatović, S., 2011:** *Socijalni kapital - od akademskih rasprava do javnih politika*, Društvene transformacije u procesu evropskih integracija, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Srbije, Beograd.
57. **Ivanković, Ž. Šonje, V., 2011:** "Nedemokratski kapitalizam i nova tranzicija", Zagrebački ekonomski forum, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb.
58. **Jakovljević, D., 2002:** "Psihološki aspekti nezaposlenosti", Zbornik radova XII. ljetne psihologijske škole, Silba.
59. **James, O. and Lodge, M., 2003:** *The Limitations of "policy transfer" and "lesson drawing" for public policy research*, *Political Studies Review*, 179-193, UK.
60. **Janković, U., 2010:** "Socijalna pravda u Crnoj Gori", Crna Gora u XXI - stoljeću, CANU, Podgorica.
61. **Janković, U., 2012:** "Socijalna politika Crne Gore kao faktor integracije ili dezintegracije društva", Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica.
62. **Janković, S., 2012:** *Uloga kulturnih i strukturalnih činilaca u objašnjenju marginalnog društvenog položaja u SAD*, dometi i dileme, Sociologija, Zbornik radova, Beograd.
63. **Janković, U., 2013:** Socijalna inkluzija siromašnih u Crnoj Gori, Čigoja štampa, Beograd
64. **Janković, U., 2012:** "Socio-demografski prediktori socio-ekonomskog statusa građana", Zbornik radova, Kiril i Metodija, Skoplje.
65. **Jenkins, R., 2007:** The meaning of policy/policy as meaning, u: Hodgson, S.M. and Irving, *Policy Reconsidered: Meaning, Politics and Practices*, Bristol, The Policy Press, UK.

66. **Jewell, C.J.**, 2007: *Agents of the Welfare State*, New York and Basingstoke, Palgrave Macmillan, USA.
67. **Jordan, B.**, 1996: *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, Blackwell Publishers Ltd, UK.
68. **Jovanović, P., Marjanović, M.**, 2002: *Politička kultura u Crnoj Gori*, CID, Podgorica.
69. **Kerbo, H.R.**, 1996: *Social Stratification and Inequality: Class Conflict in Historical and Comparative Perspective*, Edit Boston: WCB/McGraw-Hill
70. **Kočović, D.**, 2009: "Siromaštvo-svetski problem", *Socijalna misao*, Beograd.
71. **Kočović, D.**, 2000: *Socijalna politika*, Komino trade, Kraljevo.
72. **Kočović, D.**, 2002: *Razvoj socijalne politike Jugoslavije*, Komino trade, Kraljevo.
73. **Kočović, D.**, 2007: *Socijalna politika*, Komino trade, Kraljevo.
74. **Kočović, D.**, 2008: "Siromaštvo svetski problem", *Socijalna misao*, Beograd.
75. **Korać, M.**, 1987: *Marksovo shvatanje čovjeka*, ITRO »NAPRIJED«, Zagreb.
76. **Korpi, W., Palme, J.**, 1998: "The Paradox of Redistribution", *American Sociological Review*, Vol. 63, No. 5, pp. 661-687.
77. **Lakićević, M.**, 1987: *Socijalna ugroženost*, Institut za socijalnu politiku, Beograd, GIRO »PROSVETA«, Požarevac.
78. **Lakićević, M.**, 2001: *Socijalni razvoj i planiranje*, Čigoja štampa, Beograd.
79. **Lakićević, M.**, 2008: *Socijalni razvoj i planiranje*, Čigoja štampa, Beograd.
80. **Lakićević, D.**, 1991: *Socijalna politika*, Savremena administracija, Izdavačko štamparsko preduzeće, Beograd.
81. **Lakićević, M.**, 2013: *Razvoj i zaštita ljudskih resursa u preduzeću*, Čigoja štampa, Beograd.
82. **Lazić, M.**, 2011: Dometi tranzicije od socijalizma ka kapitalizmu, Zbornik radova. Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.
83. **Lazić, M.**, 2000: *Elite u post-socijalističkoj transformaciji srpskog društva*, Filip Višnjić, Beograd.
84. **Lazić, M.**, 2011: "Čekajući kapitalizam - nastanak novih klasnih odnosa u Srbiji", *Sociologija, „Službeni glasnik“*, Beograd.
85. **Leon-Guerrero, A.**, 2005: *Social Problems, Community, Policy and Social Action*, Pine Forede Press, California.
86. **Leutar, Z.**, 2006: *Osobe sa invaliditetom i siromaštvo*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
87. **Lewis, O.**, 1959: *Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty*, New York: Basic Books.
88. **Lewis, O.**, 1961: *The Children of Sanchez*, New York: Random House
89. **Lewis, O.**, (1966). 1971: "The Culture Poverty". In *Conformity and Conflict: Readings in Cultural Anthropology*, edited by James P. Spardly and David W. McCurdy, Boston.
90. **Lewis, O.**, 1969: *A Death in the Sanchez Family*. Harmondsworth: Penguin.

91. **Ljubotinja, O., Radović, Kletelečki, M.**, 2012: "Siromaštvo i socijalni rad: Koliko je siromaštvo doista tema socijalnog rada?", Ljetopis socijalnog rada, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
92. **Lop rest, P.**, 1999: *Long Ride from Welfare to Work*, Washington Post.
93. **Macionis, J. J.**, 2008: *Social Problems*, Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey, USA.
94. **Macionis, J. J.**, 2008: *Social Problems*, Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey.
95. **Madžar, Lj.**, 2000: *Politički uzroci siromaštva*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojadinovića, Sremski Karlovci, Novi Sad.
96. **Malik, A., Sarwar, W.**, 2011: "Impact of Education on Poverty Reduction", *International Journal of Academic Research*, Vol. 3, No. 1
97. **Matzo, D.**, 1966: "The Disreputable Poor. In Class, Status and Power": *Social Stratification in Comparative Perspective*, edited by R. Bendix and S.M. Lip set. New York: Free Press
98. **Milosavljević, M.**, 2009: "Siromaštvo u svetu i Srbiji", *Socijalna misao*, Beograd.
99. **Milosavljević, M.**, 1998: *Socijalna politika u tranziciji*, *Socijalna misao*, Beograd.
100. **Milosavljević, M.**, 2004: *Devijacije i društvo*, Draganić, Beograd.
101. **Milosavljević, M.**, 2003: *Socijalni rad na međi vjekova*, Draganić, Beograd.
102. **Milosavljević, M., Brkić, M.**, *Socijalni rad u zajednici*, *Socijalna misao*, Čigoja Štampa, Beograd.
103. **Milosavljević, M.**, 2008: "Siromaštvo u svetu i u Srbiji", *Socijalna misao*, Beograd.
104. **Mladenović, M.**, 1980: *Socijalna politika i porodica*, Savremena administracija, Izdavačko štamparsko preduzeće, Beograd.
105. **Orazem, P., Vodopivec, M.**, 1994: "Winners and losers of transition", The World Bank, Policy research department.
106. **Patton, M.**, 1997: *Utilization Focused Evaluation*, Sage Policy Text, Political Science.
107. **Pavlović, Z.**, 1993: *Međunarodne vladine organizacije i UNESCO*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Pravni fakultet, Novi Sad.
108. **Payne, M.**, 2005: *Modern social work theory*, Palgrave Macmillan; 3rd edition edition, UK.
109. **Pečujlić, M.**, 1997: *Izazovi tranzicije – novi svet i postsocijalistička društva*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta, Beograd,
110. **Petak, Z.**, 2011: "Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj", Friedrich Ebert Foundation, Zagreb.
111. **Petmesidou, M., Papatheodorou, C.**, *Poverty and Social Deprivation in the Mediterranean*, Trends - Policies and Welfare Prospects in the New Millennium, *Internacional Studies in Poverty Research in association with CROP*.
112. **Philips, M.**, 2001: "Charles Murray and the British Underclass 1990 – 2000", CIVITAS: Institute for the Study of Civil Society in association with The Sunday Times, London.

113. **Popović, M., Bogdanović, M.,** i drugi 1987: *Društvene nejednakosti*, Institut za sociološka istraživanja, Beograd.
114. **Puljiz, V.,** 2004: *Socijalna prava i socijalni razvoj Republike Hrvatske*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
115. **Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrnišćak, S.,** 2005: *Socijalna politika*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
116. **Puljiz, V., Bežovan, G., Šućur, Z., Zrnišćak, S.,** 2008: *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
117. **Radović, M., Bakrač, R., i Đurić, D.,** 2003: *Neformalna ekonomija i tržište rada u Crnoj Gori*, Centar za razvoja industrijske demokratije, Podgorica.
118. **Raffo, C., Dyson, A.,** et al., 1997: "Education and poverty. A critical review of theory, policy and practice", Joseph Rowntree Foundation.
119. **Reed, M., Harvey, D.,** 1992: "Paradigms of Poverty: A Critical Assessments of Contemporary Perspectives", International Journal of Policy, Culture, Society, Vol. 2 No.2
120. **Roach, Jack, L., and J. K. Roach.**1972: "Introduction In Poverty", edited by Jack L Roach, and Janet K Roach, Harmondsworth: Penguin
121. **Rodman, H.,** 1963:"The Lower Class Value Stretch." Social forces 42: 205-215.
122. **Rogers, G.,** 1996: "What is special about social exclusion approach? In Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, edited by Gerry Rodgers, Charles Gore and Jose B. Figueredo. Geneva: ILO
123. **Sabatier, P.A.,** 2007: *Theories of Policy Process* (2izd.), Boulder, Col., and West view Press.
124. **Salmi, J.,** 2012: *Odgovarajući mehanizmi finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori*, Ministarstvo prosvjete i sporta, Podgorica.
125. **Sen, A.,** 2000: "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny", Environment and Social Development Asian Development Bank, Manila, Philippines.
126. **Silver, H.,** 1996: "Reconceptualizing of social disadvantage: Three paradigms of social exclusion". In Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses, edited by Gerry Rodgers, Charles Gore and Jose B. Figueredo. Geneva: ILO.
127. **Singer, P.,** 2004: *Uvod u etiku*, Izdavačka knjižarnica, Novi Sad.
128. **Spicer, P. A,** 2006: *Policy Analysis for Practice*, Bristol, the Policy Press, UK.
129. **Spicer, P.,** 2014: *Socijalna politika – teorija i praksa*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Beograd.
130. **Stambolieva M., Dehnert, S.,** 2011: *20 years after Yugoslavia Welfare Model*, Friedrich Ebert Foundation, Office Bulgaria.
131. **Stanković, S., Arsić, N.,** 2011: "Sociološko pravni osvrt na neke problem u reformi sistema socijalne zaštite", Socijalna misao, Beograd.
132. **Stieglitz, J.,** 2004: *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Beograd.
133. **Stiglitz, E. Josef,** 2003: *Zaposlenost, socijalna pravda i blagostanje* , Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.



134. **Stopnik, N.**, 1993: "Linija siromaštva – osnovni koncepti", Revija za socijalnu politiku, Zagreb.
135. **Supek, R.**, 1987: *Bilogizam Herberta Spensera*, ITRO »NAPRIJED«, Zagreb.
136. **Šefer, B.** 1974: *Socijalna politika i socijalna strategija*, Beogradski izdavački grafički zavod, Beograd.
137. **Štiblar, F.**, 2009: *Uticaj globalne krize na Crnu Goru i Zapadni Balkan*, Centralna banka Crne Gore, Podgorica.
138. **Šućur, Z.**, 2000: *Socijalna pomoć Hrvatskoj: budući pravci razvoja*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
139. **Šućur, Z.**, 2001: *Siromaštvo, teorije, koncepti i pokazatelji*, Pravni fakultet, Sveučilište, Zagreb.
140. **Šućur, Z.**, 2004: *Pristup pravima opšte socijalne pomoći*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
141. **Šućur, Z.**, 2008: *Objektivno i subjektivno siromaštvo u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
142. **Šverko, B., Galić, Z., i Maslić-Seršić D.**, 2005: Revija za socijalnu politiku, *Nezaposlenost i socijalna isključenost*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
143. **Taylor, D., Balloch, S.**, 2005: *The Politics of Evaluation*, Policy Press, Bristoll.
144. **Tilak, J.**, 1989: *Education and its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution: Past evidence and further analysis*, World Bank, Washington DC.
145. **Tillman, K., J.**, 1994: *Teorije škole*, autori priloga Wolfgang **Klafki**, Karlheinz **Fingerle**, Mario i Gisela **Muck**, Micha **Brumlik**, Heinz Guenter **Holtappels**, Heinrich **Dauber**, Klaus- Juergen **Tillmann**, Theodor **Schulze**; preveli Zoran **Budak** i Ivan **Čehok**, Educa, Zagreb.
146. **Tomas, B., Grumbach, K.**, 2001: *Understanding Health Policy*, McGrew Hill, New York.
147. **Tomić, I.**, 2011: "Ekonomsko-socijalna dimenzija siromaštva i nezaposlenosti", Socijalna misao, Beograd.
148. **Topić, I.**, 2011: "Ekonomsko-socijalne dimenzije siromaštva i nezaposlenosti", Socijalna misao, Beograd.
149. **Townsend, P., Gordon, D.**, 2002: *World Poverty – New Policies to defeat old enemy*, The Policy Press University of Bristol, Bristol.
150. **Trebješanin, Ž.** 2000: Riječnik psihologije, Stubovi kulture, Beograd.
151. **Vlajković, M.**, 2012: "Defanzivnost aktuelnog koncepta socijalne zaštite", Zbornik radova, Socijalna politika i socijalni rad, Beograd.
152. **Vuković, D.**, 2005: *Sistemi socijalne sigurnosti i socijalna prava*, Čigoja štampa, Beograd.
153. **Vuković, D., Čekerevac, A.**, 2006: *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet, Beograd, Službeni glasnik, Beograd.
154. **Vuković, D., Čekerevac, A.**, 2007: *Socijalna politika i država blagostanja*, Zbornik radova, Fakultet političkih nauka, Univerzitet, Beograd, Službeni glasnik, Beograd.

155. **Vuković, D.**, 2008: *Sistemi socijalne sigurnosti Crne Gore – Rider*, Fakultet političkih nauka, Univerzitet Crne Gore, Podgorica.
156. **Vuković, D., Arandarenko, M.**, 2009: *Tržište rada i politika nezaposlenosti*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd.
157. **Vuković, D., Perišić, N.**, 2012: *Rizici i izazovi socijalni reformi*, Zbornik radova, Čigoja štampa, Beograd.
158. **Vuković, D., Perišić, N.**, 2012: *Rizici i izazovi socijalnih reformi*, Zbornik radova, Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu, Čigoja Štampa, Beograd.
159. **Walker, R.**, 2005: *Social Security and Welfare*, Maidenhead, Open University Press, USA.
160. **Wayne, P.**, 1997: *An Introduction to the Theory and Practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, lumen, US.
161. **Zrnišćak, S.**, 2006: *Država blagostanja, privid ili stvarnost*, Nacionalna i sveučilišna knjižnica, Zagreb.

#### **Službeni i strategijski dokumenti:**

1. Euro stat, 2012: *Key Data on Education in Europe*, European Commission.
2. EVALSED, 2013: *The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, Evropska Komisija, Brisel.
3. Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo nauke, Ministarstvo finansija, 2012: *Kretanje javnih sredstava izdvojenih za visoko obrazovanje od 2007. do 2013. godine*, Podgorica.
4. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja, 2003: *Nacrt strategije za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti*, Podgorica.
5. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja, 2005: *Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore*, Službeni glasnik Crne Gore, Podgorica.
6. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranje Crne Gore, 2007: *Strategija za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti*, Službeni glasnik Crne Gore, Podgorica.
7. Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja, 2008: *Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori*, Podgorica.
8. Ministarstvo zdravlja rada i socijalnog staranja, 2008: *Korisnici usluga socijalne i dječje zaštite Crne Gore*, Podgorica.
9. *Program borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Hrvatskoj*, 2001: *Revija za socijalnu politiku*, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb.
10. UNDP, 2012: *Socijalni karton - Informacioni sistem socijalnog staranja (ISSS) u Crnoj Gori*, Podgorica.
11. UNSECO, 1997-2011: *International Standard Classification of Education (ISCED)*, Pariz.
12. Vlada, Crne Gore, 2007: *Strategija inkluzije osoba sa invaliditetom*, Podgorica, Crna Gora

13. Vlada, Crne Gore, 2007: *Strategiju zaštite starih lica u Crnoj Gori*, Podgorica, Crna Gora
14. Vlada, Crne Gore, 2007: *Nacionalni akcioni plan za »Dekadu uključenja Roma 2010-2015 u Crnoj Gori*, Podgorica, Crna Gora.
15. Vlada, Crne Gore, 2007: *Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori*, Podgorica, Crna Gora.
16. Vlada, Crne Gore, 2007: *Zakon o budžetu*, Ministarstvo finansija, Podgorica.
17. Vlada, Crne Gore, 2008: *Zakon o budžetu*, Ministarstvo finansija, Podgorica.
18. Vlada, Crne Gore, 2009: *Zakon o budžetu*, Ministarstvo finansija, Podgorica.
19. Vlada, Crne Gore, 2010: *Zakon o budžetu*, Ministarstvo finansija, Podgorica.
20. Vlada, Crne Gore, 2011: *Zakon o budžetu*, Ministarstvo finansija, Podgorica.
21. Vlada, Crne Gore, 2012: *Zakon o budžetu*, Ministarstvo finansija, Podgorica.
22. Vlada, Crne Gore, 2012: *Informacije o aktivnostima u vezi sa projektom Socijalni karton*, Podgorica.
23. Vlada, Crne Gore, 2001: *Uredba o socijalnom kartonu*, Podgorica.
24. Vlada Crne Gore, 2010: *Akcioni plan za projekat Socijalni karton*, Podgorica.
25. World Bank, 1989: *Education and its Relation to Economic Growth, Poverty and Income Distribution*, Washington D.C.
26. Zavod za statistiku Crne Gore, *Školska sprema i obrazovanost* Podgorica, 2005.
27. Zavod za statistiku Crne Gore, *Obrazovna struktura stanovništva*, 2005.
28. Zavod za statistiku Crne Gore, 2003: *Popis u Crnoj Gori*, Podgorica.
29. Zavod za statistiku Crne Gore, 2011: *Popis u Crnoj Gori*, Podgorica.

## IZJAVA

Ja, Uglješa Janković, student doktorskih studija, Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu (JGMB: 0407982250016), rođen 04.07.1982. godine na Cetinju, ovom izjavom potvrđujem sljedeće:

“da su štampana i elektronska verzija doktorske disertacije pod naslovom *Javne politike u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine (sociološko-politikološki pristup)*, čiji sam autor, istovjetne”.

Potpis podnosioca izjave:

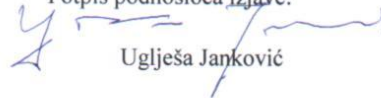


Uglješa Janković

## IZJAVA

Ja, Uglješa Janković, student doktorskih studija, Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu (JGMB: 0407982250016), rođen 04.07.1982. godine na Cetinju, ovom izjavom ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku "Svetozar Marković" da doktorsku disertaciju pod nazivom "Javne politike u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine (sociološko-politikološki pristup)", čuva u Digitalnom repozitorijumu, Univerziteta u Beogradu, te je učini dostupnim javnosti pod uslovima definisanim licencom za koje se kao autor odlučim.

Potpis podnosioca izjave:

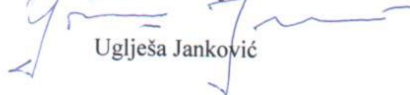
  
Uglješa Janković

## IZJAVA

Ja, Uglješa Janković, student doktorskih studija, Fakulteta političkih nauka, Univerziteta u Beogradu (JGMB: 0407982250016), rođen 04.07.1982. godine na Cetinju, ovom izjavom potvrđujem sljedeće:

“u doktorskoj disertaciji, pod naslovom *Javne politike u procesu redukcije siromaštva u Crnoj Gori od 2000. do 2012. godine (sociološko-politikološki pristup)*, čiji sam autor, nema djelova kojima se narušavaju autorska prava drugih osoba”.

Potpis podnosioca izjave:

  
Uglješa Janković