

СИРОМАШТВО У СРБИЈИ
И РЕФОРМА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ СИРОМАШНИМА



Центар за либерално-демократске студије

Биљана Богићевић, Горана Крстић и Бошко Мијатовић
СИРОМАШТВО У СРБИЈИ И
РЕФОРМА ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ СИРОМАШНИМА

Издавач

Центар за либерално-демократске студије

Уредник

Драгор Хибер

За издавача

Зоран Вацић

Ликовни уредник

Зоран М. Благојевић

Штампа

Тираж

500 примерака

ISBN 86-83557-

Београд, 2002.

Биљана Богићевић
Горана Крстић
Бошко Мијатовић

**СИРОМАШТВО У СРБИЈИ
И РЕФОРМА
ДРЖАВНЕ ПОМОЋИ
СИРОМАШНИМА**

Садржај

Предговор	7
I СИРОМАШТВО И НЕЈЕДНАКОСТ ДОХОТКА	9
1. Увод	9
2. Методологија анализе сиромаштва и неједнакости дохотка	10
3. Подаци анкета о потрошњи домаћинства – недостаци и ограничења	16
4. Емпиријски резултати анализе сиромаштва и неједнакости дохотка	18
5. Закључак	36
II АНАЛИЗА СИСТЕМА ДРЖАВНЕ ПОДРШКЕ СИРОМАШНИМА	39
1. Опште карактеристике система	39
2. Материјално обезбеђење породица – МОП	51
3. Дечји додаци	60
4. Закључци	66
III КРАТКОРОЧНА РЕФОРМА СИСТЕМА ДРЖАВНЕ ПОДРШКЕ СИРОМАШНИМА	71
1. Могући модели помоћи сиромашнима	71
2. Постојећи систем подршке сиромашнима	80
3. Предлог краткорочне реформе	91
Економски раст и сиромаштво	91
Социјална политика и сиромаштво	93
Промене система државне подршке сиромашнима	94
Основе стратегије	94
Реформа социјалне помоћи	96
Реформа дечјих додатака	107
О ауторима	112

Предговор

Ова студија је резултат истраживања за потребе Министарства за социјална питања Владе Републике Србије.

Прво поглавље написала је Горана Крстић, друго Биљана Божићевић, а треће Бошко Мијатовић.

Захваљујемо се УНИЦЕФ-у (United Nations Children Fund), који је финансирао ово истраживање.

Захваљујемо се Мићи Лишанину, Младенки Милетић, Невенки Рајковић и Свети Шобату, стручњацима из Министарства за социјална питања, на несебичној помоћи.

Захваљујемо се Гордани Матковић, Бранку Милановићу и Александри Пошарац на веома корисним сугестијама.

Децембар 2001.

Бошко Мијатовић

I Сиромаштво и неједнакост дохотка

1. УВОД

Два кључна фактора која утичу на раст сиромаштва у једној земљи су пад друштвеног производа и раст неједнакости дохотка, поред читавог низа других економских, друштвених и политичких чинилаца. Пад животног стандарда становништва и раст сиромаштва у Југославији/Србији у последњој деценији превасходно се дугује великој редукацији економске активности која је последица десетогодишње опште политичке и економске кризе, рата у окружењу, међународне изолације земље и НАТО агресије.

Запосленост се није прилагођавала вишегодишњем оштром паду економске активности тако да је, поред велике и стално растуће отворене незапослености, расла прикривена незапосленост, која је достигла износ од преко 30% укупне запослености. Овакво стање на тржишту рада имало је за последицу пад реалних зарада и кашњења у њиховој исплати, што је генерисало драматично материјално сиромашење и социјално раслојавање становништва. Сliku сиромаштва допуњује и 600.000 избеглица и расељених лица¹ која су нашла уточиште на територији Србије.

Резултати емпиријских истраживања показују да су главне стратегије преживљавања домаћинства у Србији у 2000. години редукација потреба, самостално обављање производње и услуга за сопствене потребе, смањење штедње или продаја имовине, као и бављење сивом економијом. Наиме, пад реалних зарада у последњој деценији значајно је утицао на промену структуре дохотка домаћинства. Производња за сопствене потребе повећала је своје учешће у укупним расположивим средствима домаћинства (са 11,7% у 1990. на

1 Према подацима УНХЦР и ИЦРЦ.

17,8% у првом полугодишту 2000), док је у оквиру новчаних средстава дошло до пада учешћа прихода из редовног запошљавања (са 49% на 34,4%) и повећања учешћа прихода из сиве економије (са 3,6% на 6,2%), као и повећања учешћа ставке смањење штедње (са 5,9% на 8,8%). Приходи по основу социјалног осигурања и социјалне заштите у 1990. години чинили су 1,2% укупних прихода домаћинства, док је у првом полугодишту 2000. године ово учешће износило 0,7%. Са друге стране, раст сиромаштва може се сагледати и кроз анализу структуре потрошње домаћинства, будући да сиромашнија домаћинства већи део својих прихода троше за храну, а мањи део за одећу и друге издатке. Тако је учешће расхода за исхрану повећано са 36% у 1990. на 43,1% у првом полугодишту 2000. године.

Неједнакост у расподели дохотка становништва у Србији није велика у поређењу са неким земљама у транзицији. Релативно стабилна вредност Гини коефицијента у већем делу десетогодишњег периода показује да је пад реалних примања становништва много важнији фактор у објашњавању раста сиромаштва него што је повећање њихове дисперзије.

Текст ове анализе организован је на следећи начин. У првом делу укратко је представљена методологија анализе сиромаштва и неједнакости дохотка. У другом делу даје се опис анкетних података који су коришћени у овом истраживању, са њиховим основним недостатцима и ограничењима. Трећи део представља резултате емпиријске анализе сиромаштва и неједнакости дохотка у Србији у првом полугодишту 2000. године, док се у четвртом, последњем делу дају закључна разматрања.

2. МЕТОДОЛОГИЈА АНАЛИЗЕ СИРОМАШТВА И НЕЈЕДНАКОСТИ ДОХОТКА

За анализу сиромаштва потребно је дефинисање агрегата за мерење животног стандарда, односно, сиромаштва, затим одређивање линије сиромаштва, и најзад, њихово прилагођавање економији обима, односно, њихово свођење на потрошачке јединице.

Животни стандард становништва може се мерити на основу потрошње домаћинства или дохотка домаћинства.

Постоји неколико разлога за коришћење потрошње домаћинства, као адекватнијег агрегата за мерење животног стандарда, односно, сиромаштва. Први разлог је што је потрошња домаћинства равномернија у односу на доходак, будући да је у многим земљама у транзицији постојала или још увек постоји нередовност у исплати плата, као што је то био случај у Југославији у протеклих неколико година. Други и можда најважнији разлог, јесте што испитаници у анкети обично настоје да прикрију доходак који потиче од нелегалних или полулегалних активности, али не и потрошњу која потиче од тако стеченог дохотка. Велики обим сиве економије у земљама у транзицији квалификује потрошњу као адекватнију меру сиромаштва. Трећи разлог је што је натурална потрошња, посебно у руралним срединама, важна компонента у исхрани становништва, а то није стандардна компонента дохотка израженог у новцу.

Дефинисање дохотка домаћинства

Сиромаштво у Србији је анализирано на основу дохотка домаћинства и поред наведених разлога за коришћење потрошње домаћинства као основног агрегата у истраживању сиромаштва. Коришћење дохотка домаћинства омогућује поређење са ранијим студијама сиромаштва у Југославији, које су биле базиране на дохотку домаћинства, а анализа неједнакости дохотка омогућује међународну упоредивост са већим бројем земаља у односу на анализу неједнакости потрошње.

Анализа сиромаштва у Србији заснована је на концепту сталног дохотка домаћинства који обухвата:

- 1) доходак из редовног радног односа;
- 2) доходак ван редовног радног односа;
- 3) доходак од имања-радње;
- 4) приходе по основу пензијског осигурања;
- 5) остала примања по основу социјалног осигурања и социјалне заштите;
- 6) приходе од издавања стана, куће, покретне и непокретне имовине;
- 7) примања из иностранства, поклони; и
- 8) вредност натуралне потрошње.

Приходи од продаје стана или имања нису обухваћени будући да ове једнократне трансакције могу замаглити слику

сталног дохотка домаћинства који је од посебног значаја за анализу сиромаштва.

Коришћење података о расположивим средстава домаћинства као основног агрегата за мерење сиромаштва, уместо података о сталном дохотку домаћинства, искривљује стварну слику сиромаштва. Употреба расположивих средстава домаћинства вештачки повећава доходак, пошто укључује приходе чије је порекло смањење нето имовине домаћинства (смањење штедне или добијени кредити), који су део капиталног, а не текућег рачуна становништва. Као последица тога добијају се ниже вредности индикатора сиромаштва.

Линија сиромаштва

Анализа сиромаштва такође зависи и од дефиниције линије сиромаштва. Сиромашним се сматра свако лице чији је доходак испод неког егзистенцијалног минимума (линије сиромаштва), неопходног за задовољавање минималних животних потреба. Егзистенцијалне потребе једног појединца или породице могу бити дефинисане на различитим нивоима, па је линија сиромаштва релативно арбитрарна категорија која зависи од времена и простора за који се дефинише.

Постоје две врсте линије сиромаштва: апсолутна и релативна. Апсолутна линија сиромаштва одређује апсолутни минимум животног стандарда и обично се базира на фиксној потрошачкој корпи хране неопходној за задовољавање минималних потреба за одређеном количином и структуром калорија, која је увећана за износ осталих издатака, као што су одевање, хигијена, огрев, осветљење и сл. Овако дефинисана апсолутна линија сиромаштва разликује се по земљама у зависности од структуре потрошачке корпе и, ради међународне упоредивости, прерачунава се у УС доларе исте куповне снаге. Званична линија сиромаштва у Словенији фиксирана је на износ од 37.000 толара (370 ДМ) који се односи на домаћина, док се за остале чланове домаћинства користе коефицијенти у распону од 0,3-0,8 који одражавају економију обима.

Релативна линија сиромаштва дефинише сиромаштво у односу на национални ниво животног стандарда и користи се за међународна поређења карактеристика сиромашних. Она се обично дефинише као одређени проценат медијане

или просечног дохотка домаћинства, те се мења у зависности од кретања просечног стандарда становништва. У Републици Македонији релативна линија сиромаштва је дефинисана као 60% медијане годишњег дохотка становништва.²

У Југославији/Србији не постоји званична линија сиромаштва, већ постоји неколико критеријума који се могу користити у анализи сиромаштва. То је, прво, потрошачка корпа Савезног завода за статистику (СЗС) која је дефинисана као минимална потрошачка корпа хране и пића четворочланог домаћинства неопходна за задовољавање минималних потреба за храном у складу са нутриционистичким захтевима. Она обухвата 65 производа, а као основ за израчунавање минималних потреба за исхраном коришћени су подаци о потрошњи најнижег децила непољопривредних четворочланих домаћинстава. Она је за прво полугодиште 2000. године износила 8328 динара по потрошачкој јединици или око 30 УС долара месечно (види следећи део о јединицама једнаке потрошње).

Основни недостатак потрошачке корпе СЗС јесте нешто шири списак артикала за исхрану и пиће у односу на егзистенцијални минимум, док, са друге стране, она не садржи издатке за одевање, за одржавање минималних услова становања, као и елементарних хигијенских, здравствених и образовних потреба. Међутим, ако претпоставимо да би адекватнија корпа хране и пића била за око 30% мања од садашње, онда би увећање за остале издатке који сада нису обухваћени, а који обично износе од 20-30% укупне вредности потрошачке корпе, довело приближно до њене садашње вредности. Предност коришћења потрошачке корпе СЗС јесте упоредивост са ранијим студијама сиромаштва које су се најчешће базирале на овој линији сиромаштва.

За разлику од потрошачке корпе СЗС, Светски програм хране (СПХ) је 1999. године дефинисао минималну потрошачку корпу *per capita* која обухвата потрошњу хране, као и минималне издатке за хигијену, огрев и струју. Ова корпа је дефинисана на основу потрошње *per capita* најнижег дела дистрибуције дохотка (прва два децила из АПД)³ која је увећана да задовољи све нутриционистичке захтеве. Издаци за

2 D. Johnson – Restructuring Social Welfare Allowance, Working Paper: Seminar for Government Officials, 2000

3 Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

хигијену, огрев и струју представљају издатке најсиромашнијих, а њихова вредност износила је око 50% вредности потрошачке корпе за исхрану. Укупна вредност потрошачке корпе за прво полугодиште 2000. године износила је 5570 динара *per capita* или око 20 УС долара просечно месечно. Будући да се ради о задовољавању егзистенцијалних потреба становништва, ову линију сиромаштва третираћемо као линију екстремног сиромаштва. Основни недостатак ове корпе јесте што је она заснована на *per capita* концепту који се не може прилагодити тако да одрази економију обима.

Јединице једнаке потрошње

Доходак домаћинства или расходи домаћинства морају се прилагодити величини домаћинства имајући у виду економију обима, будући да се неки издаци деле међу члановима домаћинства, као што су издаци за покућство, за коришћење аутомобила, за дневну штампу и сл. Економија обима може се апроксимирати прилагођавањем величине домаћинства варијабли која представља потрошачке јединице. На пример, домаћинство које има 3.5 потрошачке јединице троши 3.5 пута више у односу на одраслог појединца. Поред величине домаћинства, пол и старост чланова домаћинства такође утичу на потребну величину дохотка, односно издатака домаћинства, па потрошачке јединице могу изети у обзир и ове карактеристике домаћинства и његових чланова.

Потрошачке јединице могу одражавати само величину домаћинства, те зависе од једног параметра θ . Доходак домаћинства по потрошачкој јединици може се представити следећом формулом:⁴

$$DOH_{prj} = \frac{DOH}{n^\theta},$$

где је: DOH – доходак домаћинства; n – број чланова домаћинства; и θ – параметар.

Специјални случај када је $\theta = 1$ представља доходак *per capita*. ОЕЦД користи вредност $\theta = 0,7$. За типичну величину домаћинства у земљама Источне Европе и земљама бившег Совјетског Савеза, наведена формула представља симплификацију

4 J. Braithwaite, C. Grootaert and B. Milanovic - Poverty and Social Assistance in Transition Countries, St. Martin's Press, 1999.

ОЕЦД скале према којој је први одрастао =1, други одрастао = 0,7, а деца = 0,5. Претходна експоненцијална формулација, међутим, поједностављује рачуницу.

Јединице еквивалентне потрошње у АПД израчунате су за свако домаћинство кориговањем за разлику у потрошњи чланова домаћинства због разлика у старости, полу и занимању. Вредност потрошачких јединица за мушкарце креће се од 0,33 за децу до једне године до 1,50 за рударе и раднике у индустрији за обављање тежих физичких послова. Вредност потрошачких јединица за жене креће се од 0,33 за децу до једне године до 1 за раднике у индустрији и пољопривреднике.

Будући да се потрошачка корпа СЗС односи на четворочлано домаћинство, било је потребно израчунати вредност потрошачке корпе по потрошачкој јединици на основу потрошачких јединица из АПД. Тако је вредност потрошачке корпе СЗС дељена са 3,3 потрошачке јединице.

Детаљна анализа сиромаштва у Србији у првом полугодишту 2000. године базирана је прво, на потрошачкој корпи СЗС сведеној на потрошачке јединице, која представља вишу линију сиромаштва и на дохотку домаћинства по потрошачкој јединици; и друго, на потрошачкој корпи СПХ *per capita*, која представља нижу линију сиромаштва и на дохотку домаћинства *per capita*.

Индикатори сиромаштва и неједнакости дохотка

Најчешће коришћени индикатори сиромаштва могу се дефинисати, према Foster, Greer и Thorbecke (1984), на следећи начин:⁵

$$P(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[\max \left(\frac{z - c_i}{z}, 0 \right) \right]^\alpha,$$

где је α – параметар; z – линија сиромаштва; c_i – јединица еквивалентне потрошње јединице и n – укупан број лица.

За $\alpha=0$, $P(0)$ је индекс сиромаштва који представља број сиромашних у проценту од укупног становништва. Међутим, овај индикатор сиромаштва не говори ништа о томе колико су ти људи сиромашни, односно колико је њихов доходак (потрошња) испод линије сиромаштва. Индикатор сиромаштва који узима и то у обзир је дефицит сиромаштва

5 Making Transition Work for Everyone, World Bank, 2000.

који се добија за $\alpha=1$. Тако се $P(1)$ може дефинисати на следећи начин:

$$P(1) = P(0) * (\text{просечан дефицит}),$$

где просечан дефицит представља просечан дефицит дохотка сиромашних у проценту од линије сиромаштва.

У овој анализи сиромаштва као индикатори сиромаштва биће коришћен индекс сиромаштва $P(0)$ и просечан дефицит дохотка $P(1)/P(0)$.

Неједнакост расподеле дохотка становништва или дисперзија дохотка становништва мерена је са два индикатора. То су децил однос (90/10) и Гини коефицијент. Однос 90/10 представља однос дохотка становништва 90-тог и 10-тог перцентила. Тај однос се може декомпоновати као производ 90/50 односа и 50/10 односа. Ова декомпозиција нам говори у којој мери се однос 90/10 дугује дисперзији највиших доходака становништва, а у којој мери дисперзији најнижих доходака становништва. Међутим, децил однос није осетљив на *outlier-e* како на највишим деловима дистрибуције дохотка, тако и на најнижим деловима дистрибуције дохотка. Пошто нам 90/10 однос ништа не говори о томе шта се дешава на другим деловима дистрибуције дохотка (на пример између 13 и 88 перцентила) за анализу неједнакости расподеле дохотка становништва користићемо и Гини коефицијент.

Гини коефицијент се дефинише на следећи начин:

$$G = \frac{2}{\mu n^2} \sum_{i=1}^n \left(r_i - \frac{n+1}{2} \right) c_i \quad ,$$

где је n – број лица, c_i – њихов доходак (потрошња), μ је просечан доходак (потрошња), r_i је ранг i -тог домаћинства у рангирању дохотка (потрошње).

Вредност Гини коефицијента креће се од 0 до 1, где 0 представља апсолутну једнакост, а 1 представља апсолутну неједнакост у расподели дохотка.

3. ПОДАЦИ АНКЕТЕ О ПОТРОШЊИ ДОМАЋИНСТВА – НЕДОСТАЦИ И ОГРАНИЧЕЊА

Анализа сиромаштва извршена је на основу индивидуалних података АПД за прво полугодиште 2000. године. Узорак

је обухватио 2150 домаћинстава на територији Србије (без Косова и Метохије). АПД се спроводи квартално на територији СРЈ, а од 1999. године не анкетира се становништво на територији Косова и Метохије. Анкета се односи на стално становништво СРЈ, па не обухвата избеглице и расељена лица.

Основни циљ ове анкете је да се прикупе подаци о приходима, расходима и потрошњи домаћинства, као и неки важнији елементи животног стандарда становништва (услови становања, снадбевеност трајним потрошним добрима и слично), као и неки подаци о члановима домаћинства. То су следећи подаци:

- 1) вредност расположивих средстава према изворима прихода (новчана средства и вредност натуралне потрошње);
- 2) вредност употребљених средстава према намени потрошње (куповина за готов новац, на кредит и вредност натуралне потрошње);
- 3) количине утрошених средстава за личну потрошњу (набављене количине и количине из сопствене производње);
- 4) основни подаци о стану и основ коришћења стана/куће;
- 5) снадбевеност домаћинства трајним потрошним добрима;
- 6) подаци о елементима газдинства;
- 7) потрошња и продаја пољопривредних производа, стоке и осталих производа са газдинства;
- 8) основни подаци о члановима домаћинства.

Будући да је АПД конципирана пре више од двадесет година и да се њена концепција није од тада у многоме променила, набројаћемо њене основне недостатке и ограничења. То су:

- 1) Вештачка усклађеност прихода и расхода домаћинства. Наиме, према методологији АПД, употребљена средства домаћинства не могу бити већа од расположивих средстава, док расположива средства могу бити већа од употребљених за највише 2%.⁶ То практично приморава домаћинство да вештачки усклађује своје приходе и расходе. На тај начин губи се важна информација о

6 Анкета о потрошњи домаћинстава у 1988. години, Методолошки материјали 333, Савезни завод за статистику

- приходима из сиве економије, који се најчешће не пријављују, али се могу регистровати кроз потрошњу.
- 2) Евидентирање прихода и расхода није вршено попуњавањем дневника као што је то био случај до почетка деведесетих година, када су домаћинства добијала новчану надокнаду за такво ангажовање. Ослањање на сећање испитаника или на њихову добровољну евиденцију доводи у питање поузданост пријављених вредности и количина.
 - 3) Подаци о члановима домаћинства су врло оскудни. Они се односе на пол, године старости, сродство са домаћином, занимање и социо-економски статус чланова домаћинства. Међутим, недостају подаци о њиховом образовању, као једном од главних индикатора сиромаштва.
 - 4) Подаци о снадбевености домаћинства трајним потрошним добрима могу бити добри индикатори сиромаштва уколико се листа трајних потрошних добара прилагођава општем економском и технолошком развоју. Листа трајних потрошних добара у АПД је врло застарела, јер садржи неке елементе који се данас врло ретко користе као што су хармоника, магнетофон и грамофон. Са друге стране, она не садржи нека друга трајна потрошна добра која могу бити добри индикатори сиромаштва, као што су, на пример, компјутер или мобилни телефон.

4. ЕМПИРИЈСКИ РЕЗУЛТАТИ АНАЛИЗЕ СИРОМАШТВА И НЕЈЕДНАКОСТИ ДОХОТКА

Индикатори сиромаштва и неједнакости дохотка

Анализа сиромаштва извршена је коришћењем дохотка домаћинства као основног агрегата за мерење сиромаштва. Табела 1 показује да је у првом полугодишту 2000. године нешто више од трећине становништва у Србији (36,5%) било сиромашно, будући да је њихов доходак у просеку био мањи од 30 УС долара месечно (виша линија сиромаштва). Од тога 18,2% становништва живело је у апсолутном сиромаштву пошто је њихов доходак у просеку били мањи од 20 УС долара месечно (нижа линија сиромаштва). То, другим речима, значи да је око 2,8 милиона становника у Србији било сиромашно, односно, око 1,4 милиона је било екстремно

сиромашно.⁷ Посматрано по домаћинствима, 31,6% или око 755 хиљада домаћинстава у Србији је живело испод више линије сиромаштва, односно 15,6% или око 373 хиљаде домаћинстава испод ниже линије сиромаштва. Слика сиромаштва у Србији је драматична, имајући у виду да наведени подаци не обухватају избеглице и расељена лица, која су, свакако, угроженији у односу на стално становништво Србије.

Према трећој линији сиромаштва, која представља 50% медијане укупног дохотка домаћинства по потрошачкој јединици, 10,1% становништва је било сиромашно. Поређењем ове линије сиромаштва са линијом екстремног сиромаштва, која је виша за 5,5%, долазимо до закључка да је концентрација људи изнад најниже линије сиромаштва изузетно велика будући да мало померање те линије сиромаштва нагоре повећава број сиромашних за 80%.

Табела 1.
Индикатори сиромаштва у Србији у првом полугодшту 2000, у %

	Линија сиромаштва		
	Потрошачка корпа СЗС (8328 дин)	Потрошачка корпа СПХ (5570 дин)	50% медијане укупног дохотка (5281 дин)
Индекс сиромаштва*	36,5	18,2	10,1
Јаз сиромаштва**	3,1	0,9	0,4
Просечан дефицит дохотка***	25,4	22,7	20,4

Напомене: Потрошачка корпа СЗС за четворочлано домаћинство прерачуната је на потрошачке јединице.

Потрошачка корпа СПХ је корпа per capita. Доходак домаћинства у првом случају рачунат је по потрошачкој јединици, а у другом случају per capita. Трећа линија сиромаштва представља 50% медијане укупног дохотка домаћинства по потрошачкој јединици.

* Индекс сиромаштва представља процентуално учешће сиромашних у укупном становништву.

** Јаз сиромаштва представља проценат ГДП потребан да се доходак сиромашних изједначи са линијом сиромаштва, под претпоставком перфектне таргетираности социјалне помоћи сиромашнима.

*** Просечан дефицит дохотка представља просечан дефицит дохотка сиромашних у проценту од линије сиромаштва.

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

7 Да су као основни агрегат за мерење сиромаштва коришћена расположива средства домаћинства уместо сталног дохотка домаћинства, индекс сиромаштва износио би 30,7% на основу више линије сиромаштва, односно, 14,9% на основу ниже линије сиромаштва.

Резултати анализе сиромаштва у даљем тексту биће приказани само за вишу и нижу линију сиромаштва (потрошачка корпа СЗС и потрошачка корпа СПХ).

Линија апсолутног сиромаштва која је у просеку месечно износила 928 динара per capita значајно је виша од званичног максималног нивоа социјалне сигурности (табела 1а), који се утврђује по породици у зависности од броја чланова домаћинства за кориснике у општинама чији је просек зараде једнак или виши од просека зараде у привреди Србије. Она је у првом кварталу 2000. године износила 1206 динара, а у другом кварталу 1463 динара. Половину овог износа добијало је месечно једночлано домаћинство, што је знатно мање од линије апсолутног сиромаштва per capita. Разлика између линије апсолутног сиромаштва и званичне линије за материјално обезбеђење породице (МОП) постаје још већа код домаћинстава са два или више чланова пошто се износ МОП по члану са повећањем величине породице смањује. Наиме, породица са два члана добија 70% назначеног износа, породица са 3 члана 90%, породица са 4 члана 95%, а породица са 5 и више чланова 100% овог износа. Поред тога, износ МОП неколико пута је мањи у неразвијеним општинама од овде приказаног максималног нивоа социјалне сигурности за породице које живе у општинама чији је просек зараде једнак или виши од просека зараде у привреди Србије. Ово указује да су постојећи критеријуми за увођење у право МОП знатно ригорознији од висине потрошачке корпе СПХ, која је третирана као линија апсолутног сиромаштва.

Табела 1а.

Линије сиромаштва у Србији у првом полугодишту 2000.

	Линије сиромаштва		
	Потрошачка корпа СЗС по потрош. јединици	Потрошачка корпа СПХ per capita	Линија социјалне сигурности за једночлано домаћинство
Просечан месечни износ у динарима	1388	928	667
Просечан месечни износ у УСД	30	20	14

Напомене: Потрошачка корпа СЗС коришћена је као виша линија сиромаштва, док потрошачка корпа СПХ представља линију апсолутног сиромаштва. Линија социјалне сигурности је званична линија сиромаштва за материјално обезбеђење породице (МОП).

Линија апсолутног сиромаштва блиска је минималној пензији у том периоду, док је минимална плата била и до три пута нижа од линије апсолутног сиромаштва.

Табела 1. показује да је просечан дефицит дохотка релативно стабилна величина јер се њена вредност не мења у значајној мери са променом линије сиромаштва. Сиромашно становништво је располагало просечним дохотком који је био мањи за 25,4% од више линије сиромаштва, док је код екстремног сиромаштва просечан дефицит дохотка у односу на линију сиромаштва износио 22,7%.

Табела 2. Индикатори сиромаштва према вишој линији сиромаштва, у %

	1990.	1995.	I-VI 2000.
Јаз сиромаштва	1,0	4,1	3,1
Просечан дефицит дохотка	18,7	23,2	25,4

Напомена: Подаци за 1990. и 1995. годину се односе на СРЈ према А. Posarac: Human Development Report Yugoslavia (1997), а за прво полугодиште 2000. подаци се односе на Србију без Косова и Метохије.

Табела 2. показује да је у последњој деценији дошло до раста сиромаштва, под претпоставком да подаци за Србију за 1990. и 1995. годину нису значајно одступали од приказаних података за СРЈ. Сиромашнима је било потребно све више дохотка да би се изједначили са линијом сиромаштва.

Подаци такође указују да је у 2000. години било потребно 3,1% ГДП да се доходак сиромашних изједначи са вишом линијом сиромаштва под претпоставком префектне таргетираности социјалне помоћи сиромашнима. То је знатно више у односу на 1990. годину када је јаз сиромаштва износио 1% ГДП а када је ГДП био знатно већи.

Под претпоставком перфектне таргетираности социјалне помоћи сиромашнима, да би се елиминисало сиромаштво у Србији у 2000. години било је потребно обезбедити од 73 милиона УС долара до 253 милиона УС долара у зависности од изабране линије сиромаштва. Како је претпоставка перфектне таргетираности нереалистична, стварна средства неопходна за елиминисање сиромаштва могу бити неколико пута већа од овог минималног износа. У тржишним привредама она су најмање два пута већа од минималног износа неопходног за елиминисање сиромаштва у условима перфектне таргетираности. У земљама у транзицији (Пољска,

Мађарска, Бугарска, Естонија и Русија) за 1 УС долар помоћи сиромашнима трошкови социјалне помоћи се крећу од 1,5 УС долара до 8 УС долара (не рачунајући административне трошкове исплате средстава).⁸

Табела 3. Неједнакост у расподели дохотка домаћинства, у %

	Укупан доходак домаћинства	
	Per capita	По потрошачкој јединици
Децил однос (90/10)	3,46	3,52
Однос (50/10)	1,86	1,92
Однос (90/50)	1,86	1,83
Гини коефицијент	0,283	0,284
Средња вредност	10276,4	12028,1
Медијана	8973,1	10562,4

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Вредност Гини коефицијента у првој половини 2000. године, који је рачунат за доходак домаћинства per capita и по потрошачким јединицама, износила је 0,28. Неједнакост у расподели дохотка становништва у Србији није велика у поређењу са неким земљама у транзицији, као што су Руска Федерација (0,46-0,47), Таџикистан (0,47), Молдавија (0,41-0,42), Македонија (0,35-0,37) и Хрватска (0,36-0,35).⁹ Релативно стабилна вредност Гини коефицијента у већем делу десетогодишњег периода показује да је пад реалних примања становништва много важнији фактор у објашњавању раста сиромаштва него раст њихове дисперзије. Наиме, вредност Гини коефицијента у 1990. години за СРЈ износила је 0,28, а у 1995. години 0,25.¹⁰ Међутим, треба имати у виду да АПД не обухвата у потпуности приходе од сиве економије који могу имати већу дисперзију у односу на приходе из регуларне економије,¹¹ а такође не обухвата приходе најбогатијих домаћинстава, будући да они, по правилу, одбијају да

8 J. Braithwaite, C. Grootaert and B. Milanovic, исто

9 Making Transition Work for Everyone – World Bank, 2000

10 S. Posarac – Human Development Report Yugoslavia, Economics Institute, Belgrade, 1997

11 Г. Крстић, Б. Мијатовић и остали – Реинтеграција сиве економије и развој приватног сектора у Србији, Економски институт и LEX, 2001

учестују у оваквим анкетама. Стога се претпоставља да је степен неједнакости у расподели дохотка у Србији већи, на шта указују неки други показатељи, као што је потрошња луксузних производа или промет некретнина, као и подаци неких других анкета које не спроводе званични статистички органи, већ разне истраживачке институције код којих се претпоставља да је пристрасност одговора мања.

И поред вештачке усклађености расположивих и употребљених средстава домаћинства, један део сиве економије је ипак обухваћен овом анкетом. Сива економија је дефинисана тако да обухвата приходе ван редовног радног односа (додатни рад запослених и осталих чланова домаћинства). Наиме, четвртина домаћинстава имало је приходе из сиве економије који су износили 12,6% прихода из регуларне економије. Скоро трећина становништва које је имало приходе из сиве економије било је сиромашно, док је 16,6% живело у апсолутном сиромаштву. Са друге стране, 23,1% домаћинстава која су живела испод више линије сиромаштва имало је приходе из сиве економије, а 26,3% домаћинстава која су живела у апсолутном сиромаштву. Овако низак проценат прихода из сиве економије у односу на приходе из регуларне економије могао би да нас наведе на закључак да сива економија не ремети у великој мери таргетираност појединих облика социјалне заштите (на пример МОП). Међутим, треба имати у виду да анкетни подаци званичних статистичких органа потцењују како партиципацију на скривеном тржишту рада, тако и висину прихода од ових нерегуларних активности. Наиме, према Анкети о сивој економији из 2000. године, коју је спровела независна истраживачка институција, најмање 30% активног становништва је било укључено у активности сиве економије, са месечним приходима у сивој економији који су били већи за 6,8% у односу на регуларну економију.¹²

Сиромаштво према типу и саставу домаћинства

Док је сиромаштво почетком деведесетих био претежно рурални феномен, са продубљивањем економске кризе урбано

¹² Просечне месечне зараде на час у сивој економији биле су преко два пута веће у односу на регуларну економију. Види: Г. Крстић, Б. Мијатовић и остали, исто

становништво постаје знатно више погођено падом животног стандарда и сиромаштвом него рурално становништво.¹³ Као и 1995. године,¹⁴ у првом полугодишту 2000, урбано становништво, тј. становништво које нема приходе од пољопривреде, имало је надпросечан индекс сиромаштва, са значајном разликом у односу на индекс сиромаштва руралног становништва (табела 4). Међутим, иако постоје значајне разлике у индексу сиромаштва између ове две категорије становништва, те разлике се губе када се посматра њихов просечан дефицит дохотка. Другим речима, они су били приближно једнако сиромашни, јер им је недостајало у просеку приближно исто дохотка да би се изједначили са линијом сиромаштва.

Табела 4. Сиромаштво према извору прихода домаћинства*, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Укупно	36,5	18,2
Урбано	39,7	21,5
Рурално	29,4	12,6
	Просечан дефицит дохотка	
Укупно	25,4	22,7
Урбано	25,7	22,9
Рурално	24,5	21,7

* Урбано становништво је оно које у структури својих прихода немају приходе из пољопривреде, док рурално становништво има приходе из пољопривреде.

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Основни разлог релативно мањег учешћа сиромашних у руралном становништву јесте могућност производње хране за сопствене потребе, која је посебно била изражена у периоду економске кризе. Наиме, учешће натуралне потрошње у укупним приходима домаћинства порасло је са 11,7% у 1990.

13 Према методологији Анкете о потрошњи домаћинства класификација становништва на урбано и рурално извршена је према извору прихода домаћинства, а не према локацији њиховог пребивалишта. Урбано становништво је дефинисано као оно које у структури својих прихода нема приходе из пољопривреде, док рурално становништво има и приходе из пољопривреде.

14 А. Posaras, исто

години на 17,8% у првом полугодишту 2000. године. О значају натуралне потрошње за преживљавање становништва најбоље говори податак да би се број проценат сиромашних знатно повећао, када би се доходак домаћинства умањило за износ натуралне потрошње (са 36,5% на 44,4%, односно, са 18,2% на 30,7%). Ово повећање броја сиромашних знатно је веће код сиромашнијих домаћинстава, будући да они имају веће учешће натуралне потрошње у укупном доходу домаћинства.

Табела 5.
Сиромаштво према броју издржаваних чланова у домаћинству, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Број издржаваних лица		
Укупно	36,5	18,2
0	15,4	3,5
1	31,7	14,8
2	40,8	20,1
3 и више	51,4	29,9
	Просечан дефицит дохотка	
Број издржаваних лица		
Укупно	25,4	22,7
0	20,0	19,7
1	23,6	19,1
2	27,8	23,3
3 и више	28,2	26,6

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Табела 5. приказује сиромаштво према броју издржаваних чланова у домаћинству. Најмање су била угрожена домаћинства која немају издржаваних чланова. Сиромаштво расте са повећањем броја издржаваних лица, па су најсиромашнија домаћинства са три и више издржаваних лица. Њихов индекс сиромаштва достиже 51,4% према вишој линији сиромаштва, односно, 29,9% према нижој линији сиромаштва, што је знатно изнад одговарајућег просечног

индекса сиромаштва. Просечан дефицит дохотка такође расте са повећањем броја издржаваних лица.

Табела 6. показује сиромаштво према броју чланова домаћинства са приходом од рада. Приход од рада је дефинисан као приход од рада запослених, активних пољопривредника, као и приход активних лица у осталим делатностима. Сиромаштво, мерено индексом сиромаштва и просечним дефицитом дохотка, опада са растом броја чланова домаћинства са приходом од рада.

Табела 6.
Сиромаштво према броју чланова домаћинства са приходом од рада*, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Број лица са приходом од рада		
Укупно	36,5	18,2
0	31,1	20,2
1	39,0	20,3
2	36,6	18,4
3 и више	36,5	13,6
	Просечан дефицит дохотка	
Број лица са приходом од рада		
Укупно	25,4	22,7
0	25,1	22,0
1	26,1	26,3
2	25,6	20,2
3 и више	23,8	22,6

* Приход од рада обухвата приход од рада запослених, активних пољопривредника и активних лица у осталим делатностима.

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Индикатори сиромаштва према саставу домаћинства представљени су у табели 7. Индекс сиромаштва повећава се са бројем чланова домаћинства. Уочава се значајна разлика у индикаторима сиромаштва у породицама са децом у односу на породице без деце. Наиме, изузев двочланих домаћинстава са децом (чији је број у анкети необично мали),

Табела 7. Сиромаштво према саставу домаћинства, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Тип домаћинства		
Укупно	36,5	18,2
Једночлана	14,0	9,8
Двочлано са децом*	9,1	0
Двочлано без деце	23,5	10,2
Трочлано са децом	40,9	17,3
Трочлано без деце	28,1	10,9
Вишечлано са децом	49,2	28,1
Вишечлано без деце	42,2	21,8
Пензионерско**	31,7	19,7
Остало	37,1	18,0
	Просечан дефицит дохотка	
Тип домаћинства		
Укупно	25,4	22,7
Једночлана	25,6	18,9
Двочлано са децом*	13,0	0
Двочлано без деце	21,0	20,0
Трочлано са децом	25,7	19,1
Трочлано без деце	24,6	23,7
Вишечлано са децом	28,4	25,0
Вишечлано без деце	26,7	24,2
Пензионерско**	24,3	21,6
Остала	25,7	23,0

* У АПД обухваћено само 11 лица која живе у овом типу домаћинства.

** Пензионерско домаћинство је дефинисано као непољопривредно домаћинство чији чланови приходе остварују искључиво по основу пензијског осигурања. Остали чланови домаћинства могу да буду само издржавана лица.

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

трочлана и вишечлана домаћинства са децом имала су знатно већи проценат сиромашних у односу на одговарајућа домаћинства без деце, као и већи просечан дефицит дохотка. Најугроженија су била вишечлана домаћинства која су имала натпросечан индекс сиромаштва, а међу њима вишечлана домаћинства са децом. Скоро половина становништва

(49,2%) које потиче из оваквих домаћинстава живело је испод више линије сиромаштва, при чему је 28,1% живело испод линије апсолутног сиромаштва.

Исподпросечан индекс сиромаштва када се користи виша линија сиромаштва запажа се код становништва из пензионерских домаћинстава. Ако се сиромаштво посматра у односу на нижу линију сиромаштва, онда се запажа обрнута ситуација, односно да становништво из пензионерских домаћинстава има натпросечан индекс сиромаштва. То је последица чињенице да је раст сиромашног становништва који потиче из пензионерских домаћинстава много мањи када се помери навише нижа линија сиромаштва у односу на раст сиромашног становништва из осталих домаћинстава.

Сиромаштво према полу, старости и социо-економском статусу становништва

Сиромаштво је приближно подједнако погодило мушкарце и жене, па је проценат сиромашних мушкараца и жена приближно једнак (табела 8).

Табела 8. Сиромаштво према полу и старости становништва, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Укупно	36,5	18,2
Пол		
Мушкарац	37,1	18,1
Жена	35,9	18,3
Године старости		
0-18	46,0	25,5
19-38	36,3	18,5
39-59	36,9	16,9
60 и више	28,8	13,8

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Посматрано према годинама старости, сиромаштво је доминирало код деце (до 18 година старости). Наиме, 46% становништва најмлађе старосне групе живело је испод више

линије сиромаштва, док је четвртина њих била апсолутно сиромашна. Овакви резултати су у складу са анализом сиромаштва према саставу домаћинства будући да су породице са децом биле у најтежем финансијском положају. Остале старосне категорије имају индекс сиромаштва незнатно изнад или испод просека. У земљама источне Европе (Бугарска, Мађарска, Пољска, Естонија, Русија) највећи проценат сиромашних је међу најмлађим и најстаријим категоријама становништва.¹⁵

Табела 9.
Сиромаштво према социо-економском статусу становништва, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Укупно	36,5	18,2
Социо-економски статус		
Запослен	34,5	15,8
Пољопривредник	31,5	12,1
Самозапослен или послодавац	3,6	0
Незапослен	47,4	29,6
Лице са личним приходима	27,7	13,6
Издржавано лице	43,4	23,3

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Посматрано према социо-економском статусу становништва, најугроженије су биле категорије становништва без прихода (табела 9). То су незапослена и издржавана лица. Скоро половина незапослених (47,4%) живела је испод више линије сиромаштва, а нешто мање од трећине у апсолутном сиромаштву. Ови индекси сиромаштва знатно су већи у односу на одговарајуће просечне вредности. Материјални положај издржаваних лица не разликује се значајно у односу на незапослене. Насупрот овим категоријама, самозапослени су били у најповољнијем финансијском положају будући да је само 3,6% живело испод више линије сиромаштва, а

15 J. Braithwaite, C. Grootaert and B. Milanovic, исто

није било оних који су живели у апсолутном сиромаштву. У земљама источне Европе и бившег Совјетског Савеза категорије становништва које имају најмањи проценат сиромашних су запослени и samozапослени, док је највише сиромашних међу пензионерима и примаоцима социјалних трансфера.¹⁶

Сиромаштво према карактеристикама домаћина

Индикатори сиромаштва према полу и социо-економском статусу домаћина врло су слични резултатима из претходног дела који се односе на сиромаштво према овим карактеристикама становништва. У табели 10. запажа се веће учешће сиромашног становништва у домаћинствима у којима је домаћин мушкарац. Насупрот томе, мањи је удео становништва у домаћинствима која живе испод апсолутне линије сиромаштва у којима је домаћин мушкарац у односу на домаћинства са женом као домаћином, што је најчешћи случај у земљама у транзицији. Међутим, жене су имале у оба случаја већи просечан дефицит дохотка него мушкарци.

Сиромаштво је највише погодило домаћинства чији је домаћин незапослено лице. Више од половине становништва из таквих домаћинстава налазило се испод више линије сиромаштва, а 41,7% живело је у апсолутном сиромаштву. Њихов просечан дефицит дохотка био је знатно већи од одговарајуће просечне вредности овог индикатора сиромаштва. Њима је недостајало око трећине дохотка да би се изједначили са вишом линијом сиромаштва, односно, 29,8% дохотка да би достигли линију апсолутног сиромаштва.

Будући да АПД не садржи податке о образовању чланова домаћинства, иако је образовање један од кључних индикатора сиромаштва, класификација занимања може послужити као замена за податке о образовању пошто поједина занимања захтевају одређен ниво образовања. На пример, запослени индустријски радници свакако не поседују висок ниво образовања.

Највећи индекс сиромаштва забележен је код становништва које потиче из домаћинстава чији је домаћин индустријски радник (табела 11). Наиме, њих 45,5% живело је испод више линије сиромаштва, а 24,7% испод линије апсолутног

16 J. Braithwaite, C. Grootaert and B. Milanovic, исто

Табела 10.

Сиромаштво према полу и социо-економском статусу домаћина, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Укупно	36,5	18,2
Пол		
Мушкарац	37,3	18,1
Жена	32,0	18,9
Социо-економски статус		
Запослен	34,1	17,2
Пољопривредник	36,8	14,2
Самозапослен или послодавац	0	0
Незапослен	55,1	41,7
Лице са личним приходима	33,3	17,5
Издржавано лице	31,2	12,8
	Просечан дефицит дохотка	
Укупно	25,4	22,7
Пол		
Мушкарац	25,2	22,6
Жена	26,9	23,0
Социо-економски статус		
Запослен	24,3	22,5
Пољопривредник	25,8	21,2
Самозапослен или послодавац	0	0
Незапослен	33,5	29,8
Лице са личним приходима	23,8	22,5
Издржавано лице	24,1	24,1

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

сиромаштва. Занимања са изнадпросечним коефицијентом сиромаштва у односу на вишу линију сиромаштва имају запослени у осталим занимањима, пољопривредници и запослени у трговини, а запослени у трговини и у државној управи ако се примени линија апсолутног сиромаштва.

Табела 11. Сиromаштво према занимању домаћина, у %

	Линија сиromаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиromаштва	
Занимање		
Укупно	36,5	18,2
Пољопривредници	39,3	16,5
Индустријски радници	45,4	24,7
Радници у трговини	37,8	23,8
Радници у државној управи и сл.	36,6	19,3
Руководеће особље	28,1	11,7
Стручњаци и уметници	27,2	9,5
Остала занимања	43,1	13,8
Лица без занимања	33,2	17,4
– Лични и породични пензионери	33,1	17,3
– Уживаоци социјалне помоћи*	100,0	100,0
Издржавана лица	32,4	13,2
– Лица неспособна за рад**	12,5	0
	Просечан дефицит дохотка	
Занимање		
Укупно	25,4	22,7
Пољопривредници	27,9	22,8
Индустријски радници	28,9	25,0
Радници у трговини	29,0	23,3
Радници у државној управи и сл.	19,5	14,7
Руководеће особље	19,1	0,8
Стручњаци и уметници	21,7	23,8
Остала занимања	17,5	23,7
Лица без занимања	23,6	22,3
– Лични и породични пензионери	23,5	22,1
– Уживаоци социјалне помоћи*	53,5	35,2
Издржавана лица	24,0	24,0
– Лица неспособна за рад**	0,2	0

* У АПД обухваћена два домаћинства чији је домаћин уживалац социјалне помоћи.
** У АПД обухваћен мали број домаћинстава чији је домаћин лице неспособно за рад.
Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Сиромаштво и опремљеност трајним потрошним добрима

Поседовање неких трајних потрошних добара у домаћинству може бити добар индикатор сиромаштва, под претпоставком да се располаже подаци о њима. Као што је истакнуто у одељку 2, један од недостатака АПД јесте што ова анкета не садржи податке о трајним потрошним добрима која у данашњим условима економског и технолошког развоја могу бити добри индикатори сиромаштва, као што су компјутер или мобилни телефон и сл. У табели 12. представљени су индикатори сиромаштва становништва које поседује нека трајна потрошна добра.

Поседовање машине за прање посуђа и путничког аутомобила најбоље диференцирају сиромашне од оних који то нису. Наиме, коефицијент сиромаштва у зависности од линије сиромаштва од два до пет пута је већи за становништво које живи у домаћинствима која немају машину за прање посуђа у односу на остала домаћинства. Међутим, и поред тога они су приближно једнако сиромашни будући да је разлика у просечном дефициту дохотка врло мала у односу на разлику њихових индекса сиромаштва. Путнички аутомобил такође може послужити као добар индикатор сиромаштва, док машина за прање рубља и телевизор у боји боље диференцирају сиромашне од оних који то нису када се примени линија апсолутног сиромаштва.

Посматрано према основу коришћена стана/куће, најугроженији су носиоци станарског права јер њих 45% живи испод више линије сиромаштва, при чему 24% живи у апсолутном сиромаштву. Процентуални мањак дохотка у односу на линију сиромаштва је највећи код купаца стана/куће, иако ова категорија становништва има најмањи коефицијент сиромаштва.

Табела 12. Сиромаштво према основу коришћења стана и опремљености трајним потрошним добрима, у %

	Линија сиромаштва	
	Потрошачка корпа СЗС	Потрошачка корпа СПХ
	Индекс сиромаштва	
Укупно	36,5	18,2
Оснoв коришћења стана		
Власник	36,3	18,0
Носилац станарског права	45,0	24,1
Закупац	16,4	12,7
Трајна потрошна добра		
Путнички аутомобил		
Поседује	26,4	10,8
Не поседује	45,4	24,8
Телевизор у боји		
Поседује	35,7	17,3
Не поседује	44,7	27,3
Машина за прање рубља		
Поседује	35,0	16,6
Не поседује	44,7	27,1
Машина за прање посуђа		
Поседује	18,5	5,9
Не поседује	37,5	18,9
	Просечан дефицит дохотка	
Укупно	25,4	22,7
Оснoв коришћења стана		
Власник	25,4	22,6
Носилац станарског права	24,0	23,2
Закупац	38,7	32,0
Трајна потрошна добра		
Путнички аутомобил		
Поседује	21,7	20,1
Не поседује	26,9	23,4
Телевизор у боји		
Поседује	24,6	21,8
Не поседује	30,6	26,9
Машина за прање рубља		
Поседује	23,6	20,9
Не поседује	32,0	27,4
Машина за прање посуђа		
Поседује	23,7	26,4
Не поседује	25,5	22,6

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Сиромаштво и приходи по основу социјалне заштите

Један од задатака ове анализе сиромаштва јесте да се утврди каква је таргетираност појединих облика социјалне заштите. То би било могуће под претпоставком да је АПД репрезентативна, односно да су главне пропорције из основног скупа (целокупно становништво) сачуване у узорку анкете. То би значило да број домаћинстава у узорку који прима дечји додатак, односно, материјално обезбеђење породице када се експандира на укупан број домаћинстава у Србији приближно одговара њиховом стварном броју. Међутим, ситуација је далеко од пожељне.

Према подацима Министарства за социјална питања, дечји додатак у Србији у првој половини 2000. године примало је око 286.760 домаћинстава, што представља око 12% укупног броја домаћинстава. Насупрот томе, према подацима АПД само 78.894 домаћинстава је примало дечји додатак у том периоду.

Ситуација код корисника МОП је потпуно другачија. Наиме, њих је, према подацима АПД, било знатно више него што показују подаци Министарства за социјална питања. Наиме, према подацима АПД у првој половини 2000. године у Србији је било 161.481 корисника МОП, док је њихов стварни број 2,7 пута мањи.

Овако велике разлике у броју корисника МОП и дечјих додатака не могу се објаснити нити кашњењима у исплатама (јер је исплата у посматраном периоду било), нити грешкама у евидентирању самих корисника у анкети (јер ни збирна ставка не одговара стварном броју корисника), већ једино мањом репрезентативношћу узорка од претпостављене.

Табела 13.

Индекс сиромаштва и корисници МОП и дечјих додатака, у %

	МОП	Дечји додаци
Виша линија сиромаштва	57,4	59,2
Нижа линија сиромаштва	39,2	35,2

Извор: Израчунато на основу података Анкете о потрошњи домаћинства, Савезни завод за статистику.

Због наведених недостатака и ограничења АПД, неће бити представљене карактеристике и ваљаност система социјалне

заштите, већ, индикације ради, само таргетираност МОП и дечјих додатака. Пре свега, треба истаћи да 3,3% становништва испод више линије сиромаштва прима МОП, а 4,5% испод линије апсолутног сиромаштва, док код дечјих додатака 6,2% домаћинстава која живе испод више линије сиромаштва прима дечји додаток, а 7,5% домаћинстава испод линије апсолутног сиромаштва.

Табела 13. показује таргетираност МОП и дечјих додатака када се примене наведене линије сиромаштва. Наиме, близу 60% корисника МОП и дечјих додатака живело је испод више линије сиромаштва, при чему је нешто више од трећине било апсолутно сиромашно. Будући да је нижа линија сиромаштва ближа максималном законском нивоу социјалне сигурности по којој се исплаћују наведена права, претпоставља се да њихова таргетираност не би била на завидном нивоу ни када би АПД на адекватан начин обухватала кориснике. Пошто то није случај, о ваљаној таргетираности ових социјалних давања, не може се поуздано ништа закључити на основу података АПД.

5. ЗАКЉУЧАК

У првом полугодишту 2000. године нешто више од трећине становништва у Србији било је сиромашно будући да су њихови приходи у просеку били мањи од 30 УС долара месечно. Од тога 18,2% становништва живело је у апсолутном сиромаштву са месечним приходима мањим од 20 УС долара.

Пад ГДП у десетогодишњем периоду кључни је фактор који је утицао на раст сиромаштва. Процент сиромашних повећан је са 14,1% у 1990. на 36,5% у првом полугодишту 2000. године. Сиромашнима је било потребно све више дохотка да би достигли линију сиромаштва. Да би се елиминисало сиромаштво у Србији у 2000. години било је потребно обезбедити од 73 милиона УС долара до 253 милиона УС долара у зависности од изабране линије сиромаштва, под претпоставком перфектне таргетираности социјалне помоћи сиромашнима.

Релативно стабилна вредност Гини коефицијента у већем делу десетогодишњег периода показује да је пад реалних примања становништва много важнији фактор у објашњавању раста сиромаштва него раст њихове дисперзије.

Категорије становништва које су биле најугроженије сиромаштвом су:

- урбано становништво, које је имало натпросечан индекс сиромаштва;
- домаћинства са три и више издржаваних чланова, чији индекс сиромаштва достиже 51,4% према вишој линији сиромаштва, односно 29,9% према линији апсолутног сиромаштва;
- вишечлана домаћинства са децом, будући да је скоро половина становништва (49,2%) које потиче из оваквих домаћинстава живела испод више линије сиромаштва, а 28,1% испод линије апсолутног сиромаштва;
- најмлађе старосне категорије, односно деца до 18 година, јер је њих 46% било сиромашно, док је четвртина живела у апсолутном сиромаштву;
- домаћинства чији је домаћин незапослено лице, са индексом сиромаштва од 55,1%, односно 41,7% у зависности од изабране линије сиромаштва;
- становништво које потиче из домаћинстава чији је домаћин индустријски радник (индекс сиромаштва износи 45,5%, а индекс апсолутног сиромаштва 24,7%).

О таргетираности социјалне помоћи сиромашнима не може се поуздано ништа закључити на основу података АПД пошто они не одражавају стваран број корисника МОП и дечјих додатака. То указује како на потребу редефинисања методологије и узорка АПД, тако и на потребу конципирања једне нове анкете која би била базирана на знатно већем узорку од АПД и која би, поред осталог, послужила и за редефинисање потрошачке корпе. На тај начин могла би се формирати нова званична линија сиромаштва, детаљно анализирати таргетираност социјалне помоћи и симулирати колико би средстава било потребно обезбедити за „нове” сиромашне.

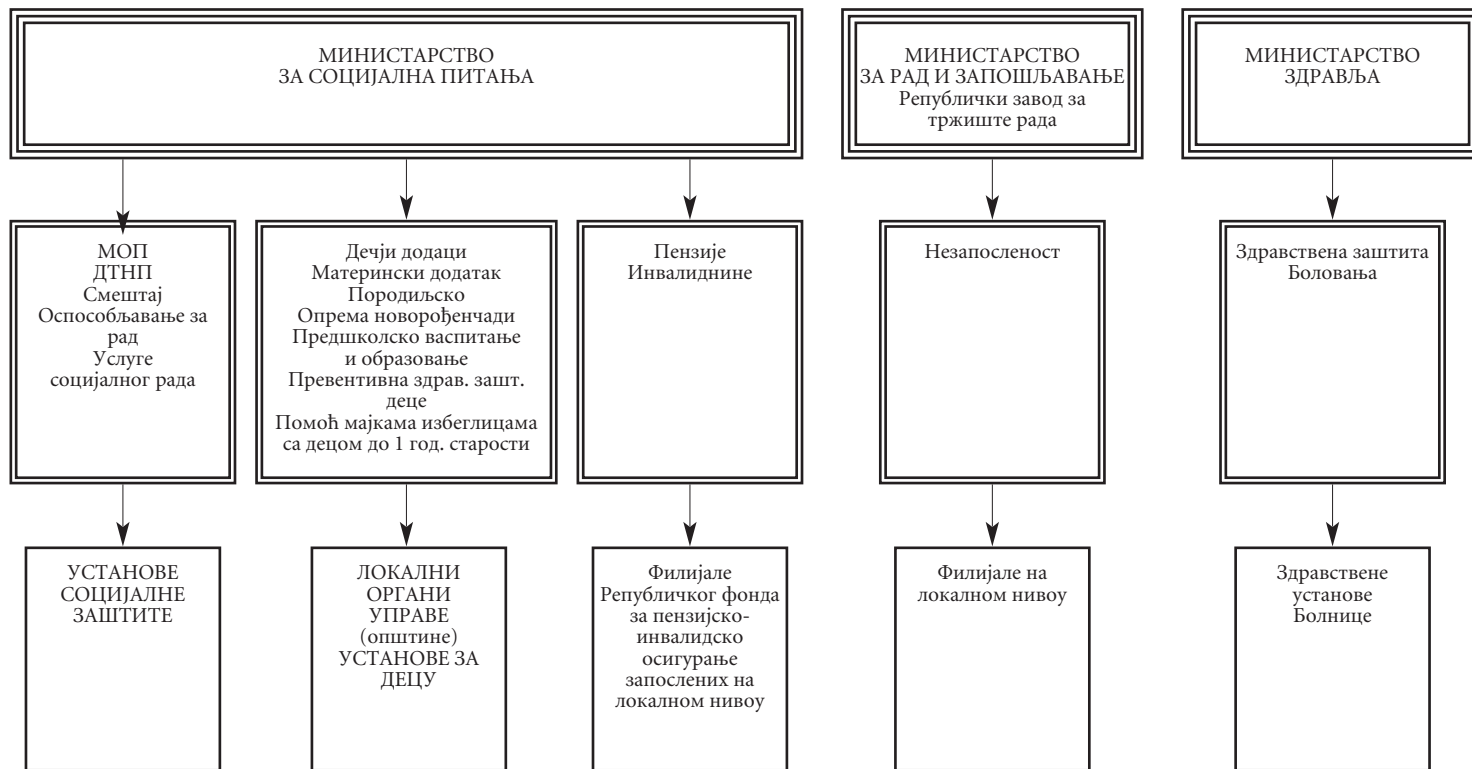
II Анализа система државне подршке сиромашнима

1. ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА

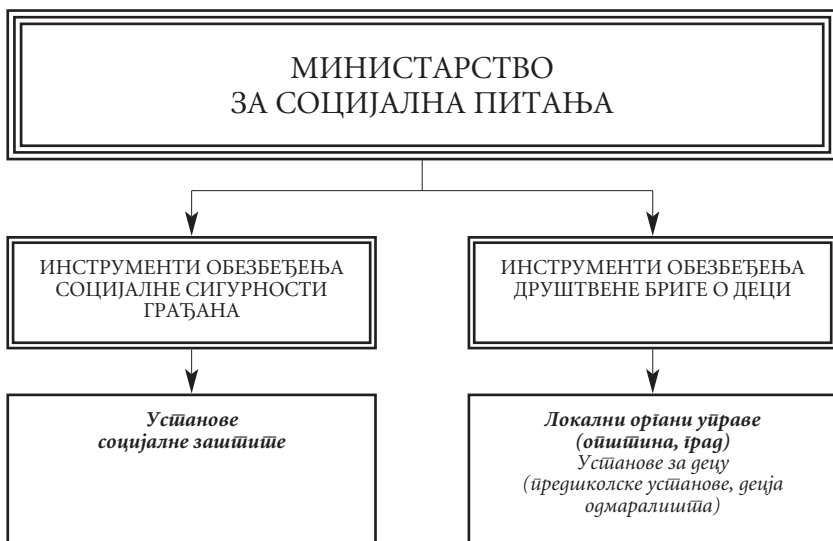
(1) Организација система. У Републици Србији различита подручја социјалног сектора (социјална помоћ, здравствена заштита, пензијско и инвалидско осигурање, накнаде за незапосленост) су у надлежности неколико институција: Министарства за социјална питања, Министарства за радне односе и запошљавање и Министарства здравља (слика 1).

Под државним системом подршке сиромашнима подразумеваћемо организовану делатност која има за циљ да пружи помоћ сиромашним грађанима и њиховим породицама када дођу у стање социјалне потребе, односно када им је потребна државна помоћ у задовољењу основних животних потреба. Овако дефинисана државна подршка је у надлежности републичког Министарства за социјална питања и регулишу је два републичка закона: Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана („Службени гласник РС” бр. 36/91, 33/93, 67/93, 46/94 и 52/96) и Закон о друштвеној бризи о деци („Службени гласник РС” бр. 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94, 25/96 и 29/2001). Суштински је реч о две групе инструмената (слика 2): (1) инструменти обезбеђења социјалне сигурности грађана и породица (МОП) и (2) инструменти обезбеђења друштвене бриге о деци. Права из ових области гарантована су законом, а њихово остваривање право је сваког грађанина.

Систем државне помоћи сиромашнима има карактеристике како централизованог тако и децентрализованог система, у зависности од критеријума који се посматрају.



Слика 1. Социјални сектор у Републици Србији



Слика 2. Организација државне подршке сиромашнима

Према изворима финансирања¹ систем државне помоћи сиромашнима је централизован. Међутим, према критеријумима за увођење у право и износ помоћи, који се разликују од општине до општине, и имајући у виду добро развијену мрежу установа социјалне заштите и значајну улогу локалних органа управе, који одлучују о увођењу у неко од права, систем је, у исто време, у значајној мери децентрализован. У постојећим условима не може се очекивати већа децентрализација система, првенствено у погледу финансирања главних инструмената државне помоћи сиромашнима, због недостатка средстава у буџетима локалних органа управе, па је неопходно да у овом периоду изразитог сиромаштва Република преузме на себе већину обавеза из области државне помоћи сиромашнима. Тиме се обезбеђује ефикаснија употреба ограничених средстава за ове намене.

Министарство за социјална питања је најважнија и најодговорнија институција у систему будући да: (1) води јединствену социјалну политику на територији Републике; (2)

1 Највећи део средстава се обезбеђује из буџета Републике, а од 1997. године је, са централизацијом информационог система, уместо преко локалних органа управе, за одређен број права (МОП и дечји додатак, а од средине 2000. године и за матерински додатак) уведена пракса директне исплате од стране Министарства. Тиме су учињене значајне уштеде (око 20%), јер су укинута права одређеног броја корисника који су их неоправдано имали.

обезбеђује највећи део средстава из буџета за исплату обавеза према корисницима уведеним у одређено право – све бенефиције у новцу; (3) обезбеђује средства за финансирање рада установа социјалне заштите чији је оснивач Република и (4) врши надзор над стручним радом општинских органа управе и установа социјалне и дечје заштите.

Локални органи управе (општина, односно град) могу обезбедити средства за додатне облике државне помоћи сиромашнима утврђене законом, што и чине, будући да се из локалних буџета финансирају различити облици помоћи у новцу, натури и услугама: једнократне помоћи, субвенционисање комуналних трошкова, помоћ у трошковима закупнине, електричне енергије, организовање народних кухиња и слично. Такође, код стицања права из области друштвене бриге о деци општине су првостепени орган у доношењу одлука о остваривању права и обезбеђују средства за финансирање неких програма (боравак у предшколском установама, превентивна здравствена заштита, одмор и рекреација деце). Међутим, општине немају дискреционо право да одлучују о висини помоћи или да ли ће кориснике увести у право уколико испуњавају законске услове.

Установе социјалне заштите су директно везане за кориснике, па је и њихова улога најважнија у области комуникације са корисницима и пружања услуга из домена обезбеђења социјалне сигурности грађана и њихових породица. Мрежу установа социјалне заштите на територији Републике Србије чине три основне категорије установа: (1) центри за социјални рад, (2) установе за смештај корисника² и (3) установе за дневни боравак и помоћ у кући.³ Најзначајнију улогу у доношењу одлука о увођењу у право неког од облика обезбеђења социјалне сигурности грађана и породица имају центри за социјални рад, који представљају првостепени орган. При томе, они немају дискреционо право да одлучују о

2 Установе за смештај обухватају: домове за децу и омладину, центре за заштиту одојчади, деце и омладине, центре за породични смештај, прихватилишта за децу и омладину, домове за децу ометену у развоју, заводе за телесно инвалидну децу са очуваним менталним особностима, заводе за васпитање деце, прихватне станице, прихватилишта, домове за пензионере и стара лица, геронтолошке центре, домове за одрасла инвалидна лица, заводе за смештај лица ометених у менталном развоју и душевно оболелих лица.

3 Установе за дневни боравак и помоћ у кући обухватају: центре за дневни боравак деце и омладине ометене у развоју, центре за дневни боравак, установе за дневно збрињавање одраслих и старих лица, центре за помоћ у кући, дневне центре.

висини помоћи, нити о увођењу у право уколико корисници испуњавају законски прописане услове. Поред установа социјалне заштите, важну улогу у остваривању права из области друштвене бриге о деци имају и установе дечје заштите: предшколске установе и дечја одмаралишта.

(2) Облици подршке и финансирање. Систем државне подршке сиромашнима у Србији обухвата већи број различитих облика, међу којима, поред готовинских накнада (материјално обезбеђење породице – МОП, дечји додатак, матерински додатак, право на туђу негу и помоћ – ДТНП, смештај у установе, оспособљавање за рад), значајну улогу има и помоћ у услугама и натура (дневни боравак деце и старих, помоћ у трошковима огрева, електричне енергије, субвенционисање комуналних трошкова, организована исхрана у народним кухињама, једнократне помоћи у натура и слично).

У финансирању права из ове области највећи део средстава се обезбеђује из буџета Републике. У периоду 1995–1999. године смањено је учешће реализованих трошкова државне помоћи сиромашнима у реализованом буџету, са 16,7% у 1995. на 9,8% у 1999. години (види табелу 1). Уколико се узме у обзир чињеница да буџет никада није реализован у потпуности, а посебно планирана средства за државну помоћ сиромашнима, услед недостатка средстава, многе обавезе нису исплаћиване, па је у 2000. години дошло до кумулирања заосталих обавеза – за неке облике социјалне заштите кашњења су превазилазила двогодишњи период. Захваљујући донацијама влада других земаља у децембру 2000. године исплаћене су у значајном степену обавезе из ранијег периода.

Од укупних средстава за државну помоћ сиромашнима највећи део се издваја за финансирање инструмената друштвене бриге о деци. У периоду 1995–2001. године њихово просечно учешће у трошковима државне помоћи сиромашнима је износило 77,9%. У 2001. години планирана средства за бригу о деци достижу чак близу 87% укупних планираних средстава за државну помоћ сиромашнима, што указује на значај ове групе инструмената у пружању помоћи сиромашнима.

Планирани трошкови државне помоћи сиромашнима у 2001. години износе 423 милиона ДЕМ, што представља

11,78% буџета или 1,85% пројектованог ГДП-а. Пројектовани *per capita* трошкови државне помоћи сиромашнима у 2001. години су 55,05 ДЕМ, односно по домаћинству 166 ДЕМ у Србији без Косова и Метохије. Тиме је у 2001. години дуплирано учешће трошкова државне помоћи сиромашнима у ГДП-у у односу на 2000. годину (0,93% ГДП-а).

Табела 1.

Кретање трошкова државне помоћи сиромашнима у периоду 1995 – 2001. у мил. дин

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
буџет	4930,6	10231,7	13825,9	16810,7	17638,5	32702,5	107600
укупни трошкови државне помоћи сиромашнима (ДПС)	821,7	1142,7	1884,1	1814,3	1737,1	3514,4	12700
учешће ДПС у буџету, %	16,7	11,2	13,6	10,8	9,8	10,8	11,8
учешће бриге о деци у ДПС, %	77,8	78,0	73,2	77,3	78,8	75,8	86,6
учешће социјалне сигурности у ДПС, %	22,2	22,0	26,8	22,7	21,2	24,2	13,4

*Планирана средства. Подаци за остале године су реализована средства.

Из буџета Републике се финансира већина бенефиција у новцу. Из буџета локалних заједница обезбеђују се средства за финансирање различитих услуга, једнократне помоћи и помоћи у природи. Такође, из локалних буџета могу су обезбедити и додатна средства за увећање гарантованих износа МОП-а и других облика чије је финансирање у надлежности Републике (нпр. корисницима МОП-а са своје територије град Београд исплаћује додатних 17%). Са растућим сиромаштвом становништва, у финансирање подршке сиромашнима укључују се све више хуманитарне и друге непрофитне организације, које учествују у финансирању различитих врста једнократних помоћи у природи, категоријских облика помоћи (на пример, помоћ у храни за пензионере) и слично. Структура извора финансирања различитих облика социјалне заштите представљена је у табели 2.

Табела 2. Основна права у систему социјалне заштите и извори финансирања

СОЦИЈАЛНА СИГУРНОСТ ГРАЂАНА И ПОРОДИЦА	Извор финансирања	ДРУШТВЕНА БРИГА О ДЕЦИ	Извор финансирања
Материјално обезбеђење породица (МОП)	Буџет Републике	Дечји додатак	Буџет Републике
Додатак за помоћ и негу другог лица (ДТНП)		Наканада зарада породиљама	
Смештај у установу		Матерински додатак	
Породични смештај		Помоћ за опрему новорођенчета	
Оспособљавање за рад		Наканада трошкова боравка у предшколској установи за треће дете	
Одржавање и инвестиције у установе социјалне заштите		Предшколско васпитање и образовање деце без родитељског старања и ометене у развоју	
		Васпитно-образовни програм у години пред полазак у основну школу од 3h дневно у школској години	
		Помоћ мајкама избеглицама до 1 године старости детета	
Опрема корисника за смештај у установу	Буџет локалних заједница (општина, односно град)	Боравак, предшколско васпитање и превентивна здравствена заштита деце предшколског узраста и боравак деце до 10 година старости	Буџет локалних заједница (општина, односно град)
Једнократне помоћи		Одмор и рекреација деце до 15 год. старости у дејем одмаралишту	
Народна кухиња		Регресирање трошкова боравка деце у предшколској установи, одмора и рекреације	
Субвенционисање комуналних трошкова		Средства за изградњу, доградњу и опремање установа за децу	
Помоћ у натури			
Обезбеђивање огрева			
Трошкови сахране			
Здравствена заштита			
Решење стамбених потреба			

Извор: Адаптирано према Закону о социјалној заштити и Закону о друштвеној бризи о деци и Извештају о раду центара за социјални рад за 1999. годину.

(3) *Критеријуми за увођење у право.* Услови за остваривање права на различите облике државне помоћи сиромашнима јединствено су регулисани за територију Републике. Први и најважнији критеријум за остваривање неког од права државне помоћи сиромашнима јесте остваривање прихода нижег од утврђеног нивоа социјалне сигурности. Ниво социјалне сигурности не представља званичну линију сиромаштва грађана. Ниво социјалне сигурности се утврђује према просечној заради у привреди општине или града где је пребивалиште корисника, а највише до нивоа просека у привреди Републике, што значи да се критеријуми за стицање права разликују по територијалном принципу, што ствара хоризонталну неједнакост. То имплицира да су критеријуми за стицање права много рестриктивнији у неразвијеним општинама, односно градовима, што значи да су истоветни појединци третирани различито зависно од места становања. Када се пореде критеријуми за стицање права за два најзначајнија облика државне помоћи сиромашнима – МОП и дечји додатак – критеријуми за стицање права на МОП су знатно рестриктивнији у односу на критеријуме за стицање права на дечји додатак. Усклађивање нивоа социјалне сигурности врши се месечно (за дечји додатак и остала права из области друштвене бриге о деци) и квартално (за МОП) на основу објављених података званичне статистике. То, практично, значи да критеријум за увођење у право (просечна зарада у привреди Републике, односно општине) функционише као релативна линија сиромаштва.

Остваривање прихода испод утврђеног нивоа социјалне сигурности је основни, али, слично системима у транзицији,⁴ не и довољан услов за стицање права на државну помоћ сиромашнима. Када је реч о инструментима обезбеђења социјалне сигурности грађана, потребно је да грађанин, односно породица испуни и већи број додатних критеријума, који се односе на ограничења у погледу поседовања веће покретне и непокретне имовине, радног статуса корисника и чланова

4 У Пољској је, према закону из 1990. године, потребно да домаћинство, поред ниског прихода, испуњава додатних једанаест критеријума; у Латвији су утврђена четири додатна критеријума, у Чешкој Републици, према закону из 1991, захтева се да корисници буду неспособни да повећају свој приход било због старости било због нарушеног здравља (према Б. Милановић – Income, Inequality and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy, World Bank, Regional and Sectoral Studies, 1998, стр. 116).

породице (незапослени, деца на редовном школовању, неспособни за рад, отпуштени, лица којима је потребна туђа нега и помоћ), забране одрицања права на наслеђивање, забране закључења уговора о доживотном издржавању.

Коришћење права је временски ограничено на једну годину, када се врши ревизија са могућношћу неограниченог продужавања све док је појединац, односно породица у стању социјалне потребе. За лица која остварују приходе из радног односа ревизија права на МОП се врши квартално. Закон не предвиђа ограничења у погледу националне припадности корисника, као ни у погледу старости потенцијалних корисника, сем код дечјег додатка где је старосна граница навршена 19. година живота. Такође, није предвиђена међусобна искључивост појединих права, што значи да се као приходи појединца, односно породице не узимају приходи по основу примања неког од облика државне помоћи сиромашнима.

(4) Износ помоћи. Код неких облика државне помоћи сиромашнима (дечји додаток, ДТНП) износ помоћи је фиксиран и везан за просечну нето зараду у привреди Републике према последњем објављеном податку на начин утврђен Законом о друштвеној бризи о деци. У конкретном случају, износ дечјег додатка зависи од два критеријума: (1) броја деце и (2) статуса родитеља деце и креће се од 20% за прво дете до 30% за треће дете плус додатних 30% за децу без родитељског старања или децу самохраних родитеља. Када је у питању МОП, износ није фиксиран, већ у конкретном случају зависи од два критеријума: (1) места пребивалишта и (2) величине породице. У зависности од места пребивалишта износ МОП-а варира и до скоро седам пута између развијених и неразвијених општина у Републици,⁵ док, у зависности од величине породице, *per capita* износ МОП-а опада са повећањем броја чланова породице и до два и по пута за породицу са пет и више чланова.

(5) Корисници. У оквиру државне помоћи деци у периоду 1996–2001. године просечан месечни број корисника се смањило, због нередовности исплате, демографских разлога, промене положаја Косова и Метохије и других узрока, па је у

5 Подаци из марта 2001. године.

периоду јануар-јун 2001. године за скоро 25% нижи у односу на 1996. годину, када је остварен највећи број корисника. При томе је за првих шест месеци 2001. године дошло до приметног повећања броја деце корисника, што се може објаснити повећањем редовности исплате од децембра 2000. године. У првих шест месеци 2001. године просечан месечни број корисника дечјег додатка је био 676.680, што представља око једне трећине одговарајуће популације.⁶ У укупном броју корисника највеће је учешће корисника дечјег додатка, које у читавом периоду просечно износи 78,9% у укупном броју корисника различитих програма друштвене бриге о деци који се финансирају из буџета Републике.

У оквиру обезбеђења социјалне сигурности грађана и породица у посматраном периоду такође је изразит тренд смањење броја корисника, посебно до 2000. године, да би са исплатом великог дела неизмирених обавеза и повећањем редовности у исплати дошло до повећања броја корисника (табела 3). У јуну 2001. године различите облике помоћи је користило 0,87% укупне популације на територији Србије без Косова и Метохије.⁷ У укупном броју корисника највеће је учешће породица које користе МОП и оно је у посматраном периоду просечно износило 46,2%. Процена је да око 8% корисника (породица) МОП-а користи и право на дечји додаток.

У наредном периоду, због редовности исплате социјалних давања и транзиције привреде и реформи, треба очекивати даље повећање броја корисника МОП-а и дечјег додатка. Незванични подаци показују да је за првих шест месеци број корисника МОП-а и дечјих додатака порастао за преко 20%. Треба очекивати да ће се тенденција раста наставити и у другој половини 2001. године.

(6) Квалитет државне помоћи сиромашнима. Сва права се утврђују и остварују локално, преко различитих типова установа социјалне заштите (центри за социјални рад, установе за смештај корисника и установе за дневни боравак и

6 На основу саопштења СЗС-а Становништво и природно кретање становништва СРЈ у XX и на почетку XXI века, бр. 040/2001. Подаци о броју становника представљају процену за 30.06.2000. године.

7 Не располаже се тачним подацима о броју корисника различитих облика државне помоћи сиромашнима у природи и других облика који се финансирају на локалном нивоу.

Табела 3. Број корисника државне помоћи сиромашнима у периоду 1996 – 2001.

Назив права	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001 (јан-јун)
накнаде зарада породиљама	44.365	31.809	26.141	25.065	22.362	24.371
матерински додатак	49.076	44.677	36.321	33.063	25.005	34.200
опрема за новорођенче	6.936	5.890	5.230	4.653	4.487	6.670
помоћ мајкама избеглицама	990	977	941	812	702	1.050
дечји додатак						
породице	413.263	393.724	356.707	268.463	251.472	297.662
деца	710.814	677.207	613.539	459.527	425.333	534.625
деца у предшколским установама**	73.295	75.000	76.801	74.345	74.542	75.764
Укупно	885.476	835.560	758.973	597.465	552.431	676.680
МОП						
породице	39.978	34.937	32.358	31.409	25.326	31.086
број чланова домаћинства	85.742	75.292	70.417	67.532	52.413	69.598
ДТНП	17.426	17.295	16.901	16.902	16.825	17.796
оспособљавање за рад	670	670	670	670	650	482
смештај у установу	15.200	15.200	15.212	15.235	15.494	15.500
смештај у породицу	2.100	2.100	2.100	2.100	2.148	2.092
Уушно	75.374	70.202	67.241	66.316	60.443	66.956

* просечан месечни број корисника

** које финансира Република

Напомена: До 1. јуна 1998. није постојала јединствена база података корисницима, па се за те године наводе процене Министарства

Извор: Подаци Министарства за социјална питања Републике Србије

помоћ у кући), чији су оснивачи Република (у већини случајева) или локалних органа управе (општина, град). Мрежу установа социјалне и дечје заштите чини 121 центар за социјални рад, 65 установа за смештај, 59 установа за дневни боравак, 188 предшколских установа и дечја одмаралишта, што је у поређењу са неким земљама у транзицији, нпр. Мађарском која има 3.200 установа на 10 милиона становника, још увек недовољно развијена мрежа за пружање социјалних услуга. У установама социјалне заштите – центрима за социјални рад – запослено је око 2500 радника, међу којима је највеће учешће запослених са високом стручном спремом (90%). Последњих година, са смањењем издвајања средстава за финансирање центара, контрола на терену је недовољна, будући да нису обезбеђена довољна средства за материјалне трошкове. Такође, у сваком центру постоје просечно два запослена социјална радника која иду на терен, што у привреди са учешћем сиве економије у ГДП од 35% представља недовољно интензивну контролу.

Поред рестриктивних критеријума за стицање права на неки од облика социјалне заштите, додатно ограничење у реализацији права у систему се односи на перманентан недостатак средстава за реализацију права постојећих корисника, што се одразило на значајна кашњења у исплати појединих права (код неких облика, као што су матерински додатак и дечји додатак то кашњење је у јуну 2000. године износило и по 27 месечних рата), што је значајно утицало на смањење броја корисника. Оволика закашњења у исплати практично су значила да је више од две године систем социјалне заштите само делимично обављао своју основну функцију, а то је обезбеђење социјалне заштите грађана и њихових породица. Са политичким променама у октобру 2000. године и отварањем Србије према међународној заједници, у децембру месецу обезбеђена су значајна средства из страних донација па су крајем године исплаћени скоро сви заостаји, што је утицало и да се у првим месецима 2001. године осетно повећа број корисника.

(7) Информациони систем. Информациони систем је јединствен, али и делимично децентрализован, с обзиром на то да се већина информација о карактеристикама корисника прикупља и обрађује искључиво на локалном нивоу, док на републичком нивоу постоје само делимичне информације:

број корисника по појединим правима, економско-социјални статус, старост. Будући да повезивање појединих информационих база Министарства није могуће, постоје информациона ограничења за ефикасније вођење социјалне политике на нивоу Републике и контролу.

2. МАТЕРИЈАЛНО ОБЕЗБЕЂЕЊЕ ПОРОДИЦА – МОП

У оквиру инструмената обезбеђења социјалне сигурности грађана најзначајнији облик државне помоћи сиромашнима представља материјално обезбеђење породице – МОП, како према средствима која се издвајају за ове намене, тако и према броју корисника.

Циљеви. МОП представља облик готовинске месечне накнаде сиромашним грађанима и њиховим породицама. Циљ је да се грађанима и породицама који немају довољно средстава за задовољење основних животних потреба или нису у стању да их остваре на други начин обезбеди минималан месечни приход за задовољење основних животних потреба. Реч је о праву које грађани, односно породице могу, али и не морају да остваре. Право на МОП је регулисано републичким законом, али додатна средства могу се обезбедити из буџета локалних органа управе – град, односно општина (нпр, град Београд корисницима МОП-а који имају пребивалиште на територији Београда исплаћује додатних 17% припадајућег износа МОП-а).

Критеријуми за увођење у право. Право на МОП имају породице које остварују приходе ниже од нивоа социјалне сигурности, а испуњавају и додатне критеријуме. Породицу чине брачни и ванбрачни другови, деца (брачна, ванбрачна, усвојена и узета на издржавање) и сродници у правој линији, а у побочној до другог степена сродности, под условом да живе у заједничком домаћинству. Такође, чланом породице сматра се и лице без прихода које не живи са родитељима до заснивања брачне заједнице, а најдуже до 27. године живота, као и, без обзира где фактички живи, брачни друг, као и родитељ детета неспособног за рад и детета на редовном школовању.

Ниво социјалне сигурности утврђује се у процентуалном износу од основице коју чини просечна зарада остварена по раднику у привреди општине, односно града у претходном кварталу, с тим да основица не може бити виша од просечне

зараде остварене по раднику у привреди Републике у истом периоду.

Остварење прихода испод нивоа социјалне сигурности није једини услов који грађани морају испунити да би остварили право на МОП. Потребно је да појединац, односно породица испуни и додатних шест критеријума:

- (1) да осим стамбеног простора, који одговара потребама појединца, односно породице (једна соба по члану породице, односно две собе за лице које остварује право на ДТНП) и окућнице, у површини до 0,5 ха, нема других непокретности, осим ако је дата сагласноост за укњижбу права хипотеке до намирења валоризованих трошкова датих по основу права на МОП;
- (2) да се појединац, односно члан породице, а који је способан за рад, уколико не обавља никакву делатност, налази на редовном школовању, води на евиденцији незапослених лица и није одбио понуђено запослење, радно ангажовање на привременим и сезонским условима, стручно оспособљавање, преквалификацију, доквалификацију или основно образовање;
- (3) да појединцу, односно члану породице није престао радни однос изјавом његове воље, његовом сагласношћу или његовом кривицом, због дисциплинске или кривичне одговорности, осим ако је од престанка радног односа протекло две године или ако је по престанку радног односа наступила неспособност за рад;⁸
- (4) да појединац, односно члан породице није продао, поклонио или се одрекао права на наслеђивање непокретне имовине или да је протекло период у којем би од тржишне вредности непокретне имовине коју је продао, поклонио или се одрекао права на наслеђивање могао обезбеђивати материјални приход;
- (5) да појединац, односно члан породице, не поседује покретну имовину чијим коришћењем или отуђењем, без угрожавања основних животних потреба, може

8 Неспособнима за рад се према чл. 14 Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана сматрају: (1) жена старија од 60 година и мушкарац старији од 65 година, (2) дете до навршене петанесте године живота, а ако је на редовном школовању у средњој школи до краја рока прописаног за школовање и (3) лице потпуно неспособно за рад, према прописима о инвалидском и пензијском осигурању.

обезбедити средства у висини шестоструког износа МОП-а, које би му било утврђено у моменту подношења захтева;

- (6) да појединац није закључио уговор о доживотном издржавању

Коришћење права је временски ограничено на једну годину, када се врши ревизија са могућношћу неограниченог продужавања све док је појединац, односно породица у стању социјалне потребе. У стицању права на МОП нема ограничења у погледу националне припадности појединих корисника, нити у погледу старости, сем што су носиоци права на МОП ретко деца млађа од 18 година будући да су под старатељством родитеља. Потенцијални корисници не смеју да одбију понуду за посао, нити да сами дају отказ. Стицање права на МОП не искључује могућност коришћења других облика државне помоћи сиромашнима, као што су ДТНП, дечји додатак итд.

Износ МОП-а. Величина МОП-а представља разлику између прописаног нивоа социјалне сигурности за појединца, односно породицу и величине њихових прихода. То значи да се за сваког корисника његови месечни приходи допуњавају до припадајућег нивоа социјалне сигурности. То, практично, значи да је имплицитни порез код МОП-а 100%, будући да сваки динар раста прихода (дохотка) појединца доводи до смањења износа МОП-а за исти износ.

Приходе појединца, односно породице проверавају запослени у центрима за социјални рад на основу увида у одговарајућу документацију о приходима и провере материјалне ситуације на терену. У обзир се узимају:

- (1) приходи и примања која се остварују у месечним износима у висини просека оствареног у претходном кварталу, односно у висини прихода и примања остварених у једном месецу или просека оствареног у два месеца, ако нема прихода и примања за сва три месеца;
- (2) приход од пољопривредне делатности у висини катастарског прихода у текућој години који остварује власник, плодуживалац или непосредни корисник;
- (3) приход од издавања у закуп непокретне или покретне имовине;
- (4) приход од других имовинских права, ако се на те приходе плаћају порези;

- (5) приход од издржавања по основу средства и других правних основа;
- (6) приход од нерегистроване делатности, у просечном месечном износу, остварени у претходном кварталу, и на основу налаза и мишљења установе која решава о праву;
- (7) грађанима који самостално обављају делатност као приход се узима износ који служи као основица за обрачунавање доприноса за пензијско и инвалидско осигурање у текућој години;
- (8) За лица у радном односу узимају се у оствареном износу, а најмање у висини гарантоване нето зараде.

У обзир се **не узимају** следећи приходи: (1) дечји додатак (до троје деце), (2) ДТНП, (3) накнаде за телесно оштећење, (4) примања по основу награда и отпремнина за одлазак у пензију и (5) примања по основу ученичког и студенстског стандарда.

Износ МОП-а се квартално усклађује према расту просечних зарада и разлика се у целини исплаћује корисницима почетком наредног квартала. Износ МОП-а у конкретном случају зависи од два критеријума: (1) величине породице и (2) места пребивалишта корисника.

(1) Величина породице. Са повећањем броја чланова породице опада *per capita* ниво социјалне сигурности породице, са 50% на 20% износа просечне зараде и мање за породице са пет и више чланова (табела 4). Тиме су многочлане породице без деце угрожене са аспекта обезбеђења задовољења основних животних потреба свих чланова породице, док оне са децом примају дечје додатке, што им битно повећава приходе.

Табела 4. Ниво социјалне сигурности у Републици Србији

	Законом утврђен ниво социјалне сигурности породице, у % од просечне зараде	Ниво социјалне сигурности једног члана породице, у % од просечне зараде
појединац	50	50
породица са два члана	70	35
породица са три члана	90	30
породица са четири члана	95	23,5
породица са пет и више чланова	100	20 и мање

Извор: подаци Министарства за социјална питања.

(2) *Место пребивалишта корисника.* Износи МОП-а значајно варирају и према месту пребивалишта корисника, будући да је основица за утврђивање месечног износа МОП-а просечна зарада у привреди општине, односно града где је место пребивалишта корисника. У табели 5 је дат распон месечног износа МОП-а по породици у зависности од величине породице за март 2001. године.

Табела 5. Износ МОП-а по породици у марту 2001. године

Величина породице	Износ у динарима	Износ у ДЕМ
1 члан	181,5 – 1.233	6 – 41,1
2 члана	254,1 – 1.726,2	8,5 – 57,5
3 члана	326,7 – 2.219,4	10,9 – 74
4 члана	344,85 – 2.342,7	11,5 – 78
5 и више чланова	363 – 2.466	12 – 82,2
Укупно	40.000.000	1.333.333

Извор: подаци Министарства за социјална питања.

Подаци у табели 5 показују да месечни износ МОП-а по члану породице може битно варирати. У марту 2001. године максималан однос био је 1:6,8. Ово је последица изразитих разлика у просечним зарадама у привреди између развијених и неразвијених подручја. Тако се за последњи, IV квартал 2000. године ниво социјалне сигурности креће од 363 динара (просечна зарада у привреди у Опову) до 2466 динара (просечна зарада у привреди Републике, што је максимална основица за утврђивање нивоа социјалне сигурности). Из претходног произилази да постојећи систем МОП-а на изванредан начин дискриминише сиромашне који живе у неразвијеним градовима, односно општинама и да се на тај начин повећава грешка искључености баш код ове категорије становништва. Идеја постојећег закона о социјалној заштити била би прихватљива када би се диференцијацијом по општинама компензовале разлике у трошковима живота унутар Србије. Међутим, трошкови основних животних намирница (струја, хлеб, млеко, месо, млечни производи, уље, шећер, брашно, со итд) су једнаки на нивоу Републике, па је систем МОП-а са садашњим обухватом корисника неправедан према грађанима, односно породицама које живе у најнеразвијенијим општинама, односно градовима.

Корисници. У периоду 1996–2000. године број корисника МОП-а се континуирано смањивао, па је у новембру 2000. године био мањи за 36,7% у односу на 1996. годину (види табелу 6). На почетку децембра заостаци у исплати су износили око 20 месечних рата. Међутим, са исплатом 14 месечних рата у децембру 2000. године и редовношћу у исплати у 2001. години дошло је до осетног повећања броја корисника. За само два месеца број корисника се значајно повећао (види табелу 6), и то број породица за 24%, односно укупан број корисника за 30%. У јануару 2001. године број породица се попео на 31.351 што представља 1,23% укупног броја домаћинстава у Србији без Косова и Метохије.⁹ Укупан број корисника, односно чланова породица је 68.227, што је мање од 0,9% укупне популације, без Косова и Метохије.¹⁰

Табела 6. Број корисника МОП-а у периоду 1996–2001. године

Број корисника	1996*	1997*	1998*	1999*	Нов. 2000	Дец. 2000	Јан. 2001
број породица	39.978	34.937	32.358	31.409	25.326	30.736	31.351
број корисника	85.742	75.292	70.417	67.532	52.413	66.560	68.227

*подаци су из децембра.

Извор: подаци Министарства за социјална питања

Будући да се у 2001. очекује редовност у исплати и да стицање права на МОП постаје привлачно за велики број појединаца и породица у условима сиромаштва становништва, треба очекивати даље повећање броја корисника.

Најзначајнију групу корисника МОП-а – носиоца права представљају незапослени и неспособни за рад који заједно чине 94% укупног броја корисника МОП-а (табела 7). Незапослени имају најзначајније учешће са преко 50% у укупном броју корисника, а неспособни за рад око 42%.

Структура породица корисника МОП-а према радном статусу (табела 8) показује да у укупном броју корисника, поред неспособних за рад и незапослених, велико учешће имају и деца – 32,4%, што упућује на закључак да је и број деце важна детерминанта сиромаштва у Србији.

9 Израчунато према податку о броју домаћинстава за прво полугодиште 2000. године. Саопштење СЗС, Анкета о потрошњи домаћинстава, Саопштење СЗС од 21.12.2000.

10 Израчунато на основу Саопштења СЗС-а Становништво и природно кретање становништва СРЈ у XX и на почетку XXI века, Саопштење бр. 040/2001.

Табела 7.

Носиоци права МОП-а према социо-економском статусу 1998-2000.

Радни статус корисника – носиоца права	1998	Учешће, у %	1999	Учешће, у %	2000	Учешће, у %
запослени	877	2,7	771	2,5	827	2,7
самостална делатност	80	0,3	79	0,2	88	0,3
пољопривредници	308	0,9	297	0,9	338	1,1
пензионери	202	0,6	214	0,7	223	0,7
незапослени	16.287	50,3	15.934	50,7	15.769	51,3
деца	401	1,2	364	1,2	329	1,0
неспособни	14.133	43,7	13.678	43,6	13.081	42,6
остали	70	0,2	72	0,2	81	0,3
Укупно	32.358	100	31.409	100	30.736	100

Извор: Подаци Министарства за социјална питања РС

Табела 8. Структура укупног броја корисника МОП-а према социоекономском статусу у фебруару 2001. године, у %

Радни статус	Учешће, у %
пољопривредници	0,9
незапослени	37,6
запослени	0,1
неспособни за рад	27,9
пензионери	0,5
деца	32,4
остали	0,6
Укупно	100

У погледу старосне структуре, највеће учешће у укупном броју корисника МОП-а имају деца и млади, тако да је учешће корисника до 20 година старости у укупном броју корисника око 35% (табела 9). Важне старосне категорије представљају и корисници стари преко 60 година (19,7%) и корисници између 30 и 40 година старости (13,4%). Структура корисника МОП-а према величини породице показује да су појединци најзначајнија група корисника са 54% учешћа у укупном броју. Подаци такође показују да је међу корисницима МОП-а знатно мање учешће многочланих породица.

Финансирање. Гарантован износа МОП-а се готово у целини финансира из буџета Републике, али је могуће да

Табела 9. Структура корисника МОП-а према старости и величини породице у фебруару 2001.

старост корисника	учешће у %	величина породице	учешће у %
До 7 година	12,9	1 члан	54
7-20	22,6	2 члана	18
20-30 година	10,4	3 члана	11
30-40 година	13,4	4 члана	9
40-50 година	12,4	5 и више чланова	8
51–60 година	8,6		
Преко 60 година	19,7		
Укупно	100	Укупно	100

Извор: подаци Министарства за социјална питања

локални органи управе, уколико располажу материјалним средствима, исплате додатна средства, што се у неким градовима чини.

У периоду 1998–2000. године просечно учешће МОП-а у средствима за обезбеђење социјалне сигурности грађана износило је 12,6%, и да је планирано значајно повећање њиховог учешћа у 2001. години – на 30,5%. Подаци у табели 10 показују да се учешће МОП-а од 1998. године у укупним трошковима социјалне заштите кретало између 3 и 4%, сем у 2000. години када се смањило на испод 2%. Такође, до 2000. године средства за финансирање МОП-а су знатно спорије расла у односу на раст трошкова социјалне заштите, што указује да се њихово учешће у трошковима социјалне заштите и реално смањивало.

Неизмирене обавезе за МОП су крајем 2000. године износиле 131 милион динара. Планирано је да се четвртина обавеза измири из буџета (26 милиона динара), а да се већи део измири из донација. Известан притисак на планирана средства извршиће и очекивани тренд повећања броја корисника, услед повећања редовности исплата у 2001. години.

Административне карактеристике. Првостепени орган за увођење у право су локалне установе социјалне заштите – центри за социјални рад. Грађани, односно породице подносе захтев центру за социјални рад у месту у којем имају пребивалиште или где се затекну, ако немају пребивалиште. Уз захтев су дужни да поднесу и документацију о броју чланова породице, приходима које остварују, поседовању покретне и непокретне имовине (на основу потврда из управе

Табела 10.

Кретање трошкова МОП-а у периоду 1998 – 2001. године у мил. дин.

	1998.	1999.	2000.	2001.
Буџет Републике	16810,8	17638,5	32702,5	107600
Социјална сигурност	411,1	369,1	849,2	1700
Учешће у буџету (%)	2,45	2,1	2,6	1,6
МОП	63,5	52,36	68,6	516
Учешће у буџету	0,4	0,3	0,2	0,5
Учешће у трошковима обезбеђења социјалне сигурности	15,5	14,2	8,1	30,4
Учешће у трошковима државне помоћи сиромашнима	3,5	3	1,95	4,1
Трошкови државне помоћи сиромашнима	1815,1	1737,1	3513,7	12700
Учешће у буџету (%)	10,8	9,85	10,8	11,8

Напомена: Подаци за 2001. годину представљају планирана средства, док су за остале године дата реализована средства.

прихода) и земљишта (потврде из катастра). На основу увида у документацију и, ређе, провере материјалног статуса на терену, запослени у центрима за социјални рад одлучују по захтеву, односно о увођењу у право. При томе, они немају дискреционо право да одлучују о износу МОП-а. Позитивна решења се достављају Министарству за социјална питања, које, на основу њих, директно врши исплату корисницима. Уколико је решење негативно, по основу увида у материјални положај потенцијалног корисника на терену, могуће је уложити жалбу другостепеном органу – Министарству за социјална питања Републике Србије.

Ревизија права се врши на годишњем нивоу, сем у случају корисника који су у радном односу, код којих се провера евентуалне промене материјалног положаја обавља свака три месеца. Последњих година, због осиромашења привреде, а, самим тим, и смањењем средстава за социјалну заштиту, провера на терену је све ређа, услед недостатка средстава за ове намене. Мрежу установа социјалне заштите чини 121 центар за социјални рад са недовољним бројем запослених да се покрију сва места у којима живе корисници МОП-а.

Контрола са републичког нивоа постоји у области финансирања. У условима недовољних средстава за финансирање

инструмената обезбеђења социјалне сигурности грађана, односно МОП-а, и високог учешћа сиве економије, потребан је далеко ефикаснији систем, у смислу да МОП добијају стварно сиромашни грађани, односно породице, односно да се максимално смањи грешка укључености, односно искључености.

3. ДЕЧЈИ ДОДАЦИ

У оквиру инструмената друштвене бриге о деци, као и читавог система државне помоћи сиромашнима најзначајнији облик помоћи представља дечји додатак, како према броју корисника тако и према величини средстава која се издвајају за ове намене.

Циљеви. Да се сваком детету које живи и школује се на територији Југославије обезбеде услови живота који омогућавају његов правилан психофизички развој: стварање услова за приближно уједначавање нивоа задовољавања развојних потреба деце, помоћ породици у остваривању њене репродуктивне, заштитне, васпитне и економске функције и посебна заштита трећег детета из породица са троје деце.

Критеријуми за увођење у право. Услови за стицање права на дечји додатак у Републици су диференцирани у односу на број деце у породици. Прво двоје деце у породици право на дечји додатак остварује у случају лошег материјаног положаја породице, односно уколико је месечни *per capita* приход породице у последњем кварталу претходне године мањи од 50% просечне зараде у привреди Републике, односно у граду или општини где је пребивалиште породице, док треће дете ово право остварује независно од материјалних услова. Услови за стицање права на дечји додатак зависе од места пребивалишта корисника, односно од величине просечне зараде у месту пребивалишта корисника права. У случају да је просечна месечна зарада у привреди општине, односно града виша у односу на просечну зараду у привреди Републике, онда цензус представља просечна зарада у привреди Републике, односно износ може бити највише за 10% виши у односу на просечну зараду у Републици. Уколико је просечна зарада у привреди општине, односно града нижа од 70% од просечне зараде у привреди Републике, онда се цензус утврђује на том нивоу. То значи да се цензус креће

у распону од 70% до 110% просечне месечне зараде у привреди Републике за последња три месеца у претходној години. За децу без родитељског старања и децу самоохраних родитеља цензус се увећава за додатних 20%. Овим су услови за стицање права на дечји додатак далеко мање рестриктивни у односу на услове за стицање права на МОП, али, као и код МОП-а, дискриминаторни за породице, односно децу која имају пребивалиште у неразвијеним општинама.

Право на додатак на децу остварује се само за прво троје деце у породици, односно за сву децу уколико је пребивалиште породице у општинама, односно деловима општина са негативном стопом природног прираштаја становништва (152 од 161 општине). Право на дечји додатак има сваки грађанин и страни држављанин (ако је то предвиђено међународним споразумом) за децу која живе и школују се на територији Србије (ако међународним споразумом није другачије одређено). Право на дечји додатак не постоји за децу за коју се потпуно или више од 50% обезбеђује издржавање из средстава за јавне расходе за време образовања или рехабилитације, или које је смештено у неку од установа социјалне заштите. Стицање права на дечји додатак не искључује могућност стицања права на друге облике социјалне заштите, као што су МОП и ДТНП. Право на дечји додатак је старосно ограничен најдуже до 19. године живота деце ако су на редовном школовању и сваке године се проверава испуњеност законских услова (од 1.04. до 31.03. следеће године).

Поред наведених услова, за прво двоје деце неопходно је да буде испуњен и додатни критеријум: да *per capita* катастарски приход не прелази износ од 3% просечног катастарског прихода по 1 ha плодног земљишта у претходној години или је остварен са земљишта до 0,5 ha на коме је подигнута стамбена зграда. У поређењу са условима за стицање права на МОП, критеријуми за стицање права на дечји додатак су блажи.

Износ дечјег додатка. Износ дечјег додатка је регулисан републичким Законом о друштвеној бризи о деци и везан за просечну нето зараду у привреди¹¹ Србије према последњем објављеном податку. Износ дечјег додатка у конкретном случају зависи од два критеријума: (1) редоследа рођења

11 Са преласком на систем бруто зарада, проценти који одређују висину дечјих додатака су прилагођени.

детета и (2) статуса родитеља деце (оба родитеља, један родитељ, без родитеља).

(1) Величина породице. Са повећањем броја деце, износ дечјег додатка се повећава за свако наредно дете и износи:

- | | |
|-------------------|-----|
| (1) за прво дете | 20% |
| (2) за друго дете | 25% |
| (3) за треће дете | 30% |

од просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике према последњем објављеном податку. У табели 11 је приказана структура месечних рата дечјег додатка у зависности од величине породице. Просечан *per capita* дечји додатак у јуну 2001. године је износио 30 ДЕМ.

Табела 11. Месечни износ дечјег додатка по породици у јуну 2001. године

Величина породице	Износ по породици		Per capita У ДЕМ
	ДИН	ДЕМ	
Породица са једним дететом	688	22,93	22,93
Породица са двоје деце	1.548	51,60	25,80
Породица са троје деце	2.580	86,00	28,67
Породица са четворо деце	3.612	120,40	30,10
Породица са петоро деце	4.644	154,80	30,96
Породица са шесторо деце	5.676	189,20	31,53
Породица са седморо деце	6.708	223,60	31,94
Породица са осморо деце	7.740	258,00	32,25
Породица са деветоро деце	8.872	292,40	32,49
Породица са десеторо деце	9.804	326,80	32,68
Породица са једанаесторо деце	10.836	361,20	32,84
			30,20

Извор:

Подаци и извештаји Министарства за социјална питања Републике Србије

(2) Статус деце у погледу родитељског старања. Износ дечјег додатка за децу без родитељског старања и децу самохраних родитеља увећава се за додатних 30%, па износи:

- | | |
|-------------------|-------|
| (1) за прво дете | 26% |
| (2) за друго дете | 32,5% |
| (3) за треће дете | 39% |

од просечне нето зараде по запосленом у привреди Републике према последњем објављеном податку.

Корисници. Корисници дечјег додатка представљају најзначајнију групу корисника инструмената друштвене бриге о деци, са просечним учешћем од 78,9% у периоду 1996–2001. године. У посматраном периоду број корисника се континуирано смањивао, па је у 2000. години број корисника (породица и деце) био мањи за око 40% у односу на 1996. годину. У 2000. години право на дечји додаток користило је просечно 251.472 породице, што представља око 10% укупног броја домаћинстава у Србији без Косова и Метохије.¹² Број деце која су примала дечји додаток био је 425.333. Исплатом значајног дела неизмирених обавеза у децембру 2000. године и са повећањем редовности исплата у 2001. години, дошло је до осетног повећања просечног месечног броја корисника: у првих шест месеци 2001. године за преко 61.000 породица. Кретање броја корисника дечјег додатка у периоду 1996 – 2001. године је приказано у табели 12.

Табела 12.
Кретање просечног месечног броја корисника дечјег додатка 1996 – 2001.

Назив права	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (јан-јун)
Укупан број корисника друштвене бриге о деци	885.476	835.560	758.973	597.465	552.431	676.680
Број породица	413.263	393.724	356.707	268.463	251.472	313.308
Број деце	710.814	677.207	613.539	459.527	425.333	534.625

У укупном броју породица 88% чине породице са једним и двоје деце (табела 13). Иако породице са троје и више деце аутоматски аутоматски стичу право на дечји додаток за децу вишег реда рођења, без обзира на материјални положај, учешће ових породица је знатно мање – 9,4%.

У укупном броју деце, 8% су без старања или деца са самохраним родитељима, и то 5% из ових породица са једним дететом, 2% из породица са два детета и 1% из породица са троје деце која примају дечји додаток увећан за 30%.

¹² Оцењен број домаћинстава за прво полугодиште 2000. године према Анкети о потрошњи домаћинстава, Саопштење СЗС, 21.12.2000.

Табела 13. Корисници дечјег додатка у децембру 2000. године

Величина породице	Број породица	Број деце
Породица са једним дететом	126.730	126.730
Породица са двоје деце	125.600	251.200
Породица са троје деце	27.050	81.144
Породица са четворо деце	5.510	22.040
Породица са петоро деце	1.425	7.125
Породица са шесторо деце	540	3.240
Породица са седморо деце	250	1.750
Породица са осморо деце	115	920
Породица са деветоро деце	25	225
Породица са десеторо деце	12	120
Породица са једанаесторо деце	3	33
Укупно	286.760	495.564

Извор:

Подаци и извештаји Министарства за социјална питања Републике Србије

Финансирање. Дечји додаци се у целини финансирају из буџета Републике. За ове намене у 1998. години издвојена су најзначајнија средства у оквиру средстава намењених друштвеној бризи о деци (53,6%), али и у оквиру укупних трошкова државне помоћи сиромашнима (око 42,3%).

Месечна средства која се издвајају за исплату дечјег додатка у јануару 2001. године су износила нешто више од 10 милиона ДЕМ (табела 15).

Табела 14.

Кретање трошкова дечјих додатака у периоду 1998–1999. у мил. дин

	1998		1999	
	План	Реализ.	План	Реализ.
Укупан буџет Србије	15.995	16.810,7	21.458	17.638,5
Брига о деци	1.954,1	1.534,0	2.141,5	1.027,9
Учешће у буџету (%)	12,2	10,1	10,0	3,9
Дечји додаток		823,0		350,9
Учешће у буџету		4,9		2,0
Учешће у трошковима државне помоћи сиромашнима		42,3		25,1
Трошкови државне помоћи сиромашнима	2.725,4	1.945,3	2.989,9	1.396,6
Учешће у буџету (%)	17,0	12,8	13,9	5,4

Табела 15.

Месечни износ дечјег додатка по породици у јануару 2001. године

Величина породице	Укупан износ	
	ДИН	ДЕМ
Породица са једним дететом	69.777.538	2.325.918
Породица са двоје деце	155.605.840	5.186.861
Породица са троје деце	55.852.840	1.861.761
Породица са четворо деце	15.927.757	530.925
Породица са петоро деце	5.296.155	176.538
Породица са шесторо деце	2.452.950	81.765
Породица са седморо деце	1.342.100	44.737
Породица са осморо деце	712.344	23.745
Породица са деветоро деце	175.505	5.850
Породица са десеторо деце	94.153	3.138
Породица са једанаесторо деце	26.016	867
Укупно	307.263.198	10.242.107

Извор:

Подаци и извештаји Министарства за социјална питања Републике Србије

Чињеница да 73% укупних расхода на дечје додатке иде на прво двоје деце у породици указује да је социјална компонента система дечјих додатака врло важна, и поред тога што су то деца са нисконаталитетног продручја, што је, опет, елемент популационе политике.

Административне карактеристике. Првостепени орган за увођење у право су локални органи управе – општине. Захтеви се подносе у априлу сваке године у општинама на којима је место пребивалишта подносиоца захтева. Решење о увођењу у право доноси се на основу увида у документацију о приходима и матичне књиге рођених за децу. Ревизија права врши се једном годишње. Позитивна решења се достављају Министарству за социјална питања, које на основу њих планира и исплаћује средства корисницима директно.

За разлику од МОП-а, где су изузетно рестриктивни додатни критеријуми, код дечјег додатка додатни критеријум (о поседовању земљишта) је недовољан за оцену материјалног статуса подносиоца захтева. Наиме, у пракси то значи да корисници дечјег додатка могу имати и неколико кућа и/или станова, аутомобила у власништву. У том смислу, није предвиђена ни контрола материјалног положаја породице

на терену, као што је то случај код МОП-а. Последица неадекватне законске регулативе у овој области може бити изразита грешка укључености породица које нису сиромашне. У ситуацији нерестриктивности услова за стицање права (у погледу поседовања покретне и непокретне имовине), друштвена брига о деци истовремено представља не само инструмент социјалне, већ и у значајнијој мери инструмент популационе политике.

Други проблем у области администрирања децјег додатка и осталих инструмената друштвене бригае о деци јесте статус запослених који раде на овим питањима у општинама. Њихове зараде финансирају се из локалних, односно општинских буџета, док надзор над њиховим радом врши Република. Решење њиховог статуса евентуално треба тражити у могућностима финансирања њихових зарада на терет буџета Републике, јер је то начин ефикасније контроле њиховог рада од стране Републике, односно Министарства за социјална питања.

4. ЗАКЉУЧЦИ

Претходна анализа је указала на неколико важних карактеристика система државне помоћи сиромашнима у Републици Србији:

Прво, у систему државне помоћи сиромашнима само се парцијално (у случају инструмената социјалне сигурности – МОП-а) примењује систем тестирања прихода и провера материјалног положаја потенцијалних корисника на терену. Код инструмената друштвене бригае о деци, систем тестирања се не примењује.

Друго, најважнији критеријум за стицање права на неки облик државне помоћи сиромашнима јесте величина прихода мања од утврђеног нивоа социјалне сигурности. Будући да је ниво социјалне сигурности везан за просечну зараду у привреди Републике, односно општине (града), јасно је да предствља релативну линију сиромаштва.

Треће, поред величине прихода, код инструмената социјалне сигурности грађана постоје и други услови које је неопходно задовољити да би се стекло право, чиме су услови за стицање права на ове инструменте државне помоћи сиромашнима значајно рестриктивни и оријентисани на најсиромашније.

Четврто, систем државне помоћи сиромашнима има карактеристике како централизованог, тако и децентрализованог система. Према критеријумима за увођење у право и износу помоћи (значајне разлике између развијених и неразвијених подручја, односно између општина због разлика у величини просечне зараде у привреди општине/града где је пребивалиште корисника), као и развијеној мрежи установа социјалне заштите које врше контролу на терену и доносе одлуку о увођењу у право, систем државне помоћи сиромашнима је у значајној мери децентрализован. С друге стране, присутан је висок степен централизације извора финансирања (буџет Републике). Центри за социјални рад немају право да одлучују о висини помоћи у сваком конкретном случају. У условима недостатка средстава за ове намене и наглог сиромашења народа, оваква организација система се сматра одговарајућом. Свака децентрализација извора финансирања централних инструмената државне помоћи сиромашнима би могла да направи изразите разлике у износу помоћи сиромашним грађанима на територији Републике.

Анализа постојећег система државне помоћи сиромашнима је указала на четири основне области проблема, које се огледају у следећем:

- (1) *Не може се у потпуности оценивати ефикасност система, будући да се не зна колико је ефикасан у обухваћу сиромашних грађана, односно породица.* Код корисника дечјих додатака постоји сумња да су, независно од породица са троје деце, корисници дечјих додатака можда и породице које нису сиромашне, услед одсуства контроле имовине и материјалног положаја корисника на терену. Када је реч о корисницима МОП-а, нека истраживања¹³ показују да међу њима нема оних који нису сиромашни, односно да је грешка укључења (*inclusion error*) врло ниска. С друге стране, број корисника МОП-а је изразито мали у поређењу са процењеним бројем сиромашних у Србији,¹⁴ што указује на вероватноћу да многи сиромашни не примају МОП.

13 Видети студију United Kingdom Donation to Serbian Family Material Support Welfare Scheme, IMG, May 2001.

14 Види први део ове студије.

- (2) **Постојећи систем државне помоћи сиромашнима креира хоризонталну неједнакост.** Неповољан је за грађане, односно породице у неразвијеним подручјима, будући да је ниво социјалне сигурности везан за просечну зараду у привреди Републике, односно општине или града где је пребивалиште корисника.
- (3) **Постојећи систем државне помоћи сиромашнима не обезбеђује једнак ниво социјалне сигурности сваком члану породице.** Ово је посебно случај код социјалне помоћи, где се са повећањем броја чланова породице драстично смањује ниво социјалне сигурности, а код породица са више од пет чланова остали чланови породице се не узимају у обзир.
- (4) **Опадање куповне моћи социјалне помоћи у условима нестабилности.** Будући да је Законом утврђено да је основица за утврђивање права на МОП просечна зарада у привреди у Републици, односно општини или граду у последњем кварталу, и да се усклађивање месечног износа МОП-а врши квартално, не узима се у обзир раст трошкова живота који су у РС на месечном нивоу значајни. У условима инфлације, то води опадању куповне моћи овог облика државне помоћи.

Домени у којима је потребно интервенисати су:

- (1) **Постојећи начин утврђивања нивоа социјалне сигурности.** Везаност нивоа социјалне сигурности за просечну зараду у општини, односно граду где је пребивалиште корисника је основни извор регионалних разлика у обезбеђењу социјалне сигурности грађана, породица и деце у Србији. Као такав је изразитио дискриминаторан у односу на грађане, односно породице настањене у неразвијеним подручјима. Ово је посебно случај код МОП-а, где је износ помоћи директно зависи од гена између прихода корисника и нивоа социјалне сигурности, док је код дечјих додатака донекле исправљено будући да је износ дечјег додатка фиксиран на целој територији Републике. Такође, коришћење релативне линије сиромаштва фиксира број сиромашних, независно од економских кретања у земљи.

- (2) **Неадекватна законска регулатива.** Постојећом законском регулативом инструменти државне помоћи сиромашнима су раздвојени у две групе. Раздвојеност две групе инструмената социјалне заштите (како законски, тако и у пракси) значајно отежава рад Министарства за социјална питања у вођењу јединствене социјалне политике на територији Републике. У постојећим условима, дечји додаци представљају истовремено инструмент како популационе, тако и социјалне политике, што отежава вођење и социјалне и популационе политике. Зато би било потребно да се дефинише функција дечјих додатака у оквиру политике социјалне заштите. Законске измене би требало да дефинишу прецизније и статус радника запослених у општинама који раде на прикупљању и одобравању захтева за увођење у право у области друштвене бриге о деци и могућности за коришћење мреже установа социјалне заштите, првенствено центара за социјални рад, у процесу администрирања инструмената друштвене бриге о деци.
- (3) **Проблеми у информационом систему.** У постојећим условима, највећи део података о корисницима прикупља се и чува само на локалном нивоу, док на нивоу Републике постоје непотпуни подаци који су у функцији само ефикасније контроле финансијских средстава, али нису усклађени са потребама вођења социјалне политике. Такође, на републичком нивоу не постоје ажурни подаци о облицима помоћи сиромашнима који се финансирају из буџета локалних органа управе. Неопходно је да се обједине подаци увођењем јединственог информационог система на територији Републике и, уместо само по правима, да се евиденција корисника води и по јединственим матичним бројевима грађана.
- (4) **Недовољна контрола на терену у условима високог учешћа сиве економије.** Ово се првенствено односи на стицање права на дечји додатак, будући да материјални положај корисника није предмет контроле. С друге стране, потребно је појачати контролу и код МОП-а, услед високог учешћа сиве економије у ДП-у. Неопходно је обезбедити већа финансијска средства за потребе контроле, као и

информатичко повезивање са Управом јавних прихода ради провере имовинског статуса потенцијалних корисника, што би административно олакшало рад са корисницима и увођење у права.

III Краткорочна реформа система државне подршке сиромашнима

1. МОГУЋИ МОДЕЛИ ПОМОЋИ СИРОМАШНИМА

У свету се користи велики број различитих програма подршке сиромашнима, који поседују своје предности и недостатке. Логика им је различита, различити су циљеви, методи, обухват, трошкови, администрација... Стога ћемо у овом одељку покушати да укратко презентујемо основне елементе појединих модела државне помоћи сиромашнима, како би створили основу за касније сугерисање реформе подршке сиромашнима у Србији.

Зашто помоћ?

Да треба помоћи сиромашнима, постало је готово опште-прихваћено начело политике државе у великом броју земаља. Али, поставља се питање – зашто? Који то разлози стоје иза схватања да се сиромашнима мора помоћи? Поменућемо неколико конкурентских.

- Може се тврдити да сиромашни имају право на помоћ друштва већ самим тим што су сиромашни, тј. зато што нису успели у животу из било ког разлога. Другим речима, постоји нешто што се обично зове дистрибутивна правда, која предвиђа одређену праведну расподелу дохотка које се свако друштво мора придржавати. Такво уверење да свако има права на одређени доходак, па зарадио га или не, тешко да може бити озбиљно брањено, јер не постоји право једног човека на новац другог човека у тржишној економији, нити држава има недвосмислено право да једнима узима и другима даје.
- Многи људи мисле да је лепо и хумано помагати сиромашнима и да је потребно онима који немају довољно

за живот, посебно инвалидима и другима који не могу да зарађују, davати милостињу како би преживели, и то не само одраслима, већ, још више, њиховој деци. Овај став је људски и ослања се на темеље хришћанске цивилизације. Никома није прихватљиво да гледа људе како умиру од глади, али је питање ко то треба да чини: држава, користећи своју пореску силу, или бољестојећи грађани, добровољно. Најбоље би било да се милостиња даје индивидуално и добровољно, али се може испоставити да то није довољно у једној сиромашној земљи.

- Постоји и разлог политичке природе. У свакој земљи већину чине грађани са дохотком испод просека, што у скупштини земаља са демократским поретком доноси превагу онима који заступају интересе слабије стојећих слојева.
- Приликом преломних институционалних трансформација, као што је транзиција из социјализма у слободан тржишни систем, обично долази до ширења сиромаштва пошто се многи појединци не снађу најбоље у новим правилима игре или чак немају прилику да се снађу услед погоршања општих економских околности, па је добро помоћи им из економских и социјалних разлога, а с реалистичном надом да им помоћ у догледној будућности неће бити потребна.

Државна помоћ сиромашнима има две компоненте: редистрибутивну и осигуравајућу. Права редистрибутивна се превасходно односи на стални трансфер новца ка сиромашнима, и то углавном према хронично сиромашнима, који не поседују довољне радне способности и стога нису у стању да себи и породици обезбеде доходак довољан за преживљавање.

Осигуравајућа функција социјалне помоћи представља од државе организовано (имплицитно) осигурање од сиромаштва. Сви грађани усплаћују, кроз порезе, премију осигурања држави да би могли, уколико западну у сиромаштво, да приме помоћ ради преживљавања. Другим речима, државна помоћ сиромашнима представља за грађане, чак и када су бољестојећи, осигурање од неизвесности и неповољних последица које ризик пословања у тржишној економији може донети. Ова компонента се првенствено односи на привремено и транзиционо сиромаштво и

представља последицу непостојања ефикасног приватног осигурања од сиромаштва.

Помоћ сиромашнима може имати и лоше и добре последице, посматрано са економског становишта. Неповољне су: 1) новац који се потроши на помоћ могао је бити продуктивније утрошен (на инвестиције, одужење дугова итд), 2) помоћ може донети морални hazard, тј. може смањити тежњу корисника социјалне помоћи да се запосле и да сами себи и својој породици зарађују доходак. Повољне последице доброг система социјалне помоћи су: 1) спречавање смањења људског капитала (образовање, здравство), 2) спречавање криминала, коме би осиромашени грађани могли прибећи, и 3) ширење политичке подршке економским реформама, а кроз осигурање од најтежих негативних ефеката транзиције.

Коме помоћи?

Могуће је разликовати три групе становника које су кандидати за државну социјалну помоћ:

- *дуготрајно сиромашни*, они који чији је доходак нижи од линије сиромаштва и у најповољнијим временима економског напретка, а обично због неспособности или недовољне способности да раде и зараде за себе и своју породицу; ову групу највећим делом чине инвалиди, деца, стари и физички и ментално слабији појединци,
- *привремено сиромашни*, они чији је доходак привремено смањен из разлога као што су економски шокови, губитак запослења, стечај њихове фирме и слично; они поседују радне способности да зараде довољан доходак, али им је потребна помоћ ради премошћавања привремених тешкоћа;
- *сиромашни из разлога транзиције*, које су непосредно погодиле реформске мере у земљама у транзицији (реструктурирање предузећа и привреде итд); они, као и привремено сиромашни, поседују радне способности, али их теже могу искористити због привремено неповољног окружења (транзиционе рецесије, мањка тражње за радним местима њихових квалификација и слично).

Приликом дизајнирања система социјалне подршке сиромашнима корисно је разликовати привремено и

транзиционо сиромаштво, са једне стране, и перманентно сиромаштво, са друге.

У Србији постоје или ће у ближој будућности постојати све три категорије сиромашних. Хронично сиромашни су бројни, а само један део је обухваћен социјалном помоћи. Највећи број сиромашних у Србији би, по овој класификацији, припадао групи привремено сиромашних, пошто поседују довољне радне способности, али је привременост њиховог сиромаштва постала готово трајна услед економске кризе из претходне деценије. Међу њима је доста запослених људи, који примају ниске плате и/или их примају нередовно. Транзиционо сиромаштво је још увек потенцијално, због тога што Србија тек треба да уђе у транзицију. Највећи ризик долази из реструктурирања предузећа, која ће се у пост-приватизационом периоду ослобађати вишка запослених, па ће један број сада запослених (привремено) остати без посла, а тиме и без дохотка (иако минималног) кога су до сада имали.

Како помоћи?

У великом делу света, посебно у земљама у развоју, и даље доминирају неформални типови помоћи сиромашнима. Најважнији од њих је помоћ коју сиромашном појединцу, тј. ономе који не успева да заради за живот, пружају чланови породице, односно шире фамилије. Овај модел је у и Србији веома раширен, па је чак довео до обнављања фамилијарних веза и ретрадиционализације током година кризе. Овој групи припадају и подршка цркве, локалних заједница и комшија, хуманитарних организација и слично.

У развијенијим земљама, као и у земљама у транзицији основну улогу у обезбеђењу егзистенцијалног минимума преузела је на себе држава кроз формалне моделе подршке сиромашнима. Има их више врста:

- социјална помоћ у новцу, а на основу оцене средстава (дохотка и имовине) породица,
- дечји додаци, посебно они намењени сиромашнијим породицама,
- субвенционисање егзистенцијалних роба, као што су храна, становање, електрична енергија и слично,
- непосредна исхрана, кроз народне и школске кухиње,

- јавни радови, чији је један од циљева пружање прилике сиромашнима да зараде доходак,
- кредити и друге повластице усмерене на подстицање самозапошљавања, итд.

Две корисне класификације модела државне подршке сиромашнима су:

1. на оне у новцу и на оне у природи, и
2. на оне које циљају искључиво на сиромашне и на оне који су широког обухвата; на пример, социјална помоћ циља на сиромашне, док субвенционисање цена користи свим грађанима.

Два најчешће коришћена модела новчане подршке у многим земљама су социјална помоћ и дечји додатак. Они су у развијеним земљама уклопљени у шири контекст социјалне политике, који укључује и веома важно социјално осигурање, док у напреднијим земљама у развоју често представљају доминантан или једини облик државне подршке сиромашнима.

Социјална помоћ подразумева установљавања индивидуалног права на помоћ кроз поступак утврђивања средстава појединца, односно породице, а у односу на прописану линију сиромаштва. Дечји додаци су у неким земљама усмерени на сиромашне, а у неким су универзално право, неважно за социјални статус.

Трансфери у природи у корист сиромашних обухватају неке виталне робе (на пример, брашно и пиринач) и услуге (на пример, здравствене и образовне) са циљем да олакшају egzистенцију сиромашних. Овај модел се претежно примењује у мање развијеном делу света, а најчешће кроз четири модалитета: 1. опште субвенције неких цена, 2. количинско рационисање, уз ниске цене (прехранбене) робе, 3. бесплатне бонусе за храну, уз тржишне цене хране, и 4. кухиње за сиромашне, укључујући и школске.

Сиромашнима се може помоћи како кроз програме који су искључиво на њих усмерени, тако и кроз програме који су широко постављени, па и бољестојећи слојеви користе њихове бенефиције. Начелно посматрано, боље је усмерити помоћ искључиво према сиромашнима, јер се на тај начин помаже онима којима је помоћ заиста потребна, а уз мањи утрошак буџетских средстава, или, алтернативно, постиже се већа помоћ сиромашнима за дата буџетска средства. Са друге стране, није реалистично очекивати

савршено таргетирање, па ће увек бити сиромашних који нису обухваћени таргетираним програмом, као што ће бити бољестојећих који ће бити укључени у програм намењен сиромашнима. Стога је, можда, једна комбинација таргетираних и широко постављених програма најбоља – на пример, да се комбинује таргетирана социјална помоћ сиромашнима са програмима социјалног осигурања и бесплатног образовања, који користе свима, па и свим сиромашним грађанима.

У ствари, реформа модела државне подршке сиромашнима увек се заснива на одлучивању о trade-off-овима између готовинских и натуралних бенефиција и уског таргетирања и широког приступа.

У Србији се користи(ло) више описаних метода државне подршке сиромашнима. Најважнији су били лимитирање цена основних прехранбених производа и комуналних услуга и дечји додаци, затим очување запослености и хуманитарна помоћ, док су класична новчана помоћ сиромашнима и народне кухиње обухватили мали број сиромашних.

Ко је сиромашан?

Да би се могло помоћи сиромашним појединцима и породицама, потребно је претходно установити ко је заиста сиромашан. Постоји више техника таргетирања, односно установљавања оних који су сиромашни. Поменимо их:

- **категоријско таргетирање;** неке категорије становништва су „склоније” сиромаштву од других, односно висок проценат припадника одређене популације је сиромашан; тако се често узима да су деца, жене, стари, удовице, сеоски беземљаша, необразовани и инвалиди групе које су посебно погођене сиромаштвом, па се у многим земљама у развоју програми усмеравају према њима, а без посебног утврђивања тачног стања у датој породици; категоријско таргетирање је административно једноставно изведиво и јефтино, а слабост му је непрецизност,
- **географско таргетирање;** у појединим земљама су поједини региони посебно сиромашни, па је могуће усмерити помоћ према њима, а без тачног утврђивања стања примаоца помоћи; ово се таргетирање, као и категоријско, углавном користи у земљама које немају

довољно снажан административни капацитет и зато нису у стању да на тачнији начин одреде ко је заиста сиромашан,

- **индикаторско таргетирање;** у ситуацији када није могуће довољно тачно оценити доходак и/или имовину појединца или породице, могуће је ослонити се на индикаторе дохотка/имовине, који би морали да буду високо корелирани са сиромаштвом да би на јасан начин одвојили сиромашне од бољестојећих грађана; индикатори могу бити различити: ниво образовања, радни статус, занимање, структура породице, поседовање одређених ствари и слично; овај метод таргетирања подразумева развијен административни апарат који ће установити чињенице на терену и процесирати их,
- **таргетирање помоћу расположивих средстава;** теоријски је најчистије и најбоље решење тачно установљивање средстава (дохотка и/или имовине) којим располажу појединац и породица, јер, сиромаштво се и огледа у мањем дохотку, односно имовини; овај метод таргетирања даје највећу тачност, али је најкомпликованији и најскупљи; користи се у развијеним земљама и у напреднијим земљама у развоју и транзицији, јер захтева врло способну администрацију,
- **аутоселекција;** идеја је да се сами сиромашни одвоје од богатијих и прикажу као сиромашни; то се постиже, на пример, јавним радовима код којих је надница довољно ниска да не буде прихватљива бољестојећим грађанима, већ само сиромашнима; или субвенционисањем робе коју троше сиромашни, а не и бољестојећи слојеви; или прехраном у народним кухињама, у којима јела нису квалитетно припремљена; метод је једноставан, јефтин за сиромашне и атрактиван политичарима.

Од поменутих техника таргетирања, у Србији је основна помоћу утврђивања расположивих средстава, како за дечје додатке, тако и за социјалну помоћ. Додуше, у примени постоји битна разлика: док би таргетирање код социјалне помоћи требало да буде праћено контролом на терену, тј. утврђивањем тачног стања једне породице током посете социјалног радника, дотле код дечјих додатака оваква процедура није предвиђена ни нормативно, већ се цео поступак састоји у раду са документацијом.

Дестимулација рада?

Социјална помоћ може подстаћи код корисника са пуном радном способношћу синдром зависности, изражен избегавањем да ради и заради за себе и своју породицу. Уколико се од социјалне помоћи може пристојно живети, онда њен прималац може једноставном калкулацијом доћи до закључка да му се више исплати да је прима и не ради, него да ради и не прима је. Општије говорећи, социјална помоћ нужно утиче на понашање примаоца, и то дестимулативно по понуду рада (избор између рада и доколице). Овај проблем је доста раширен у земљама које дају знатне износе бенефиција сиромашнима и које немају уграђене механизме за подстицај тражења посла или samozапосљавање у програмима подршке. Стога се последњих година у земљама ОЕЦД-а врше реформе државне подршке сиромашнима, а у циљу смањења радне дестимулације, односно укључења подстицаја на рад. И у појединим земљама у транзицији се покушава исто.

Неки методи уклањања или, бар, ублажавања проблема зависности прималца социјалне помоћи од државне подршке су:

- опште смањење износа социјалне помоћи, што даје већи подстицај радноспособним сиромашнима да се запосле,
- регистрација на бироу за запошљавање, уз прекид помоћи уколико корисник одбије понуђени посао или уколико не учествује у програмима бироа,
- одређивање максималног периода у коме радноспособан корисник може да прима социјалну помоћ,
- искључење радноспособног члана породице из обрачуна обима социјалне помоћу (Естонија), и
- умањење, при обрачуну прихода од кога зависи право на социјалну помоћ, једног дела прихода новозапосленог, како би се избегло да се за цео нови приход од запошљавања умање права на социјалну помоћ (Бугарска); на овај начин се стимулишу примаоци да се запошљавају, пошто неће доћи у ситуацију да цео нови приход уђе у обрачун права на социјалну помоћ и тако буде имплицитно опорезован са 100%.

У Србији постоји једно законско решење које даје подстицај онима који примају социјалну помоћ да се запосле. То је

одредба из Закона о социјалној заштити која предвиђа да право на социјалну помоћ нема онај ко одбије понуђени посао или одбије укључење у програме бироа за запошљавање.

Утицај политике?

Сваки предлог реформи неминовно има свој политички аспект, који не би смео бити занемарен. Тако и измене модела социјалне помоћи сиромашнима имплицирају политичке одлуке у којима се, поред стручне оцене решења из предлога, у обзир узимају и елементи политичке природе. Један од њих је ефекат предложене реформе на рејтинг владе, јер она, сасвим природно, тежи да максимизује своје шансе на следећим изборима. Ово исто се може рећи другачије: да би реформа успела, потребно је и добро да има што ширу политичку подршку у народу.

Са политичког становишта, владе обично дају предност социјалним трансферима што већем броју грађана у односу на трансфере ужем кругу корисника, па макар они били заиста сиромашни (теорема о средњем гласачу). Тако су претходне владе Србије веома редуковале непосредну новчану помоћ сиромашнима, док су водиле широку политику субвенционисања основних производа од које је корист имало цело становништво. Проблеми са овом стратегијом, иначе можда оправданом са становишта рејтинга владе, јесу негативни ефекти на економску ефикасност, фискална неодрживост и недовољна подршка сиромашнима ради којих је, наводно, програм и уведен у живот. А лоши програми ипак на крају доживе неславан крај, па је боље одмах поћи правим путем.

Поред широког таргетирања и субвенција, за владин рејтинг је добро, како искуство у свету показује, да се ослони на таргетирање помоћу аутоселекције и на давања у природи уместо у новцу. Аутоселекција омогућује искључење политичких и других утицаја на избор корисника државне помоћи, пошто то само корисници чине. Давање у природи, посебно у земљама у којима је доходак висок, па тиме и давања сиромашнима, популарније је јер се тако одбацује приговор да сиромашни из државне помоћи купују алкохол, цигарете и слично.

Реформа социјалне помоћи, као и свака друга реформа, подразумева да неко добије, а неко изгуби. Добитници су

они који буду укључени у програм подршке сиромашнима и они који су од раније укључени, а после реформе добијају више него до тада. Губитници су они који, евентуално, престану да примају помоћ од државе и, наравно, порески обвезници који плаћају повећани рачун.

Са становишта добитака и губитака, најбоље би било да губитници буду компензовани, а да добитницима остане добитак (Хикс-Калдоров тест из економике благостања). То је најлакше изведено уколико је могуће, бар делимично, финансирати реформе из спољних средстава, било донаторских, било или из програма структурног прилагођавања.

Влада је обично под притиском најгласнијих, а не најсиромашнијих. Стога је стратешко питање да ли ће успети да одбије притисак најгласнијих, боље организованих група или ће им подлећи, бар делимично жртвујући најсиромашније. Јер, сиромашни обично нису добро организовани, а тиме ни гласни и политички утицајни, па их је лакше занемарити код доношења стратешких одлука. Фаворизовање политички моћнијих и гласнијих у односу на оне којима је помоћ потребнија је честа пракса, али она води већим трошковима и неефикасношћу.

Србија је тренутно у повољној позицији за спровођење радикалних реформи у социјалном сектору. Први разлог је свеобухватна политичка и економска реформа која је у току. Она руши старе интересне групе, а политичка опозиција је релативно слаба. Стога је добра реформа државне подршке сиромашнима могућа, односно изводљива, а без превеликог обзирања на интересе оних који ће се успротивити или евентуално изгубити. Други разлог је спремност донатора да финансијски подрже реформе, укључујући и подршку сиромашнима, што битно олакшава терет финансирања и омогућује укључење нових сиромашних у иначе неразвијен и скроман систем подршке сиромашнима.

2. ПОСТОЈЕЋИ СИСТЕМ ПОДРШКЕ СИРОМАШНИМА

У претходним деловима ове студије било је доста речи о карактеристикама сиромаштва у Србији и о постојећем моделу државне подршке сиромашнима. У овом одељку ћемо истаћи неке од њих и додати друге, који су од значаја за предлог допуне и реформе овог система.

Општа кретања

У Србији је сиромашно 2,8 милиона становника (према линији сиромаштва Савезног завода за статистику), а у израженом сиромаштву живи 1,4 милиона становника (према линији сиромаштва Светског програма хране). Сиромаштво није последица неједнакости у расподели дохотка, јер је расподела прилично егалитарна (Гини коефицијент 0,28), већ је узроковано дубоком економском кризом из 1990-тих година, укључујући велики пад друштвеног производа, смањење запослености, смањење реалних плата и пензија, сужавања државне помоћи и слично.

Сиромаштвом су натпросечно погођене породице са децом и вишечлане породице, урбано становништво, незапослени и индустријски радници, док су у повољнијој позицији приватници, пензионери, сеоско становништво и малобројне породице. Мушкарци и жене су подједнако угрожени. Ипак, разлике у положају између поменутих категорија становништва су умерене, тј. нису довољно велике да би се могло говорити о посебно угроженим групама. Очигледно је да је сиромаштвом угрожена цела популација Србије, укључујући и припаднике некадашњег средњег слоја.

Значајан део дохотка становништва долази из сиве економије¹ и из натуралне потрошње. Формална економија не успева да обезбеди довољне дохотке, па становништво прибегава осталим, мање формалним механизмима остварења зараде.

Доскора се стандард становништва, а тиме и (дела) сиромашних штитио кроз ниске цене егзистенцијалних добара, уз сталне несташице и куповину на много скупљем сивом тржишту, и кроз заштиту од отпуштања у друштвеном/државном сектору, али уз врло ниске плате. Тај приступ је био неефикасан са становишта сиромашних, а имао је врло негативне економске последице (производња, ефикасност).

Социјална помоћ

Пошто је доскора социјална политика вођена у подручју цена и радних односа у предузећима, то је држава у великој

1 Сиву економију нису у потребној мери обухватили подаци из поглавља 1 ове студије.

мери занемарила директну подршку сиромашним грађанима кроз програм социјалне помоћи.

Број становника који примају социјалну помоћ је врло мали (82 хиљаде у мају 2001. године), готово занемарљив у односу на број сиромашних у земљи. Он је чак перманентно опадао током 1990-тих година. Тако је крајем 1996. године социјалном помоћи обухваћено 40 хиљада породица са 86 хиљада чланова, а крајем 2000. године само 31 хиљада породица са 67 хиљада чланова. Такво кретање броја корисника социјалне помоћи није имало никакве везе за кретањем сиромаштва у Србији, чак је било потпуно обрнуто, већ је било последица рестриктивних решења у систему социјалне заштите и неуспеха да се и та скромна подршка финансира. Стога је грешка искључења (*exclusion error*) у Србији врло висока, тј. велики број сиромашних није обухваћен социјалном помоћи. Уколико у обрачун узмемо број прималаца социјалне помоћи и број сиромашних према две коришћене линије сиромаштва (поглавље 1 ове студије), тада је грешка искључења 94, односно 97%, тј. само 3, односно 6% сиромашних прима социјалну помоћ.

Износ социјалне помоћи је низак. У првим месецима 2001. године кретао се просечно око 21 ДЕМ по појединцу, а максимални је износио 41 ДЕМ за самца на развијеном подручју Србије који нема никаквих прихода. Такви износи тешко да могу да знатније поправе финансијско стање сиромашних.

Линија сиромаштва је у Закону о социјалној заштити одређена релативно, као проценат од просечне зараде у привреди. Таквим решењем је практично онемогућено повећање броја корисника социјалне помоћи у време опадања дохотка и економске кризе, јер се са општим смањењем плата снижава и линија сиромаштва. Тиме се долази у необичну ситуацију да је број сиромашних у суштини фиксан без обзира на кретање доходака, односно на дубину економске кризе. Прецизније говорећи, уколико просечна плата у привреди одражава кретање укупног дохотка земље и уколико не дође до промена у расподели дохотка, тада се нормативна линија сиромаштва креће заједно са дохотком становништва, па је инваријантна на његове флукуације, а тиме је инваријантан и број сиромашних. Ово решење је потпуно онемогућило много природније кретање броја корисника права на социјалну помоћ у зависности од економских

кретања, а ти би било повећање њиховог броја у времену кризе и смањење у време економског напретка.

Са друге стране, расположивост државних средстава за подршку сиромашнима обично се креће паралелно економској активности, тј. лакше их је обезбедити у времену просперитета, него у времену кризе.

О томе да ли је проценат који је одређен као линија сиромаштва (стање социјалне сигурности) за првог члана домаћинства (50% од просечне плате у привреди) довољно висок за обезбеђење егзистенцијалног минимума може се дискутовати. Али, врло је рестриктивно решење, односно низак је проценат који је предвиђен за друге чланове домаћинства, а то је по 20% за другог и трећег члана, по 5% за четвртог и петог и по 0% за све остале. Значи, уколико нормализујемо ове проценте тако што ћемо јединицом означити линију сиромаштва за првог члана, онда другом и трећем припада по 0,4, четвртом и петом по 0,1, а остали се не рачунају! Овај проблем се, додуше, ублажава у породицама са децом, а кроз дечје додатке, пошто практично све породице са децом које примају социјалну помоћ примају и дечје додатке.

Ови параметри за чланове домаћинства далеко су неповољнији него у другим земљама. Тако ОЕЦД аналитичка скала користи следеће нормализоване коефицијенте за вишечлане породице: 1 за првог одраслог, 0,7 за остале одрасле и 0,5 за децу. Италија, у свом систему социјалне заштите, користи израз $N^{0,65}$, где је N број чланова породице, па други члан добија 0,57, трећи 0,47, четврти 0,42 итд. У Словенији се остали одрасли у домаћинству вреднују са 0,7, а деца са 0,3.² У Хрватској је још повољније: остали одрасли у породици добијају 0,8, а деца од 0,8 до 1, зависно од узраста. Разумно је претпоставити да унутар породице постоји економија обима, тј. да издржавање сваког следећег члана кошта све мање, јер се незаобилазни фиксни трошкови постепено смањују по члану са повећањем домаћинства. Међутим, у српском закону је предвиђена изузетна економија обима, као да чланови вишечланих породица ништа не троше.

Поменуто решење дискриминисало је вишечлане породице у Србији: готово три четвртине (72%) породица које користе

2 Деца у Словенији имају нижи коефицијент него што је уобичајено зато што су дечји додаци прилично високи и што приходи од дечјих додатака не улазе у основицу за обрачуна права на социјалну помоћ.

социјалну помоћ су једночлане и двочлане.³ Ово је у потпуној противречности са одавно познатим карактером сиромаштва, потврђеним и у овој студији, да је сиромаштво најчешће присутно у вишечланим домаћинствима. Да ли је ондашњи законодавац желео да дискриминише неке популације које су познате по бројности породица није важно – битно је да је решење неправедно и да искључује из круга сиромашних баш оне који су обично најсиромашнији.

Следеће рестриктивно решење тиче се регионалних разлика у линији сиромаштва које је прописао закон. Наиме, као просечна плата у привреди која служи као основ за остваривање права на социјалну помоћ узет је општински, а не републички просек. Тиме су грађани из различитих општина стављени у веома неједнак положај, а зато што нису испуњене претпоставке на којима би могао да почива овај приступ. Наиме, када би постојале велике разлике у трошковима живота по општинама и/или када би ниво развоја општина одговарао нивоу просечних плата у привреди, онда би имало смисла размишљати о диференцирању линија сиромаштва по општинама.⁴ Јер, битне разлике у трошковима живота ваљало би узети у обзир код утврђивања ко је заиста сиромашан. Међутим, разлике у трошковима живота по општинама су мале, пошто већина прехранбених и других роба, као и многих комуналних услуга (и струје), има исту цену у Србији, независно од општине. Пошто трошкови живота нису корелисани са локалним просечним платама у привреди, онда нема смисла коришћење ових других као линије сиромаштва.

Постојеће решење даје заиста бесмислене резултате. Испада да сиромаштво у једној општини пресудно зависи од тога да ли је локална, често нерентабилна друштвена фабрика исплатила неку плату или није, пошто се то обично пресудно одражава на висину просечне зараде у привреди, а тиме и на законски критеријум ко је сиромашан, а ко није. Због овога, флукуације просечних зарада у привреди општина су веома високе, а разлике изузетне. Тако је банатска општина Опово у четвртом кварталу 2000. године имала просек од

3 Видети поглавље 2.

4 Тако Статистика Канаде диференцира, у аналитичке сврхе, линије сиромаштва према пребивалишту на четири градске и једну сеоску класу, са следећим коефицијентима: 1 (градови преко 500 хиљада становника), 0,88 (100-500.000), 0,86 (30-100.000), 0,78 (мање од 30000) и 0,68 (сеоска подручја).

363 динара, насупрот републичком просеку од 2466 динара, што нема много везе са нивоом развоја ове општине. Догађа се и да сиромашни враћају део примљене социјалне помоћи зато што коначан обрачун покаже да је, у кварталу у коме је она примљена, просечна плата у општини била нижа него у претходном кварталу, по коме је социјална помоћ аконтационо одређена и исплаћена. Или, двојица становника са једнаким дохотком, али са пребивалиштем у суседним општинама, лако могу доћи у потпуно различиту позицију: први да прима приличну социјалну помоћ, а други да се налази далеко изнад линије сиромаштва, а тиме и без шансе да оствари право на социјалну помоћ. Потребно је само становати у правој општини.

Са друге стране, законодавац је прописао да у општинама у којима су плате у привреди више него што износи републички просек при обрачуну права примењује републички просек. Тиме је снижена линија сиромаштва која би се добила доследном применом општинских просека на целој територији Србије и из круга сиромашних искључени неки грађани из развијенијих општина. Такво је решење очито неконзистентно, а усмерено је на смањење броја корисника и штедњу финансијских средстава.

Овај дефект постојећег система коригован је последњих месеци, без промене закона. Наиме, из донаторске помоћи већ је финансирана додатна подршка оним грађанима из општина са ниским просечним платама који, због примене прописа, или нису имали право на помоћ или је помоћ коју су примали била врло ниска. Применом републичког просека плата на све општине у Србији око 14 хиљада нових породица укључено је у систем социјалне подршке, а за око 20 хиљада породица износ помоћи је повећан. Исплате су започете августа 2001. године и одрживе су финансијски и у 2002. години.

Рестриктивно је и решење по коме је поседовање земље изнад 0,5 хектара довољан разлог за негацију права на социјалну помоћ; концепт провере имовинског стања и његовог коришћења приликом утврђивања права на социјалну помоћ свакако има смисла, али је потребно узети у обзир стварне могућности коришћења имовине у Србији, а тиме и остварења прихода по овом основу. Наиме, у многим крајевима Србије села се празне и доминирају старачка домаћинства, која често нису у стању да произведу ни довољно хране

за сопствене потребе, а да се о другом не говори; чињеница да поседују земљу, на пример на брдском подручју, не мења битно на ствари, јер је не могу ни продати, ни дати другоме у закуп, па по том основу остварити приход. Сиромаштво на селу постоји, посебно у пасивнијим крајевима и међу старачким домаћинствима, а решења из Закона о социјалној заштити онемогућују овој популацији стицање права на бесповратну државну подршку.

Слично томе, рестриктивна је и одредба којом се из права на социјалну помоћ искључују сви они који поседују ма какву имовину изнад стамбеног простора који одговара потребама породице. Ово решење онемогућава коришћење социјалне помоћи у случајевима краткорочне флукуације дохотка, на пример онда када појединац или породица остану без потребних средстава, а до поновног повећања дохотка. Као што не би било добро да неко дуго времена прима државну помоћ као сиромашан, а да поседује знатне некретнине, тако није добро ни присиљавати неког да прода „вишак” некретнина само зато да би преживео шестомесечну кризу. Циљ државне политике не би требало да буде смањење имовине угрожених, а посебно продуктивне, пошто се на тај начин може смањити њихова дугорочна способност да зарађују и сиромаштво само повећати.

По постојећим прописима постоји, додуше, могућност да власници имовине (како земље, тако и остале) примају социјалну помоћ уколико немају довољне приходе, али уз обавезу враћања средстава када (уколико) буду у стању и уз стављање хипотеке на имовину. Тиме се социјална помоћ претвара у позајмицу, али обезбеђену јаком, можда прејаком гаранцијом. Појединцима у стању потребе, а посебно старијима, није лако да се, у неизвесности о будућем кретању дохотка, одлуче за ову могућност и да стрепе да ли ће им имовина отићи „на добош”. Поред тога, на слабо коришћење ове могућности утиче и неупућеност потенцијалних корисника о правом карактеру хипотеке, као и ограничења које хипотека доноси на слободно располагање имовином. А није извесно ни да је за државу добро да се бави хипотекарним позајмицама, посебно са имовином сумњиве могућности продаје.

Малом броју корисника социјалне помоћи допринела су и нека друга решења (и трикови):

- а. велика и све већа закашњења у исплати социјалне помоћи, која су достигла преко две године, а још је у међувремену

обезвређивана кроз инфлацију; ова кретања су дестимулисала сиромашне да се пријаве за помоћ, пошто је поступак остварења права скопчан са приличним напорима и трошковима, а помоћ, и то ниска, почела би да стиже тек после две године,

- б. две промене метедологије обрачуна плате у 1997. години; 1) просек је до тада рачунат као количник исплаћене масе плата и збира запослених који су примили плату, док је потом просек рачунат као количник исплаћене масе плата и збора свих запослени (дакле и оних који тог месеца нису примили плату), 2) из плате је искључено више ставки које су до тада биле укључене: прековремени рад, минути рад, ноћни рад и друге накнаде; по оба основа је просечна плата смањена, а последица је било „смањење” сиромаштва у Србији,
- ц. спорно обрачунавање пропуштене зараде, тј. повећање дохотка радно способних појединаца зарадом коју су наводно могли да остваре (у сивој економији), а нису је остварили, у обрачуну дохотка приликом утврђивања права на социјалну помоћ,
- д. одредба да се, при обрачуну прихода, лицима из радног односа приписује законом гарантована зарада, без обзира да ли су је остварили или нису; тиме је доходак кандидата за пријем социјалне помоћи неоправдано увећаван, јер је током претходних година у већем броју предузећа било уобичајено да плате касне или да се уопште не исплаћују.

И поред наведених и других мањкавости, постојећи систем социјалне помоћи је, по основној идеји, модеран и добар. Ту мислимо а) на концепт допуњавања разлике између остварених прихода и линије сиромаштва („нивоа социјалне сигурности”) и б) на концепт тестирања, односно утврђивања укупних средстава појединца и породице, јер овај метод даје најтачније резултате уколико се добро примени. Пошто је метод технички захтеван у делу утврђивања прихода појединца и породице, ефикасна примена превасходно зависи од способности администрације да прикупи и процесира релевантне информације и од препрека које се том приликом могу јавити.

Србија поседује развијену мрежу институција којима је задатак брига о социјалној заштити грађана, а коју чине општински центри за социјални рад, са 2301 запослених (март

2001). Ова институционална основа даје Србији предност над многим земљама у развоју и транзицији, који не поседују сличне административне капацитете.

Кадровски састав центара за социјални рад је најчешће повољан, јер га чине појединци који су квалификовани и обучени и који имају довољно радног искуства за обављање свога посла. Материјално-техничка страна делатности центара за социјални рад се битно погоршала у последњих десетак година, али постоје изгледи да се, из донаторске подршке и домаћих извора, стање поправи у догледној будућности.

Основни проблем приликом утврђивања дохотка представља раширеност сиве економије у Србији,⁵ па приходе појединца и породице из овог извора није могуће обухватити на уобичајен начин. Док је остале дохотке углавном могуће сагледати кроз одговарајућу документацију, дотле приходи из сиве економије, по дефиницији, измичу формалном утврђивању. Додатну тешкоћу чини чињеница да су приходи из сиве економије посебно значајни за оне грађане који имају низак приход из формалне економије или га уопште немају, па су стога кандидати за стицање права на социјалну помоћ.

Проблему обухвата дохотка грађана из сиве економије једино је могуће супротставити се активним теренским радом, односно увидом социјалних радника у стварно стање имовине и индикаторе дохотка породице. Досадашња пракса са увидом на терену је различита: у неким центрима за социјални рад представља редовну активност, док се у другима ретко или никада не примењује. Ограничење су до сада обично били материјално-технички разлози.

Трошкови партиципације, тј. трошкови које сноси грађани приликом покушаја укључења у програм социјалне помоћи, такође су високи. Они обично нису материјалне природе, већ се превасходно састоје у времену и напорима да се прибави двадесетак потврда неопходних за пријављивање, али има и финансијских, као што су трошкови вишеструког превоза и слично.

5 Видети Г. Крстић, Б. Мијатовић и други – Анализа сиве економије у СР Југославији са проценама за 1997. годину и препорукама за њену легализацију, Економски институт, 1998; Г. Крстић, Б. Мијатовић и други – Реинтеграција сиве економије и развој приватног сектора у Србији, Економски институт и LEX, 2001

Социјалном помоћи су обухваћени само они који су заиста сиромашни.⁶ Другим речима, међу њима готово да нема бољестојећих грађана, па је и грешка укључења (inclusion error) врло ниска. Одлично таргетирање са стране укључења није једино резултат нормативних решења и активности центара за социјални рад, већ аутоселекције грађана. Наиме, ниска социјална помоћ и велика закашњења у исплатама у претходном периоду учинили су да су се за социјалну помоћ кандидовали само они којима је заиста најпотребнија и који нису имали никакве друге алтернативе. Ово је потврђено чињеницом да су убрзане исплате социјалне помоћи у зиму 2000/2001. године одмах изазвале повећани интерес сиромашних и повећање броја корисника.

Дечји додаци

Програм дечјих додатака је далеко већи од програма социјалне помоћи, како по броју корисника, тако и по финансијским средствима. Број породица које примају дечје додатеке био је у јуну 2001. године 350 хиљаде, а број обухваћене деце 597 хиљада. Расход на дечје додатеке је око 8 пута већи од расхода на социјалну помоћ.

Ипак, обухват деце дечјим додацима био би и виши да није било великих закашњења у исплати током претходних година и да није дошло до промене методологије обрачуна плата у 1997. години. Прво је дестимулисало пријављивање, а друго заострило критеријуме за стицање права.

Систем дечјих додатака конципиран је тако да задовољи потребе како социјалне, тако и популационе политике. Стога га је тешко анализирати са чисто социјалног становишта, односно испитивати колико заиста помаже сиромашнима и да ли се то може учинити на ефикаснији начин. Јер, неко решење може бити недовољно добро са становишта подршке сиромашнима, али се може бранити потребама популационе политике.

Основни критеријум за стицање права на дечји додатак је материјално стање породице са дететом, односно децом. На подручју са негативним природним прираштајем, које покрива највећи део Србије, сва деца у сиромашним породицама

6 Видети студију United Kingdom Donation to Serbian Family Material Support Welfare Scheme, IMG, May 2001

имају право на дечји додатак, док на високонаталитетном подручју, дефинисаном преко општина са позитивним прираштајем, прва два детета у сиромашним породицама стичу право на дечји додатак.

Критеријум материјалног стања породице која претендује на дечји додатак је знатно блажи у односу на критеријуме за социјалну помоћ. Основне законске олакшице су:

- при обрачуну дохотка ради стицања права на дечји додатак, као линија сиромаштва узима се 50% просечне плате у привреди општине за сваког члана породице, без оштре регресије која постоји код социјалне помоћи; напротив, код дечјих додатака, видимо, не уважава се економија обима која постоји у свакој породици, већ се сви чланови третирају једнако,
- коришћење општинског просека плата је ограничено на доле (најмање 70% републичког), што не постоји код социјалне помоћи, и на горе (110% од републичког просека), док је код социјалне помоћи максимум републички просек; по оба основа лакше је квалификовати се за дечји додатак него за социјалну помоћ како у најмање развијеним, тако и у најразвијенијим општинама у Србији,
- код дечјег додатка, на стицање права на дечји додатак нема утицаја имовина породице,
- код утврђивања дохотка ради стицања права на дечји додатак законом су прописане врсте прихода које се узимају у обзир; међу њима се не налазе приходи од нерегистроване делатности (сиве економије), већ само формални, регистровани приходи, тако да је и овим путем дата велика олакшица.

Приликом утврђивања релеватних чињеница за стицање права на дечји додатак не користи се теренски рад, односно провера података у породици, тако да и ова слабост олакшава стицање права. Овоме доприноси и малобројност одговарајућих служби у општинама, а насупрот великом броју деце која су обухваћена дечјим додацима.

Таргетираност дечјих додатака није висока. Грешка искључења, тј. проценат сиромашних који нису укључени у програм, код дечјих додатака далеко је нижа него код социјалне помоћи, а захваљујући блажим критеријумима за стицање права на дечје додатке у односу на социјалну помоћ и далеко већем броју корисника. Са друге стране, грешка

укључења, тј. проценат бољестојећих који су укључени у програм, далеко је виша него код социјалне помоћи, јер се толеришу приходи из сиве економије како кроз законска решења, тако и због одуства контроле датих података. Ово потврђује широка анегдотска евиденција.

И код дечјег додатка регионалне разлике у стицању права на дечји додаток, а због коришћења општинских просека плата, нису добре ни са становишта подршке сиромашнима, ни са становишта популационе политике.

Структура бенефиција код дечјих додатака такође одражава предност дату популационим у односу на социјалне циљеве. Јер бенефиције, тј. дечји додаци, нису везани за висину дохотка породице која је стекла право, како је природно за социјалну помоћ, нити за старост детета и повећање трошкова, већ искључиво за број деце и њихов ред рођења, што је одраз популационих циљева. Растући износ дечјег додатка за децу вишег реда рођења је у супротности са економијом обима унутар породице, која би имплицирала опадајући износ.

Суштински проблем код дечјих додатака је следећи: обухват деце није универзалан, тј. не користи се право категоријско таргетирање, већ се право везује за материјално стање породице; са друге стране, утврђивање расположивих средстава породице је лоше, како са нормативне стране (не укључење прихода из сиве економије и имовине), тако и са процедуралне (одсуство било какве провере података). Стога се за постојећи систем дечјих додатака може рећи да више пажње посвећује популационим него социјалним околностима.

3. ПРЕДЛОГ КРАТКОРОЧНЕ РЕФОРМЕ

1. Економски раст и сиромаштво

Најважнији чинилац смањења сиромаштва је економски раст. Начелно гледано, повећање дохотка једне земље неминовно доноси и повећање дохотка њених сиромашних грађана, стварајући могућности за бољи живот. Емпиријска истраживања, изведена на великом броју земаља и у дугим временским периодима, потврдила су тезу да сиромашни равноправно учествују у благодетима

економског раста, тј. да њихов доходак расте пропорционално просечном доходуку дате земље.⁷ Ова је веза глобална и не мора важити у сваком тренутку на сваком месту, али јасно указује на нетачност тврдњи да сиромашни не учествују у добицима од економског напретка и да су лишени права на плодове раста.

Могуће је, ипак, да у одређеним ситуацијама економски раст доведе до привремене стагнације или опадања дохотка сиромашних. Једна таква ситуација је радикална промена начина функционисања економског система, као што је транзиција из социјализма у капитализам, где долази до промене институција и прерасподеле дохотка од егалитарне схеме у стандардну тржишну (са растом учешћа дохотка од капитала у укупном доходуку). Али, ово је феномен краћег рока и транзиционе природе, док у дужем року постоји поменута пропорционалност у расту дохотка сиромашних и земље у целини.

Економски раст утиче позитивно на ублажавање сиромаштва најмање на три начина. Први је повећање тражње за радном снагом и, следствено, повећање запослености у земљи, што ангажује незапослене и неактивне људе, доносећи им доходак и прилику да се извуку из сиромаштва. Други је повећање зарада оних који су запослени, а који имају ниске зараде и по томе припадају кругу сиромашних. Повећање зарада им током времена повећава животни стандард и „пребацује” преко линије сиромаштва. Трећи је повећање средстава за државну подршку, а као резултат повећаног дохотка земље и повећане основице за опорезивање, оним појединцима који нису у стању, трајно или привремено, да се сами ослободе сиромаштва. На тај начин, економски напредак ствара могућности за далеко успешније смањење сиромаштва него што је то у стању да учини било каква државна политика помоћи сиромашнима.

Најбоља политика смањења сиромаштва је оријентација на економски раст, као најважније детерминанте сиромаштва. Основни елементи дугорочног раста су 1. макроекономска стабилност, 2. брзи развој тржишно оријентисаног приватног сектора, 3. смањење улоге државе и развој свих

7 J. L. Gallup, S. Radelet and A. Warner – Economic Growth and the Income of the Poor, Harvard Institute for International Development, 1998; D. Dollar and A. Kraay – Growth Is Good for the Poor, WP 2587, The World Bank, 2001

тржишта, а посебно флексибилног и динамичног тржишта радне снаге као начина да се подстакне повећано запошљавање, 4. приватизација и реструктурирање предузећа и 5. владавина закона и добро управљање.

2. Социјална политика⁸ и сиромаштво

На сиромаштво, поред непосредних државних политика (социјална помоћ, дечји додаци), утичу и политике које имају друге циљеве, али које својим дејством утичу на обим и дубину сиромаштва, односно на живот грађана Србије.

Једна од њих је пензијски система и политика. Само постојање развијеног пензијског система смањује сиромаштво међу старијим грађанима, доприносећи на тај начин ублажавању општег сиромаштва. Многи елементи пензијског система и политике одређују колики ће се број старијих грађана наћи испод линије сиромаштва, као што су услови пензионисања, минимална пензија, систем индексације и слично. Пензијски систем Србије је током претходних година и деценија доста успешно штитио старије грађане (њих око 1,5 милиона) од западања у сиромаштво, одржавајући одређен, иако минималан, ниво потрошње, али по цену превисоких расхода и учешћа пензија у друштвеном производу. Реформа пензијског система вероватно ће утицати на смањење учешћа пензија у друштвеном производу, што ће заострити питање релативног сиромаштва старијих грађана. Са друге стране, претпостављени економски напредак ће деловати у супротном смеру.

Други је тржиште рада и регулација на њему. Будући да сиромашни по дефиницији немају знатнију (продуктивну) имовину, то њихов доходак превасходно зависи од могућности запошљавања и преовлађујућих зарада на тржишту. Доскорашње радне односе у Србији, засноване на социјалистичким принципима претеране заштите запослених, замењују новим, који одговарају тржишном систему и уговорним односима између послодавца и запосленог. Тек ће модернији, флексибилнији систем радних односа и тржишта радне снаге, заједно са осталим компонентама економске реформе, омогућити ефикасније пословање, а тиме и повећано запошљавање.

8 Видети: Б. Мијатовић – Начела нове социјалне политике, у *Стратегија реформи*, ЦДС, 2001.

Трећи сектор који утиче на положај сиромашних јесте здравствени систем, који доприноси ублажавању последица сиромаштва у мери у којој је бесплатан, тј. доступан сиромашним грађанима без плаћања услуга. Доскора су здравствене услуге у Србији биле, нормативно посматрано, углавном бесплатне за све грађане Србије, али су неформална плаћања била веома раширена и често обавезна, претварајући, тако, систем у хаотичну комбинацију бесплатних и комерцијалних услуга. У будућности ће се, вероватно, ширити легална наплата здравствених услуга, али је неизвесно да ли ће то довести до смањења неформалних плаћања или не. У зависности од одговора на ово питање могло би се проценити да ли ће и у којој мери бити погоршан положај грађана, а посебно сиромашних, у одосу на здравствену заштиту.

Четврти сектор од значаја за смањење сиромаштва је образовање. Сиромашни обично имају исподпросечно образовање, што значи и мање могућности за пристојну зараду. Стога је једна од добрих дугорочних стратегија у великом броју земаља са ниским дохотком улагање у образовни систем, како би се у дужем року смањило сиромаштво кроз повећање могућности зарађивања путем повећање способности људи. У Србији, међутим, мањак образовања није јако важан чинилац сиромаштва, чему су узроци како развијен образовни систем, тако и карактер сиромаштва (економска криза итд).

3. Промене система државне подршке сиромашнима

Основе стратегије

Стратегија реформе државне подршке сиромашнима требало би да почива на циљевима који се желе постићи, врлинама и слабостима постојећег система и на дохотку и буџетским могућностима Србије.

Основни циљеви су:

- смањење броја људи који су сиромашни,
- смањење дубине њиховог сиромаштва, и
- економисање средствима, што значи максимирање резултата на основу расположивих средстава.

Доскорашњи ослонац социјалне политике на ниске цене егзистенцијалних добара и заштиту радних места мора бити напуштен, јер је прескуп (фискално неодржив), јер

је неефикасан (превише новца одлази онима који нису сиромашни), јер угрожава економску ефикасност (доводи до дисторзија у алокацији ресурса) и јер се не слаже са новим, на тржишту заснованим економским системом коме Србија тежи.

Основне слабости постојећег система државне подршке сиромашнима (и социјалне помоћи и дечјих додатака) су:

- престоги услови за стицање права на социјалну помоћ и из тога проистекао мали број корисника социјалне помоћи и мала издвајања по једном кориснику,
- коришћење релативне линије сиромаштва,
- диференцирање линије сиромаштва по општинама,
- ослонац на документацију код утврђивања права, посебно код дечјих додатака, а уз недовољан теренски рад,
- недовољно развијен информациони систем.

Основна стратегија реформе државне подршке сиромашнима би требало, бар у краћем року, да буде заснована на очувању темељних, добрих особина постојећег система и унапређењу оних карактеристика које се не показују добрима.

Економско сиромаштво Србије не омогућава, чак ни уз донаторску помоћ, велико повећање државне подршке сиромашнима. Стога основни елемент стратегије мора бити свест о ограниченим могућностима финансирања и о нужности да се ниво подршке одређује не према томе колико би било потребно, него колико држава може да издвоји. Вероватно је да је горња граница финансијских могућности 1% друштвеног производа (ГДП-а) Србије, што је око УС\$ 100 милиона годишње. Сиромашна држава не може да буде великодушна према сиромашнима.

Структурно посматрано, требало би умерено повећати учешће социјалне помоћи на рачун учешћа дечјих додатака, а кроз извесно проширење права на социјалну помоћ и боље таргетирање дечјих додатака.

Центре за социјални рад би требало ојачати у сваком смислу – и кадровски (посебно у мањим центрима) и материјално и финансијски и информационо – како би били у стању да ефикасно изврше посао спровођења закона, односно доброг таргетирања сиромашних. На тај начин ће се инвестиције у центре за социјални рад више него исплатити кроз штедњу буџетских средстава намењених сиромашнима, прецизније кроз њихову ефикаснију употребу и тачније усмеравање ка заиста сиромашнима.

Реформа социјалне помоћи

Основни концепт социјалне помоћи („материјалног обезбеђења породице“) у Србији је у основи добар и не би га требало мењати, макар у средњем року. То значи да би се и у будућности требало ослонити на систем који почива на четири темељна елемента:

1. **линија сиромаштва**, која, на основу утврђених средстава, одваја оне који су се квалификовали за социјалну помоћ од оних који нису,
2. **утврђивање средстава** појединца, односно породице (means-tested), као основе за одређивање оних који су сиромашни,
3. **допуњавање средстава** појединца, односно породице до линије сиромаштва, тј. исплата разлике између линије сиромаштва и расположивих средстава појединца, односно породице из државног буџета,
4. **уређивање и финансирање система од стране Републике.**

Задржавање основа постојећег система истовремено не значи задржавање и свих садашњих решења. Више њих би требало променити како би систем државне подршке сиромашнима био ефикаснији и праведнији.

Аг. 1. Ко је сиромашан?

Сада важећа линија сиромаштва у Србији поседује важне слабости. Она је релативна, тј. везана за зараде и варира заједно са економском ситуацијом у земљи, одржавајући подједнак број сиромашних без обзира на стварне варијације у сиромаштву. А сиромаштво се креће супротно кретању зарада – што су оне више, стварног сиромаштва је мање, и обрнуто. Стога је, ради тачнијег обухвата сиромашних и сиромаштва, далеко боље **да се установи апсолутна линија сиромаштва** изражена у динарима. Апсолутна линија сиромаштва би омогућила да се број сиромашних која имају право на социјалну помоћ креће инверзно од економске активности – што је она већа и дохоци већи, то би број сиромашних био мањи, као што би број сиромашних растао са опадањем економске активности и смањењем дохотка.⁹

9 Апсолутне линије сиромаштва имају бројне земље, међу њима Хрватска и Словенија.

Наравно, линија сиромаштва не може дугорочно остати непромењена. Она се неминовно помера са економским напретком, односно повишава се јер се друштвена перцепција сиромаштва мења. Они који се сматрају сиромашним у једној развијеној земљи били би обично бољестојећи грађани једне сиромашне земље, као што се појединци са непромењеним дохотком у земљи која се развија могу наћи, после одређеног времена, међу сиромашнима. Стога се у дужем року и апсолутна линија сиромаштва мења. Али, овде је поента, у краћем року линија сиромаштва у једној земљи, па тако и у Србији, требало би да буде стабилна из наведених разлога.

Прецизан предлог линије сиромаштва је посебан истраживачки задатак, којим се ова студија није могла бавити. Разлози томе су како краткоћа времена, тако и непостојање довољно добре базе података. Стога се овде неће понудити тачан износ линије сиромаштва, већ ће бити дато неколико важних напомена.

Прво, линија сиромаштва мора бити заснована на потребном нивоу потрошње појединца, односно породица која је нужна за преживљавање.

Друго, линија сиромаштва мора бити у складу са буџетским могућностима Републике Србије, као ограничавајућем фактору који онемогућава евентуалну великодушност; сматра се уобичајеним да се државна подршка сиромашнима, укључујући и социјалну компоненту дечјих додатака, креће око 1% друштвеног производа (ГДП-а) у земљама у транзицији.

Треће, у методолошком смислу, линија сиромаштва се може проценити коришћењем анкете о приходима и расходима становништва,¹⁰ а имајући у виду постојеће плате и пензије. Не би било добро да се установи на сувише високом нивоу, на пример на вишем нивоу него што су просечне зараде у појединим гранама индустрије или него што је просечна плата неквалификованих радника, јер би тада дестимулисала запошљавање, односно подстакла у извесној мери већ запослене да напусте посао и пријаве се за социјалну помоћ.

10 Током овог истраживања показало се да ниједна од постојећих анкета о приходима и расходима становништва није довољно квалитетна, па је, стога, за установљавање нове, апсолутне линије сиромаштва потребно направити нову анкету, већу по обухвату и методолошки коректније урађену.

Постојећи „ниво социјалне сигурности” по појединцу (једночланом домаћинству) од 50% просечне зараде у привреди креће се на доњој граници зоне разумних вредности, јер је знатно нижи од просечне зараде у десет грана у Србији са најнижим просечним платама. У априлу 2001, на пример, садашња линија сиромаштва за појединца износила је 1474 динара, док је просек плата у ових десет грана био 2268 динара.¹¹ Очигледно је да ова линија сиромаштва није преви-соко постављена, јер тек мали број запослених има нижу плату него што је линија сиромаштва (распоред плата је стандардно лог-нормалан). Чак и да се линија сиромаштва постави на знатно виши ниво, напуштање посла зарад социјалне помоћи није вероватно из више разлога: 1) услед очекивања о повећању реалних плата и редовнијим исплатама, 2) услед спознаје о тешком поновном запошљавању када се једном изгуби радно место и 3) услед социјалног осигурања које је везано за статус запосленог, а на првом месту пензијског осигурања. Још важније, висина плате није довољно добро мерило доходака становништва, пошто знатан део укупног дохотка потиче из натуралне потрошње (око 1/5, према Анкети о потрошњи домаћинстава), из сиве економије (такође око 1/5)¹² и из других извора. Другим речима, ниске плате у појединим секторима нити добро апроксимирају дохотке становништва, нити треба да представљају лимит линије сиромаштва.

Ефекти повишења линије сиромаштва за 10% током првог полугођа 2000. године (са 667 на 724 динара месечно), израчунати симулацијом помоћу Анкете о потрошњи домаћинстава СЗС, су следећи: број сиромашних би се повећао за 28 процената, а јаз сиромаштва (мањак дохотка до линије сиромаштва) за 41 проценат, а све у односу на постојеће нормативно решење.¹³

Поменута линија сиромаштва односи се на појединца, односно на једночлано домаћинство, као и на првог члана вишечлане породице. Потребно је, наравно, узети у обзир и друге чланове вишечланих породица приликом установљавања права на социјалну помоћ и одређивања бенефиције за оне који су то право стекли. Основна чињеница од значаја овде је постојање

11 У ових десет грана запослено је 18,6% од укупног броја запослених.

12 Early Warning Report Yugoslavia, UNDP, разни бројеви.

13 Ову и следеће симулације ефеката требало би само сматрати индикативнима.

економије обима у трошковима једне породице, односно о смањењу потребног износа новца за покривање потрошње додатних чланова породице. Узрок економије обима јесте смањење фиксних трошкова по члану са повећањем броја чланова домаћинства, јер су поједини трошкови углавном фиксни без обзира на број чланова домаћинства.

Третман осталих чланова домаћинства у постојећем систему је неповољан – предвиђено је само 0,4 за другог и трећег члана, 0,1 за четвртог и петог и ништа за остале – што је углавном последица тежње државе да, кроз рестриктивну политику услова за стицање права на социјалну помоћ, смањи своје расходе.

Са друге стране, не постоји методологија која би на егзактан начин прецизно утврдила какви би требало да буду међусобни односи износа за чланове вишечланих домаћинства. Другим речима, ови се односи у свим земљама арбитражно утврђују, наравно у разумним границама.

Коефицијенти за вишечлана домаћинства би могли бити следећи:

- за појединца (првог члана домаћинства) 1
- за другог 0,6
- за трећег 0,4
- за четвртог и остале 0,25.

Предложене вредности коефицијената су сличне онима у другим земљама. При разматрању предложених коефицијената требало би имати у виду чињеницу да сва деца из породица које примају социјалну помоћ имају право на дечји додатак, тако да предложени коефицијенти за децу (најчешће 0,4 и 0,25) нису ниски.

Усвајање ове корекције положаја вишечланих домаћинства повисило би линију сиромаштва за ова домаћинства, што би свакако 1) проширило круг оних који имају право на социјалну помоћ и 2) повећало њихово право у новчаном изразу. Ефекти промене коефицијената за чланове породице, израчунати симулацијом помоћу Анкете о потрошњи домаћинства СЗС, су следећи: број сиромашних би се повећао за 86 процената, а јаз сиромаштва (мањак дохотка до линије сиромаштва) за 90 проценат, а све у односу на постојеће нормативно решење.

Комбиновани ефекти симултане промене и линије сиромаштва и коефицијената за чланове породице, а у односу на постојећа решења, су следећи: број сиромашних који стичу

право на социјалну помоћ би био повећан за 117 процената, а јаз сиромаштва за 180 процента.

Новоустановљена апсолутна **линија сиромаштва била би једнака на целој територији Србије**. Тиме би биле уклоњене постојеће разлике по општинама за стицање права на социјалну помоћ и за висину исплата и сви грађани Србије били би стављени у једнак положај. Како је већ наведено, ове разлике немају оправдања, јер доносе дискриминацију сиромашних грађана који живе у сиромашнијем делу Србије. Стога се уклањање овог решења намеће као нужно уколико се жели праведан и ефикасан систем социјалне помоћи сиромашнима.

Установљавање јединствене линије сиромаштва за целу територију Србије донело би повећање броја оних који имају права на социјалну помоћ у сиромашнијим општинама и повећало њихова права, мерено новчаним износима.

Дестимулација запошљавања радноспособних, коју свака социјална помоћ доноси у мањој или већој мери (зависно од њене висине), требало би да буде избегнута колико је год могуће. Србија није у прилици да додељује великодушне трансфере онима који калкулишу да ли је за њих боље да раде или да живе од социјалне помоћи. Стога је овде потребно бити доста радикалан. За радноспособне државна подршка сиромашнима може бити само привремено, и то краткорочно средство за преживљавање. Стога би требало прописати да радно способни појединци имају права на социјалну помоћ само ограничено време. На пример, само шест месеци током једне године или неколико година током целог живота (у САД 5 година).

Индексација линије сиромаштва би се вршила на основу индекса трошкова живота. Тиме би се обезбедило очување њене реалне вредности, односно једнака куповна моћ и у време инфлације.

Средства која улазе у обрачун за стицање права на социјалну помоћ и за одређивање њене висине требало би да буду **укупна и стварна средства** појединца, односно домаћинства. То значи:

- нето средства, а не приход, како је у сада важећем закону прописано; приход је потребно, у начелу, умањити за трошкове остварења прихода, као што су трошкови економске активности (у пољопривреди, самосталној делатности, при издавању некретнина итд); са друге

стане, врло је тешко обрачунати ове одбитке, посебно с обзиром на могућност прикривања података,

- укупна средства, како би сва средства била укључена у обрачун; постојећи члан 18 Закона о социјалној заштити таксативно набраја приходе који се рачунају, што није добро, јер неки од извора дохотка нису и тешко да могу бити набројани, па се мора прибегавати тумачењу; боље је законом само рећи да укупна средства подлежу обрачуну, без покушаја таксативног набрајања свих појединачних облика; са друге стране, непотребно се у постојећем систему из обрачуна средстава искључују приходи од дечјих додатака и неких других социјалних трансфера, пошто и они представљају приход, понекад врло значајан за породицу (већи број дечјих додатака итд),
- стварна средства, а не нормативна или потенцијална; потребно је искључити из система решења, која сада важе, да се приликом обрачуна средстава у обзир узимају и 1) „пропуштена зарада”, тј. обрачуната зарада коју је кандидат за социјалну помоћ могао остварити, иако је није остварио и 2) гарантована зарада за запослене, иако је нису остварили. Другим речима, не би требало бити пресудно то шта је и колико неко могао остварити, већ шта је заиста зарадио.

Положај закупаца стамбеног простора би требало преиспитати. У постојећем систему закупци немају никакву бенефицију, иако је плаћање закупа приватног стамбеног простора веома важна ставка у расходима многих породица, посебно млађих. Другим речима, финансијски положај двеју по свему осталом једнаких домаћинстава може бити веома различит уколико једна поседује сопствени стамбени простор, док га друга закупљује од приватног власника. Закупцима може по плаћању закупнине преостати недовољно новца за живот, што би се могло респектовати кроз обрачун дохотка при утврђивању права на социјалну помоћ.

Напред дефинисан укупан доходак могао би бити умањен за једну суму намењену покривању трошкова закупа стамбеног простора.¹⁴ Пошто покушај утврђивања стварних издатака за закуп од стране једног домаћинства не би дао

14 У бројним земљама постоје програми финансијске подршке закупцима стамбеног простора.

ваљане резултате, услед прикривања, то би се могла законом предвидети једна сума на име одбитка. Она може, једноставности ради, бити једнака за сва домаћинства или да зависи од броја чланова домаћинства. Ипак, увођење овакве подршке сиромашним закупцима могло би бити праћено бројним манипулацијама, па је потребно претходно испитати могућности контроле.

Третман имовине приликом утврђивања права на социјалну помоћ требало би да буде преиспитан. Овде се јављају три могућности:

1. *имиуширање* користи од непосредне употребе сопствене имовине и приписивање импутиране ренте укупном дохотку; ово решење има теоријског оправдања, али је, генерално посматрано, неубичајено и његова би примена врло компликовала поступак утврђивања дохотка,
2. *преиспитивање постојећег решења о искључењу пољопривредника* из права на социјалну помоћ самим тим што поседују више земље од 0,5 хектара; постојеће решење базирано је 1) на разумној претпоставци да пољопривредник који поседује земљу може да себи обезбеди егзистенцијалну социјалну сигурност и 2) на спознаји о практичној немогућности обрачуна дохотка пољопривредника; постоје, међутим, ситуације када пољопривредник није у стању да задовољи минималне потребе, као, на пример, старачко домаћинство, нити је у прилици да имовину прода или да у закуп и из тих средстава преживи (на пример, имање се налази на брдско-планинском подручју),
3. *преиспитивање постојећег решења о искључењу из права на социјалну помоћ свих оних који поседују имовину преко нужне за становање*; и овде се може појавити проблем немогућности продаје или издавања у закуп тог вишка имовине, а посебно на селу или у депресираним градовима.

Код тачака 2 и 3 требало би ублажити постојећи апсолутни критеријум имовине, односно везати га за стварну могућност продаје или закупа. Другим речима, из система би требало искључити садашњу одредбу да право на социјалну помоћ нема онај ко поседује непокретности осим оних нужних за становање и окућницу до 0,5 хектара и заменити је новом одредбом да „право на социјалну помоћ нема онај ко

може себе и своје домаћинство да издржава продајом или издавањем у закуп имовине, и то оне веће од потребне за становање и веће од окућнице од 0,5 ха, односно 1 ха на брдско-планинском подручју”. На тај начин би се избегло аутоматско искључење из права оних који поседују имовину, већ би се утврђивало да ли предметна имовина може донети приход од закупа или може бити продата.

Критеријуми за одређивање имовине која не угрожава право на социјалну помоћ били би готово једнаки постојећима (стамбени простор и земља до 0,5 ха, уз разлику на брдско-планинском подручју). У практичној примени предложене одредбе стандардно би се претпостављало да је имовину могуће продати или издати у закуп, а да то само у посебно оправданим и релативно ретким случајевима није могуће и да власник имовине тада стиче право на социјалну помоћ.

Аг. 2. Како се утврђује сиромаштво?

Систем утврђивања средстава појединца, односно породице (means-tested) супериоран је алтернативним методима таргетирања (одређивања ко је сиромашан). Категоријско, географско или индикативно таргетирање користе се само онда када метод утврђивања средстава није могућ, било услед слабости државне администрације, било из других разлога. Када је циљ „откривање” појединаца који су сиромашни, онда најтачније резултате даје метод који директно мери њихов доходак и/или имовину, а не методи који на основу спољних израза или особина покушавају индиректно проценити стање дохотка и/или имовине појединца или породице.

Метод утврђивања средстава, наравно, не даје савршене резултате, већ поседује своје слабости. Административно је сложен, па су грешке и лажни подаци могући. Затим, осетљив је на сиву економију, пошто она, по дефиницији, измиче државним службама (и пореским), па се доходак из сиве економије тешко може регистровати и обухватити стандардним поступцима и формалном документацијом.

Србија и сада користи систем утврђивања средстава као основу за одговор на питање ко је сиромашан. Међутим, тај систем поседује извесне слабости које би требало елиминисати током реформе.

Теренски рад (посете социјалних радника домаћинствима) ради тачнијег установљавања степена сиромаштва и контроле поднетих података од стране породица које су се кандидовале за социјалну помоћ битно је смањен током 1990-тих година. Стога је нужно у потпуности рехабилитовати ову активност како би оцена сиромаштва појединаца и домаћинства била заснована не само на поднетој документацији, која не мора увек да буде ваљана, него и на непосредном увиду социјалних радника у стање породице. Тиме се метод утврђивања средстава у извесној мери допуњава индикативним таргетирањем, што је нужно због раширености сиве економије у Србији и немогућности утврђивања дохотка појединаца, односно домаћинства искључиво на основу формалне документације.

Доходак из сиве економије представља значајан део укупног дохотка баш оних категорија становништва које немају знатније приходе из формалног сектора, па су стога природни кандидати за социјалну помоћ. Све док сива економија постоји у знатном обиму у Србији, једини начин на који ју је могуће обухватити приликом утврђивања дохотка појединца, односно домаћинства јесте баш теренски рад социјалних радника.

Општије посматрано, социјални радници би могли да добију извесна дискрециона права приликом одлучивања о стицању права на социјалну помоћ у ситуацијама када кандидат нема законска права (на пример, када је неко дужан да га издржава, али то не чини) како би се решавале животне ситуације које нису предвиђене законом. Испољавање дискреционих права би морало бити строго надзирано од стране Министарства како не би било злоупотребљено.

Ради ефикасније обраде захтева за социјалном помоћи и контроле поднетих података, потребно је битно унапредити информациони систем Министарства за социјална питања, а кроз проширење централне базе података и интеграцију централне базе са базама центара за социјални рад. Још важније, потребно је да се Министарство повеже са другим информационим базама државних органа, као што су базе пореских обвезника (посебно пореза на имовину), власника покретности (аутомобила, чамаца итд), социјалног осигурања, бироа за запошљавање, царине (ради увида у увоз грађана) и слично. Овим путем би се битно употпунила слика о појединцима, односно домаћинствима која користе

или конкуришу за социјалну помоћ и спречиле евентуалне малверзације.

Аг. 3. Колико и каква помоћ?

Када се установи да једно домаћинство располаже средствима која су нижа од одговарајуће линије сиромаштва, тада држава из буџета у новцу исплаћује разлику између линије сиромаштва и расположивих средстава. Тиме се омогућује потрошња домаћинства на нивоу егзистенцијалног минимума, односно превођење сиромашних домаћинстава из стања екстремног сиромаштва у стање које омогућава покривање најнужнијих потреба.

Исплата у новцу је најпогоднија, јер омогућује флексибилност потрошње, односно прилагођавање потрошње појединца и домаћинства њиховим потребама и преференцијама. Издавање помоћи у природи суочава се са својим проблемима, мада поседује и врлине.¹⁵ Опредељење за помоћ у новчаном облику ипак не мора да у потпуности искључи натуралну компоненту. Наиме, у појединим породицама може доћи до коришћења социјалне помоћи на начин који угрожава егзистенцију породице; на пример, алкохоличар може да троши знатан део новца на алкохол, а не на храну за децу. У таквим ситуацијама требало би предвидети дискреционо право центра за социјални рад да реши да се помоћ за то домаћинство издаје у природи, а не у новцу.

Аг. 4. Ко регулише и финансира?

Степен децентрализације државне подршке сиромашнима је битно питање при дизајнирању система. Претерана централизација свих државних послова у Србији наводи на испитивање (де)централизације и у овој области.

У корист децентрализације са републичког на локални ниво може се навести један важан аргумент: локално управљање програмима борбе против сиромаштва може смањити трошкове и побољшати таргетираност. Јер, локална администрација је боље информисана о члановима локалне

15 Видети одељак 1. Велика већина развијених и земаља у транзицији користи новчану, а не натуралну помоћ као основу система државне подршке сиромашнима.

заједнице него централна и стога може прецизније да идентификује сиромашне. Поред тога, ангажовање локалног цивилног друштва и хуманитарних организација може побољшати координацију напора и средстава из различитих извора усмерених на подршку сиромашнима.

Прецизније говорећи, организација програма подршке сиромашнима може бити декомпонована на неколико елемената: прво, на критеријуме утврђивања ко је сиромашан и на одређивање бенефиција; друго, на финансирање; треће на администрирање; и четврто, на надзор. Могуће је, како се у Србији и чини, појединим нивоима државне организације одредити посебне улоге у програмима подршке сиромашнима.

Препуштање критеријума за утврђивање сиромаштва републичком нивоу има више предности. Прво, средства ће бити дистрибуирана највећем броју сиромашних људи без обзира где живе; уколико би се критеријуми одређивали локално, сигурно је да би се разликовали и да би једнако сиромашни појединци нашли у различитом положају, а према месту живљења; затим, начело једнакости свих грађана Србије пред законом сугерише и једнаке критеријуме, а то једино обезбеђује републичка надлежност. Друго, омогућује се евалуација пројеката на територији целе земље како би се одредила њихова ефикасност. И треће, републичка надлежност, праћена јединственим критеријумима, представљају брану локалним елитама да преусмере средства намењена сиромашнима ка другим сврхама. Неосетљивост јединствених републичких критеријума на локалне вредности и преференције може бити решена допунским локалним програмима заснованим на локалним средствима.

Финансирање основних програма државне подршке сиромашнима готово се нужно мора одвијати преко републичког буџета. То је једини начин да се свим грађанима Србије обезбеде једнака права и бенефиције које им припадају. Уколико би се финансирање јединствено одређених права препустило локалним заједницама, сигурно је да би дошло или до немогућности сиромашнијих крајева да финансирају законом одређене бенефиције или до преоптерећења буџета сиромашнијих локалних заједница (као, на пример, у Естонији). А вероватно обоје. По стратегији коју заступамо, Република Србија је, као и до сада, дужна да обезбеди основну заштиту сиромашних, док локалне заједнице могу изграђивати,

финансирати и спроводити своје допунске програме подршке сиромашним грађанима.

Администрирање социјалне помоћи је и сада организовано на локалном нивоу, преко општинских центара за социјални рад. То је добро решење и не би га требало мењати. Надзор над њиховим радом и даље би требало да врши Министарство.

Реформа дечјих додатака

По постојећим законским решењима, дечји додаци више представљају инструмент популационе него социјалне политике. Иако су углавном намењени сиромашнијим породицама, поменуте нормативне слабости и слабости у контроли података поднетих од стране грађана претварају их у инструмент превасходно популационе политике, о чему је већ било говора. Другим речима, иако је право на дечје додатеке нормативно везано за социјални положај породице, слабости система таргетирања чине да је реализација овог права знатно више ослоњена на број деце у породици него на њен социјални статус. Равнотежа између циљева коју је законодавац планирао тиме је нарушена.

Основно питање средњорочне реформе система дечјих додатака је, стога, следеће: да ли их задржати као јединствено средство достизања како популационих, тако и социјалних циљева или их преиспитати и променити овај дуални карактер дечјих додатака? Односно, да ли и даље користити постојећи вишециљни систем, уз мање модификације, или раздвојити социјалну и популациону компоненту кроз радикалну реформу и реализовати их кроз два различита инструмента?

Популациона компонента дечјих додатака се најчешће појављује у облику повећања дечјег додатка са редом рођења детета, тако да се за свако дете вишег реда исплаћује већи дечји додатак него за дете нижег реда (на пример, више за треће него за друго). У свету се користе различити модели дечјих додатака. У неким земаљама дечји додатак не зависи од реда рођења детета (Аустрија, Бугарска, Чешка, Данска, Ирска, Русија, Словачка, Словенија, Шпанија),¹⁶ а у

16 У неким од ових земаља висина дечјег додатка зависи од старости детета.

другима расте са редом рођења (Белгија, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Израел, Норвешка, Пољска, Румунија).

Раздвајање популационе и социјалне функције може бити изведено, како је предложено у студији *Систем мера политишке обнављања сиромаштва у Србији*,¹⁷ искључивањем популационе компоненте из система дечјих додатака и ослањањем популационе политике на друге инструменте (родитељски додатак, матерински додатак итд). Тиме би се омогућила реформа дечјих додатака чији би основни циљ била шири подршка сиромашним породицама са децом на праведнији и ефикаснији начин.

Поменуто раздвајање социјалне и популационе функције свакако не може бити изведено у кратком року, па ћемо у даљој расправи задржати суштину концепта дечјих додатака какав је сада. Стога нећемо преипитивати основна решења, која су последица популационих циљева при конципирању дечјих додатака, као што су: различита права на ниско и високонаталитетним подручјима, растући износ дечјег додатка са редом рођења детета, одбацивање економије обима унутар породице при обрачуну средстава породице и слично.¹⁸ Такав приступ оставља мало простора за реформе.

Индексацију дечјих додатака требало би вршити индексом трошкова живота, јер се тиме обезбеђује једнака куповна моћ током времена. Реални износ дечјих додатака би требало повремено преиспитивати, у зависности од економског напретка и финансијских могућности државе.

Основни преостали проблем са постојећим концептом дечјих додатака је њихова слаба таргетираност, односно неуспех нормативних решења и њихове операционализације да постигну основни циљ – да право на дечји додатак, осим код трећег детета и на нисконаталитетним подручјима, стичу они родитељи који припадају категорији сиромашних.

Важнији постојећи проблеми и потребне реформе су:

17 Економски институт, Београд, 1999.

18 Уколико би се прихватио концепт одвајања социјалне и популационе политике и популациона била пренета на друге инструменте, тада би дечји додаци били засновани на другим принципима: услови за стицање права били би једнаки на целој територији Србије и нешто строжи него сада, уз увођење економије обима унутар породице; износ дечјег додатка не би зависио од реда рођење и био би или за сву децу једнак или би зависио од социјалног положаја породице итд.

- и код дечјих додатака постоји диференцијација услова за стицање права према месту пребивалишта, односно према општинским просецима плата у привреди; то решење није добро, из разлога који су већ поменути у овој студији; стога је потребно, као и код социјалне помоћи, укинути диференцијацију по општинама и увести јединствене републичке критеријуме висине средстава која представљају линију сиромаштва,
- због комбинације социјалних и популационих циљева, није извесно да ли би требало и код дечјих додатака прећи са релативне на апсолутну линију сиромаштва код конкурисања за стицање права; док социјални циљеви сугеришу апсолутну линију, како би само они који су заиста сиромашни могли да стекну право, дотле популациони могу дати предност релативној линији, како не би дошло до смањења броја корисника у времену привредног напретка,
- ради што тачнијег утврђивања права на дечји додатак, потребно је и овде увести критеријум имовине; није добро постојеће решење да право на дечји додатак имају сиромашни, а без обзира на величину и карактер имовине коју поседују; другим речима, требало би, као код социјалне помоћи, укључити могућност остварења прихода од имовине, мада по блажим критеријумима,
- такође ради тачнијег утврђивања права на дечји додатак, требало би у обрачун укључити све врсте средстава (дохотка) домаћинства, тј. проширити постојећу дефиницију „прихода” тако да обухвати све облике, укључујући и сиву економију.

Слабости постојећег система поменуте у последње две тачке (неукључење имовине и сиве економије) превасходно су последица уверења законодавца да малобројне општинске службе које се баве дечјим додацима нису у стању да савладају посао контроле имовине и прихода од сиве економије код стотина хиљада домаћинстава, па да је боље ове тешко проверљиве категорије искључити из нормативног система. Ова наоко уверљива логика ипак се, на крају, показује погрешном, јер се тиме појам сиромаштва претерано релативизује. Уколико држава не може или не жели да контролише приходе као основ стицања права на дечји додатак,¹⁹

19 Сада не постоји никаква контрола – ни поднете документације, ни на терену.

онда је једна алтернатива прелазак са таргетираних на универзалне дечје додатке, а без обзира на социјално стање породице. Јер, прописивање социјалних услова за стицање права на дечје додатке, а без намере да се они стварно респектују, води у конфузију, у којој свако може да стекне право на дечји додатак без много труда. Тада су грешке укључења и искључења високе, а закон јако подсећа на оне лепе, али неспроводљиве законе из не тако давне прошлости.

Уколико, пак, узрок слабости таргетирања лежи у тежњи законодавца да додатно релаксира критеријуме сиромаштва код стицања права на дечје додатке у односу на социјалну помоћ, онда то не би требало чинити кроз слабу контролу и занемаривање стварних индикатора сиромаштва, већ кроз експлицитно повољније критеријуме дохотка (средстава). Тада би, на пример, линија цензуса могла бити повећана са садашњих 50% просечне плате.

Општије, уколико законодавац пропише критеријуме за остваривање одређеног права, он је дужан да предвиди пратеће инструменте контроле, а извршна власт је обавезна да их спроведе. А уколико то није могуће из било којих разлога, онда је потребно преиспитати систем и потражити алтернативе.

Са становишта социјалне политике, односно подршке сиромашнима, таргетирани дечји додаци су повољнија опција од универзалних. Са датим финансијским средствима, могуће је више постићи уколико су она усмерена на сиромашне него уколико се трансферишу за сву децу, па и за ону из добростојећих породица. Овим последњима приход од дечјих додатака све мање значи што им је доходак већи, а услед опадајуће маргиналне корисности новца. Додуше, постоје и трошкови таргетирања дечјих додатака, они административни, али они су свакако мањи од добитака који се појављују као последица бољег таргетирања.

Погледајмо какве су могућности решавања проблема административног савладавања ваљаног таргетирања дечјих додатака:

- могле би се спојити службе дечјих додатака, које се сада налазе при скупштинама општина, са центрима за социјални рад. Не постоје, наиме, добри разлози за припадност служби дечјих додатака општинској управи, тим пре што сада и дечји додаци, за разлику од раније ситуације, припадају истом министарству коме и функције центара за социјални рад. Стога је обједињавање

свих функција Министарства за социјална питања у одговарајућем органу министарства сасвим природан поступак. Тиме би Центри за социјални рад били ојачани са готово 700 запослених, што би, уз вероватну економију обима, могло одмах донети добитак у ефикасности рада; прелазак ових општинских служби у Министарство за социјална питања подразумева и преусмеравање дела буџетских средстава од општина ка Републици, што би се могло учинити одговарајућим смањењем средстава од пореза на промет које Република сваке године препушта општинама и њиховим преношењем на Министарство за социјална питања; ипак, потребна је детаљније испитивање овог концепта, с обзиром на стручну спремност запослених у општинским службама и њихове друге послове у општини,

- вероватно је да ће у догледној будућности центри за социјални рад бити мање ангажовани на расподели хуманитарне помоћи и сличним ванредним пословима, чиме ће се јавити могућност њиховог већег ангажмана на пословима из основне делатности;
- компјутеризација центара за социјални рад могла би битно повећати брзину и ефикасност процесирања информација, уз одговарајуће уштеде у времену, што би повећало административни капацитет ових органа;
- повезивање Министарства са информационом базом Републичке управе јавних прихода о имовини (порез на имовину) могло би да без већих тешкоћа, тј. без додатног административног рада, омогући укључење критеријума имовине међу критеријуме сиромаштва и процесирање одговарајућих података; сада је у току повезивање подручних јединица РУЈП-а и стварање јединствене информационе базе за целу Србију,
- уколико се покаже потребним, могуће је и додатно запошљавање. Оно доноси нове трошкове буџету, али би могло донети далеко веће уштеде путем бољег таргетирања.

О ауторима

Биљана Богићевић (1970) је доктор економских наука. Предаје на Економском факултету у Београду. Један део школовања провела је на Универзитету у Кембриџу, Велика Британија, где је и магистрирала. Основне области њеног интересовања су реструктурирање предузећа, приватизација, корпоративно управљање и организација предузећа.

Горана Крстић (1967) је магистар економских наука. Стално је запослена у Савезном заводу за статистику. Сарадник је ЦЛДС-а и Економског института у Београду. Докторант је Sussex University Brighton, са темом „Empirical Analysis of Formal and Informal Labour Markets in FRY“. Основне области њеног интересовања су тржиште рада, сива економија и макроекономска анализа.

Бошко Мијатовић (1951) је доктор економских наука. Запослен је у Економском институту, Београд. Председник је Програмског савета ЦЛДС-а. Основне области његовог интересовања су транзиција, социјална политика, јавне финансије и макроекономска анализа. Објавио је књиге *Приватизација* (1993) и *Економија, политика и транзиција* (1998).