

АНАЛИЗА УТИЦАЈА ДРЖАВНЕ ФИНАНСИЈСКЕ ПОДРШКЕ СИРОМАШНИМА

Гордана МАТКОВИЋ
Бошко МИЈАТОВИЋ



Београд • 2009

АНАЛИЗА УТИЦАЈА ДРЖАВНЕ ФИНАНСИЈСКЕ ПОДРШКЕ СИРОМАШНИМА

Гордана Матковић
Бошко Мијатовић

Београд • 2009

Уредник:

Јелена Марковић

Лектура:

Анка Јакшић

Коректура:

Татјана Јованић

Дизајн и припрема:

Далибор Варга

Издавач:

Тим потпредседника Владе за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва

Тираж:

500

Штампа:

Стандард 2, Пиносава

Влада Републике Србије
Тим потпредседника Владе за имплементацију
Стратегије за смањење сиромаштва

Израда анализе омогућена је средствима Међународног одељења за развој (DFID) Владе Велике Британије у оквиру пројекта „Подршка имплементацији Стратегије за смањење сиромаштва у Србији“. Ова публикација не представља званичан став Владе РС. Искључиву одговорност за садржај и информације које се налазе у публикацији сносе аутори текста. Такође, текст није писан родно сензибилисаним језиком, јер га званична администрација и законодавство још увек не препознају.

Анализа утицаја јавних политика реализованих у периоду од 2003. до 2007.

Свака одговорна влада своје јавне политике заснива на детаљним анализама и подацима. Примери добре праксе из света показују да успостављен систем и редован процес анализе утицаја мера јавних политика доприноси повећању транспарентности рада Владе, креирању ефикаснијих и ефективнијих мера, односно бољем распоређивању расположивих средстава и капацитета.

Тим за имплементацију Стратегије за смањење сиромаштва покренуо је Анализу утицаја јавних политика реализованих у периоду од 2003. до 2007. године како би утврдили колико су биле ефикасне поједине мере спроведене у том периоду. На овај начин покушали смо да идентификујемо оне мере које су омогућиле бољи живот људи у Србији, али и оне које нису исплативе па их треба или учинити ефикаснијим или укинути.

Мере које су биле предмет анализа идентификоване су у сарадњи са сарадницима из Владиних и невладиних организација.

Анализиран је непосредан утицај активних мера запошљавања као и њихов посредан утицај на смањење сиромаштва. Такође је анализирана веза између запошљавања и образовања одраслих односно запошљавања и спроведених доквалификација и преквалификација. Како је необразованост идентификована као један од главних узрочника сиромаштва у Србији, посебна пажња у анализи посвећена је образовним мерама спроведеним у периоду од 2003. до 2007. године и њиховом утицају на смањење сиромаштва у Србији. Анализиран је утицај увођења обавезног предшколског образовања, испитана је веза између квалитета образовања и сиромаштва, као и утицај и ефикасност мера афирмативне акције спроведених у протекле четири године. У области здравства анализиран је и утицај мера које су намењене најсиромашнијем становништву са фокусом на ромској популацији. Како би комплетирали слику о томе колико су ефикасне мере које држава спроводи за оне најсиромашније, урађена је и детаљна анализа утицаја новчаних надокнада које становништво Србије добија (МОП и дечији додаци). Предмет анализе био је и ефекат материјалних субвенција на које су мала и средња предузећа имала право у протеклом периоду, као и ефекат мера које је Влада реализовала за подстицај развоја пољопривреде.

Резултати који су добијени у процесу анализе утицаја политика и мера, представљени су релевантним Владиним институцијама, цивилном друштву и заједнички су договорени даљи правци деловања. На овај начин, омогућено је да резултати анализа директно утичу на дефинисање мера за побољшање живота најсиромашнијих грађана Србије у наредном периоду. Сам процес утицаја на изградњу капацитета владиних институција за редовно анализирање утицаја мера јавне политике и успостављање континуираног процеса, којим се истиче посвећеност стварању демократске и одговорне владе.

Финалне верзије поменутих анализа доступне су на сајту www.prsp.sr.gov.yu.

Тим потпредседника Владе за имплементацију
Стратегије за смањење сиромаштва

Садржај

Предговор.....	6
I. Досадашње промене.....	7
II. Ефекти промена на кориснике и буџетске издатке.....	15
III. Покривеност и таргетираност МОП-а и дечјих додатака.....	35
IV. Искуства других земаља релевантна за формулисање политике.....	47
V. Алтернативни предлози реформи.....	53
Прилог.....	78

Ова студија урађена је за потребе Владе Републике Србије

ПРЕДГОВОР

Садржај истраживања „Анализа утицаја државне финансијске подршке сиромашнима“ у основи подразумева анализу новчаних накнада из буџета које су усмерене на најсиромашније угрожене групе, и то анализу: дечјих додатака и материјалног обезбеђења. У оквиру истраживања разматране су досадашње политике у овој области, законска решења, ефекти досадашњих реформи и могући правци промена државне финансијске подршке сиромашнима. Анализа се фокусира на период након две хиљаде године када је Србија ушла у реформске и транзиционе процесе и у социјалној сфери.

Студија је подељена у пет поглавља. У уводном делу студије указали смо на основне промене у политици новчаних накнада након две хиљаде године, наводећи разлоге за њихово конципирање као и очекиване ефекте. У другом поглављу анализира се утицај законских промена на кретање броја корисника и њихову структуру, као и на износе накнада и буџетске издатке. Треће поглавље се, пре свега, усредсређује на питања таргетираности накнада, док четврто указује на нека елементарна компаративна искуства, како би се и са тог аспекта оценила адекватност МОП-а и дечјих додатака у Србији. Последње поглавље указује на могуће промене приликом конципирања политике новчаних накнада на дуги рок, али укључује и препоруке конципирања политике за промене у кратком року. Због релативно кратког рока за израду ове студије, с једне стране, и предвиђених истраживања у припреми новог закона о социјалној заштити, с друге – ова студија се није бавила питањима активације корисника новчаних накнада, као ни питањима посебне заштите особа с инвалидитетом. Прво, друго и четврто поглавље написала је Гордана Матковић, а треће и пето Бошко Мијатовић. Одговорност аутора за студију у целини је заједничка.

Аутори се посебно захваљују на великој помоћи у прибављању и обради података Владану Божанићу из Републичког завода за статистику, Ђури Клипи и Снежани Мартиновић из информационог система Министарства за рад и социјалну политику, као и Мићи Лишанину и већем броју сарадника тог министарства. Посебну захвалност на пажљивом читању и сугестијама аутору дугују Марини Петровић, докторанту на Универзитету у Мاستрихту, као и Ludovic-у Carraro-у из Oxford Policy Management-а.

Аутори

I. ДОСАДАШЊЕ ПРОМЕНЕ

Промене у политици и идеје које су их инспирисале

Почетком 2001. године, када је започео процес транзиције у Србији, у домену новчаних накнада најсиромашнијим слојевима становништва, затечена је разрушена мрежа социјалне сигурности. Кашњења у исплатама дечјих додатака и материјалног обезбеђења износила су више од две године. Створени су дугови и у свим другим сегментима социјалне заштите и у систему пензијско-инвалидског осигурања. Велика кашњења у исплатама, као и обезвређени и ниски износи материјалних накнада условили су и велико смањење броја корисника, који се обесхрабрили нефункционисањем система једноставно нису ни пријављивали за помоћ. Они који су се и даље налазили на „листковима“ угрожених зависили су махом од хуманитарних међународних организација.

Први део активности Владе Републике Србије био је због тога усмерен на стабилизацију система и поновно успостављање минималне мреже социјалне сигурности. Започело је враћање нагомиланих вишегодишњих дугова и успостављена је редовност у исплатама. Дугови су највећим делом исплаћени кроз донације, уз обавезу Владе да успостави редовно финансирање ових права. Несклоност донатора ка финансирању директних новчаних давања ублажена је захваљујући постојању информационог система са подацима о свим корисницима, посебне стратегије информисања јавности и корисника о донацијама¹, али и захваљујући одлучности Владе да обезбеди принцип одрживости, прихватајући да већ на самом почетку функционисања започне са редовном исплатом свих права. Истовремено је формиран тзв. Фонд за једнократну помоћ на републичком нивоу кроз који су, током прве две године додатна донаторска, али и буџетска средства усмерена према најсиромашнијима. У више наврата су исплаћивани двоструки износи социјалних накнада, посебне исплате сиромашним домаћинствима након поскупљења струје и слично, како би се стање најугроженијих што ургентније поправило. Посредством овог Фонда касније су организована пилот истраживања чији су резултати били подлога и за законске промене.

Одмах је започело формулисање циљева, садржаја и фаза реформи, уз настојање да промене буду аналитички документоване, систематски осмишљене и у складу са дугорочним циљевима и принципима реформи у социјалном сектору. Овакав приступ је вероватно допринео каснијим оценама да су реформе у Србији у овој сфери спроведене брже и систематичније него у другим земљама у региону².

Као дугорочан стратешки циљ који треба остварити у домену накнада јесте „Помоћ породици и појединцу да оствари минималну социјалну сигурност, и то пре свега мерама активне социјалне политике и спречавањем свих облика социјалне искључености“. Као краткорочни циљеви, међу осталим, наведени су: (а) утврђивање нових критеријума за идентификовање и боље таргетирање материјално најугроженијих породица; (б) коришћење централизованог, уместо децентрализованог критеријума; (ц) утврђивање границе сиромаштва која се неће везивати за плате, већ за стварну потрошњу најсиромашнијих; (д) формирање посебног Фонда за социјална давања из донација и ванредних буџетских средстава; (е) ревизија појединих права из других делова система социјалне заштите која су усмерена ка мање сиромашним слојевима³.

Формулисани су и принципи развоја социјалне заштите који су се базирали на променеј улози државе, на већој одговорности појединца да обезбеди сигурност за себе и своју породицу, на здравом финансирању, рационализацији средстава и одрживости социјалне заштите, која подразумева да се права морају ускладити са финансијским могућностима друштва, те да помоћ треба да буде доступна свима на једнак начин и усмерена на оне који су заиста угрожени⁴.

¹ Између осталог, на сваком чеку који су корисници примали јасно је истакнуто ко је донатор, медијски су испраћене све донације и сл.

² Светска банка, *Документ о социјалној помоћи и дечијој заштити у Србији*, 2006, стр. 7

³ Гордана Матковић, *Реформе социјалног сектора у: Стратегија реформи*, ЦЛДС, Београд, 2001, стр. 34–35.

⁴ Бошко Мијатовић, *Начела нове социјалне политике у: Стратегија реформи*, ЦЛДС, Београд, 2001, стр. 63.

Формирана је и посебна експертска радна група која се бавила питањем сиромаштва, а иницирана је, и уз финансијску подршку Светске банке и спроведена, Анкета о животном стандарду становништва 2002. и 2003. године. Реформе су суштински отуда конципиране на основу солидне аналитичке базе и експертских материјала изнетих у више студија⁵, у којима су размотрене и опције за реформу система државне помоћи сиромашнима. Резултати тих истраживања коришћени су као подлога за промене законских решења.

Законске промене

Две основне новчане накнаде које су усмерене на сиромашне у Србији јесу: дечји додатак и материјално обезбеђење (МОП)⁶.

Спроведена истраживања су указала на неколико проблема у конципирању новчаних накнада који су били заједнички за оба инструмента: дечји додатак и МОП. Закључено је да промене за обе накнаде треба да воде успостављању апсолутне линије сиромаштва једнаке на целој територији Србије, чија ће се реална вредност одржавати индексираним трошкова живота, уз додатне захтеве који би побољшали таргетирање, али и уз континуирани приступ правима.

Средином 2002. године донет је Закон о финансијској подршци породицама са децом. Једно од основних обележја тог закона јесте јасно раздвајање мера социјалне од мера популационе политике. Према ранијим решењима⁷ износ дечјег додатка се разликовао у зависности од реда рођења детета, а деца вишег реда рађања су остваривала универзално право на нисконаталитетним подручјима (у општинама и деловима општина са негативним природним прираштајем). Постепено повећање износа накнаде, као и право на дечји додатак за треће и свако наредно дете без обзира на материјални статус породице – у готово свим општинама у Војводини и Централној Србији имало је за циљ да подстакне рађање. Отуда је само дечји додатак за прво и друго дете у породици био усмерен на сиромашне.

Новим Законом дечји додатак је дефинисан искључиво као мера социјалне политике, укинута је универзално право без материјалног цензуса на дечји додатак за децу вишег реда рођења, а износ додатка је изједначен за сву децу. Право је, међутим, ограничено на највише четворо деце у породици, што је образложено медицинским и социолошким разлозима, али и принципом да треба ограничити укупна давања која једна породица може да прими по основу социјалне помоћи.

Као посебна мера подстицања рађања, уместо већег броја парцијалних мера уведен је пак родитељски додатак – једнократно давање приликом рођења детета⁸. Упркос релативно високим једнократним давањима која ова накнада подразумева, родитељски додатак представљао је мање оптерећење за буџет од великог броја пронаталитетних мера које су биле предвиђене ранијим решењима (помоћ за опрему новорођенчета, матерински додатак, дечји додатак без цензуса за треће и свако наредно дете). Оригинаалним законским решењем из 2002. године, родитељски додатак није исплаћиван за прво дете у породици, имајући у виду да су специфичне стопе фертилитета показивале да је родитеље потребно мотивисати пре свега за рађање вишег реда, и био је конципиран као једнократно давање. Каснијим изменама и допунама Закона (2005. године) уведен је и родитељски додатак за прво дете у породици, а додатак за децу вишег реда рођења почео је да се исплаћује у 24 рате уместо једнократно, како би се краткорочно створио буџетски простор за нове кориснике (родитеље првог детета). Тиме је, теоријски посматрано, умањена ефикасност и нарушен идејни концепт ове мере. Ово утолико пре што је општинама остављена могућност да исплаћују и

⁵ ЦЛДС, *Сиромаштво у Србији и реформа државне помоћи сиромашнима*, Београд 2002; Министарство за социјална питања и ЦЛДС, *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, Београд, 2003; World Bank Serbia and Montenegro Poverty Assessment 2003; Влада Републике Србије, *Стратегија за смањење сиромаштва*, 2003.

⁶ Акроним МОП потиче од израза материјално обезбеђење породице, како је ранијим законским решењима био дефинисан пун назив овог новчаног давања. Пошто се та скраћеница и даље користи за материјално обезбеђење, не само у колоквијалном говору, већ и у писаним извештајима и истраживањима, задржана је и у овој студији.

⁷ *Закон о друштвеној бризи о деци*, СЕКОС IН, Београд 1996.

⁸ Идеје у вези с родитељским додатком и једним делом законских промена, базиране су на студији Економског института *Систем мера политике обнављања становништва у Србији*, Београд 1999.

родитељски додатак за прво дете из сопствених прихода, што је значајан број локалних самоуправа и увео, поготово у Војводини.

Очекивани ефекат промена требало је да резултира у бољој таргетираности дечјих додатака, као и у смањењу броја корисника, не само по основу искључивања из права богатијих слојева становништва, већ и по основу ограничења права на четворо деце у породици.

Закон је такође укинуо регионалне/општинске разлике у критеријумима, утврђујући јединствен цензус за читаву територију Србије.

Према ранијим законским решењима цензуси за дечје додатке били су дефинисани на основу децентрализованог критеријума и зависили су од нивоа просечне зараде по запосленом у општини. Услов за остваривање права био је – да укупни приход по члану домаћинства износи 50% нето зараде у привреди у општини у којој корисник живи. У општинама у којима су нето зараде биле више од републичког просека цензус је максимизиран на 110% просека, док је у општинама у којима су биле испод просека подизан на ниво од 70% републичког просека. Неадекватност овог критеријума онемогућавала је приступ правима сиромашних у „сиромашнијим“ општинама.

Генерално посматрано, висина просечне зараде по запосленом се не може сматрати адекватним показатељем стандарда у условима када извори прихода значајнијег броја домаћинстава потичу од пољопривреде, из сиве економије, од дознака из иностранства и сл. У Србији током деведесетих година па и током првих година транзиције, подаци о нивоу просечних зарада у општинама нису били релевантни и реални показатељи животног стандарда, а поготову нису били показатељ разлике у стандарду између појединих општина. То је делимично резултат слабости статистике која и данас не обухвата све присутнији приватан сектор, а непотпуно снима и стање у друштвеном/државном сектору. Такође, многа друштвена и државна предузећа нису функционисала, те, у екстремној ситуацији – уколико је у општини постојало само једно успешно предузеће, са релативно малим бројем запослених и високим просечним платама, оно је утицало на постављање високог цензуса за остваривање права, иако животни стандард већине становника није морао да се разликује од суседне општине у којој је цензус нижи. Осим тога, и износи и цензуси дефинисани су на веома ниском нивоу који обезбеђује задовољење само најминималнијих потреба, те се суме за њихово покривање не разликују између општина. Суштински разлози су, међутим, пре свега везани за начелно питање да ли социјална права на једнак начин треба да буду доступна свим грађанима, независно од општине у којој живе.

Нови Закон је настојао и да прецизније дефинише приходе и имовину који се узимају у обзир приликом утврђивања права. Према ранијем законском решењу – једини релевантан показатељ били су приходи, док се према промењеним условима за стицање права узимају у обзир и штедња и имовина. Посебно је значајно укључивање имовине, имајући у виду да је претходни Закон омогућавао да право остваре и породице које су поседовале велику имовину, чијом би продајом могле да остваре значајне приходе. У приходе су укључени и приходи од накада за МОП, туђу негу и помоћ, накнада за незапослене, накнада по основу отпремнине, социјалних програма и нерегистроване делатности и сл.

Очекивани ефекат ових промена требало је да буде боље таргетирање, како у смислу укључивања сиромашних породица из „сиромашнијих општина“ на основу централизованог критеријума, тако и у смислу елиминасања породица које на основу прецизнијег дефинисања прихода и имовине нису сиромашне.

Новим Законом цензуси и износи дечјег додатка су дефинисани у апсолутном, уместо у релативном износу, а одржавање реалне вредности је обезбеђено кроз индексирање накнада и цензуса трошковима живота. У условима још увек високе инфлације 2002. године, предвиђено је индексирање сваког месеца, док је изменама и допунама Закона 2005. уведено усклађивање са трошковима живота два пута годишње.

Суштински, иза опредељења за одређивање цензуса и износа у апсолутном изразу налази се и уверење да је за економски недовољно развијену земљу у транзицији, поготово у почетној фази, релевантно апсолутно сиромаштво, немогућност да се задовоље основне животне потребе, а не релативно сиромаштво, којим се дефинише да су појединац, односно породица сиромашни уколико се налазе у тежем економском положају од

већине грађана⁹. Поготово, ако се као индикатор користи просечна плата, а формална запосленост је на ниском нивоу. Хипотетички посматрано, мали број запослених чије плате у првим годинама транзиције снажно расту, требало би да буде релевантан показатељ за утврђивање материјалног статуса преосталог дела популације, чији стандард умногоме може да зависи од пољопривреде, која не обезбеђује високе приходе, али омогућава задовољење основних потреба. Такође, опредељење за апсолутну линију сиромаштва произишло је из потребе да расходи за децје додатке не зависе од кретања зарада које су се у првим годинама транзиције мењале често и само због техничких разлога (прелазак са нето на бруто зараду, укључивање топлог obroка и регреса у зараду и сл.).

Цензус за остваривање права и износи накнада одређени су на затеченом нивоу, уз претварање у апсолутни израз, а на нивоу права за дете другог реда рођења према ранијим прописима. На тај начин је, у односу на раније решење износ права повећан за прво, а умањен за треће и свако наредно дете на нисконаталитетним подручјима. Истовремено, задржана је другачија, виша линија сиромаштва за децје додатке у односу на МОП, како би породице са децом биле нешто боље заштићене, а сматра се да је прихватљиво и укључивање у право и породица које припадају чак и нижој средњој класи.

Очекивани ефекти дефинисања апсолутне линије сиромаштва подразумевали су пре свега бољу контролу и успорен пораст расхода за децје додатке у укупним буџетским расходима, а са смањењем сиромаштва и мањи број корисника. Идеја је била да се тако добијен буџетски простор искористи за повећање учешћа материјалног обезбеђења, као боље таргетираног инструмента, који је показивао велику грешку искључености (искључивања из права сиромашних).

За разлику од старог, ново решење је предвидело и континуирани приступ праву. Уместо могућности да се за децји додаток може поднети захтев само једанпут годишње, према новом закону приступ праву је могућ током целе године.

Новим законом у повољнији положај су стављене породице са децом са посебним потребама, самохрани родитељи, али и хранитељи и старатељи, како би се подстакла ванинституционална заштита деце без родитељског старања. Повољнији положај подразумева увећање цензуса за 20%, а износа децјих додатка за 30%. Према ранијим решењима деца са посебним потребама су остваривала универзално право на децји додаток.

За децу основношколског узраста уведена је и обавеза редовног школовања, што је према ранијим прописима било предвиђено само за средњошколце. На овај начин децји додаток је у већој мери добио обележје кондиционалног новчаног трансфера (ССТ¹⁰). У Србији је наине основно образовање обавезно, али према различитим подацима међу најсиромашнијима значајан број деце рано одустаје од школовања и никада не заврши ни основну школу¹¹. Иако су очекивани ефекти ових промена били да се повећа похађање основне школе, резултат је могао да буде и смањење броја корисника децјег додатка.

Истовремено, паралелно са законским, извршене су и неке техничке измене, које су допринеле уштедама и већој ефикасности система. Уместо у готовини, уз испоруку на кућне адресе, накнаде су почеле да се уплаћују на текуће рачуне. Промене процедура у исплати омогућиле су буџетске уштеде¹². Посебно је, међутим, значајно то да је израда софтвера за општинске службе и опремање општинских канцеларија рачунарима омогућила унификовање процедура доношења решења о праву на децји додаток и елиминисала застоје који су се јављали у време када су општине на папиру достављале ова решења. Захваљујући овим променама унапређен је информациони систем у целини.

Измене и допуне Закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана припремљене

⁹ Могуће је да у једној сиромашнијој земљи постоји велики број становника који не могу да задовоље основне потребе, али да релативно сиромаштво не буде високо, тј. да удео оних који су сиромашни у односу на „своје суседе“ не буде велики.

¹⁰ Conditional cash transfer

¹¹ UNICEF – *Стање деце у Србији 2006* – Сиромаштво и социјална искљученост деце, Београд 2007, стр. 28.

¹² Преко 200 милиона динара на годишњем нивоу 2003. године

су и стављене у процедуру крајем 2002, али су усвојене тек 2004. године. Као и претходни и овај Закон је укинуо територијалне разлике у критеријумима за доделу материјалног обезбеђења и увео јединствену апсолутну линију сиромаштва на републичком нивоу, обезбеђујући одржање реалне вредности накнада индексирањем са трошковима живота, уз континуирани приступ правима. За домаћинства у којима доминирају радно способни корисници ограничен је приступ праву на девет месеци у току календарске године.

Иако је законско укидање разлика у критеријумима за додељивање новчаних накнада било најпре уведено у оквиру регулативе за деце додатке, у пракси је примена јединствене републичке административне линије сиромаштва најпре примењена на материјално обезбеђење. Захваљујући донаторским средствима, а на основу позитивних искустава са исплатом заосталих социјалних давања која су на одговарајући начин документована на основу пилот истраживања, предложене су законске промене МОП-а које подразумевају уједначавање положаја свих корисника независно од општине у којој живе. У 2001. години распон у цензусима између најсиромашнијих општина и општина на нивоу просека Републике износио је седам пута.

Како је и износ цензуса и износ накнада зависио од нивоа општинских плата, захваљујући примени јединственог критеријума не само да се повећао број корисника већ се повећао и износ накнада за један број већ постојећих корисника. Пилот пројекат је започео августа 2001. године, наставио се у 2002, а очекивало се да нови закон обезбеди одрживост давања из буџетских средства од 2003. године. У буџету за 2003. годину су чак издвојена и потребна средства које је било могуће проценити захваљујући пилот истраживањима као подлози за креирање промена. Специфични услови у којима се наша тадашња Влада¹³ онемогућили су овакав развој догађаја, те су измене и допуне Закона донете тек на јесен 2004. године. Пилот пројектом је било обухваћено приближно 12.000 породица „нових сиромашних“ и око 20.000 породица, већ постојећих корисника, за које су износи помоћи повећани.

Као што је и пилот пројекат показао, очекивани ефекти законских промена подразумевали су повећање броја корисника и повећање износа накнада за кориснике из општина у којима је просек зарада био испод републичког нивоа.

Месечно усклађивање цензуса и износа накнада са трошковима живота, уместо са зарадама, односно коришћење апсолутне наместо релативне административне линије сиромаштва, може се образложити на једнак начин као код децих додатака. Као што се и у релевантним студијама о сиромаштву наглашавало – успостављање линије у апсолутном изразу не значи да се она неће преиспитивати са економским развојем и повећаним буџетским могућностима¹⁴. Имајући у виду да је инфлација у Србији још увек била двоцифрена Закон је предвидео месечно, а не квартално усклађивање накнада.

Успостављање једнаке линије сиромаштва за све грађане независно од територије на којој живе значило је у пракси подизање нивоа цензуса и износа накнада за потенцијалне кориснике из општина у којима су зараде испод просека (у том тренутку 2004. године 2/3 општина) и задржавање непромењеног нивоа, као у претходном законском решењу, за остале.

Истраживања базирана на Анкети о животном стандарду становништва утврдила су да су основне мане МОП-а: низак обухват становништва, ниски износи помоћи и неадекватне скале еквиваленције, које изразито фаворизују мала домаћинства. Овакви налази указивали су на потребу значајнијих промена у дизајнирању материјалног обезбеђења од предложених и спроведених. Идеја је, међутим, била да се са променама иде поступно, и у етапама, како се не би нагло створило превелико буџетско оптерећење. Паралелне уштеде у другим сферама требало је да створе одговарајући буџетски простор за проширење обухвата материјалним обезбеђењем, као најефикаснијег социјалног трансфера¹⁵.

¹³ Најпре убиство премијера у марту 2003. године, па блокирање рада Народне скупштине од средине 2003, а затим и пад републичке Владе на јесен 2003. године.

¹⁴ Б. Мијатовић, *Краткорочна реформа система државне подршке сиромашнима, у: Сиромаштво у Србији и реформа државне помоћи сиромашнима*, ЦЛДС, Београд 2002, стр. 97

¹⁵ Иако су у програм у децих додатака уштеде и остварене, овај аргумент није коришћен за даље ширење МОП-а.

Промене у другој фази биле су, пре свега, предвиђене у скалама еквиваленције, тј. нивоа цензуса и износа накнада који се повећава са повећањем броја чланова у домаћинству. Извесна опрезност у наглом повећању права на материјално обезбеђење наметала је и чињеница да раширена сива економија значајно отежава таргетирање, што може довести до значајног „цурења“ буџетских средстава и њихове неефикасне потрошње.

Налази су такође указали и на потребу активније улоге центара за социјални рад и потребу њиховог већег ангажовања на теренском раду, с обзиром на то да преко половине сиромашних који не примају социјалну помоћ заправо нису информисани о својим правима, или не знају како да поднесу захтев за остваривање права¹⁶. То је, међутим, било више питање праксе него законских промена. Покушај да се центри за социјални рад укључе у активности помоћу којих би ефикасније стигли до корисника испитан је у пилот пројекту посредством Фонда за социјалне иновације.

Ограничење доступности праву на МОП на девет месеци за породице у којима је већина чланова радно способна изазвала је и даље изазива контроверзне оцене. „Садашње правило да се радно способним корисницима примање МОП-а ограничава на девет месеци у току године не постиже свој циљ, а то је повећање подстицаја за рад.“¹⁷

Временско ограничавање права за радно способне кориснике на девет месеци годишње само је делимично произашло из теоријских консидарација да они који могу да раде не треба да се ослањају искључиво на социјалну помоћ. Већим делом та идеја је настала на основу праксе која се већ спроводила у већем броју општина. Закон је, наиме, омогућавао социјалним радницима да на бази дискреционе процене утврде приход од не-регистроване делатности (сиве економије). Ово дискреционо право током сезоне пољопривредних радова примењивао је значајан број општина, поготово у Војводини. То се јасно могло сагледати и на основу месечних флукуација у броју корисника током године. У једном броју општина, под притиском корисника, ово се није примењивало, иако су могућности за радно способно ангажовање у сезони пољопривредних радова биле велике, а радна снага недовољна. Приликом конципирања измена и допуна Закона сматрало се да и у овом погледу треба обезбедити униформност решења и да нема разлога да се пракса у Србији разликује само на основу дискреционог права.

Најзад, у време када су конципиране реформе појављивали су се и предлози о консолидацији МОП-а и дечјих додатака, као и о обједињавању администрација ове две накнаде. Ове идеје су остале забележене и у Стратегији за смањење сиромаштва¹⁸, а касније су и разрађиване махом од стране DFID-а и Светске банке¹⁹.

Не улазећи овом приликом у разлоге који говоре у прилог горепомених идеја, а који су детаљно изложени у наведеним студијама, указаћемо на разлоге због којих оне нису својевремено прихваћене. Задржавање дечјег додатка као посебног права правдано је пре свега могућношћу да држава уз помоћ два различита инструмента, са две административне линије сиромаштва, има већи маневарски простор и могућност да натпропорционално штити породице са децом, захватајући, условно говорећи, и мање сиромашне. Постојали су наравно и чисто политички разлози, с обзиром на то да би успостављање консолидоване јединствене административне линије сиромаштва, која би била нижа од линије цензуса за дечје додатке, неминовно значило не постепено, већ нагло искључивање из права једног броја породица са децом. Имало се у виду и да за дечје додатке није карактеристична стигматизација која би се вероватно појавила за ново консолидовано право. Обједињавању администрација два облика новчаних накнада није се пак приступило пре свега из техничких разлога (недостатак простора, ИТ опреме, различитог извора финансирања плата запослених у општинама и центрима за социјални рад и сл.) .

¹⁸ Влада Републике Србије, *Стратегија за смањење сиромаштва*, Београд 2003, стр. 106–107

¹⁹ Светска банка, *Документ о социјалној помоћи и дечијој заштити у Србији*, 2006; Oxford Policy Management, *Студија изводљивости о могућностима за пружање социјалне помоћи*, 2007.

Смањење сиромаштва у периоду 2002–2007.

У Србији је током последњих година дошло до знатног смањења сиромаштва у односу на ранији период. Број сиромашних је, према Анкети о животном стандарду,²⁰ износио 2007. године, само 6,6% становништва, односно око пола милиона, што је доста ниско и повољно за земљу која је прошла кроз дубоку политичку, економску и социјалну кризу током деведесетих година.

У односу на слично истраживање за 2002. годину, број сиромашних је у Србији за тих пет година преполовљен, односно опао је са једног на поменутих пола милиона. Погледајмо учешће сиромашних у укупној популацији и популацији деце и старих:

Табела 1. Сиромаштво у Србији, 2002. и 2007. у %

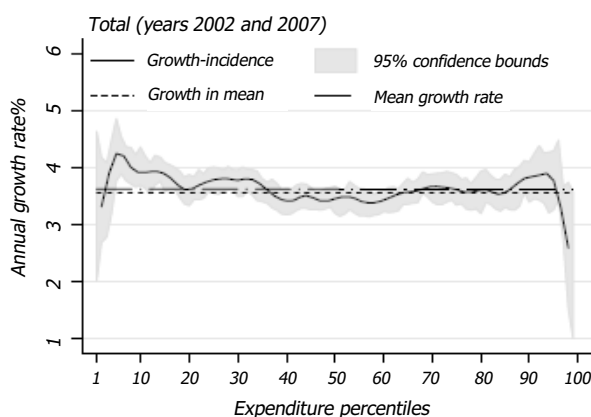
	2002.	2007.
Процент сиромашних, укупно	14,0	6,6
Процент сиромашне деце 0–5 година	12,5	8,7
Процент сиромашне деце 6–14 година	14,3	9,5
Процент сиромашних старих 65+ година	19,9	9,6

Извор: АЖС 2002. и 2007.

Узроци овако драматичног смањења сиромаштва у Србији превасходно се налазе у области економског раста земље, који је био знатан, и последичног повећања доходака свих категорија становништва. Битно су повећане плате, пензије, социјални трансфери, приватни трансфери, прилив капитала из иностранства итд.

Погледајмо и како су дистрибуирани ефекти глобалног повећања потрошње од 2002. до 2007. године на групе становништва са различитим нивоом потрошње.

Графикон 1.
Годишња стопа
раста потрошње
по перцентилима,
2002–2007.



Извор: АЖС 2002. и 2007, према Студија о животном стандарду, Србија 2002–2007, РЗС, 2008.

²⁰ Навешћемо основне податке о Анкети. Анкету је спровео Републички завод за статистику у периоду мај–јун 2007. године; обухват: 5.557 домаћинстава, 17.375 појединаца; више модула: потрошња, приходи, образовање, здравље, становање, радни статус, пољопривреда итд; OECD скала еквиваленције; укључене импутирана рента куће/стана и натурална потрошња; укључене регионалне разлике у ценама; линија сиромаштва за првог одраслог у домаћинству 8.883 динара месечно; омогућено потпуно поређење са сличном Анкетом из 2002. године; за детаље видети, Студија о животном стандарду, Србија 2002–2007, РЗС, 2008.

Занимљиво је, али и веома важно за нашу анализу, да је потрошња сиромашнијих слојева (прва три децила) брже расла него потрошња осталих грађана Србије у периоду 2002–2007. година. Јер, на претходном дијаграму се види да је стопа раста потрошње тих категорија била виша у односу на свеопшти просек. На тај начин се утврђује чињеница да су сиромашнији грађани имали највећу корист од економског раста, комбинованог са (евентуалним) променама у дистрибуцији дохотка и потрошње. Тиме се фундаментално негира честа, али никад уверљиво поткрепљена тврдња да економски раст доноси корист превасходно најбоље стојећим слојевима, а да сиромашни све више заостају у свеопштој трци и да им се положај стално погоршава. Посебно висок допринос овом повољном резултату даје кретање потрошње слабије стојећих слојева на руралном подручју Србије, пошто је тамо раст био бржи него на урбаном подручју.

Погледајмо и кретање сиромаштва деце и старих, двеју рањивих категорија становништва које нас овде посебно интересују, и међу којима је сиромаштво 2007. године највеће међу свим старосним групама.

Сиромаштво деце битно је смањено током последњих година. Док је 2002. године било сиромашно свако седмо до осмо дете, дотле је 2007. године у сиромаштву живело свако једанаесто. Тако је сиромаштво деце смањено за око једну трећину. Основни узрок смањења сиромаштва деце свакако је раст доходака њихових родитеља, а допринос дају и социјална давања (дечји додаци и социјална помоћ), о чему ће још бити речи.

Ипак, деца из двеју посматраних категорија (0–4 и 5–14) имала су спорије смањење сиромаштва него друге старосне групе и стога ушле 2007. године међу рањиве групе, дакле оне са већим сиромаштвом у односу на просек, док су се 2002. налазиле на самом просеку. Да је сиромаштво позитивно корелисано са бројем (мале) деце свакако је природно, јер један исти доходак користи више особа. Ипак, спорије смањење сиромаштва међу децом није велико, али га ипак треба имати у виду приликом анализе социјалне политике. Ово тим пре што је програм дечјих додатака, како ћемо видети, губио на значају током времена, а тиме и све мање утицао на смањење сиромаштва.

Код старих лица, тј. оних са 65 и више година, динамика је слична укупној. Наиме, број сиромашних старих људи преполовљен је за ових пет година, па је учешће сиромашних у укупном броју старих лица смањено са 19,9 на 9,6%. Тај позитиван развој последица је двају феномена: повећања пензија и побољшања положаја руралних подручја.

Пензије су током ове деценије битно повећане. Њихов реалан раст (куповна моћ) изнео је 188,4% у периоду новембар 2000 – јуни 2008. године, а у периоду новембар 2002 – јуни 2007. године за 56,4%. Такав брз раст пензија учинио је да сви пензионери битно поправе свој положај, па да и они најсиромашнији међу њима напуштају групу сиромашних. Према налазима АЖС-а, сиромаштво пензионера је 5,3% и испод је просека за популацију у целини.

На руралном подручју Србије такође је, слично укупним кретањима, сиромаштво битно смањено – са 17,7 на 9,8%, што је помогло да многи стари људи са овог подручја напусте круг сиромашних. Узроци ових повољних кретања су повећана пољопривредна производња и већи радни дохоци, веће и редовне земљорадничке пензије, али и дознаке из иностранства које су високе у појединим крајевима Србије.

Основни закључак може бити да се и овог пута показало да је економски раст изузетно позитиван, и најјачи, фактор смањења сиромаштва у једној земљи, и то не само у просеку, већ и за све сиромашне, за децу и старе, за сиромашне у руралним подручјима.²¹

²¹Видети: *From Poverty to Prosperity: Free Market Based Solutions*, CLDS, 2008.

II. ЕФЕКТИ ПРОМЕНА НА КОРИСНИКЕ И БУЏЕТСКЕ ИЗДАТКЕ

Дечји додатак

Дечји додатак је у новом систему, након реформи 2002, формулисан као новчано давање које је усмерено на сиромашне породице са децом. Имајући у виду да се исплаћује из буџета и да је таргетирано на сиромашне ово давање спада у инструмент социјалне помоћи. Пре промена, дечји додатак је био мешовитог карактера и делом је био и универзалне природе, са наглашеном компонентом инструмента популационе политике.

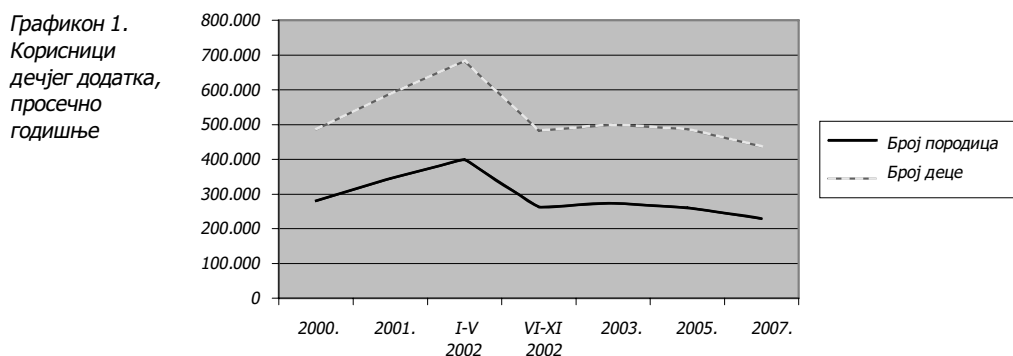
Право на дечји додатак је регулисано Законом о финансијској подршци породицама са децом²². Према закону материјална угроженост породица са децом се процењује на основу доходног и имовинског цензуса. У приходе, поред плата, других накнада за рад, катастарског прихода и пензија, улазе и сви приходи од социјалних програма и накнада. Право на дечји додатак остварује највише четворо деце у породици, под условом да похађају основну или средњу школу. Након навршених 19 година, продужено право до 26. године могу да остваре деца са сметњама у развоју, уколико су обухваћена образовним програмима или оспособљавањем за рад. Цензуси и износи права су једнаки на читавом подручју Србије и за сву децу, дефинисани су у апсолутном износу и индексирају се трошковима живота. И цензуси и износи права су виши за хранитељске и старатељске породице, самохране родитеље и децу са сметњама у развоју.

Администрирање дечјих додатака је поверено општинским службама, а исплата је из републичког буџета. Надзор над радом служби за дечје додатке врши министарство надлежно за социјална питања.

Корисници

Према подацима за 2007. годину дечји додатак је примало 228,4 хиљаде породица, односно 436,8 хиљада деце просечно годишње. Данас у Србији дечји додатак прима свако четврто дете. У односу на две хиљадицу годину, број породица које примају дечји додатак се није значајно смањило.

Од две хиљадите године до данас јасно се издвајају два периода. Након петооктобарских промена, па све до ступања на снагу новог закона 1. јуна 2002. године број корисника се снажно повећавао, пре свега као резултат успостављања редовности у исплатама накнада²³. Законске промене доводе међутим до наглог и значајног смањења броја корисника.



²² Службени гласник РС бр. 16/02, 115/05.

²³ Као што је у уводном делу наглашено крајем деведесетих су створени велики дугови и кашњења од 26 месеци у исплати дечјих додатака

Преломни тренутак промене најбоље се може сагледати на месечним подацима за 2002. годину, када је донет нови закон. Пре ступања на снагу новог закона, у периоду јануар–мај 2002. године, просечан месечни број деце која су добијала дечји додаток износио је чак 682 хиљада²⁴, знатно изнад просека претходне године. У периоду јун–новембар 2002. године, након ступања на снагу новог закона, просечан број деце корисника је износио међутим свега 482 хиљаде. На основу овога се може закључити да је нови закон непосредно довео до смањења броја корисника за 200 хиљада деце.

Већина деце је изгубила право на дечји додаток због увођења прецизнијег дефинисања материјалног статуса домаћинства, увођења имовинског цензуса и одбацивања универзалног права за децу вишег реда рођења. Право су изгубила и сва деца петог и наредног реда рођења, деца која нису похађала основну школу, али као што ће каснија анализа показати, укупан број те деце није прелазио десетак хиљада. Додатно, један број породица из општина са платама које су изнад просека нашао се изнад цензуса након његовог уједначавања. С друге стране, смањење броја корисника би било још веће да увођење јединственог цензуса није подразумевало повишење цензуса до републичког нивоа за породице које су живеле у општинама у којима су просечне зараде по запосленом биле испод републичког просека.

Од 2003. до 2007. године право је изгубило око 63 хиљаде деце. Ово смањење се може пре свега приписати законској промени која је предвидела индексацију цензуса за остваривање права са трошковима живота, а не са зарадама. Релативно брз пораст прихода домаћинства, који је остварен у Србији током посматраног периода и смањење сиромаштва – условили су и смањење броја корисника таргетираних новчаних накнада.

Табела 1. Корисници дечјег додатка, 2000–2007. (просечно годишње)

	2000.	2001.	I-V 2002.	VI-XI 2002.	2003.	2005.	2007.
Број породица	280.139	345.238	399.876	261.691	273.834	260.630	228.400
Број деце	486.147	589.584	682.315	482.256	499.773	487.268	436.778

Извор: Подаци Министарства за рад и социјалну политику

У структури корисника дечјег додатка 2007. године доминирају породице које примају дечји додаток за двоје деце (47,5%) и за једно дете (33,8%). У односу на период пре промене Закона, у структури се значајно смањило удео породица које су примале дечји додаток само за једно дете, док се удео осталих категорија корисника повећао.

Табела 2. Број породица према броју деце за коју остварују право

	Мај 2002.	Структура	2007.	Структура
За 1 дете	172.284	43,9	77.171	33,8
За 2 деце	170.303	43,4	108.524	47,5
За 3 деце	36.655	9,3	33.820	14,8
За 4 деце	9.908	2,5	8.885	3,9
За 5 и више	3.290	0,8		
	392.440	100,0	228.400	100,0

²⁴ Шобот и сарадници, *Систем друштвене бриге о деци у Републици Србији*, Службени гласник РС, Београд 2004, Прилози Табела 54, стр. 179.

Број породица које примају дечји додатак за једно дете се готово преполовио, док се број породица које примају дечји додатак за троје деце није значајно смањило. Смањење броја и удела породица са једним дететом се делимично може објаснити елиминисањем универзалног права за треће и свако наредно дете. Породице које су према ранијим законским прописима без материјалног цензуса испуњавале услов за дечји додатак за треће дете, а не и за прва два детета, водиле су се као породице које примају дечји додатак за једно дете. Међу породице које остварују право за четворо деце делимично су се укључиле и оне које су раније остваривале право за децу вишег реда рођења.

Оваква кретања су свакако резултат и разлика у материјалној угрожености. Поређење са подацима из АЖС 2007. године²⁵ показује да свака друга породица са више од троје деце прима дечји додатак за бар троје деце. Стопа сиромаштва ових породица је и далеко највиша, износи 19,4%, што је три пута више од просека (6,6%).

Табела 3. Материјална угроженост породица са више од троје деце

Број сиромашних породица са троје и више деце	15.371
Укупан број породица са троје и више деце у Србији	79.292
Стопа сиромаштва породица са више од троје деце	19,4%
Број породица које примају дечји додатак за троје и више деце	42.705
Удео корисника у укупном броју породица са троје и више деце	53,9%

Напомена: Калкулације аутора на основу података АЖС

Подаци из периода јануар–мај 2002. године, пре доношења Закона, показују да је због ограничења права на четворо деце у породици, дечји додатак изгубило 5,4 хиљаде деце из породица са петоро и више деце. Ово наравно уколико претпоставимо да материјални положај ових породица није био повољан и да је ограничење броја деце по породици која могу да остваре право био једини основ за губљење права.

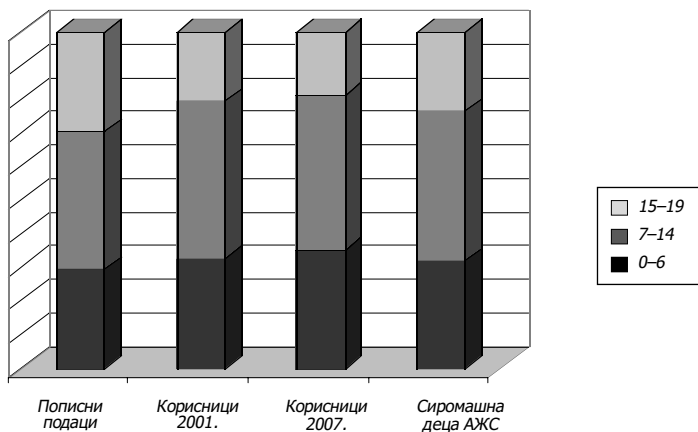
Табела 4. Смањење броја деце корисника по основу ограничења права на четворо деце у породици

Број деце за коју породица прима дечји додатак	Број породица	Број деце корисника пре промена, мај 2002. (кол. 1 x кол. 2)	Бр. деце корисника након увођења ограничења на четворо деце у породици (кол. 2 x 4 деце)
колона 1	колона 2	колона 3	колона 4
5	1.950	9.750	7.800
6	781	4.686	3.124
7	352	2.464	1.408
8	157	1.256	628
9	30	270	120
10	15	150	60
11	5	55	20
Укупно		18.631	13.160

²⁵ РЗС, Светска банка, DFID: Студија о животном стандарду, Србија 2002–2007, Табела 3. 17 у Прилогу, стр. 207.

Према подацима 2007. године највећи удео деце корисника је основношколског и предшколског узраста, 46% и 35,4%, респективно. Значајно мањи удео деце средњошколског узраста²⁶ јесте последица законског услова да деца овог узраста морају да похађају школу. Оваква врста условљавања је постојала и у претходном Закону. У односу на 2001. годину старосна структура деце се није променила, а одговарајућа је и у односу на старосну структуру која је забележена међу најсиромашнијима, према подацима АЖС.

Графикон 3. Структура деце по старости



У односу на процењене демографске²⁷ податке, 2007 године дечје додатке прима приближно свако четврто дете. Међу децом предшколског и основношколског узраста право остварује нешто мање од 30% деце. У најстаријој старосној групи право остварује свако шесто дете у односу на укупну популацију деце одговарајуће старости.

Табела 5. Број и удео деце корисника у укупној популацији деце

	Деца корисници XI 2007.	Деца 2006.	Удео
0-6	145.244	523.394	27,8
7-14	188.735	634.219	29,8
15-19	76.457	456.348	16,8
Укупно	410.436	1.613.961	25,4

Напомена: Подаци не укључују кориснике старије од 19 година и децу са Косова и Метохије

Према подацима Министарства за рад и социјалну политику у току 2007. године чак 6.365 деце је изгубило право на дечји додаток, јер нису достављене школске потврде. Међу овом децом 4.300 је основношколског узраста, што је значајан број имајући у виду да је основношколско образовање обавезно. И према АЖС-у 11,8% сиромашне деце основношколског узраста не похађа школу²⁸. Подаци информационог система такође показују да 2007. године приближно 20% деце корисника МОП-а није примало дечји додаток.

²⁶ Ова старосна група је од 15 до 19 година, јер и када напуни 18 година корисник не губи право до навршених 19 година ако је на редовном школовању. Овакво решење је последица чињенице да значајан број деце креће у основну школу тек када напуни седам година.

²⁷ Подаци Републичког завода за статистику.

²⁸ РЗС, Светска Банка, DFID, Студија о животном стандарду Србија 2002-2007, Београд 2008, Табела 8. 9 у Прилогу стр. 255.

Има и индиција да један број потврда које се издају на почетку школске године није валидан и да деца касније одустају од школовања. Повезивање школа, центара за социјални рад и општинских служби, које би се евентуално заједнички ангажовале на укључивању деце основношколског узраста у редовно школовање, не практикује се, те ова мера више представља казну него подстицај за инклузију.

У новембру 2007. године приближно 63 хиљаде деце примало је увећани дечји додатак (15,3% од укупног броја деце). У овој групи корисника доминирају деца самохраних родитеља (88,3%), док укупан број деце са сметњама у развоју износи 5.481.

Број и удео деце која су остваривала право на увећани дечји додатак већи је него 2001. године, када је износио приближно 43 хиљаде (8%). Отуда се може закључити да нова законска решења нису условила елиминисање деце из посебно осетљивих група.

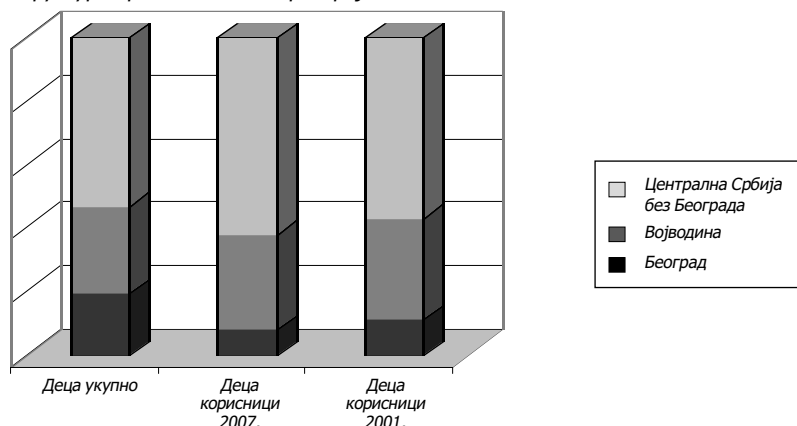
Табела 6. Структура деце која примају увећани дечји додатак, новембар 2007.

Деца са сметњама у развоју	4.061	6,5
Деца самохраних родитеља	55.477	88,3
Деца са сметњама у развоју и самохраних родитеља	1.250	2,0
Деца у хранитељским и старатељским породицама	1.839	2,9
Деца са сметњама у развоју и у хранитељским и старатељским породицама	170	0,3
Укупно	62.797	100,0

Анализа структуре деце корисника 2007. године према великим територијалним целинама показује да је највећи удео деце из централне Србије без Београда (62%), а најмањи из Београда (8,1%). У односу на 2001. годину удео деце корисника из централне Србије се нешто значајније повећао, пре свега на рачун смањења удела деце корисника из Београда. И удео деце корисника из Војводине се незнатно повећао. Значајније смањење броја деце која остварују право на дечји додатак у Београду делом је свакако резултат значајно бржег економског напредовања престонице у односу на преостали део земље. Чињеница је, међутим, да је на веће смањење броја корисника иницијално деловало и уједначавање цензуса за остваривање права, с обзиром на то да су у многим београдским општинама зараде биле изнад републичког просека.

У односу на структуру деце у укупном становништву удео деце која примају дечји додатак у Војводини је пропорционалан њиховом уделу у укупној популацији деце. У Граду Београду тај је удео значајно нижи, а у централној Србији без Града Београда виши.

Графикон 4. Структура према великим територијалним целинама



Анализа корисника деце по окрузима показује велике варијације у уделу деце која примају дечји додаток у односу на укупну популацију деце. Овај удео се 2007. године креће између 44,3 и 50,9% у најсиромашнијим окрузима на југу Србије (Топлички, Пиротски, Јабланички и Пчињски), као и у Рашком (општине Нови Пазар и Тутин које бележе и натпросечан удео деце у општој популацији). У Браничевском округу и у Београду²⁹ дечји додаток прима тек свако десето дете. Београд је свакако и најразвијенији, док је за Браничевски округ највероватније објашњење овако ниског обухвата – прилив дохотка из иностранства, имајући у виду високу концентрацију становника који су још од седамдесетих и осамдесетих година на раду у иностранству (Пожаревац, Голубац...) („Удео корисника у укупном броју деце по окрузима“, у Прилогу).

Цензуси, износи и финансирање

Према подацима за 2007. годину просечна висина редовног дечјег додатка износила је 1.513 динара. Право на дечји додаток имале су породице чији месечни приход по члану породице није прелазило 4.722 динара. У односу на 2003. годину, прву годину након промене Закона, цензуси и износи су у номиналном изразу порасли за 50%, док су у реалном остали непромењени.

Табела 7. Цензуси и износи, просечно годишње по новом Закону

	Приход по члану (цензус)		Дечји додаток	
	Редован	Увећан	Редован	Увећан
2001.	863–1.356	628–1.036	700–1.050	911–1.366
2003.	3.107	3.729	1.015	1.320
2005.	4.007	4.808	1.307	1.699
2007.	4.722	5.666	1.513	1.968

Напомена: износи су рачунати као годишњи просек, осим за дечји додатак 2001. године за који су приказани подаци за месец јул.³⁰

²⁹ Град Београд

³⁰ Шобот, С. и сарадници, Систем друштвене бриге о деци у Републици Србији, Службени гласник, Београд 2004, стр. 25.

Расходи за дечје додатке 2007. године износе приближно 7,7 милијарди динара. У односу на 2001. годину расходи за дечје додатке су се повећали у номиналном износу само за приближно 1,25 милијарди (19%). У реалном изразу издаци су се смањили за преко 40%.

Удео расхода у бруто друштвеном производу се смањило са 0,8% у 2001. години на свега 0,3% у 2007, а у буџету са приближно 5% на 1,3% у истом временском периоду.

Табела 8. Расходи за дечје додатке

	Просечно годишње (у мил. дин.)	Реалан износ 2001=100	Удео у БДП	Удео у буџету
2001.	6.436	100	0,82	4,98
2003.	6.056	70,5	0,52	1,90
2005.	7.132	58,4	0,41	1,78
2007.	7.689	57,7	0,31	1,32

Извор: Министарство рада и социјалне политике

Законске промене су значајно утицале на овакво кретање расхода за дечје додатке. У наредној Табели приказани су износи дечјег додатка за прво, друго и треће дете који су према ранијем законском решењу износили 6, 7,5 и 9% просечне зараде по запосленом у Републици за прва три месеца текуће године³¹. У 2007. години просечна зарада по запосленом у прва три месеца износила је 35.046 динара. Под свим осталим непромењеним условима, ако би смо ове износе применили на актуелне кориснике дечјег додатка, расходи за ову накнаду на годишњем нивоу 2007. године износили би готово 13 милијарди динара, што је 1,7 пута више него што износе стварни расходи, према важећем закону. Са датим износима дечјих додатака удео расхода за накнаде у БДП-у 2007. године износио би 0,52%, а у републичком буџету 2,2%.

Табела 9. Износи дечјег додатка и расходи у 2007. према старом законском решењу

	Дечји додатак	Деца корисници, 2007.	Динара, месечно (у мил. дин.)
Ред рођења	Редован		
Прво дете	2.103	201.355	423
Друго дете	2.628	169.470	445
Треће дете	3.154	53.724	169
Четврто дете	3.154	12.230	39
Укупно		436.778	1.077

Јасно је, међутим, да би и број корисника који би остварили право на дечји додаток био много већи. Најпре, право би остварило независно од материјалног цензуса свако треће, четврто и наредно дете у општинама, односно деловима општина (насељима) са негативним природним прираштајем, под условом да се редовно школује, а затим и већи број деце по основу материјалног цензуса, који би био значајно виши од садашњег.

³¹ Према допунама Закона о друштвеној бризи о деци 2001. године (Службени гласник 29/2001)

Наиме, према старом законском решењу, да би се током 2007. године користило право на дечји додатак за прво троје деце на целој територији Србије, укупан приход породице по члану је требало да буде нижи од цензуса који су приказани у наредној Табели.

Како је Закон прописивао, приходи и зараде би се односили на последња три месеца из претходне, у овом случају 2006. године. Референтна нето зарада у том периоду 2006. године износила је приближно просечно 22.000, а цензус је везан за приходе по члану у износу од 50% од овако исказане зараде. Али, цензус се разликовао по општинама. Дакле, у општинама у којима је просечна зарада на нивоу просека, испод цензуса би била породица са приходима по члану нижим од 11.000 динара; у општинама у којима је просечна зарада изнад републичког просека приходи би морали да буду нижи од конкретног просека у тој општини, а максимално 12.100 динара; у општинама испод републичког просека приходи би требало да буду нижи од конкретног просека у тој општини, али минимално 7.700 динара³².

У односу на то колико би износио по претходном законском решењу, актуелни цензус је значајно нижи, између 1,6 и 2,5 пута.

Претпостављени износ цензуса по члану породице за општине са просечном зарадом:

<i>На нивоу републичког просека</i>	<i>Испод републичког просека</i>	<i>Изнад републичког просека</i>
<i>11.000 дин.</i>	<i>између 7.700 и 11.000 дин.</i>	<i>између 11.000 и 12.100 дин.</i>

Симулација броја потенцијалних корисника, било породица било деце, помоћу података АЖС-а није могућа, пре свега због различитог цензуса који се према ранијем решењу примењивао на општинском нивоу. Проблем је такође и што би требало утврдити материјалну ситуацију потенцијалних корисника у последњем кварталу 2006. године, док је Анкета спроведена средином 2007. године.

Најгрубља симулација би могла да претпостави да се број деце корисника од маја 2002. године није променио, односно да су приходи домаћинства и цензуси за остваривање права расли паралелно. Ова претпоставка није неразумна имајући у виду да су приходи највише порасли захваљујући снажном расту зарада, да су се цензуси индексирани са зарадама, као и да анкета о животном стандарду не показује пораст неједнакости. Ако би се дакле за приближно 690.000 деце³³, исплаћивао дечји додатак у распону од 2.103 до 3.154 динара у зависности од реда рођења³⁴, расходи за дечје додатке на годишњем нивоу износили би 20,9 милијарди динара, 2,7 пута више од стварних. Удео расхода за дечје додатке у БДП-у би износио 0,8%, а у републичком буџету 3,6%.

Табела 10. Износи дечјег додатка и расходи у 2007. години према старом законском решењу

<i>Ред рођења детета</i>	<i>Корисници деца мај 2002³⁵</i>	<i>Износ дечјег додатка по детету</i>	<i>Месечни расход (у мил. дин)</i>
<i>I дете</i>	<i>292.808</i>	<i>2.103</i>	<i>616</i>
<i>II дете</i>	<i>242.998</i>	<i>2.628</i>	<i>639</i>
<i>III и свако наредно</i>	<i>154.556</i>	<i>3.154</i>	<i>487</i>
<i>Укупно</i>	<i>690.362</i>		<i>1.742</i>

³² У општинама у којима је просек зарада био виши од републичког – цензус је максимизиран на 110% републичког просека зарада, а у општинама испод просека – цензус се утврђивао у износу од 70% од просечне месечне нето зараде у привреди Републике за последња три месеца у претходној години (Закон о друштвеној бризи о деци, члан 27).

³³ Колики је био број корисника у мају 2002. године, непосредно пре промене Закона.

³⁴ У овако грубој рачуници није узето у обзир да један број деце прима увећане износе дечјег додатка.

³⁵ Подаци преузети из Шобот, С. и сарадници *Систем друштвене бриге о деци у Републици Србији*, Службени гласник, Београд 2004, стр. 73.

Ефекат законских промена на расходе за дечје додатке у 2007. години исказан као разлика између прет-постављених и стварних расхода за 2007. годину, био би значајан и износио би дакле 20,9 милијарди. Ово је кумулативни ефекат одржавања износа накнада на непромењеном, реалном нивоу и смањења броја корисника. Први елемент је допринео смањењу потенцијалних расхода за 5,2 милијарде, а други за осам милијарди динара.

Наравно, кумулативни расходи у читавом посматраном периоду, тј. током пет и по година, од када је нови Закон ступио на снагу били би значајно већи.

Најважнији закључци

Реформе у домену новчаних накнада намењених породицама са децом значајно су утицале на број и структуру корисника и укупне расходе за ове намене, у складу са концептом да у релативно сиромашној земљи дечји додаток треба да буде намењен „сиромашнијим“ породицама, да ниво заштите треба да буде формулисан на исти начин за сву децу независно од реда рођења или општине у којој живе, уз одржавање његове реалне вредности на непромењеном нивоу.

Од момента ступања на снагу нових законских решења број корисника је смањен за 250 хиљада деце, највише захваљујући прецизнијем обухвату прихода и увођењу имовинског цензуса. Деца из посебно угрожених група, као што су деца са сметњама у развоју – нису била погођена новим решењима.

Груба апроксимација показује да би само за 2007. годину расходи за дечје додатке износили 20,9 милијарди, 2,7 пута више од стварних расхода, представљајући додатно и значајно оптерећење за буџет.

У односу на интенције закона остаје, међутим, да се одговори на још једно важно питање: у којој мери је нови програм дечјих додатака успео да боље циља сиромашне породице са децом. На то питање покушаћемо да одговоримо у посебном поглављу.

Материјално обезбеђење породице (МОП)

Материјално обезбеђење (МОП) је новчана накнада која се исплаћује из буџета и намењена је заштити најсиромашнијих слојева становништва. Ова накнада је дефинисана као инструмент социјалне помоћи који се активира тек када сви остали заштитни механизми „затаје“ и када појединац/породица не могу да обезбеде одржање ни минималног животног стандарда. У том смислу он представља типичну новчану накнаду која се у многим земљама Европе назива „накнадом за обезбеђење гарантованог минималног дохотка“.

Право на материјално обезбеђење је регулисано Законом о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, који је донет још почетком деведесетих година, уз бројне измене и допуне током наредних година. Према важећем Закону материјална угроженост се процењује на основу прихода и имовинског цензуса, на јединствен начин за све грађане. У приходе су укључена сва примања на нивоу домаћинства, укључујући и она од нерегистроване делатности, а нису укључене социјалне накнаде као што су дечји додаток, туђа нега и помоћ и сл. Цензуси на основу којих се одређује минимални ниво материјалне сигурности разликују се у зависности од величине домаћинства, са скалом еквиваленције која изрази-то мало валоризује повећање броја чланова домаћинства. Скале еквиваленције за децу и одрасле се не разликују. Износи помоћи се исплаћују на бази допуне између прихода домаћинства и цензуса/минималног нивоа сигурности.

Администрирање материјалног обезбеђења спроводе центри за социјални рад на нивоу општина, а новчане исплате обављају се из републичког буџета. Надзор спроводи Министарство надлежно за социјална питања.

Корисници

Број домаћинстава³⁶ која су користила МОП 2007. године износио је 50,8 хиљада, а број појединаца 131,5 хиљада. Од укупног броја домаћинстава у Србији свега 2% користи помоћ.

Број корисника материјалног обезбеђења готово се удвостручио у односу на две хиљаде година. За разлику од друге половине деведесетих, када се број корисника из године у годину смањивао, након две хиљаде године број корисника континуирано расте.

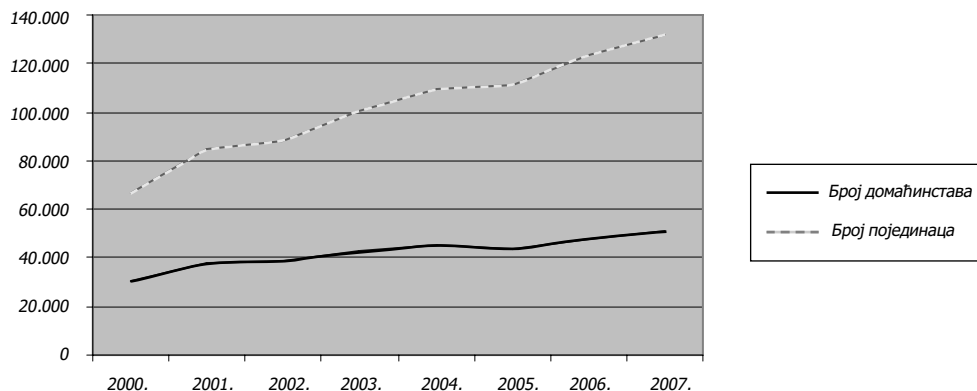
Измене и допуне Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана 1. септембра 2004. године имале су двојако дејство на кретање броја корисника. С једне стране, увођење јединствене републичке линије сиромаштва утицало је на повећање броја корисника, док је одредба о временском ограничењу помоћи за радно способне кориснике имала супротно дејство. Индексирање цензуса и износа помоћи трошковима живота је успорило пораст корисника.

Повећање броја корисника не може се објаснити само законским променама. Као што је смањење броја корисника током деведесетих било резултат чињенице да су новчане накнаде биле изузетно ниске и нередовне, што је обесхрабривало потенцијалне кориснике, тако је након две хиљаде година повећање, уз редовне исплате подстакло већи број угрожених да затраже помоћ.

Став државе – која више није слала сигнале обесхрабрења потенцијалним корисницима, све већи број апликаната, различите иницијативе на локалном нивоу, укључујући и Фонд за социјалне иновације и невладине организације – учинили су помоћ доступнијом³⁷.

Највећи пораст броја домаћинстава корисника МОП-а у посматраном периоду, од приближно 23% на годишњем нивоу забележен је 2001. године, када је систем помоћи заправо поново успостављен и када су исплаћени нагомилани дугови из претходне деценије.

Графикон 5. Корисници МОП-а, просечно годишње



Ефекти законских промена могу се уочити упоређивањем стања пре и након измене Закона³⁸. Анализа просечних месечних података на општинском нивоу за период јануар–мај 2004. и 2005. године показује да се не-

³⁶ Закон користи појам породица, али су заправо у питању домаћинства. Према законској дефиницији породицом се сматрају брачни и ванбрачни партнери, деца и сродници у правој линији, а у побочној до другог степена сродства, под условом да живе у заједничком домаћинству

³⁷ Као пример пројекта Фонда за социјалне иновације кроз који се пружала асистенција сиромашним Ромима да остваре право на МОП видети: Светска банка, *Документ о социјалној помоћи и дечијој заштити у Србији*, 2006, стр. 57

³⁸ У првим месецима након законских измена, од септембра до децембра 2004, број корисника је потцењен, због спорости примене нових законских одредаби.

посредно као последица уједначавања цензуса, број корисника у општинама у којима су зараде биле испод републичког просека повећао за 3.204 домаћинства. У преосталим општинама у истом периоду број корисника је порастао за свега 51. Подаци су анализирани за период јануар–мај, да би се елиминисао ефекат искључивања домаћинстава са радно способним корисницима који се јавља у периоду јун–август. (Табела 6. Просечан месечни број домаћинстава корисника МОП-а у периоду јануар–мај 2004. и 2005. године и удео зарада по запосленом у републичком просеку 2004, општине и Град Београд, в. у Прилогу).

Табела 11. Просечан месечни број корисника у периоду јануар–мај 2004. и 2005. године

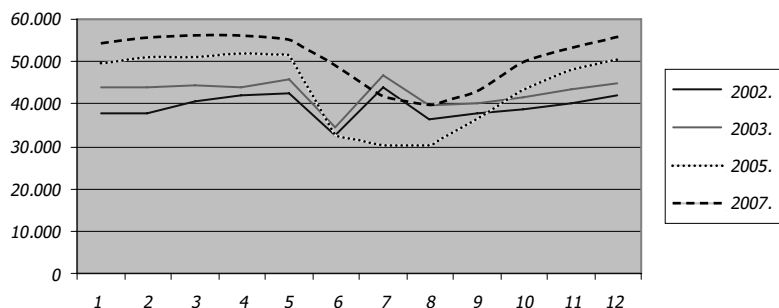
	I-V 2004.	I-V 2005.	Пораст
Домаћинства корисници	47.842	51.097	3.255
Домаћинства из општина са зарадама испод републичког просека	29.849	33.053	3.204
Домаћинства из општина са зарадама изнад републичког просека	17.993	18.044	51

И након промене Закона број корисника је наставио да се повећава. У 2007. години у односу на 2005, прву годину након законских промена, број домаћинстава корисника МОП-а се повећао за готово 16%. Део овог повећања се може објаснити одложеним ефектом, тј. да нису сви потенцијални корисници одмах „схватили“ да могу да аплицирају и остваре помоћ. Такође, у једном броју општина притисак на МОП је порастао након истека социјалних програма за раднике који су остали без посла.

Број домаћинстава која користе МОП у току године варира. Подаци из 2007. године показују значајно смањење броја корисника у летњим месецима. То се пре свега тумачи законском одредбом да се право на МОП домаћинствима са радно способним корисницима додељује током девет месеци, а не током читаве године. Модел промена у 2007. години се не разликује значајно у односу на 2005. годину, која је прва година након законских промена.

Значајно је, међутим, увидети разлике које се јављају у односу на 2002. и 2003. годину, период пре промене Закона. И у овим годинама варирање у броју корисника током године је било значајно, са нешто другачијом путањом. Највеће смањење броја корисника је бележено у јуну, августу и септембру. Ово је заправо резултат чињенице да су користећи дискреционо право о процени пропуштене зараде социјални радници значајном броју корисника током одређених месеци стопирали накнаде. У том смислу овакви подаци подржавају тезу да су законске промене пре свега имале за интенцију да законски прецизирају појаву која је у пракси већ делимично била примењивана.

Графикон 6. Број домаћинстава корисника МОП-а по месецима



Ако бисмо покушали да утврдимо ефекат законских промена на смањење броја корисника МОП-а због елиминисања домаћинства са радно способним корисницима, могли бисмо да претпоставимо да и у летњим месецима број корисника остаје непромењен, као током преосталог дела године. На примеру 2007. године то би значило да би просечни годишњи број корисника износио 53.979 домаћинства, за 3.136 (6,2%) више од оног који је заиста и забележен у тој години. (Табела 2. Број домаћинства корисника МОП-а по месецима 2003. и 2007. године, в. у Прилогу).

Као што смо већ указали, и пре законских промена на основу дискреционог права социјалних радника, постојале су варијације у броју корисника. Ако и за 2002. и 2003. годину такође искључимо месеце у којима је број корисника био упадљиво мањи, просечан број корисника на годишњем нивоу у тим годинама би се повећао за 3,2 и 3,8%, респективно.

Претпостављамо, с разлогом, да се део варијација и током 2007. године може приписати уобичајеним кретањима која нису резултат законских новина и да би број корисника варирао истим интензитетом као и у 2003. години. У том случају, на основу законских промена на нивоу годишњег просека 2007. године, елиминисано је само 1.204 домаћинства, а још 1.932 би било елиминисано и без законских промена, на основу раније примењиваног дискреционог права социјалних радника. Да се Закон у овом делу није променио 2007. године би, дакле, просечни годишњи број корисника износио 52.047.

Табела 12. Процена ефеката одредбе о елиминацији домаћинства са радно способним корисницима

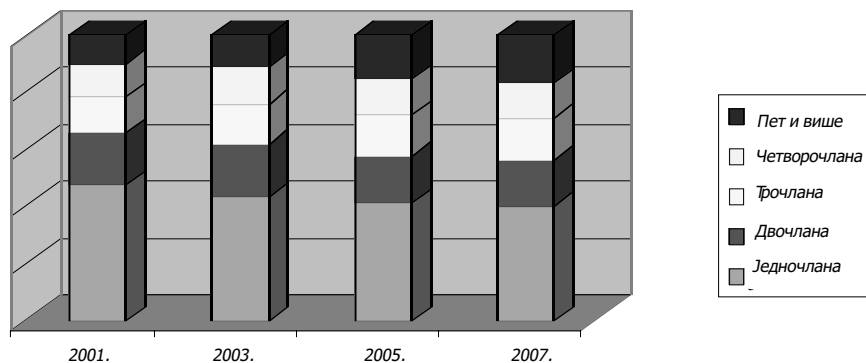
		2003.	2007.
1	Годишњи просек – корисници домаћинства	42.806	50.843
2	Годишњи просек без три месеца у којима је број корисника најмањи	44.412	53.979
3	Разлика (ред 2 – ред 1)	1.606	3.136
4	Удео разлике у годишњем просеку (у%)	3,8	6,2
5	Део разлике да Закон није промењен (3,8% корисника од годишњег просека)		1.932
6	Део разлике услед законске промене (ред 3 – ред 5)		1.204
7	Процењен број корисника да Закон није промењен (ред 1+ ред 6)		52.047

Структура корисника према величини домаћинства 2007. године показује изразиту доминацију једночланих домаћинства, чије учешће износи приближно 40%. Оваква структура јесте пре свега последица нереалних скала еквиваленције које фаворизују појединце у односу на породице.

Структура према величини домаћинства се, међутим, постепено мењала након двехиљадите године, имајући у виду да је 2001. готово свако друго домаћинство корисник МОП-а било једночлано (удео 47,6%). Највећи пораст у структури забележен је код домаћинства са пет и више чланова, чији је удео у посматраном периоду порастао са 10% на готово 17%.

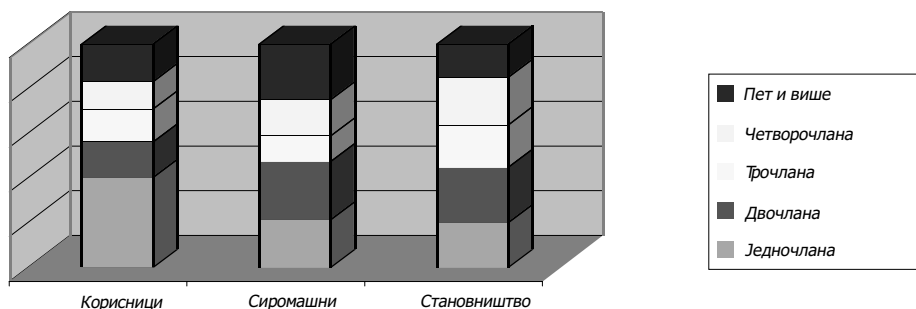
Овај пораст се може објаснити законским променама само у мери у којој су оне условиле повећање броја корисника из општина у којима је већи удео вишечланих домаћинства. Анализа података на нивоу општина показује да се 2007. године у односу на 2003. годину, удео корисника из општина у којима је просечан број чланова домаћинства изнад републичког просека повећао са 37,5 на 39,3%. (Табела 7. Домаћинства корисници МОП-а, 2003 и 2007. и просечан број чланова домаћинства према попису 2002, општине и Град Београд, в. у Прилогу).

Графикон 7. Структура корисника према величини домаћинства



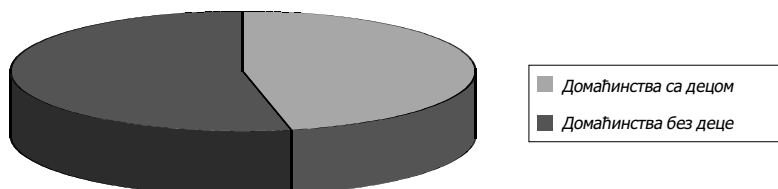
У односу на структуру сиромашних домаћинстава према АЖС-у 2007, па и у односу на пописне резултате за укупно становништво 2002, структура корисника МОП-а се највише разликује у уделу једночланих домаћинстава које је два пута веће. Очито је да су цenzуси за добијање помоћи за сва остала домаћинства изразито ниски и да мали број корисника испуњава тако ригорозне цenzусе.

Графикон 8. Структура према величини домаћинства, корисници, сиромашни, према АЖС, укупно становништво



У складу са претходним, према подацима за 2007. годину међу корисницима МОП-а нешто је већи удео домаћинства без деце (53,2%)³⁹. И ова се структура временом постепено мењала. Домаћинства без деце су у већој мери доминирала и чинила су готово две трећине корисника социјалне помоћи 2001. године (62,9%). И међу сиромашним домаћинствима према АЖС, као и у укупној популацији доминирају домаћинства без деце (67,5%, и 66,8%, респективно).

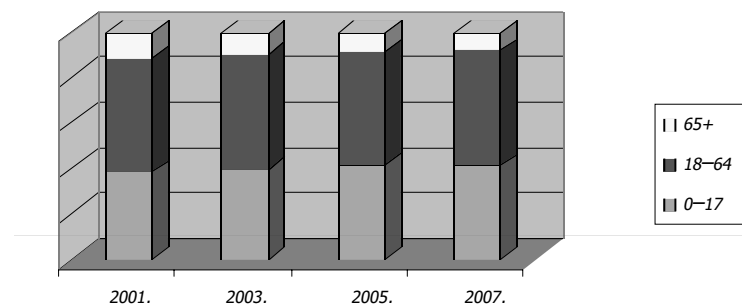
Графикон 9. Структура корисника према типу домаћинства, 2007.



³⁹ Домаћинства у којима сви чланови имају више од 18 година

У старосној структури доминирају одрасла лица (приближно свако друго лице) и деца (41,3%). У односу на предтранзициони период у структури је забележено благо повећање удела деце и смањење удела старих лица. Поређење са профилем сиромаштва по старости свакако отвара питање адекватности заштите старих лица, чије је сиромаштво значајно изнад просека, а удео у укупном броју сиромашних износи чак преко једне четвртине⁴⁰.

Графикон 10. Структура корисника према старости

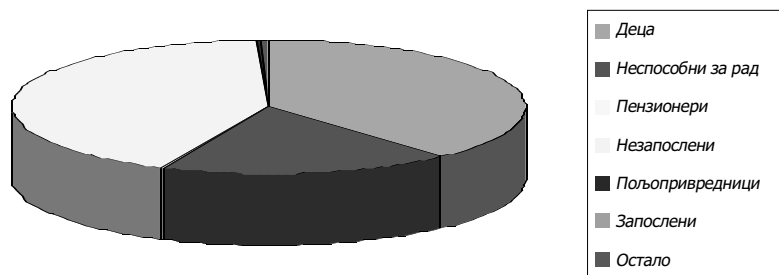


Међу корисницима је незнатно већи број жена него мушкараца (54:46). Полна структура је непромењена током посматраног времена и одговара структури укупног становништва (51,8:48,2). Такође, профил сиромаштва не показује већу угроженост жена од мушкараца⁴¹.

Преко половине корисника МОП-а чине неспособни за рад и деца (56,7%), а појединачно посматрано највећи је удео незапослених (42,2%). Све остале категорије (запослени, пољопривредници, пензионери...) практично немају приступ социјалној помоћи и заступљени су са мање од 1% у укупном броју корисника. Висок удео незапослених лица јасно индицира потенцијал за осмишљавање активације корисника.

Ови подаци нажалост нису прецизни и могу се користити само као индикативни. Њихово прикупљање је недовољно унифицирано, а на бази информације коју уписују социјални радници, без прецизних упутстава. Отуда се, на пример, деца старијег узраста понекад уписују као незапослени, понекад као деца. Из тих разлога поређење евентуалне промене описане структуре током посматраног периода не може ваљано да се тумачи.

Графикон 11. Корисници према радној активности, 2007.



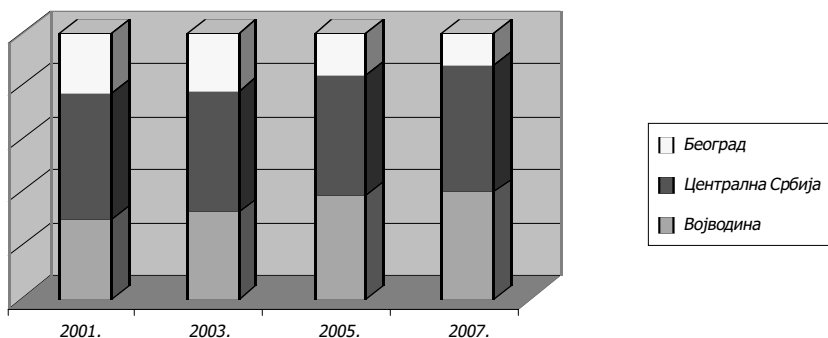
Посматрано по већим територијалним целинама, највећи број корисника је из централне Србије без Београда (48,1), а затим из Војводине (40,1%), док је најмањи удео корисника из Београда (11,8%). Имајући у виду структуру укупног становништва, удео корисника из Војводине је натпропорционалан, а из централне Србије без Београда и поготово из Београда, нижи него у укупном становништву.

⁴⁰ РЗС, Светска банка, DFID, Студија о животном стандарду становништва Србија 2002–2007, стр. 20–21.

⁴¹ Исто, стр. 20.

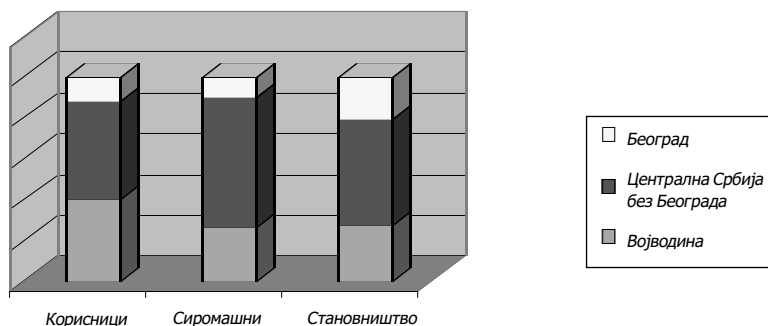
Током времена број корисника из Београда се није значајно смањио, али се њихов удео преполовио. Број корисника из Војводине и централне Србије без Београда се повећао 2,3 и 1,7 пута, респективно. На овакве промене утицале су законске промене које су елиминисале разлике у линијама сиромаштва по општинама, али и мањи притисак на МОП у Београду услед смањења сиромаштва.

Графикон 12. Структура корисника према великим територијалним целинама



Законске промене су утицале на повећање броја корисника у Војводини, имајући у виду да су и 2004. и 2007. године у свега десетак од 38 општина у Покрајини забележене зараде по запосленом изнад републичког просека. Такође, подаци АЖС показују да се рурално сиромаштво у Војводини 2007. у односу на 2002. годину није смањило пропорционално укупном смањењу сиромаштва, те да се приближило руралном сиромаштву у централној Србији без Београда⁴².

Графикон 13. Структура према великим територијалним целинама, корисници, сиромашни према АЖС, укупно становништво



Анализа података на нивоу општина указује да је уједначавање линије сиромаштва имало утицаја на структуру корисника. У 2003. години пре доношења закона, у општинама испод републичког нивоа општинских зарада по запосленом, живело је 57,4% корисника, док је 2007. удео корисника у овим општинама порастао на 74,9%. (Табела 8. Корисници МОП-а, удео зарада у републичком просеку 2003. и 2007, општине и град Београд, в. у Прилогу)

Удео домаћинстава која су 2007. године примала МОП у укупном броју домаћинстава по општинама се веома разликује. (Табела. Удео домаћинстава корисника МОП-а у укупном броју домаћинстава 2007, општине и Град Београд, в. у Прилогу).

⁴² РЗС, Светска банка, DFID Студија о животном стандарду становништва Србија 2002–2007, стр. 18.

У 22 општине овај удео је веома низак и износи мање од 1%. Међу овим општинама су и оне које спадају у недовољно развијене као што су Кучево, Љубовија, Мало Црниће и Жабари.

У 12 општина пак удео домаћинства која примају МОП износи преко 5%. Међу овим општинама се налази неколико оних које су најнеразвијеније у Србији (као на пример Житиште, Црна Трава, Бујановац, Прешево, Лебане) и оне које заиста имају низак ниво животног стандарда и значајне социјалне проблеме (Бела Црква, Нови Пазар, Чока). У овој групи су, међутим, и општине које нису толико сиромашне колико то индицира удео корисника МОП-а (Нови Кнежевац), па чак и општина Вршац која спада међу најразвијеније у Србији.

Не улазећи овом приликом у детаљнију анализу ових података, потребно је нагласити да на општинском нивоу, наравно, бројни фактори могу да утичу на број корисника МОП-а: од натпропорционалног присуства посебно угрожених категорија (Рома избеглица са Косова и Метохије, на пример), па до деловања стигме, која може да има веома различит утицај у различитим срединама. Сигурно је, међутим, да се и центри за социјални рад различито односе према потенцијалним корисницима и да то свакако има утицаја и на њихов укупан број.

Овај део истраживања јасно указује на то да би на републичком нивоу морала да буде успостављена редовна анализа ових података и њихово стално праћење, као и нека врста стандардизације рада центара за социјални рад. Посебно је значајна подршка малим и недовољно развијеним општинама са изузетно ниским учешћем корисника материјалног обезбеђења.

Цензуси, износи и финансирање

Као што је већ указано, МОП јесте новчана накнада која се исплаћује по принципу допуњавања: као разлика између прихода домаћинства и минималног нивоа социјалне сигурности, који уједно представља цензус за остваривање права. Домаћинства без прихода добијају укупан износ помоћи.

Према ранијем законском решењу цензуси су одређивани као проценат од висине просечне плате у конкретной општини, са максимизирајућим лимитом републичког просека. То значи да су и у општинама у којима су плате биле изнад републичког просека цензуси задржавани на нивоу републичког просека.

Након промена успостављен је јединствени цензус, уз коришћење репера републичког просека зарада по запосленом. За највећи број општина то је значило повишење цензуса. Као што се види из наредне Табеле, скале еквиваленције нису промењене.

Табела 13. Приказ законских промена у цензусима

Величина домаћинства	Пре промене Закона % од просечне зараде у конкретной општини, максимално од просечне зараде у Републици	Према изменама Закона од 09/2004. % од просечне зараде у Републици у II кварталу 2004, усклађивање са трошковима живота	Скале еквиваленције
1 члан	16	16	
2 члана	22	22	0,37
3 члана	28	28	0,38
4 члана	30	30	0,12
5 и више чланова	32	32	0,12

За 2007. годину, просечно годишње, цензус се кретао у распону од приближно 4.330, за једночлано домаћинство до 8.700, за петчлано.

Законске промене из 2004. године донеле су значајне промене за сиромашне који живе у мање развијеним општинама у погледу цензуса. Као што се може видети из Табеле 14, распони у цензусима износили су готово седам пута између најсиромашнијих и општина на нивоу републичког просека. Тако је према ранијим законским решењима појединац 2001. године у појединим општинама имао право на МОП ако му приходи нису прелазили 182 динара, а у другом, богатијим, ако му приходи нису прелазили 1.233 динара.

Табела 14. Цензуси и максимални износи накнада

	март 2001.	децембар 2002.	09/2004. Закон	2005. просечно годишње	2007. просечно годишње
1 члан	182–1.233	440–2.230	3.198	3.631	4.338
2 члан	254–1.762	600–3.060	4.397	4.991	5.961
3 члан	327–2.219	765–3.900	5.597	6.352	7.587
4 члан	345–2.343	820–4.170	5.996	6.805	8.126
5 и више	363–2.466	875–4.450	6.396	7.259	8.681

Извор: Подаци за цензусе Министарства за рад и социјална питања

Расходи за МОП су 2007. године износили преко три милијарде динара. У односу на 2001. годину ови расходи су номинално порасли за готово пет пута, а у реалном изразу за 2,4 пута.

Удео расхода у бруто друштвеном производу је изузетно низак у поређењу са земљама у региону и износи свега 0,12%. У односу на 2001. годину тај удео се незнатно повећао. И удео у буџету је низак, 0,52% 2007. године и незнатно је повећан у посматраном периоду.

Као што се може видети из приложене Табеле 14, износ МОП-а који се исплаћује по домаћинству разликује се од максималног нивоа (цензуса) и у просеку 2007. године износи 4.988 динара месечно по домаћинству.

Табела 15. Расходи за МОП

	Годишњи расходи за МОП у милионима дин.	реалан износ, 2001=100	Просечно месечно динара по домаћинству	Удео у БДП-у	Удео у буџету
2001.	616	100	1.669	0,08	0,48
2003.	1.269	154	2.484	0,11	0,40
2005.	2.700	256	4.317	0,15	0,67
2007.	3.043	240	4.988	0,12	0,52

У 2007. години – просек зарада по запосленом нижи од републичког просека – забележен је у 128 општина⁴³ у којима је по попису 2002. године живело 4,8 милиона становника (65,2% од укупног броја становника).

⁴³ Од укупно 144 општине. Због своје специфичности у овај број нису укључене београдске општине

Анализа просечних месечних података на општинском нивоу за период јануар–мај 2004. и 2005. године показала је да се непосредно као последица законских промена у погледу уједначења цензуса, број корисника у општинама са зарадама по запосленом испод републичког просека повећао за 3.204 домаћинства (6,3% од просечног броја корисника 2005). У истом периоду 2007. (јануар–мај), применом истог процента (6,3%) тај број би износио приближно 3.500 домаћинстава. Отуда би се по овом основу, да није било законских промена, број домаћинстава корисника МОП-а 2007. године смањио са 50.843 на 47.343.

Да није било законских промена и расходи по домаћинству у општинама са зарадама испод просека би били нижи. Они, наиме, не би имали право на допуну до цензуса базираног на републичком просеку, већ базираног на општинском нивоу просечних зарада по запосленом.

Просечни износ накнада по домаћинству који би се исплаћивао 2007. године према старом Закону може се једино грубо проценити на основу анализе месечних расхода за МОП из 2004. године. Расходи буџета по домаћинству у првих девет месеци за 2004. годину (пре промене закона) износили су 3.000 динара, а у наредна три месеца након ступања на снагу новог Закона 3.666 динара. Ако то повећање припишемо увођењу јединственог цензуса, у 2007. години корисници би у просеку добијали не 4.988 динара већ 81,8% од те суме, тј. 4.082 по домаћинству.

Расходи за буџет би отуда били мањи услед мањег броја корисника (за 3.500) и мањих просечних износа по домаћинству (за око 18, 2%). Под оваквим претпоставкама, годишњи расходи услед увођења јединствене линије цензуса износили би приближно 2,3 милијарде динара, 724 милиона мање од стварних издатака.

Супротан буџетски ефекат је имало смањење броја корисника по основу укидања права домаћинствима са претежно радно способним корисницима током три месеца годишње. Да је током године просечан месечни број корисника варирао без законских промена, као што је раније указано, 2007. би број корисника на годишњем нивоу износио 52.047. Ако бисмо на овај број корисника применили стварне износе помоћи (4.988 динара по домаћинству месечно) буџетски расходи би на годишњем нивоу били за 72 милиона већи.

Табела 16. Ефекти законских промена на расходе за МОП

	Број корисника	Износи по домаћинству, просечно месечно	Укупни годишњи расходи, мил. дин.	Разлика у односу на реалне расходе, мил. дин.
Да није уведена јединствена линија	47.343	4.082	2.319	-724
Без елиминације радно способних	52.047	4.988	3.115	72
Реалан број корисника	50.843	4.988	3.043	

На број корисника, а и на укупне расходе утицала је и промена индексирања цензуса и накнада. Цензуси и накнаде се више не усклађују квартално са платама, већ месечно са трошковима живота.

Према ранијем законском решењу, као што је већ указано, у општинама у којима је просечна зарада била нижа од републичког просека, цензуси су зависили од општинског нивоа плата. Отуда би се за 2007. годину цензуси за једночлано домаћинство кретали у распону између 2.371 (16% од најниже просечне зараде по запосленом забележене 2007. године у општини Бела Паланка) и 6.199 динара (републички просек).

Табела 17. Распон цензуса у 2007. години, према старом законском решењу

	% од просечне зараде	Удео од најниже просечне зараде	Удео од просечне зараде
1 члан	16	2.371	6.199
2 члан	22	3.261	8.524
3 члан	28	4.150	10.848
4 члан	30	4.446	11.623
5 и више	32	4.743	12.398

Већ смо покушали да утврдимо ефекат на кретање броја корисника и ниво цензуса/накнада који су резултат уједначавања цензуса. Ако за потребе утврђивања ефекта индексирања, претпоставимо да се број корисника не би променио у односу на 2005. годину, прву годину након промене Закона, (претпоставка паралелног пораста доходака домаћинства и цензуса), те да би однос између месечних накнада који се исплаћују просечно по домаћинству и бруто плате у 2007. у односу на 2005. годину остао непромењен, буџетски расходи само по основу индексирања у 2007. години би износили 411 милиона више од стварних.

Табела 18. Процена законских ефеката промене индексирања

	2005.	2007.
Број корисника	43.912	43.912
Износ МОП-а по домаћинству	4.317	6.556
Бруто зарада	25.514	38.744
Годишњи буџет (мил. дин)		3.455

Најважнији закључци

Промене у социјалној политици утицале су на удвостручење броја корисника МОП-а након две хиљаде година. Истовремено се у структури значајније повећао удео корисника из општина са зарадама испод просека. На свеукупне промене је утицала законска одредба о успостављању јединственог републичког цензуса, али и општи реформски напори у сфери социјалне политике. Пораст корисника би био већи да није уведена законска одредба о ограничавању права на помоћ домаћинстава у којима доминирају радно способни корисници и индексирање цензуса и износа накнада са трошковима живота.

Буџетски ефекти ових промена били су двојаки. Само у 2007. години уједначење цензуса на републичком нивоу донело би веће оптерећење расхода за једну четвртину, ограничење права на МОП за радно способне кориснике је незнатно утицало на смањење расхода, док је промена индексирања и цензуса такође деловала на смањење расхода, за најмање 13,5%.

Мане МОП-а јесу: и даље низак обухват становништва и ниски цензуси, поготово за вишечлана домаћинства. Остаје отворено питање таргетирања ових накнада, на које ће се одговорити у посебном поглављу. Нажалост, ефекти законских промена на таргетирање неће моћи да буду сагледани, с обзиром на то да су Анкетом о животном стандарду 2002. године већ били обухваћени и сиромашни који су учествовали у пилот пројекту за доношење законских промена (тзв. МОП1).

III. ПОКРИВЕНОСТ И ТАРГЕТИРАНОСТ МОП-а И ДЕЧЈИХ ДОДАТАКА⁴⁴

Увод

Социјалне трансфере чија је сврха смањење сиромаштва и помоћ сиромашнима требало би, по дефиницији, да примају сиромашни појединци и домаћинства, а не они бољестојећи. Теоријски посматрано, на пример, социјалну помоћ (МОП) требало би да примају искључиво сиромашни и нико други. На тај начин би сва средства за МОП била ваљано утрошена и ниједан динар не би отишао онима којима не треба да оде. Нажалост, таква је могућност само теоријска и у реалном животу се увек догађа да један део средстава не оде онима којима треба, већ онима другима. Другим речима, при реалистичном планирању трошкова социјалних трансфера потребно је имати на уму ову несавршену таргетираност (усмереност) и укалкулисати нежељено „цурење“ новца у погрешном правцу, односно погрешним појединцима. Тада ће се показати да је потребно унапред планирати већи износ расхода у односу на онај који ће стићи до сиромашних, при чему разлика може узети драматичне размере: укупни издаци могу бити и неколико пута већи од своте коју приме сиромашни.

Разлози за ову разлику могу бити бројни и веома различити:

- социјални програм може бити конципиран тако да обухвати не само сиромашне, већ и појединце из неколико најнижих децила по потрошњи; такав програм је, дакле, усмерен на ширу популацију него што су само сиромашни, па ће се показати и „цурење“ средстава ван слоја сиромашних, што није грешка програма, већ намерна карактеристика,
- социјални програм може бити погрешно конципиран и стога давати нежељене резултате; тако, на пример, сиромаштво се може установљавати поједностављеним методама (проху) и давати погрешне резултате,
- разлика између прихода и расхода домаћинства; наиме, неминовно је да законски текст заснује оцену о сиромаштву домаћинства на његовим приходима, као лакше мерљивим и поузданијим подацима, док се научно мерење сиромаштва стандардно врши преко потрошње, као прецизнијег показатеља него што су приходи; чим постоји таква разлика, неминовно је укључење међу „законске“ сиромашне и оних који то нису и искључење неких стварно сиромашних из круга „законских“ сиромашних,
- стигма (стид) код неких који јесу сиромашни да се укључе у програм за сиромашне, јер им понос то не дозвољава,
- непријављивање стварно сиромашних за социјалне програме, а услед њихове неинформисаности, сложености административних процедура, трошкова, немања свих докумената; ово је посебно изражен проблем код неколико категорија становништва, као што су Роми, расељени, избеглице итд,
- манипулације, односно прикривање реалног стања породице и његовог приказивања горим него што јесте, грешке у анкетном материјалу итд.

Друго питање, сродно питању таргетираности, јесте *обухваћеност* (покривеност) сиромашних грађана неким трансфером, овде МОП-ом и дејим додацима. Наиме, иако би вероватно требало да сви сиромашни грађани примају социјалну помоћ (МОП), могуће је да држава из неких разлога не да предност таквом потпуном систему подршке сиромашнима, већ се опредељује за мањи, који ће бити намењен не свим сиромашним грађанима, већ само онима међу сиромашнима који су у најгорем положају. Самим тим ће, чак и под претпоставком да таргетираност буде 100% (сва средства завршавају код оних којима су намењена), покривеност сиромашних трансфером бити непотпуна.

Другим речима, користимо појам покривености да сазнамо колико оних којима је програм намењен заиста користи његове услуге. И овде је практично немогуће достићи стопроцентну покривеност, а из разлога који су помињани код проблема таргетираности.

⁴⁴ Захваљујемо се Владану Божанићу, из Републичког завода за статистику на одличној сарадњи код обрада и симулација Анкетама о животном стандарду

Пре тога, погледајмо репрезентативност групе прималаца МОП-а и дечјих додатака у Анкети о животном стандарду, тј. питање у којој се мери може „веровати“ Анкети када су у питању ова два социјална трансфера.

У следећој Табели наведени су основни подаци: процена броја корисничких домаћинстава на основу АЖС и актуелни подаци Министарства о броју домаћинстава која користе ове трансфере.

Табела 1. Репрезентативност АЖС, јуни 2007.

	АЖС	Министарство	АЖС мање, у %
Број домаћинстава корисника МОП-а	33.639	48.954	-31,3
Број домаћинстава корисника дечјих додатака	197.029	213.287	-7,6

Извор: АЖС и Министарство рада и социјалне политике

Табела 2 показује да је у јуну 2007. године 48.954 домаћинства заиста примало МОП, док је према АЖС било 33.639 тих домаћинстава. Дечје додатке је примало 213.287, односно 197.029. корисника. То значи да је број корисника већи у стварном животу него према АЖС, али је та потцењеност социјалних трансфера знатно мања код дечјих додатака (износи 7,6%) него код МОП-а (износи 31,3 %). Дакле, ниво потцењености код дечјих додатака је суштински низак и уопште не доводи у питање квалитет података АЖС.

С друге стране, „мањак“ од 31,3% код МОП-а отежава да се открије његово порекло. Ваљано објашњење може пружити сâм начин прикупљања података. Наиме, узорак АЖС углавном је обухватио регистровано становништво, са сталним адресама, док је обухват становништва без ваљаних докумената, укључујући и пријаву пребивалишта, скроман. Но, међу корисницима МОП-а управо је доста појединаца и домаћинстава без комплетних папира, па је природно да их више буде у подацима Министарства него у Анкети о животном стандарду. Осим тога, број корисника МОП-а у узорку је доста низак (низак је и у стварности), тако да је статистичка грешка оцена релација свакако знатна. Стога све оцене МОП-а у наставку текста треба узети са резервом, имајући у виду мањак репрезентативности и вишак статистичке грешке.

Материјално обезбеђење (МОП)

Погледајмо, прво, покривеност популације МОП-ом и кретање те покривености од 2002. до 2007. године.

Табела 2. Обухват МОП-ом, 2002. и 2007, у %

	2002.			2007.		
	Укупно	Сиромашни	Остали	Укупно	Сиромашни	Остали
МОП	1,1	4,7	0,7	1,4	8,6	1,0

Покривеност сиромашних МОП-ом је у 2007. години била само 8,6%, што значи да је тек 8,6% сиромашних примало МОП. Ово је врло низак проценат који стога тражи детаљнију анализу.

Погледајмо сада: Три линије сиромаштва – АЖС и законске цензусе за дечје додатке и МОП:

Табела 3. Три линије сиромаштва, јуни 2007.

	За једног члана	За четири члана
АЖС	7.089	19.141
Дечји додаток	4.687	18.748
МОП	4.306	8.066

Извор: АЖС и Министарство рада и социјалне политике

Напомена 1: код четворочлане породице претпостављамо два одрасла члана и двоје деце до 13 година.

Напомена 2: линија АЖС-а умањена је, упоредивости ради, за импутацију ренте код становања и натуралну потрошњу, пошто те две категорије свакако не улазе у обрачун цензуса код дечјих додатака и МОП-а.

Напомена 3: док се линија сиромаштва код АЖС-а односи на потрошњу, дотле се остале две односе на приходе, при чему се потрошња и приходи могу разликовати код сваког домаћинства.

Простим упоређењем средње колоне видимо колико је Анкета о животном стандарду „великодушнија“ при дефинисању сиромаштва од прописа о дечјим додацима и МОП-у.⁴⁵ Док је код АЖС-а граница сиромаштва за једночлано домаћинство или првог члана у вишечланом домаћинству 7.089 динара, дотле се при обрачуну права на дечји додаток и МОП том истом праву поставља граница од 4.687 и 4.306 динара, респективно, што значи да је прва за више од једне половине виша него друге две.

Још је неповољнија ситуација код МОП-а за четворчлано домаћинство: скала еквиваленције⁴⁶ је тако оштра, да дозвољени приход за четири члана није ни два пута већи него за првог члана! Код дечјих додатака скала еквиваленције уопште не постоји, тако да је свота за четворо, четири пута већа него за једнога, док је код АЖС-а та скала умерена. Другим речима, прописи су веома оштри код доделе права на МОП и тако веома сужавају број његових корисника на мали део оних које, у складу са АЖС, сматрамо сиромашнима.⁴⁷

Зашто су прописи тако ригорозни код дистрибуције права на МОП, односно зашто држава није „лакше руке“ према сиротињи? Видимо две могућности за то.

Прва јесте да буџетска ограничења у Србији не дозвољавају веће издатке на МОП, односно да налажу свеопшту штедњу, па тако и код социјалних трансфера за ублажавање сиромаштва. Иако су буџетске тешкоће увек озбиљне, сума која се издваја за МОП је тако скромна, да њено битно повећање не би било проблем ни за буџет Србије. Наиме, за МОП се одваја тек 0,52% буџета, односно 0,12% БДП-а Србије (2007), тако да ни далеко великодушнија подршка најсиромашнијима не би била непремостива препрека за Владу и Народну скупштину Републике Србије.

Друга могућност јесте да МОП и даље треба да остане скроман програм и по обухвату и по висини трансфера како не би дестимулисао радно способне грађане Србије да траже запослење или било какав посао. Јер, великодушан трансфер, као што је одавно познато, може да дестимулише радно способне људе за рад и да траже посао, будући да се запослењем, односно радом стиче можда већи доходак, али се тај доходак мора зарађивати, што код МОП-а није случај. О проблему дестимулације ће касније бити више речи, а овде је довољно да кажемо да тај проблем постоји и да је мањи када је износ МОП-а мањи, односно мали.

⁴⁵ Циници би рекли да је та „великодушност“ последица непостојања буџетских импликација АЖС-а.

⁴⁶ Скала еквиваленције је методолошка алатка која омогућује да се узме у обзир чињеница да је за сваког додатног члана домаћинства, а због неких фиксних трошкова, потребна све мања додатна потрошња да би се одржао исти ниво благостања.

⁴⁷ Осим тога, и код МОП-а и код дечјих додатака постоје, поред приходног цензуса, допунски услови за стицање права – имовински (некретнине итд.) – па је разлика у оштрини услова између АЖС и ова два трансфера тако још већа.

У настојању да избегне проблем дестимулације, држава Србија се изгледа определила за скроман програм МОП-а, скроман и по висини давања и по обухвату. Тиме се он практично своди на оне који из разних разлога (инвалидности, неквалификованости, социјалне неинтегрисаности) немају озбиљније шансе да се укључе у регуларно тржиште радне снаге.

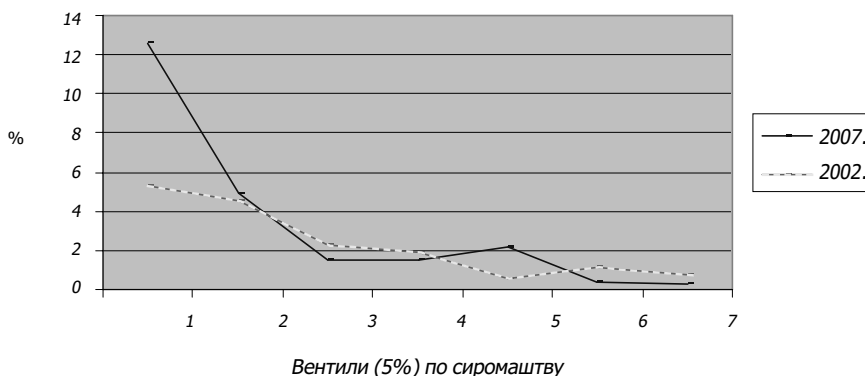
Овакав концепт „малог“ МОП-а могао би да има лоше последице по децу из сиромашних породица, а посебно због ниских скала еквиваленције које дискриминишу бројније породице. Ипак, овај проблем се решава кроз комплементарни програм дечјих додатака, који је знатно мање рестриктиван и који је усмерен на децу и породице с децом из сиромашнијих слојева, тако да практично све породице које примају МОП примају и дечје додатке.

Погледајмо кретање покривености сиромашних МОП-ом у времену. У 2007. покривеност је достигла 8,6% и била готово два пута већа него у 2002. години, када је износила само 4,7%. Таква промена изгледа веома позитивно, јер сугерише да је у 2007. години два пута боља покривеност сиромашних овим трансфером него у 2002. години. Међутим, детаљнија анализа показује да то није у целини тачно. Јер, два су чиниоца допринела том расту покривености.

Први чинилац јесте да се при смањењу процента и броја сиромашних повећава проценат покривених и без икаквих реалних промена у функционисању МОП-а уколико је крива покривености конкавна према координативном почетку, као што најчешће јесте случај, као у Србији (в. Графикон 1). Тада померање линије сиромаштва улево повећава степен покривености и када се ништа стварно није променило, тако да се овај чинилац може назвати статистичким, а његово деловање привидним.

Други чинилац јесте стварно побољшање таргетираности, где је покривеност првог вентила (најсиромашнијих 5% становништва) МОП-ом знатно већа у 2007. него у 2002. години: 12,5% према 5,3%, како видимо на Графикону 2. Будући да је тај вентил тек нешто ужи од категорије сиромашних (5% према 6,6%), то овај чинилац делује на то да је покривеност тих најсиромашнијих у 2007 – 6,6%, знатно већа него у 2002. години.

Графикон 1. Покривеност популације МОП-ом

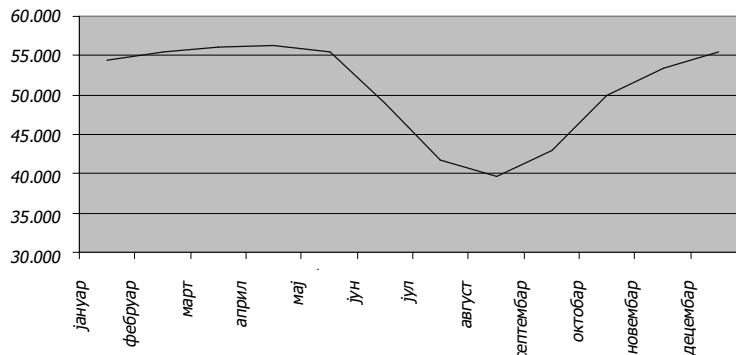


Извор: АЖС

На х оси поређане су групе од по 5% становништва Србије, а по растућој потрошњи, тако да је прва лева најсиромашнија, а последња здесна најбогатија. Како видимо, покривеност првог вентила (прве групе) је највећа, што је и природно – будући да се ради о најсиромашнијим грађанима. Затим покривеност опада како расте богатство (потрошња) петопроцентних група становника. Добро би било да нико из трећег и свих осталих „вентила“ не прима МОП, али таргетираност није добра и корисника има у готово свим потрошним групама, чак и онима најбогатијима.

Једна од уочљивих особености МОП-а јесте битно смањење броја корисника током летњих месеци.

Графикон 2. Број корисничких породица по месецима, 2007.



Извор: Министарство рада и социјалне политике

Детаљнија анализа је показала да се током летњих месеци смањује број корисника који су незапослени, односно радно способни, док код инвалида такво смањење не постоји.⁴⁸ Нема сумње да се ради о последици законског решења по коме радно способни могу користити МОП тек девет месеци годишње, тако да њима одговара да га не примају током летњих месеци када могу да раде друге, сезонске, послове. Томе у прилог иде и чињеница да је нови систем ступио на снагу 1. септембра 2004. године, па је тиме установљен циклус по коме радно способни појединци обично користе МОП у периоду септембар–јуни, а следећа три месеца не.

Постоји једно интригирајуће питање: зашто се број корисника МОП-а повећава последњих година, иако атрактивност програма, објективно посматрано, у исто време опада. Наиме, генерално посматрано, привлачност МОП-а за потенцијалне кориснике се последњих година кретала у два смера. Први, на почетку периода, значи 2001. и 2002. године, она је веома порасла због промена у систему, од којих издвајамо две: (а) нововедена редовност исплата, и (б) укидање општинских цензуса за стицање права на МОП, што је омогућило многим из сиромашних крајева Србије да конкуришу и стекну право на овај трансфер.

Други, током следећих година, међутим, када је дошло до смањења атрактивности МОП-а, будући да његов цензус остаје исти у реалном изразу у време док доходи готово свих у Србији (па и најсиромашнијих категорија) брзо расту у реалном изразу. На тај начин све мањи број људи има права на МОП, односно и код врло сиромашних се смањује или нестаје разлика између њиховог дохотка и приходног цензуса за МОП. Стога корисници МОП-а остају само они који нису нимало захваћени позитивним ефектима привредног раста Србије и повећања свих доходака.

Ова противречност – између растућег броја корисника МОП-а и смањења његове атрактивности, па и права на МОП због раста свих доходака у реалном изразу – свакако тражи објашњење. Њени узроци могу бити следећи:

- да потенцијални корисници са закашњењем схватају да имају права на МОП, па се пријављују касније него што су објективно имали право,
- да у последње време истиче рок важења неких ранијих заштитних механизма (социјални програми у приватизованим предузећима, права на накнаду због незапослености итд.), па одређен број људи остаје без прихода и јавља се за последње уточиште, а то је МОП,
- да „право вуче право“, тј. да многе општине снабдевају породице које примају МОП, као доказано сиромашне, додатним повластицама, као код становања, грејања, електричне енергије, једнократне помоћи, дечјих потроштина итд.,
- да опада квалитет спровођења програма МОП-а, а првенствено контрола прихода који пријављују корисници и њиховог стварног имовног стања.

⁴⁸ Светска банка, Документ о социјалној помоћи и дечијој заштити у Србији, 20. јун 2006, стр. 35

Вратимо се на Графикон 2. Сиромашни су само они у првом „вентилу“ и мањем делу другог – то је оних 6,6% од целог узорка. Стога сви остали – како остатак из другог „вентила“, тако и појединци и домаћинства из осталих, виших „вентила“ – нису сиромашни. То значи да ови други, као несиромашни, не би требало да примају МОП, али га, видимо, примају. У питању је, дакле, грешка лоше таргетираности, како смо већ навели.

У случају Србије из 2007. године грешка таргетираности јесте прилично висока, као сто се види у следећој Табели:

Табела 4. Дистрибуција МОП-а, 2007, у %

	Сиромашни	Несиромашни
Број корисника	40	60
Износ новца	36	64

Извор: АЖС

Како видимо, међу корисницима МОП-а само је 40% оних из категорије сиромашних, што значи да знатна већина припада групацији несиромашних (60%). Још је неповољнија ситуација са новчаним аспектом: ти сиромашни примају само 36% МОП-а, док онима другима иде чак 64%. То значи да држава треба да издвоји три динара и инвестира их у МОП да би сиромашнима стигао само један динар. Ипак, овакав однос није редак у свету,⁴⁹ па га не треба сматрати неприхватљивим.

Лоше је и то што је таргетираност сиромашних у 2007. години погоршана у односу на 2002. годину. Тада је чак 52% корисника припадало кругу сиромашних, а њима је притицало 61% новца. Напоменимо прво да ова промена таргетираности суштински није резултат новог Закона о социјалној заштити из 2004. године, будући да је и пре њега, а у време Анкете о животном стандарду из 2002. године, постојао већ помињани допунски програм МОП-а финансиран из донаторских извора, а који је практично користио јединствен републички цензус који је формално уведен тек Законом из 2004. године. Затим, делимично објашњење постоји и оно је техничке природе: што је проценат сиромашних нижи, то је таргетираност слабија, *ceteris paribus*, па тако и овде. Погледајмо обрнуту ситуацију: када би сви становници били сиромашни, тада би и таргетираност морала бити 100%, будући да би сваки динар МОП-а неминовно одлазио сиромашнима.

Један неповољан аспект овог проблема јесте чињеница да АЖС из 2007. године показује да већу уплату по основу МОП-а примају корисници који нису сиромашни него они који јесу: ови први примају 5.426 динара месечно, а они други 4.569 динара месечно. Могуће објашњење овог феномена јесте то да бољестојећи, вероватно услед неинформисаности, погрешно пријављују ове приходе и да декларишу као материјално обезбеђење породице (МОП) неки други приход из социјалне области. Другим речима, верујемо да они и не знају да материјално обезбеђење породице представља социјалну помоћ сиромашнима, па га тумаче на свој, незнано какав, начин.

Погледајмо и ефекте МОП-а на потрошњу и сиромаштво. Приход од МОП-а покрива у просеку 16% потрошње оних који га примају. То није висок износ, али овде треба имати у виду чињеницу да МОП већином примају они који нису сиромашни, тј. они који имају релативно високе приходе из других извора, па је природно да просечан проценат буде скроман.

Уколико усредсредимо нашу пажњу на оне сиромашне по АЖС-у који примају МОП, видећемо да тај трансфер покрива 26% њихове потрошње, што је већ респектабилна величина. МОП покрива и 46% њиховог дефицита потрошње до линије сиромаштва: он, значи, преполовљује њихово сиромаштво, што је добар резултат будући да је и смањење дубине сиромаштва потребно, чак и онда када не води потпуном избављењу из групе сиромашних.

⁴⁹ Видети: Б. Богичевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић и Б. Милановић, *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, ЦЛДС, 2003.

Укидање МОП-а не би битно повећало број сиромашних – са 6,59% у основном сценарију на 6,79%, тј. само за 3%. Стога закључујемо да је МОП знатно ефикаснији у ублажавању него у укидању сиромаштва.

Дечји додатак

Размотримо и покривеност популације дечјим додацима и кретање те покривености од 2002. до 2007. године.

Табела 5. Обухват дечјих додатака, 2002. и 2007. у %

	2002.			2007.		
	Укупно	Сиромашни	Остали	Укупно	Сиромашни	Остали
Дечји додаци	10,1	14,4	9,5	8,2	18,7	7,5

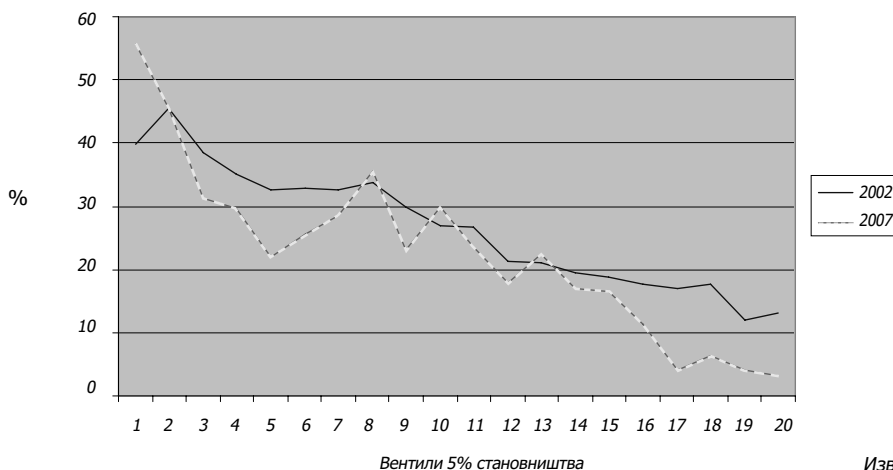
Извор: АЖС

Покривеност сиромашних домаћинстава дечјим додацима је у 2007. години износила само 18,7%, што значи да је само 18,7% ових домаћинстава примало дечји додатак. Овај проценат нам не говори много, будући да тек мањи број сиромашних породица има децу и стога је кандидат за дечје додатке. У односу на 2002. годину – 2007. је покривеност сиромашних виша (18,7 према 14,4%), али се не може сматрати побољшањем, јер је та покривеност последица сужења категорије сиромашних, што смо детаљније образлагали код МОП-а.

Покривеност сиромашних домаћинстава која имају децу знатно је виша и износи 58%. Будући да је за породице до пет чланова линија сиромаштва у АЖС виша него код прописа о дечјим додацима, како смо већ видели у Табели 3, то постоји група домаћинстава која се налазе међу сиромашнима по АЖС, али која не може имати права на дечје додатке по важећим прописима. Осим тога, постоје деца, односно млади до 19 година који немају право на дечји додатак стога што се не школују, већ су запослени. На основу тога можемо закључити да је суштинска покривеност сиромашних породица са децом виша него поменутих 58%, што значи и врло висока. По покривености сиромашних је, дакле, програм дечјих додатака врло успешан и знатно успешнији од МОП-а.

На следећем Графикону приказана је покривеност дечјим додацима домаћинстава Србије која имају децу до 19 година, а по вентилима, односно петопроцентним групама становништва.

Графикон 3. Процент домаћинстава са децом до 19 година која примају дечији додатак, 2002. и 2007.



Извор: АЖС

Домаћинства са децом до 19 година из првог вентила су високо покривена дечјим додацима – готово 60%. Како смо већ рекли, то је врло добар резултат, а будући да сва деца ни из овог вентила немају право на дечји додатак. Затим се линија брзо спушта на све ниже нивое, али и многа бољестојећа домаћинства, чак и она најбогатија примају дечји додатак, иако то, по Закону, не би требало.

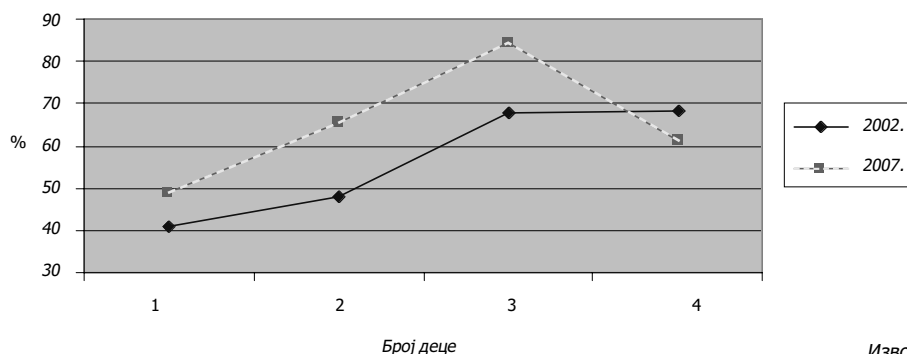
Повољно је и то што су у 2007. години постигнута два побољшања у односу на 2002. годину:

- покривеност првог вентила је знатно већа него пет година раније, што значи да до најсиромашнијих са децом долази знатно више дечјих додатака,
- код осталих вентила (бољестојећих домаћинстава са децом) најчешће је у 2007. години покривеност дечјим додацима нижа него 2007. године; то је добро јер значи веће уважавање социјалних циљева код овог трансфера.

На тај се начин, видимо, реализује интенција законодавца приликом реформе система дечјих додатака из 2002. године – да се повећа број дечјих додатака међу сиромашнима и смањи, односно укине давање дечјих додатака бољестојећима. Таква оријентација последица је промене карактера дечјег додатка – од инструмента који би требало да задовољи комбиноване социјалне и популационе циљеве до инструмента који има само социјалне циљеве – док су популациони пренети на родитељски додатак.

Ту оцену о доброј таргетираности дечјих додатака потврђује и следећи Графикон:

Графикон 4. Покривеност дечјим додацима сиромашних породица са децом



Извор: АЖС

Са растом броја деце у сиромашним породицама расте и покривеност дечјим додацима, што је врло повољна карактеристика програма. Она, пре свега, компензује извесну дискриминацију МОП-а према вишечланим домаћинствима, па и онима са више деце, тако да се овим путем уравнотежује цео програм заштите сиромашних, а посматрано са становишта деце. Код домаћинстава са четворо деце ради се о врло малом подузорку, чиме се може објаснити пад у 2007. години на претходном Графикону.

С друге стране, много дечјих додатака и новца из програма дечјих додатака „цури“ ван круга оних којима је намењен.

Табела 6. Дистрибуција дечјих додатака, 2007, у %

	Сиромашни	Несиромашни
Број корисника	16	84
Износ новца	19	81

Извор: АЖС

Како видимо, велики број домаћинстава која нису сиромашна прима дечје додатке: од укупног броја домаћинстава која их примају чак 84% не припада категорији сиромашних, док тек 16% припада. Слично је и са новцем, где несиромашнима одлази 81% укупно потрошених средстава за дечје додатке, а сиромашнима тек 19%.

Из ових односа произилази да су дечји додаци врло неефикасан систем помоћи сиромашнима, јер држава треба да инвестира пет динара да би сиромашни добили један. Код МОП-а је однос био три према један. Малу утеху представља чињеница да она четири динара нису сасвим изгубљена, већ да их примају породице с децом, па новац ипак стиже до деце, мада оне којима није намењен.

Да сумирамо питање таргетирања дечјих додатака: покривеност сиромашних са децом је висока, али врло мали број корисника и врло мали део новца припада кругу сиромашних. На тај начин анализа таргетирања дечјих додатака даје противречне резултате – по једној компоненти је врло успешно, а по другој крајње неуспешно.

Суштински, програм дечјих додатака се спроводи као програм са ширим покрићем у готово свим социјалним категоријама, тј. као програм који није искључиво усмерен на сиромашне, већ на ширу популацију. Пре последњих суштинских промена из 2002. године то је био комбиновани програм социјалне и популационе политике са наглашеном универзалном (независно од дохотка) компонентом и било је природно да дечје додатке прима практично цела популација. Тај карактер слабе везаности за социјално стање домаћинства програм је изгледа задржао до данас и поред битне нормативне/законске реформе из 2002. године. Разлог због кога се остварује та трансформација програма намењеног сиромашнима у програм ширег обухвата јесте, по свему судећи, његова слаба администрација. Наиме, дечје додатке администрирају општинске службе за дечје дохотке које су, како показују истраживања, у приличној мери неопремљене и прописима и кадровски и материјално за озбиљно селектовање оних који имају права на овај трансфер. Тако, на пример, службеници ових служби излазе на терен само у изузетним ситуацијама, и то само онда када је нешто очигледно спорно у документацији, док се најчешће ослањају на поднета документа. Стога није неочекивано да се међу кориснике дечјих додатака често провуку и они који то не би требало да буду.

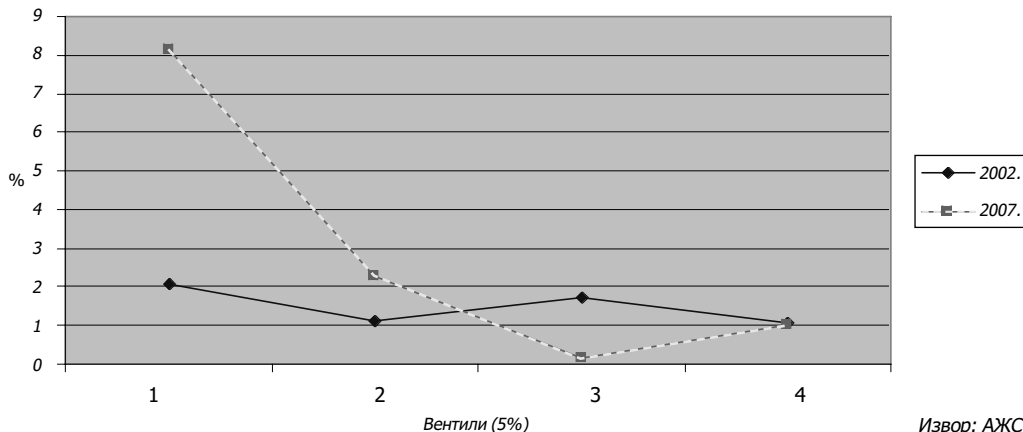
Ево и ефеката дечјих додатака на потрошњу корисника. Приход од њих покрива у просеку само 5,3% потрошње корисника. То је врло низак износ, али овде треба имати у виду чињеницу да дечје додатке великом већином примају они који нису сиромашни, тј. они који имају доста високу потрошњу из других извора, па је природно да просечан проценат буде низак.

Уколико погледамо само сиромашне према АЖС у целини, видећемо да дечји додаци покривају 19% њихове потрошње, што је још увек умерена величина. Укидање дечјих додатака би умерено повећало број сиромашних – са 6,59% у основном сценарију на 7,12%, тј. за 8%. То, наравно, значи да дечји додаци смањују сада број сиромашних за исти проценат.

Материјално обезбеђење породице (МОП) и дечји додаци

Известан број домаћинстава прима и МОП и дечје додатке. Таквом комбинацијом права се посебно, односно додатно помажу породице са децом оних домаћинстава која примају МОП. На следећем Графикону приказана су таква домаћинства из четири најсиромашнија вентила.

Графикон 5. Процент домаћинстава која примају и МОП и дечје додатке



Извор: АЖС

Из Графикона уочавамо да 8,1% домаћинстава из првог вентила прима оба трансфера, а 2,3% из другог. То нису високи проценти, а њих снижавају два чиниоца:

- мали број оних домаћинстава која примају МОП (само 12,5 из првог и 4,9% из другог вентила),
- немају сва домаћинства која примају МОП децу (глобално у 2002. години тек 46,8%, према подацима надлежног Министарства).

Када повежемо наведене податке, видимо да две трећине (65%) домаћинстава из најсиромашнијег вентила која примају МОП примају и дечје додатке, а скоро половина (46%) из другог вентила. То су високи проценти, који сведоче да је, бар за први вентил, покривеност домаћинстава која примају МОП са дечјим додацима практично потпуна.

Повољно је и то што је покривеност ових домаћинстава дечјим додацима битно повећана у 2007. у односу на 2002. годину, што је свакако последица реформске промене карактера дечјих додатака, односно њихове усмерености на сиромашне породице.

Резиме налаза истраживања:

- покривеност сиромашних МОП-ом је доста ниска, што је последица усмеравања подршке онима најсиромашнијима који немају никакве приходе или који немају озбиљне изгледе да се укључе на тржиште радне снаге,
- покривеност најнижег вентила МОП-ом, ипак је битно порасла у 2007. у односу на 2002. годину,
- таргетираност МОП-а је прилично ниска, јер готово две трећине корисника и новца одлази ван групе сиромашних,
- таргетираност МОП-а је погоршана у 2007. у односу на 2002. годину; део узрока је статистичке природе, односно привидан; промена Закона из 2004, како је речено, није узрок погоршању таргетираности,
- МОП је мали програм и његово постојање не утиче битно на сиромаштво у Србији, али знатно смањује сиромаштво оних који га примају.
- покривеност дечјим додацима сиромашних породица које имају децу врло је висока,
- таргетираност дечјих додатака је изузетно ниска, јер чак 5/6 корисника и 4/5 новца одлази ван групе сиромашних,
- таргетираност дечјих додатака побољшана је у 2007. у односу на 2002. годину,
- дечји додаци покривају скроман део потрошње сиромашних,
- да не постоји програм дечјих додатака, у Србији би било више сиромашних за 8%,
- практично сва домаћинства која примају МОП, а која имају децу – примају и дечје додатке.

Слабости имплементације

У претходним одељцима показали смо да је покривеност циљне популације, тј. сиромашних, децим додацима и МОП-ом незадовољавајућа. Стога се поставља питање који су узроци таквог стања.

Део одговора нам пружа Анкета о животном стандарду, будући да је упитник садржавао и питања о коришћењу свих социјалних програма.

Од свих сиромашних, захтеве за одобрење МОП-а поднело је само 10,6% домаћинстава, што се може сматрати последицом слабе информисаности сиромашних који имају права, али и добре информисаности оних сиромашних који немају права на МОП.

Погледајмо разлоге које су навели испитаници у АЖС који спадају у категорију сиромашних – зашто нису поднели захтев. За највећи број то је било уверење да немају потребе за МОП-ом, односно да не испуњавају критеријуме за избор. Ови испитаници би се вероватно могли сматрати добро информисанима о томе да је МОП програм са ниским, тј. оштрим критеријумима за избор и да они те критеријуме не задовољавају. Мада, могуће је и да неки од њих не желе да признају своје сиромаштво и да због стигме одбијају да учествују у МОП-у уз изговор да им он не треба. Њих је укупно било 34,2%.

Следећа два одговора по учесталости да нису знали за постојање програма и да нису знали како се подноси захтев – говоре о недовољној информисаности сиромашних. А њих је 19,7%, односно 23,9%, што укупно даје 43%. То је врло висок проценат. Посебно је забрињавајуће то што чак једна петина сиромашних, по њиховим речима, не зна да постоји програм МОП-а. Иако се правни системи стандардно заснивају на претпоставци да грађани познају право, па чак и да су обавезни да га познају, овде се не сме одмахнути руком и поћи од такве претпоставке, макар зато што се обично ради о грађанима са „мало школе“, који су социјално слабо интегрисани, често инвалиди или са проблемима у понашању.

Последњих 10,6% испитаника сматра да су процедуре пријављивања и одобравања захтева исувише сложене, што је озбиљан и реалан проблем. И заиста, административни поступак за остваривање права је врло сложен, посебно за МОП. С једне стране, сложена процедура има смисла, пошто је потребно смањити шансу да у програм буде укључен неко ко у стварности не испуњава услове, али су наличје те комплексне процедуре високи трошкови за потенцијалне кориснике, који их често одбијају од апликације за трансфер.

Један трошак је информациони, јер потенцијални корисник мора да прикупи потребне информације о самом програму, односно његовим користима, критеријумима, процедурама, исплатама и слично. За многе потенцијалне кориснике то није једноставан посао, већ подразумева више одлазака у центар за социјални рад или општинску службу дечје заштите, затим чекање у редовима и секирацију.

Следећи трошак је административни, пошто потенцијални корисник треба да припреми и поднесе захтев за МОП-а или дечји додаток. Наравно, захтев мора бити праћен документацијом, што је за многе (пре)тежак захтев, будући да се ради о великом броју докумената: од копије личне карте и потврде држављанства, преко потврда о заради и од Пореске управе, до потврде станодавца и здравственог осигурања. Такве потврде (више од десет) одбијају сиромашне од апликације будући да њихово прибављање захтева пуно труда, времена и новца. Некада је потребно доста путовања ради подношења захтева. И све то у ситуацији неизвесности да ли ће се на крају остварити право на трансфер. Штавише, са неким од докумената потенцијални корисници имају проблема не сасвим или не уопште својом кривицом, као што је проблем многих Рома са пребивалиштем или сезонских радника са здравственим осигурањем.

На крају, постоје и социјално-психолошки трошкови за потенцијалне кориснике. Једно је стигма, односно стид који одбија појединце од апликације, а друго непријатности које се могу доживети у надлежним службама – од нељубазности до шиканирања. Код једног броја старих који живе на селу проблем је и то што не испуњавају земљишни цензус, иако су сиромашни. Земљу не желе да продају, а плаше се и да је ставе под хипотеку, што постоји као законска могућност. „Изгубити“ земљу, чак и када она не вреди много за старе људе, често је превелика психолошка цена, коју нису спремни да плате, све и по цену да гладују.

Збир ових трошкова може бити знатан – наравно, не мери се само у новцу, већ и у времену, напору, живцима... Тај збир одвраћа многе потенцијалне кориснике од апликације – некада када је покушао и пријавио се, а некада када је устукнуо и пре покушаја.

Постоје и знатне слабости како унутар система подршке сиромашнима, тако и унутар шире државне администрације. Проблеми су резултат недовољне кадровске и материјалне опремљености, недостатка обучености, непотпуности законом прописаних процедура, слабе мотивације за квалитетан рад и слично. Дobar пример је неповезаност многих компјутерских база података између различитих државних ресора (служба запошљавања, пореска служба, матична евиденција, МУП итд.)⁵⁰, чије би повезивање могло битно да унапреди рад и убрза процедуре. Други пример јесте имплементација дечјих додатака, која се, доста формалистички, готово искључиво ослања на поднету документацију која често није довољно поуздана, а даље се не проверава теренским радом. Слабом раду доприноси и слаб надзор Министарства за рад и социјална питања над овим службама.⁵¹ Проблем је, наравно, и са катастарским приходом, на основу којег се процењује доходак од пољопривреде. Према ранијим истраживањима, домаћинства са доходком из пољопривреде која конкуришу за дечји додатак су неправедно кажњена на основу цензуса који је релативно нижи од цензуса за доходак који потиче из других извора.⁵²

Према анегдотској евиденцији један од важних разлога непокривености сиромашних МОП-ом лежи свакако и у ставу појединих социјалних радника, који захваљујући дискреционом праву о процени пропуштене зараде одбијају један број евидентно угрожених, сматрајући да су лењи, да би могли да зараде кад би хтели, да ће прокоцкати и попити све што добију... И ранија истраживања указују да се „дискрециони критеријуми за испуњавање услова (нпр. процена 'пропуштене' зараде) често примењују да би се одбили радно способни подносиоци захтева“.⁵³ На веома различито понашање центара за социјални рад у коришћењу дискреционог права указују и административни подаци о броју корисника на нивоу општина.

Писац ових редова верује да се врло важан разлог слабог администраирања дечјих додатака може наћи у области политичке економије: службеници који спроводе овај програм не припадају централној власти и стога немају ни мотив ни подстицај да штите програм од манипулација, већ су део локалне власти (ту су запослени) и имају мотив, а можда и подстицај, да максимирају број корисника дечјих додатака на свом подручју, а на рачун удаљене централне власти. Такве невољне последице су честе код ситуација када један ниво власти или једна државна агенција спроводи програм другог нивоа или друге агенције.

Према томе, најважнији разлози недовољне покривености сиромашних МОП-ом и дечјим додацима јесу следећи:

- непостојање права на МОП или дечје додатке, а због оштријих приходних и имовинских услова за стицање права на ове трансфере него за укључење међу сиромашне;
- слаба информисаност потенцијалних корисника, било о праву, било о процедурама за остваривање тог права;
- високи трошкови аплицирања, који могу бити информационе, административне и социјално-психолошке природе;
- недовољно добар рад унутар система државне подршке сиромашнима.

⁵⁰ Тако, на пример, општинске службе за дечје додатке не врше проверу имовине у јединственој бази података, већ само у општини у којој подносилац захтева живи и евентуално у општини у којој је рођен

⁵¹ Детаљан преглед и анализу слабости имплементације дају: А. Hurrell, А. Thompson, L. Carraro, and M. Makević *Options for Delivering Social Assistance: A Feasibility Study*, Oxford Policy Management, April 2007.

⁵² Исто, стр. 13.

⁵³ Исто, стр. 23.

IV. ИСКУСТВА ДРУГИХ ЗЕМАЉА РЕЛЕВАНТНА ЗА ФОРМУЛИСАЊЕ ПОЛИТИКЕ

Дечји додаци

Дечји додатак постоји у свим земљама Централне и Источне Европе које су ушле у Европску унију⁵⁴. Иако у већини земаља, концептуално посматрано ове накнаде нису осмишљене као део програма социјалне помоћи, оне су важан инструмент за смањење сиромаштва. У готово свим посматраним земљама дечји додатак представља значајан извор прихода за најсиромашнија домаћинства са децом⁵⁵.

Дечји додатак се у свим земљама исплаћује из националног буџета⁵⁶. У већини земаља ова накнада је универзалног типа, што значи да је усмерена на све, а не само на сиромашне породице са децом. За средњошколски узраст право је условљено редовним школовањем, а у појединим земљама продужено је и за младе током стицања универзитетског образовања (Чешка, Литванија, Пољска, Словенија и Словачка).

Поједине земље су, као и Србија, право на дечји додатак условиле материјалним положајем породице. Таргетиране дечје додатке имају Бугарска, Чешка, Пољска и Словенија. Румунија је предвидела ниске износе помоћи за дечје додатке, али сиромашним породицама са децом исплаћује додатну помоћ која је таргетирана.

Цензуси за остваривање права у земљама које циљају дечје додатке су на вишем нивоу него у Србији. У Бугарској, праг за остваривање права је базиран на просечном месечном бруто доходу по члану породице и износи 153 евра, у Пољској 140 евра. У Словенији услов је да приходи породице буду нижи од националног просека, а у Чешкој да буду нижи од 2,4 пута животног минимума (за четворочлану породицу са двоје деце основношколског узраста цензус би приближно износио 215 евра по члану). Према подацима за 2007. годину у Србији цензус износи 60 евра по члану породице.

Износи дечјег додатка се разликују по појединим земљама. Разлике нису изразите у износима редовних/минималних накнада. Оне се у већини земаља крећу између 13 евра (у Бугарској), до 19 евра (Чешка, Естонија, Србија). Изузетак је Мађарска у којој је најнижи дечји додатак 48 евра. Распони између највиших и најнижих накнада такође нису изразити, осим у Словенији у којој најсиромашније породице за треће дете могу да добију и 117 евра. Поређење накнада је, међутим, само индикативно, имајући у виду да је куповна моћ ових износа различита.

Мањи број земаља, као и Србија, исплаћују исти износ накнада за сву децу (Бугарска, Румунија, Словачка). Поједине земље разликују износе накнада у зависности од реда рођења детета (Естонија и Летонија), поједине у зависности од старости детета (Чешка и Пољска), броја деце у породици (Мађарска) или комбинације ова два критеријума (Литванија). Словенија исплаћује различите износе дечјег додатка у зависности од неколико установљених категорија дохода породице и реда рођења детета.

Већина земаља уважава статус деце из породице самохраних родитеља, кроз увећане износе и/или повољније цензусе. Један број такође издваја и децу са сметњама у развоју.

Одсуство правила за разликовање износа који се исплаћују по детету – пре свега указују да нема разлога за уважавање међународних искустава у овом домену.

⁵⁴ Базирано на подацима из: *Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)* стање 1.01. 2008. за Бугарску, Чешку, Естонију, Литванију, Летонију, Мађарску, Пољску, Румунију, Словенију и Словачку

⁵⁵ *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*. The World Bank: Washington, DC, стр. 9

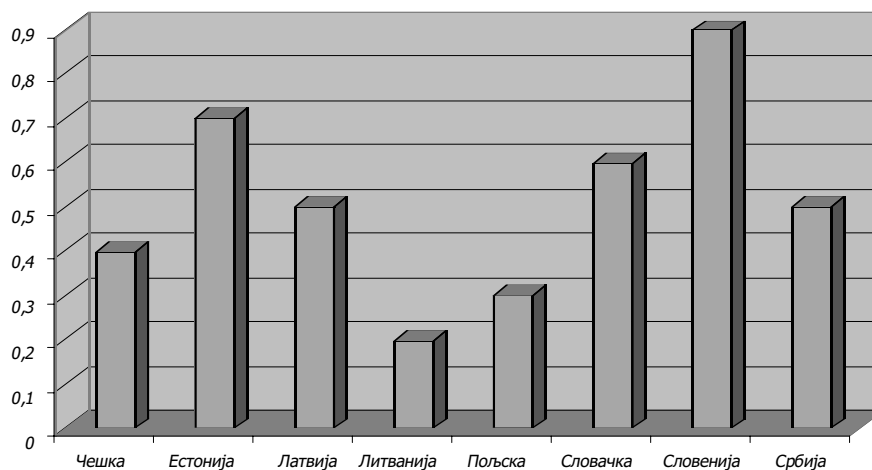
⁵⁶ У неким земљама као, на пример, у Француској, Босни и Херцеговини (Република Српска) дечји додатак се исплаћује из доприноса.

Табела 1. Износи дечјег додатка и критеријуми за разликовање износа по детету

	Критеријуми	Износи по детету (у еврима)	
		редовни/минимални	максимални
Бугарска	једнако за сву децу	13	
Чешка	старост детета	19	27
Естонија	ред рођења	19	58
Летонија	ред рођења	11	21
Литванија	број деце у породици и старост	15	42
Мађарска	број деце у породици	48	63
Пољска	старост детета	13	19
Румунија	једнако за сву децу	9	
Словенија	доходак и ред рођења	17	117
Словачка	једнако за сву децу	16	
Србија	једнако за сву децу	19	

Удео издатака за дечје додатке у БДП-у у посматраним земљама у 2004. години креће се између 0,2% у Литванији и 0,9% у Словенији. Србија се према овом показатељу не издваја у односу на већину других земаља чији су расходи у распону између 0,4 и 0,7% БДП-а. Треба, међутим, нагласити да је у Србији након 2004. године забележен тренд смањења удела ових расхода.

Графикон 1. Удео издатака за дечје додатке у БДП-у, 2004.



Судећи према међународним искуствима која су овде приказана Србија се пре свега издваја по ригорознијим условима за стицање права, односно у погледу цензуса. Имајући у виду да се удео расхода за децје додатке у БДП-у смањује и да 2007. године износи свега 0,3%, створен је простор да се евентуално прошири број деце која могу да остваре ово право.

Програми обезбеђења минималног дохотка

Ако се материјално обезбеђење, као новчана накнада за обезбеђење гарантованог минималног дохотка, пореди са сличним накнадама у земљама Централне и Источне Европе које су ушле у Европску унију⁵⁸, могу се запазити одређене сличности, али и разлике у концепирању овог инструмента.

Најпре у готово свим посматраним земљама, као и у Србији, питање гарантованог дохотка се регулише на централном нивоу. Једини изузетак у том погледу је Мађарска, која је потпуно децентрализовала новчане накнаде за социјалну помоћ и која је због тога и изузета из међународних поређења. У Србији је постигнут професионални консензус да републичка влада треба да буде надлежна за материјално обезбеђење и да децентрализација није прихватљива у овој сфери социјалне заштите.

У Србији су износи материјалног обезбеђења регулисани законом, као и у још једном броју земаља. Интересантно, је међутим, указати да је у половини посматраних земаља влада та која одређује ниво гарантованог дохотка. Законима се прецизирају правила, услови, скале еквиваленције, али не и износ. Овакво решење даје одређену флексибилност и нарочито је примамљиво за период непосредно након доношења нових законских решења, с обзиром да није лако предвидети буџетски простор који нова правила могу да захтевају. Имајући у виду политичке услове у Србији и традицију законског формулисања минимума, овакво решење међутим, вероватно није прихватљиво.

У свим земљама, као и у Србији, помоћ је усмерена према породици/домаћинству, осим у Бугарској где је у фокусу помоћи појединац. Износи помоћи зависе од разлике између гарантованог дохотка и прихода домаћинства, а већина земаља узима у обзир приходе, али не и имовину приликом утврђивања права. Бугарска, Литванија и Словенија су укључиле и имовинске цензусе⁵⁹. У приходе готово све земље укључују и децји додатак, осим Словеније и Словачке. Ово је једна од разлика која би у Србији могла да се размотри као опција, уколико се износи помоћи за вишечлана домаћинства повећавају. У садашњим условима, када су цензуси веома ниски и када присуство детета у домаћинству веома мало повећава износе помоћи, задржавање децјег додатка као додатног давања представља важну заштиту стандарда најугроженијих породица са децом.

Цензуси се веома разликују од земље, до земље. Суштински, готово све земље праве разлику између деце и одраслих, на различите начине, али све не примењују скале еквиваленције, осим што умањују износе за првог наредног члана домаћинства (коэффициент 0,7 и 0,8).

Разликовање између деце и одраслих чланова домаћинства је углавном присутно или на начин да је уграђено у скале еквиваленције (Словенија 0,7 одрасли, 0,3 дете; Словачка 0,7 одрасли, 0,45 дете; Чешка 0,8 одрасли, 0,5–0,7 деца у зависности од узраста) и/или настаје као резултат укључивања децјег додатка у приходе, па се породицама са децом доплаћују умањени износи помоћи по том основу (Румунија, Летонија, Словачка). Бугарска утврђује износе помоћи према софистицираној формули која респектује индивидуални статус. Различити износи се отуда исплаћују у зависности од тога да ли појединац на пример има више од 75 година и живи сам, или је старији од 65 година и живи сам; да ли је у питању трудница, самохрани родитељ, особа са умањеним капацитетом за рад од 50% или 70%; да ли у узрасту када је школовање обавезно дете похађа школу или не; да ли је дете са сметњама у развоју или у хранитељској породици. Скале еквиваленције не примењује уопште Литванија, Пољска разликује само првог одраслог и сваког наредног, а Естонија исплаћује свим члановима домаћинства исто, и додатних 13 евра по детету, уколико су сва деца у домаћинству млађа од 18 година. У Табели су дати примери износа помоћи за поједине типове домаћинства.

⁵⁸ Базирано на подацима из: *Mutual Information System on Social Protection (MISSOC)* стање 1.01. 2008. за Бугарску, Чешку, Естонију, Литванију, Летонију, Мађарску, Пољску, Румунију, Словенију и Словачку.

⁵⁹ The World Bank: *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*, Washington, DC. 2007 стр. 9.

Поређење са датим земљама⁶⁰ показује да су износи помоћи у Србији великодушнији него у Румунији и Бугарској и слични као у Летонији. За једночлана домаћинства Србија исплаћује максималне износе помоћи на приближно истом нивоу као у већини земаља, осим Словеније, Словачке и Чешке, у којима су ови износи упадљиво већи. Износи помоћи у Србији значајно су, међутим, нижи за вишечлана домаћинства у поређењу са свим земљама, осим са Бугарском и Румунијом.

Табела 2. Новчане накнаде, у еврима

	Једночлано домаћинство	Брачни пар (без деце)	Брачни пар с једним дететом	Брачни пар са двоје деце	Брачни пар са троје деце
Бугарска	19	37	58	79	100
Естонија	58	104	162	221	280
Летонија	39	77	105	129	150
Литванија	53	107	160	214	272
Румунија	28	51	64	74	83
Словенија	205	350	411	472	534
Словачка	157	274	322	339	357
Чешка	114			328	
Србија	54	75	95	102	109

Извор: MISSOC 2008.

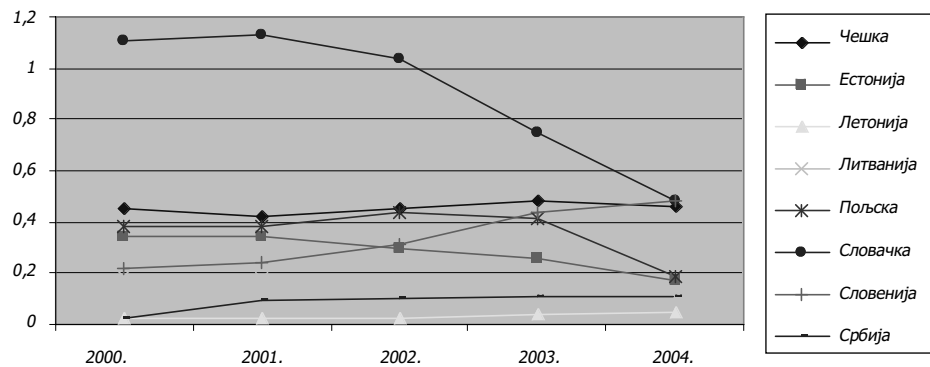
Напомена: укључене су земље које су приложиле примере у MISSOC-у.

Индексирање накнада је у складу са начином њиховог одређивања. У већини земаља износи накнада се индексирају са порастом трошкова живота, једном годишње (Чешка, Пољска, Румунија и Словенија) или ирегуларно (Литванија). У Бугарској и Летонији влада одређује укупни износ расхода за гарантовани минимални доходак на бази расположивости буџетских средстава, а Естонија нема законом регулисано индексирање. У Словачкој ово питање такође није законом регулисано, али се средином године обично врши усклађивање накнада узимајући у обзир кретање нето зарада или трошкова живота сиромашних домаћинства.

Из ових поређења, као и из ранијих разматрања која су базирана на емпиријским подацима, јасно произилазе два налаза која су релевантна за формулисање политике у овој сфери социјалне заштите. Скале еквиваленције у Србији су неодговарајуће, неповољне су за вишечлана домаћинства и не респектују разлику између деце и одраслих у домаћинству.

Удео издатака за програме минималног гарантованог дохотка у БДП-у у посматраним земљама 2004. године крећу се између 0,05% у Летонији и приближно 0,5% у Словенији, Словачкој и Чешкој. Са учешћем од 0,11% Србија се налази међу земљама са најмањим издвајањима, заједно са Летонијом и Литванијом. Ниска издвајања, мање од 0,2% БДП-а, такође имају Естонија, Пољска и Румунија.

Удео расхода за ГМИ програме у БДП-у



Извор: *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States, 2007;*
Social Protection and Poverty Reduction in Bulgaria, 2005.

Удео становника у програмима гарантованог минималног дохотка у посматраним земљама креће се између 2% и 5%. Са уделом од 2% Србија се и по овом показатељу налази међу земљама са најскромнијим програмом заштите сиромашних.

V. АЛТЕРНАТИВНИ ПРЕДЛОЗИ РЕФОРМИ

Дечји додаци

Концептуална питања

У Србији, видели смо, већ дуже време постоји систем дечјих додатака који је усмерен на децу из сиромашнијих слојева. Тиме је Србија – и сама у дилеми коме концепту дечјих додатака да се приклони – експлицитно одбацила концепт универзалних, а у прилог усмерених додатака на сиромашне. Ту оријентацију омекшавао је слабо администрирање програма, па и многи који не би требало да имају право ипак остварују дечје додате.

Ипак, остала је концепцијска дилема о пожељном карактеру дечјих додатака, од чијег решавања зависе и право на дечји додатак и обухват и њихова висина, а на основу различитих оперативних елемената.

У теорији и пракси дечјих додатака јасно се разликују два концепта: први је универзалан дечји додатак, док други концепт подразумева дечје додате усмерене на ограничен број деце, првенствено оне из сиромашнијих породица.

Логика на којој се заснивају ови концепти је различита. Основна идеја концепта универзалних дечјих додатака јесте да је држава дужна да обухвати практично сву децу програмом дечјих додатака, како би свима обезбедила повољне услове за одрастање и развој. У позадини те идеје налази се уверење о великој друштвеној и индивидуалној вредности деце, а из различитих разлога – биолошког опстанка нације (популациони), обезбеђења нове радне снаге (економски) или војника (војни), среће и задовољства које деца доносе (психолошко-социјални) и слично.

На тај начин дечји додаци постају универзална накнада коју примају породице са децом за свако дете, а која је финансирана из државног буџета на основу солидарности оних који немају децу и оних који имају мање деце са онима који имају више деце. Програм дечјих додатака тако не би био усмерен на сиромашне и повезан са смањењем сиромаштва у земљи, мада би и сиромашна домаћинства имала право на ову бенефицију, једнако као и све друге, бољестојеће породице. Концепт универзалних дечјих додатака је и историјски старији од концепта усмерених само на сиромашне (на пример, у Француској) и најчешће почива на спознаји потребе вођења популационе политике у државама са ниским фертилитетом.

По универзалном концепту, износ дечјег додатка не зависи од прихода породице, већ је једнак за сву децу, или је евентуално диференциран према реду рођења или годинама старости детета.⁶¹ Инваријантност висине додатка на доходак породице имплицитно се заснива на идеји да држава финансира трошкове подизања сваког детета у подједнакој мери, тј. да не допуњава породична средства онолико колико је потребно за покривање потребних породичних расхода на децу.

Универзални дечји додаци имају неколико очигледних врлина. Прва је заснованост на начелу једнакости, јер закон ставља сву децу у једнак положај, тј. једнакој деци даје једнако.

Друга, дечји додатак не изазива стигму, нити психолошки отпор процедурама пријављивања који би се могао појавити код припадника средњег слоја, пошто није усмерен на борбу против сиромаштва, већ на остваривање једнаког права.

⁶¹ У Холандији се висина дечјег додатка разликује по годинама детета (0–5, 6–12, преко 12) и растућа је. У Великој Британији је дечји додатак виши за прво дете, а затим једнак за остале. У Ирској износ расте са редом рођења детета (једнак је за прво и друго, а виши за треће и осталу децу). У Шведској: 1.050 SEK за прво, 100 за друго, 354 за треће, 860 за четврто и 1.050 за пето.

Треће, систем је административно веома једноставан, пошто је доказни поступак за остваривање права врло лак (довољна је крштеница). Тако се избегавају компликоване – и за државну администрацију и за грађане – процедуре доказивања прихода домаћинства и свих других околности, какве постоје, на пример, у Србији данас.

Основни недостатак овог концепта је високи буџетски трошак, који је делимично чак бескористан. Наиме, може се са сигурношћу узети да дечји додатак слабо или никако не доприноси буџетима породица изнад медијане,⁶² а с обзиром на то да представља минималан удео у породичном приходу. Стога се, макар са буџетског становишта, тај део трошка на дечје додатке може сматрати врло слабо утрошеним новцем. Другим речима, универзални дечји додатак је скуп, будући да га прима велики број деце. А уколико се жели смањење трошка, онда се то мора извести смањењем самог дечјег додатка, што онда сам трансфер чини ниским са становишта трошкова подизања деце, односно неатрактивним са становишта буџета породице. Тај негативни буџетски ефекат универзалних дечјих додатака није тако битан за развијене земље, али јесте за сиромашне или земље у развоју. И тако, док се развијене земље углавном опредељују за универзалне дечје додатке, дотле се оне сиромашније претежно опредељују за селективне, тј. усмерене на децу из сиромашнијих слојева становништва.

Концепт дечјих додатака намењених сиромашнијим слојевима заснива се на идеји: да финансијску подршку треба обезбедити онима којима је најпотребнија, а то су свакако сиромашн(и)је породице. Како су буџетска средства обично врло ограничена и новца нема довољно ни за једну намену, то се селективним дечјим додацима покушава извршити најрационалнија употреба новца у складу са формулисаним приоритетима. Уместо да се расположива средства распореде на велики број деце, као по универзалном моделу, она се, по овом моделу, концентришу и дају мањем броју деце, онима из сиромашних породица, али у увећаном износу у односу на универзални, тако да би потпуније задовољило потребе деце из сиромашнијих породица него дечји додатак са јединственом висином из првог модела.

Основу концепта дечјег додатка са ужим обухватом представља распрострањено схватање да је један динар важнији сиромашнијима него богатијима, што је позната економска теорија о опадајућој маргиналној користи новца.⁶³ То значи да исти износ дечјег додатка доноси мању корист, мерено робама и услугама које се за њега могу купити, припадницима богатијег или средњег слоја него сиромашнима. Уколико је, дакле, циљ државне политике што веће увећање благостања народа, а то јесте општеприхваћен циљ, тада се он, уз фиксни укупан обим социјалних трансфера, боље постиже таргетирањем сиромашних него кроз универзални трансфер свим грађанима.

Обухват деце је велики код универзалног модела, а висина дечјег додатка фиксна. С друге стране, по таргетираном моделу обухват је знатно ужи, а висина дечјег додатка је различита и најчешће већа него код универзалног модела.

Могући су, свакако, и прелазни системи између наведених чистих модела. Једна верзија првог модела јесте сужење права на дечји додатак тако да њиме не би била обухваћена деца из неколико горњих децила по дохотку, пошто њима приходи од дечјих додатака и тако не представљају важну ставку у породичном буџету. На тај начин би обухват био у извесној мери сужен – на пример на једну половину или две трећине од укупног броја деце одговарајућег узраста. Поменути сужењем обухвата требало би приштедети буџетска средства, али уз наду да неће доћи до непожељних социјалних и популационих последица будући се дечји додатак и даље трансферише свим оним породицама којима нешто финансијски значи. Штавише, таква штедња би могла омогућити повећање дечјих додатака за мањи број деце.

Износ дечјег додатка по селективном моделу може:

- бити једнак за сву децу која имају право, или евентуално зависити од старости и/или реда рођења детета, као код универзалног модела, или

⁶² Медијана је висина дохотка средњег домаћинства.

⁶³ Прецизније, појединцима са већим дохотком свака додатна новчана јединица доноси мању корист него појединцима са ниским дохотком.

- зависити од висине прихода породице, тако да буде већи за оне који имају мањи остали приход. И овде се може, као код социјалне помоћи, применити концепт допуњавања, по коме држава обезбеђује породици трансфер у висини разлике између израчунатих потребних средстава за једно дете и расположивих сопствених средстава једне породице. И овим моделом се могу узети у обзир разлике у трошковима деце појединих категорија (старост, ред рођења итд.), а кроз посебна решења приликом утврђивања нивоа потребних средстава.

Подсетимо на то да се дечји додаток у Србији исплаћује у фиксном износу, једнаком за сву децу која су обухваћена овим програмом, односно која имају право на дечји додаток. (Изузетак су домаћинства са самохраним родитељем и слична). На тај начин се приликом одређивања износа дечјег додатка не узимају у обзир ни приходи породице, ни године детета, ни било која друга карактеристика осим чињенице да домаћинство задовољава услове за стицање права на ову накнаду. Могуће су, дакле, само две ситуације: или домаћинство нема права на дечји додаток или га има, када за свако дете прима исти, законом одређен износ (око хиљаду и седам стотина динара).

Већ смо видели да је такав облик уобичајен у свету и да га примењују многе земље. Неке друге, следећи циљеве популационе политике, уводе растући износ дечјег додатка са редом рођења детета, да би подстакле рађање деце вишег реда, пошто је природна мотивација све слабија. Али, и једне и друге не уважавају ни социјални положај породице, ни евентуално различите трошкове издржавања појединих категорија деце. Темељ таквог приступа, како је наведено, јесте идеја универзалног дечјег додатка и тежња државе да подједнако помогне одгајању сваког детета.

Ипак, та идеја једнакости износа дечјег додатка може бити доведена у питање. Прво, чак и код универзалног модела дечјих додатака, питање је да ли његов износ треба да буде једнак за сву децу; у прилог једнакости износа може се навести идеја једнаке подршке државе сваком детету, али је питање шта значи појам једнаке подршке; да ли је то једнако давање државе изражено номинално или је то (бар делимично) уједначавање животних услова сваког детета; уколико је у питању оно прво, онда држава сваком детету даје подједнак износ куповне моћи (роба и услуга) и не труди се да директно утиче на уједначавање; она верује да је постигла циљ тиме што је сваком детету омогућила куповину дела потребне корпе добара, без обзира на све остале околности; уколико је у питању ово друго, тј. када се се под једнаком подршком подразумева уједначавање потрошње деце, онда је потребно детету из сиромашније породице дати већи дечји додаток како би се макар делимично приближило по животном стандарду детету из боље стојећих породица.

Друго, већ је поменуто слабост универзалних и једнаких дечјих додатака која се састоји у чињеници да породицама са вишим доhocима примљени дечји додаток практично мало или ништа не значи за одржавање или побољшавање животног стандарда; тај скроман износ је за њих маргинална, готово занемарљива величина коју они богати ни не примећују; стога се може сматрати да новац дат за трансфер бољестојећима није најбоље употребљен; са друге стране, иста сума дата најсиромашнијима доноси знатно веће побољшање стандарда, односно даје далеко већи прираст корисности овим породицама у односу на боље стојеће; у темељу разлике је одавно позната идеја опадајуће корисности новца, која каже да је прираст корисности која се стиче додатном потрошњом опадајућа функција нивоа потрошње, односно дохотка; другим речима, један динар дат сиромашном више повећава његову (и укупну) добробит него динар дат богатом, а максимизација добробити требало би да буде циљ државне политике,

Треће, систем једнаких дечјих додатака занемарује различите трошкове које, и уколико се занемаре разлике у дохотку, доносе различита деца; наиме, старије дете узрокује веће трошкове од млађег, јер има веће потребе; или, дете вишег реда рођења наслеђује од детета нижег реда рођења неке ствари, па за њих нису нужни нови трошкови; ове демографске разлике унутар породице заслужују различит третман. Додуше, и при концепту универзалних дечјих додатака могуће је, како показује искуство више земаља, диференцирати дечје додатке по демографским карактеристикама деце.

Концепт дечјих додатака који не зависе од прихода и имовног стања породице практично је неминован код универзалних дечјих додатака. Јер, тада не постоји тестирање дохотка и имовине како би се установило имовно стање, већ се дечји додаток даје свој деци. Самим тим, тј. у недостатку података о приходима и имо-

вини – неминовно је одређење висине дечјих додатака тако да или буду једнаки за сву децу, или да се разликују према демографским карактеристикама деце. Наравно, сасвим је неодржива идеја да се код универзалног дечјег додатка установљава имовно стање породице само зато да би се одредио износ дечјег додатка, јер би то било превише посла за малу корист.

У основи, две су врлине универзалног дечјег додатка:

- респектовање начела једнакости све деце, мада само једног аспекта схватања једнакости, и
- административна једноставност, пошто није потребно спроводити велики посао установљавања прихода и имовине за сваку породицу, већ је само довољна крштеница.

Такође, концепт универзалног дечјег додатка делује врло атрактивно са становишта политичког рејтинга – ето, влада се брине за сву децу – па га уводе и многе источноевропске земље, како је наведено у посебном одељку. Али, када се добронамерна влада суочи са буџетским проблемима, онда смањује дечји додаток на низак ниво (10–20 евра у поменутиим земљама), што практично не помаже деци и што је готово неозбиљно за земље Европске уније. У основи, овакав политикантски концепт Србија не би требало да примењује.

Са друге стране, диференцијација износа дечјег додатка према социјалном стању породице има смисла у моделу у коме право на дечји додаток непосредно зависи од имовног стања. Тада, концепцијски, нема смисла занемаривати степен сиромаштва и свој деци давати једнак дечји додаток. Право решење је диференцијација дечјих додатака. Постоје и државе које то чине: међу њима су Словенија и Хрватска, које уважавају социјално стање домаћинства и диференцирају износ дечјег додатка премадохотку домаћинства.

Постоје два метода диференцијације дечјих додатака: прво, исплата разлике између приходног цензуса за дечје додатке и сопствених прихода; ово је свакако технологија која се примењује код социјалне помоћи, диференцирање износа дечјег додатка на неколико категорија, а у зависности од висине прихода породице, али не увек пропорционално.

Врлина метода допуњавања јесте то што директно пресликава приходе домаћинства на износ дечјег додатка (наравно у обрнутом смеру) и што сваком домаћинству одређених демографских карактеристика обезбеђује једнак ниво прихода. Тиме је предност у потпуности дата концепту уједначавања потрошње, а не једнакости деце. Али, овај метод детерминације износа практично мења уобичајени карактер дечјих додатака и претвара га у неку врсту МОП-а за породице с децом, где је техника одређивања права иста као код МОП-а, а разлика је једино у називу трансфера – овде га зовемо дечји додаток.

Метод *допуњавања* би најчешће био веома скуп са буџетског становишта. Јер, приходни цензус се за дечје додатке обично одређује на доста високом нивоу, у поређењу са цензусом МОП-а (социјалне помоћи), па би онда разлика између цензуса и прихода стварно сиромашних породица са децом била врло висока.

Метод диференцирања износа дечјег додатка на неколико категорија може представљати: (1) модел грубе апроксимације метода допуњавања, где износ дечјег додатка расте обрнуто пропорционално приходима породице; друга одлика овог модела јесте и да упросечавањем по категоријама, смањује највише и повећава најниже дечје додатке из модела допуњавања, што је очито на претходном Графикону, и (2) метод одређивања висине дечјег додатка који доноси компромис између (обрнуте) пропорционалности износа дечјих додатака и прихода домаћинства и једнакости дечјих додатака за сву децу; до компромиса, наиме, долази када су разлике између дечјих додатака мање него разлике у приходима, као у Хрватској, где је однос дечјих додатака 1,5:1 за две категорије становништва код којих је однос прихода по члану домаћинства најмање 3:1.

Разматрање реформе дечјих додатака неминовно наводи на преиспитивање основних концепција, међу којима увек важно место има питање жељеног карактера дечјих додатака. Јер, од модела дечјих додатака зависи приходи многих људи, а тиме и општи профил социјалних трансфера и социјалне заштите у целини.

Универзални дечји додаци

Ако би и Србија, као и већина земаља Европске уније, увела универзално право на дечји додатак, број корисника и расходи буџета за ове намене би значајно порасли. Имајући у виду да обухват основним образовањем одговарајућих генерација износи 2006/07. године 98,2%, а средњим 80,6%, и користећи процене Републичког завода за статистику о становништву Србије (без КиМ) по старости, право на дечји додатак би имало 1,366.010 деце. Ако би свако дете добијало 1.513 динара, колики је износ био 2007. године, укупни буџетски расходи за ту годину износили би 24,8 милијарди, односно 3,2 пута више од стварних.

Такво повећање расхода представљало би видљиво оптерећење за буџет Србије, али не и несавладиву препреку. Јер, на пример, само ће повећање пензија предвиђено коалиционим споразумом владајућих странака бити далеко веће – пет и више пута.

Овде, наравно, треба указати да би се истовремено смањили издаци за запослене у општинским службама дечје заштите. Како, међутим, ове службе администрирају и друга права из Закона о финансијској подршци породицама са децом, те како се генерално не може очекивати да би локалне самоуправе отпустиле значајнији број људи, ове уштеде не би биле значајне – на пример, двоје запослених у 167 општина, са бруто платом од 25.000, за 12 месеци износи око 100 милиона динара.

Приходни цензус и износ дечјих додатака

Како је већ поменуто, усвајањем Закона о финансијској подршци породицама са децом из 2002. године устављен је јединствени приходни цензус за Републику Србију који раздваја оне који имају и оне који немају право на дечји додатак. Тај цензус није мењан у реалном изразу током свих ових година, већ је само индексан за инфлацију. С друге стране, реални доходи становништва, па и оног сиромашног, расли су 3–4% годишње, што је учинило да цензус прихода заостане у односу на дохотке, односно да се смањи број породица, односно деце која имају право на дечји додатак.

Уколико се тај тренд настави, односно уколико се приходни цензус не мења реално посматрано, док реални доходи расту – доћи ће до даље ерозије броја деце с правом на дечји додатак и до генералног смањења ефеката овог програма социјалне заштите. А то свакако није циљ социјалне политике. Осим тога, и за појединце ће право на учешће у програму који се реално не повећава бити све мање атрактивно, чак и за оне из ниже средње класе, па ће и стопе партиципације временом бити смањиване. Из тих разлога потребно је поремено подизати цензус.

У следећој Табели приказани су резултати симулација са цензусом: у првој је цензус подигнут за 10% (како за децу са двоје родитеља, тако и за децу са увећаним цензусом), а у другој за 20%:

Табела 1. Ефекти промене цензуса, %

	Број домаћинстава	Број дечјих додатака	Буџетски издатак
Референтна	100	100	100
+10% (5.156)	120	115	115
+20% (5.624)	136	128	128

Подизање цензуса представља, свакако, олакшицу за укључење домаћинстава, односно деце у програм дечјих додатака, тако да се овим повећава број оних који би могли стећи право на дечји додатак. Видљиво је из обе симулације да се, са повишењем цензуса, број деце спорије повећава него број домаћинстава, што зна-

чи да би се смањивао број дечјих додатака по породици. Ипак, важнији нам је раст броја дечјих додатака са растом цензуса. Он није велики: уколико би цензус био подигнут за 10% број дечјих додатака би порастао за 15%, а уколико би цензус био повишен за 20%, тада би број дечјих додатака био повећан за 28%. Са бројем дечјих додатака паралелно расте и буџетски издатак: 15 и 28%, респективно. У динарима, то би било повећање рачуна за дечје додатке, према административним подацима, за 1,2 и 2,2 милијарде динара годишње. Није много.

Уколико би се законодавац определио за великодушније финансирање дечјих додатака преко једнократног повећања њихових износа, рачун би изгледао овако: повећање дечјег додатка за 20% коштало би годишње 1,5 милијарди, а за 30% 2,2 милијарде, при непромењеном броју корисника.

Скала еквиваленције

Следећа могућност унапређења дечјих додатака могла би се потражити у увођењу еквивалентне скале и у програм дечјих додатака. По садашњем Закону о финансијској подршци породицама са децом приликом обрачуна права на дечји додаток не користи се економија обима, већ се цензус рачуна уз помоћ једнаког прихода за сваког члана домаћинства (што је једнако еквивалентној скали код које је коефицијент за све чланове једнак 1). Овим решењем се, за дати цензус прихода за једночлано домаћинство, битно повећава цензусна линија за вишечлана домаћинства.

Насупрот томе, постоје важни разлози да се и при утврђивању права на дечји додаток користи еквивалентна скала: тим методом би се узео у обзир реални ниво социјалне угрожености породице, а полазећи од стварно постојеће економије обима у расходима издржавања и различитих демографских одлика породице. Садашње законско решење о једнаком *per capita* увећању цензуса противречи томе.

Увођење еквивалентне скале без других измена би, свакако, битно отежало квалификацију домаћинства за право на дечје додатке и смањило број њихових корисника, јер би сваком домаћинству са децом приходни цензус био снижен, што значи и тежу квалификацију и мањи број корисника. Пошто смањење броја корисника није циљ увођења еквивалентне скале, то би требало укључити компензаторни механизам који би олакшао стицање права у систему са еквивалентном скалом и омогућио испољавање искључиво структурних ефеката. Тај механизам је подизање нивоа цензуса прихода, и то у мери у којој је потребно да би био надокнађен негативан утицај увођења еквивалентне скале на број прималаца дечјег додатка.

Увођење еквивалентне скале и компензаторног механизма дало би следећи резултат: породицама са мањим бројем деце било би лакше да се квалификују за дечји додаток, док би вишечланим било теже него у постојећем законском систему. Узрок томе је лако наћи: домаћинствима са мање деце примена еквивалентне скале би мање одузела него домаћинствима са више деце, а због виших коефицијената за децу нижег реда рођења него за децу вишег реда, док би од повећања цензуса сва домаћинства имала једнак добитак. Али, овај резултат треба посматрати и са друге стране: вишечлане породице су по садашњем систему (без еквивалентне скале) привилеговане на рачун породица са малим бројем деце, пошто је њима више користило непостојање еквивалентне скале.

Потврду поменутих ефеката наћи ћемо и у симулацији извршеној помоћу АЖС за 2007. годину. Симулација се заснивала на следећим претпоставкама:

- задржавање истих расхода на дечје додатке, што, због задржавања постојећег износа за један дечји додаток, значи задржавање истог обухвата (броја) деце у програму дечјих додатака,
- увођење новопредложене еквивалентне скале за социјалну помоћ и одговарајуће повећање приходног цензуса.

Ефекти предложене промене еквивалентне скале дати су у следећој Табели:

Табела 2. Ефекти увођења еквивалентне скале

Еквивалентна скала	Линија сиромаштва	Број породица	Број деце	Буџетски издатак
<i>Per capita</i>	100	100	100	100
Предложена	179	103	100	100

Да би се оценили ефекти укључења предложене еквивалентне скале у програм дечјих додатака урађене су две АЖС симулације. *Прва*, са важећим решењима: линија сиромаштва од 4.687 динара и са *per capita* еквивалентном скалом; и *друга*, са новопреложеном еквивалентном скалом и са захтевом да се број обухваћене деце (и следствено – висина расхода) не промене. Резултати су следећи: повишење линије сиромаштва за 79% (са 4.687 на 8.403 динара) и повећање броја породица које имају право на дечји додатак за 3%, што је, због једнаког броја обухваћене деце, еквивалентно смањењу просечног броја деце у једној породици за коју се остварује право на дечји додатак.

Погледајмо и како се мења број деце зависно од реда рођења, односно како се мења структура деце која примају дечји додатак:

Табела 3. Ефекти увођења еквивалентне скале

Еквивалентна скала	Број породица са једним дететом	Број породица са два детета	Број породица са три детета	Број породица са четири детета
<i>Per capita</i>	100	100	100	100
Предложена	108	103	84	82

Симулација је потврдила оно што смо прогнозирали: структура деце корисника дечјих додатака мења се у корист породица са мало деце, а на рачун породица са више деце.

Верујемо да је добро укључити еквивалентну скалу у програм дечјих додатака зато што је праведно да се поштују реално опадајући расходи вишечланих домаћинстава. Стога су и поменуте структурне промене праведне, јер су по садашњем систему дечјих додатака фаворизована домаћинства са више деце, пошто им погодује то да се не узима у обзир економија обима.

Материјално обезбеђење породице (МОП)

У овом одељку биће размотрена нека од могућих побољшања појединих важних елемената социјалне помоћи (МОП-а), као што су *линија сиромаштва* и *еквивалентна скала*, као пресудни чиниоци дистрибуције права и обима помоћи коју држава остварује кроз МОП.

Дискутујући ове елементе реформе имаћемо у виду потребу да програм социјалне помоћи буде финансијски ојачан и проширен, а што је резултат уверења да би он требало да буде основни инструмент државе у борби за смањивање сиромаштва. Наиме, МОП је једини програм коме је искључиви циљ смањење сиромаштва, док други сродни програми увек имају и неки други циљ, те су стога принуђени да праве компромисе између циља смањења сиромаштва и тих других циљева. Тренутно је МОП скроман по обухвату и финансијским ресурсима и далеко мањи од сличних програма у другим земљама у транзицији.

Можда идеја о јачању МОП-а изгледа противречно са већ наведеним чињеницама о смањењу сиромаштва у Србији, али је то само привидно. Јер, МОП покрива само мали део сиромашних, оне најсиромашније међу си-

ромашнима, оне које никакво смањење нивоа глобалног сиромаштва у земљи неће извући из дубоког сиромаштва. Таквих ће увек бити.

Затим, у последњих шест година сви су дохоци реално знатно порасли и поправљен је стандард највећег броја житеља Србије, док код МОП-а и његових корисника није дошло до реалног побољшања. Наиме, због ревалоризације приходног цензуса индексом цена на мало, реалан износ цензуса није промењен већ више година. А уколико не дође до промене прописа, тај реални износ ће остати и надале. А то значи да корисници МОП-а не учествују у добитку од привредног развоја земље, односно да перманентно заостају у животном стандарду за другима.

Код МОП-а видимо на делу и врлине и мане апсолутне линије сиромаштва. Она је инваријабилна на кретање дохотка у земљи, што је, бар за неко време, свакако врлина. Јер, разумно је да се степен сиромаштва мери према могућности или немогућности да појединац задовољи основне потребе, као што су оне за храном, становањем, одећом и обућом, што свакако не зависи непосредно од дохотка других људи. Међутим, питање је да ли је добро, или да ли је могуће, да у једном друштву које се економски развија дуго остане на снази једна линија сиромаштва или је природно да се и она подиже бар повремено током времена, са растом дохотка. Наше је уверење да је потребно да током економског развоја расте животни стандард и најсиромашнијим грађанима, тј. онима који примају социјалне трансфере какав је МОП. Због овог разлога ми ћемо у наставку предложити јачање и ширење обухвата МОП-а, заједно са повећањем издвајања средстава из буџета.

Најважнији начин за ширење програма социјалне помоћи јесте ублажавање критеријума за остваривање права – првенствено кроз повишење приходног цензуса (линије сиромаштва) и повећање коефицијената економије обима унутар домаћинства (еквивалентне скале).

У даљем току анализе ефеката појединих промена система МОП-а користимо *референтну симулацију*. Та симулација изводи се тако што се уз помоћ АЖС репродукују постојећа решења законодавства о МОП-у и испита усклађеност АЖС и стварног живота, први корак. У другом кораку ће се резултати симулација са АЖС у које су унети промењени елементи система упоређивати са поменутом референтном симулацијом.

Референтна симулација заснива се на:

- списку прихода домаћинства који у највећој мери одражавају приходе који се, по Закону, узимају у обзир приликом калкулације права,
- линији сиромаштва из важећег закона о МОП-у (4.306 динара по првом одраслом),
- коефицијентима економије обима из важећег Закона о МОП-у:

Број чланова домаћинства	Број потрошачких јединица
1	1
2	0,38
3	0,38
4	0,13
5 и више	0,13

- имовинским ограничењима (филтерима), где смо искључили, у складу са Законом, домаћинства која поседују земљу преко 0,5 ха, другу некретнину (за издавање или викендицу) и моторна возила (аутомобил и цип, као проксије за све покретности).

Референтна симулација дала је следеће резултате: број домаћинстава која имају право на социјалну помоћ је 46 хиљада, са 162 хиљаде чланова; потребан износ за финансирање социјалних помоћи је 213 милиона динара месечно. На основу тога можемо закључити две ствари.

Прво, да је број потенцијалних корисника доста мали – тек 46 хиљада домаћинстава у Србији. Ово је битно смањење у односу на исти обрачун за 2002. годину, када их је било 104 хиљаде.⁶⁴ А обе чињенице – и мали број и знатно смањење у односу на 2002. годину – потпуно су природни и очекивани. Јер, како смо већ нагласили, реални доходи готово свих у Србији су порасли (око 15–20% по перцентилима), а приходни цензус за МОП није промењен. Стога је природно да се круг потенцијалних корисника сузи, као што се и догодило. Једноставно, све је мање оних који се налазе испод апсолутне и непромењене линије сиромаштва.

Друго, број од 46 хиљада домаћинстава која 2007. године, према калкулацији из АЖС, имају право на МОП сличан је броју домаћинстава која су, по административним подацима из надлежног Министарства, стварно примала МОП у јуну 2007. године (50 хиљада). Наравно, ради се о коинциденцији, јер, како смо раније показали у анализи МОП-а и уз помоћ АЖС, тек 40% прималаца МОП-а је из категорије сиромашних, док је 60% ван круга сиромашних. Поред тога, немају сви сиромашни право на материјално обезбеђење породице, већ само они најсиромашнији међу њима, тако да је удео оних који стварно примају МОП међу онима који имају право на њега још мањи: према референтној симулацији њих је само 7,5 хиљада, односно 16%.

Промена скале еквиваленције

Нема сумње да линија сиромаштва не може бити једнака за једночлано и вишечлано домаћинство, већ би требало да буде прилагођена његовој бројности и демографским карактеристикама тако да се за сваког додатног члана линија сиромаштва повећа у одређеној мери. Али, колика је та мера? Да ли да подизање линије сиромаштва буде пропорционално броју чланова домаћинства, па уколико је линија сиромаштва за једночлано, на пример, 100 динара, да ли би за двочлано требало да буде 200, или само 160? Разумна је претпоставка, а то претпоставља и уобичајена економска теорија на основу емпиријских радова, да се за одржање истог нивоа благостања смањују потребни расходи по члану домаћинства са растом броја чланова домаћинства. Другим речима, у домаћинствима постоји економија обима, тако да је за сваког додатног члана потребно све мање новца како би достигнути ниво благостања био одржан.

Економија обима настаје тако што поједина добра која се користе у домаћинству поседују карактеристике по којима се разликују од уобичајених добара, као што су: (1) нееклузивност, тј. уколико је једно добро расположиво за једнога расположиво је и за све остале у домаћинству, и (2) неривалска потрошња, тј. потрошња добра од стране једног члана домаћинства не утиче на ниво потрошње других.

Тако, на пример, уколико у једној просторији ради телевизор, тада њега подједнако могу да користе и један појединац и више њих, а без додатних трошкова. У сваком домаћинству је више таквих добара, као што су комуналне услуге, аутомобил, новине, осветљење и тако даље. Код других добара, као што су храна и пиће, постоје особине еклузивности и ривалске потрошње, тј. потрошња добра од стране једног појединца искључује друге и смањује им потрошњу. Постоје и добра која су прелазног карактера и која делимично поседују обе поменуте карактеристике.

У домаћинствима чији чланови имају сличне карактеристике (на пример, сви су одрасли мушкарци и/или жене) економија обима чини да се за одржање достигнуте добробити смањује потребан расход по додатном члану домаћинства. Међутим, када се појединци разликују по полу, старости или другим обележјима, појављују се нове компликације, пошто свако од њих може, као додатни члан, да узрокује различите додатне трошкове. Јер, мала беба, младић, одрасла жена или старо лице имају различите потребе и „коштају“ различито.

Дакле, приликом одређивања потребних трошкова сваког домаћинства потребно је узети у обзир два елемента: (1) економију обима, и (2) демографску структуру домаћинства. Да се не би изгубили у мору комбинација, потребно је у извесној мери поједноставити концепт, а према потребама емпиријског оцењивања и разумљивости закона о трансферима потенцијалним корисницима.

⁶⁴ Видети: Б. Богичевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић и Б. Милановић, *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, ЦЛДС, 2003.

За емпиријску оцену еквивалентне скале постоје бројни методи, али ниједан од њих није нарочито задовољавајући.⁶⁵ Две су основне групе тих метода: прва, заснована на економетријским оценама из података о расходима/приходима домаћинстава из анкета и, друга, заснована на експертском или интуитивном мишљењу.

У Анкетама о животном стандарду из 2002. и 2007. године коришћене су следеће еквивалентне скале:⁶⁶

2002. еквивалентна скала = $1 + 0,81*(\text{одрасли}-1) + 0,24*\text{деца (0-6)} + 0,75*\text{деца (7-18)}$

2007. OECD скала = $1 + 0,7*(\text{одрасли}-1) + 0,5*\text{деца (0-13)}$

Обе скале су погодне за истраживања сиромаштва, али не и за конципирање унапређења и реформу закона о социјалној сигурности. Јер, засноване на агрегату потрошње домаћинстава и линијама сиромаштва дефинисаним према потрошњи, а она се из очигледних разлога не може оцењивати у законом прописаној процедури утврђивања права на МОП; на основу Закона и пратеће регулативе потребно је пратити приходе домаћинства, као показатеља стандарда који бар у одређеној мери може бити детектован помоћу документације и директним увидом у самом домаћинству; потрошњу домаћинства државни органи једноставно не могу утврђивати и утврдити, превише су поједностављене, јер не поштују у потребној мери основну идеју економије обима, а то је да је за сваког следећег члана домаћинства потребно све мање расхода/дохотка да би се задржао исти ниво добробити; наиме, оне разликују само првог и другог одраслог, док одраслима вишег реда приписују исту потрошњу као другом одраслом. Такође, оне разликују децу само према годинама старости, док другом детету и осталој деци из исте групе приписују исту потрошњу као и првом; стога оне више представљају скалу демографског састава домаћинства него праву скалу економије обима; са друге стране, за потребе новог закона добро би било у већој мери диверзификовати скалу како би се на потпунији и бољи начин уважавале различите ситуације у различито бројним домаћинствима; скала из 2002. израчуната је на основу података из целе популације, мада би за потребе законске регулативе било боље да је оцењена само на основу података за сиромашнији део популације – онај који је евентуални кандидат за МОП и друге трансфере сиромашнима; јер, еквивалентна скала се може разликовати између богатијих и сиромашнијих слојева, што се, по правилу, и догађа.

Наш предлог нове еквивалентне скале који би био унет у измене Закона о социјалној заштити јесте следећи:

Табела 4. Предлог еквивалентне скале

Члан домаћинства	Потрошачких јединица
Одрасли	
Први	1
Други	0,54
Трећи	0,43
Четврти и виши	0,39
Деца	
Прво	0,52
Друго	0,32
Треће и више	0,10

⁶⁵ Видети: А. Deaton, *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*, John Hopkins University Press, 1997, одељак 4.3.

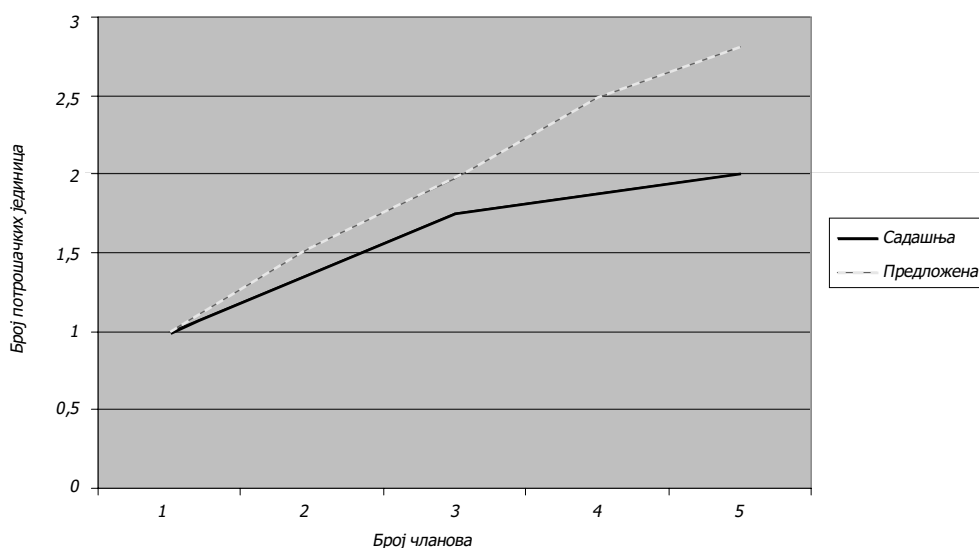
⁶⁶ Прецизније: наведена еквивалентна скала за 2002. коришћена је приликом анализе сиромаштва у 2003. години, а за потребе рада на Стратегији за смањење сиромаштва, док је у 2008. години, приликом новог обрачуна налаза Анкете из 2002, коришћена модификована OECD скала.

Ово је субјективна еквивалентна скала, што значи да се заснива на мишљењу људи, а не на економетријској оцени параметара помоћу података о потрошњи домаћинстава. Ова скала добијена је на основу мишљења анкетираних о минималном нивоу прихода потребном да се покрију егзистенцијалне потребе. Из тих мишљења, а узимајући у обзир различите демографске особине домаћинстава из Анкете, може се деривирати субјективна еквивалентна скала, што је и урађено.⁶⁷

Видљиво је: (1) да је висина коефицијената разумне величине, (2) да су коефицијенти опадајући, што је у складу са идејом економије обима, (3) да су коефицијенти за одрасле виши него за децу, што је у складу с искуствима других земаља; брже опадање коефицијената за децу последица је чињенице да више деце у једном домаћинству може да користи исте ствари (одећа, обућа, играчке, школске књиге итд.), (4) да су коефицијенти виши него по сада важећем Закону о социјалној заштити.⁶⁸

Погледајмо какви би ефекти увођења субјективне скале били за цензус појединих домаћинстава с различитим бројем чланова.

Графикон 1. Садашња и предложена скала



Напомена: претпостављамо комбинацију одраслих и деце код вишечланих домаћинстава

Графикон 1 показује кретање броја потрошачких јединица са променом броја чланова домаћинства. А број потрошачких јединица показује за колико је пута у односу на једночлано домаћинство потребно да дато домаћинство има већи приход да би сви остали на истој добробити на којој је тај први појединац. Овде видимо да је по важећој еквивалентној скали потребно да петочлано домаћинство има само два пута већи приход него једночлано да би се, наводно, одржала иста добробит по члану. Предложена скала тврди да ће иста нова добробит бити постигнута са коефицијентом од 2,81.

⁶⁷ Видети, Б. Богичевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић и Б. Милановић, *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, ЦЛДС, 2003, стр. 118–120.

⁶⁸ Могуће је и слично бенефицирање инвалида, које се може бранити разлозима социјалне политике. Наиме, инвалиди заслужују посебну државну бригу, која превазилази ниво подршке за сличне породице без инвалидних чланова. Штавише, постоји и додатни разлог: то су реално виши трошкови живота породица са инвалидима, а због већих и непосредних издатака (нега, лекови, помагала итд.) и посредних (ангажовање чланова породице, које води изгубљеним приходима на другој страни итд.).

Промена свакако не би било код једночланог домаћинства, док би код двочланог разлика била скромна у корист предложене еквивалентне скале. С повећањем броја чланова домаћинства разлика би се брзо повећавала, што значи да би вишечлана домаћинства била добитници од ове промене, што је очекивано – пошто би за чланове домаћинства вишег реда коефицијенти били натпропорционално повећани.

Израчуната је и једна сродна, али поједностављена спецификација еквивалентне скале истог субјективног метода која садржи само првог одраслог, остале одрасле и децу (дакле, не разликује ред одраслих и деце). Калкулација је дала следеће резултате: први одрасли 1, остали одрасли 0,52, деца 0,35. Ове оцене су практично једнаке модификованој верзији OECD еквивалентне скале (остали одрасли 0,5, деца 0,3).

Напоменимо и то да је одлука о избору еквивалентне скале у основи арбитрарна, јер постоји више метода њиховог оцењивања и ниједан није лишен слабости, нити је априорно надмоћан другима. Зато избор не може бити заснован на методолошким одликама појединих метода, већ на другим критеријумима.

За еквивалентну скалу која би требало да буде унета у нови Закон о социјалној заштити предлагемо субјективну скалу из Табеле 1, зато што:

- обухвата обе потребне компоненте добре еквивалентне скале: и економију обима и демографску структуру домаћинства,
- по облику одговара потребама закона: није ни превише једноставна, нити превише сложена и у стању је да респектује све важне особине домаћинства, али и да буде разумљива корисницима,
- по вредностима је виша од сада важеће скале из постојећег Закона о социјалној заштити, која прецењује економију обима и у одређеној мери дискриминише вишечлана домаћинства; у складу с тим, предложена еквивалентна скала је реалнија и потпуније би обезбеђивала егзистенцијални минимум вишечланих домаћинстава,
- утврђена је на основу мишљења грађана, дакле ‘демократска’ је по карактеру, што јој даје предност над алтернативним скалама. Другим речима, уколико скала задовољава остале потребне услове, а ова то чини, онда јој предност над осталим скалама даје чињеница да је у складу са природним осећајем или знањем грађана Србије о томе колике додатне трошкове доносе додатни појединци у домаћинству.

Ефекте промене еквивалентне скале оценили смо уз помоћ симулација, а на основу АЖС. За референтну симулацију узета је једна већ коришћена – са линијом сиромаштва од 4.306 динара и еквивалентном скалом из важећег закона. За другу, комбинована је иста линија сиромаштва са новопредложеном еквивалентном скалом. Резултати су представљени у следећој Табели:

Табела 5. Ефекти промене еквивалентне скале, %

	Број домаћинстава	Број појединаца	Трансфер по домаћинству	Буџетски издатак
Важећа	100	100	100	100
Предложена	137	149	123	169

Из Табеле 2. можемо уочити да би замена еквивалентне скале довела до повећања броја домаћинстава која имају право на социјалну помоћ за 37%, да би њихов просечан мањак дохотка био повећан за 23%, што би резултирало повећањем расхода на социјалну помоћ за 69%. Према очекивању, вишечлана домаћинства би натпросечно добила овом заменом, па се, у складу с тим, просечан број чланова домаћинстава која имају право на социјалну помоћ повећао за 8%.

Подизање линије сиромаштва

Преиспитивање линије сиромаштва уграђене у Закон о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана природно је приликом знатнијих реформи система, а посебно уколико се тежи преношењу тежишта финансијске политике ублажавања сиромаштва у корист МОП-а. Наравно, подизањем линије сиромаштва проширује се круг могућих корисника и ангажују већа финансијска средства из републичког буџета.

Линија сиромаштва која је употребљена за калкулације и анализе у последњој великој Анкети о животном стандарду (2007) природни је кандидат за законску линију, а због свих њених методолошких врлина. Ипак, она је превисока: износи 8.883 динара за једночлано домаћинство, а постојећа законска је далеко нижа и износила је 4.306 динара јуна 2007. године. Њена примена као законског цензуса за МОП донела би огромно повећање броја корисника, тј. 6,6% становништва колико је сиромашних у Србији (по расходном методу).

Ипак, постоји одређена могућност за корекцију линије сиромаштва из АЖС наниже: потрошња домаћинства, па и линија сиромаштва која је на потрошњи заснована, ослања се на све изворе, укључујући и натуралну потрошњу (сопствену производњу хране), приходе из сиве економије, помоћ коју домаћинство прими од других, као и ток услуга које доноси имовина (некретнине, трајна потрошна добра итд.); будући да ове категорије нису и не могу из техничких и концепцијских разлога бити укључене у обрачун цензуса прихода приликом пријављивања за МОП, могуће их је искључити из линије сиромаштва и тиме је снижити, а да потенцијални корисници не буду оштећени у свом праву; другим речима, просечно домаћинство би пријављивало један део својих ресурса приликом обрачуна (нижег) цензуса прихода, док други не би пријављивало као ни до сада (натурална потрошња, помоћ, импутирана рента), али је извесно да и тај део ресурса постоји и да подиже потрошњу домаћинства.

Нова линија сиромаштва, уколико се из обрачуна искључе натурална потрошња и импутирана рента међу сиромашнима, била би снижена са 8.883 на 7.089 динара. Овим поступком се, значи, линија сиромаштва од 8.883 динара из АЖС своди на своју еквивалентну вредност у другом координатном систему – оном који је погодан за законски текст.

Овај поступак се суочава са два проблема: први, линија сиромаштва (цензус прихода) је и даље висока – за једну половину виша него приходни цензус по постојећем Закону; други, није сасвим реална претпоставка да је у сваком домаћинству задовољена имплицитна претпоставка ове калкулације, наиме – да је за свако домаћинство једнак износ ресурса који се искључују из обрачуна; стога би ово упросечавање погодило оне сиромашне који имају натуралну потрошњу и импутирану ренту мање од просека. Ипак, те разлике не могу бити велике, па ћемо их надаље занемарити.

Пређимо на предлоге. Једна могућност за промену цензуса јесте: да се постави на поменути линију сиромаштва од 7.089 динара и да се тако покуша искоренити сиромаштво у Србији у целини. Погледајмо ефекте такве политике:

Табела 6. Ефекти промене цензуса, %

	Број домаћинстава	Број појединаца	Трансфер по домаћинству	Буџетски издатак
Референтна	100	100	100	100
7.089	234	216	182	426

Како видимо, да би се ликвидирало сиромаштво у Србији, тј. да би се свих 108 хиљада домаћинстава, односно 350 хиљада појединаца који су сиромашни по приходима подигло до линије сиромаштва – требало би уложити 4,3 пута више него што би требало да буде довољно за покривање права на МОП по постојећим прописима. У апсолутном износу било би то 136 милиона евра годишње, а све под претпоставком савршеног тар-

гетирања. Пошто та претпоставка није реалистична, вероватно је да би рачун био двоструко или троструко већи. Чак, врло је вероватно да би потребна маса трансфера била још већа, јер са подизањем приходног цензуса повећала би се атрактивност МОП-а и за средњестојећа домаћинства, па би њихово појављивање готово неминовно погоршало таргетираност.

Други предлог јесте да се приходни цензус за остваривање права на МОП увећа за 20%. Разлог томе је идеја да се са МОП-ом држи корак у односу на кретање реалних доходака становника Србије, па и оних сиромашних, пошто је реални приход порастао за поменутих пет година у просеку за 15%.

Погледајмо какви би били основни ефекти.

Табела 7. Ефекти промене цензуса, %

	<i>Број домаћинства</i>	<i>Број појединаца</i>	<i>Трансфер по домаћинству</i>	<i>Буџетски издатак</i>
<i>Референтна</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
<i>Цензус+20%</i>	<i>134</i>	<i>130</i>	<i>129</i>	<i>173</i>

У односу на референтну симулацију, односно на садашње прописе и стање, подизање цензуса за 20% довело би до повећања броја домаћинства која имају право на МОП за 34% и броја појединаца за 30%. Разлика између ових последњих процената говори да би подизање цензуса натпропорционално користило домаћинствима са мање чланова у односу на оне са више чланова, што је природно када знамо да важећа еквивалентна скала фаворизује мала домаћинства.

Просечан трансфер по домаћинству би се повећао за 29%, што значи да би просечна дубина, тј. разлика између цензуса прихода и актуелних прихода, била за толико повећана. Повећање броја породица и просечног трансфера по породици заједно дају кретање потребних средстава за финансирање подизања цензуса: то је раст од 73% у односу на референтну ситуацију, односно на садашње стање. То је наоко висок раст, али је сума која је у питању веома мала, пошто је и МОП данас врло скроман, односно мали програм: само 38 милиона евра за целу 2007. годину, ако евро рачунамо по 80 динара.

Постоји и други пут за избор линије сиромаштва: њена калкулација према расположивим или планираним буџетским средствима за МОП, заснованим како на финансијским могућностима земље, тако и на жељеној политици према МОП-у. Овај метод свакако представља реалистичан, буџетски приступ борби против сиромаштва, мада је вероватно да би донео рестриктивна решења. Ипак, постоји одговор: сврха МОП-а тешко да може бити искорењивање сиромаштва у Србији, већ само помоћ онима врло сиромашнима како би им се омогућила скромна егзистенција.

Повишена линија сиромаштва и промењена еквивалентна скала

У досадашњим разматрањима сугерисане су промене како линије сиромаштва (плус 20%), тако и еквивалентне скале и изнете процене њихових засебних ефеката. Зато је занимљиво да их упоредимо у следећој Табели:

Табела 8. Ефекти засебних промена цензуса и еквивалентне скале

	<i>Број домаћинства</i>	<i>Број појединаца</i>	<i>Буџетски издатак</i>
<i>Еквивалентна скала</i>	<i>137</i>	<i>149</i>	<i>169</i>
<i>Цензус+20%</i>	<i>134</i>	<i>130</i>	<i>173</i>

Лако ћемо уочити да су раст броја домаћинстава и укупног износа трансфера обухваћеним домаћинствима из буџета врло сличних вредности, па су и укупни ефекти ових предлога подједнаки. Међутим, постоји једна битна разлика – број појединаца је знатно већи у симулацији са новом еквивалентном скалом него са новим цензусом (раст за 49 према 30%). Ово је нормална разлика, будући да, с једне стране, повишење цензуса делује неутрално са становишта структуре домаћинства, док, с друге стране, предложена промена еквивалентне скале доноси, верујемо оправдан, добитак вишечланим домаћинствима.

На основу ових симулација може се закључити да избор између једног и другог предлога првенствено зависи од политике која жели да се води. Уколико ће оријентација МОП-а и даље бити на домаћинства са мало чланова, онда је подизање цензуса права опција за јачање програма, а уколико се политика мења ка ширем обухвату вишечланих домаћинстава, онда би требало променити еквивалентну скалу.

Постоји и могућност компромиса: на основу и прихватања нове еквивалентне скале и повишења цензуса, што би донело умерен поправак положаја вишечланих домаћинстава. Погледајмо ефекте такве симулације, при чему је подизање цензуса само 10%.

Табела 9. Ефекти промене еквивалентне скале и линије сиромаштва

Еквивалентна скала	Линија сиромаштва	Број домаћинстава	Број појединаца	Трансфер по домаћинству	Укупни трансфери
Постојећа	постојећа	100	100	100	100
Предложена	+10%=4.734	155	166	142	220

Упоређење референтне симулације са овом, у којој су уведене нова еквивалентна скала и цензус повишен за 10%, указује да би предложени систем био знатно повољнији за потенцијалне кориснике и знатно скупљи за државну благајну. Јер, великодушнија еквивалентна скала и све више линије сиромаштва имају за последицу све више домаћинстава и појединаца у програму, а и све већи износ трансфера по појединцу (и домаћинству). Крајњи резултат је још бржи раст потребних буџетских средстава за финансирање појединих варијаната програма социјалне помоћи.

Тако је број домаћинстава већи него у референтној симулацији за 55%, а број укључених појединаца за 66%, што говори да ова комбинација мера у одређеној мери поправља положај вишечланих домаћинстава. Ово је очекивано, а и пожељно, будући да постојећа еквивалентна скала јасно фаворизује једночлана или домаћинства са мањим бројем чланова, док предложена делимично исправља ту неправду.

Активација радно способних корисника

Током последње декаде 20. века пораст незапослености је подстакао значајно ширење програма гарантованог минималног дохотка и издатака за социјалну заштиту у већини развијених земаља. Оваква кретања покренула су и преиспитивања циљева, сврхе и улоге социјалне помоћи. У моделирању инструмента социјалне помоћи све више почињу да се наглашавају елементи активне, а не пасивне политике. Накнаде се све мање дефинишу у оквиру дискурса социјалних права, уз безусловно исплаћивање социјалне помоћи, а све више укључују неку врсту активације.

Конкретне мере „активирања“ корисника социјалне помоћи веома се разликују, од оних које заправо више подразумевају проширене мере активне политике на тржишту радне снаге, у смислу обавезне преквалификације и доквалификације, ангажовања у друштвено корисним активностима, до стриктних захтева да ко добија помоћ, мора да ради. Захтев да радно способни корисници социјалне помоћи морају да раде да би добијали помоћ представља фундаменталну промену у моделирању овог инструмента заштите⁶⁹.

⁶⁹ Lodemel, Ivar and Heather Trickey H, *An Offer You Can't Refuse - Workfare in international perspective*, The Policy Press: Бристол, 2000, стр. 2

И поједине земље у транзицији су увеле обавезу за примаоце социјалне помоћи да се радно способни ангажују. Питања активације у земљама Централне и Источне Европе које су недавно ушле у Европску унију нарочито су добила на значају када су постала доступна финансијска средства Европског социјалног фонда⁷⁰. Посебно иновативни програми у овој области уведени су у Словачкој⁷¹, а Румунија и Бугарска су започеле са ангажовањем корисника социјалне помоћи на јавним радовима⁷².

Стратешки посматрано, укључивање неке форме активације корисника новчаних давања је једно од важних питања и у оквиру предстојећих реформи материјалног обезбеђења у Србији.

Према важећем Закону право на материјално обезбеђење се не може остварити уколико се појединац не води на евиденцији незапослених лица и уколико одбије понуђено запослење, стручно оспособљавање, преквалификацију и доквалификацију или основно образовање⁷³. Такође, појединцу који је способан за рад, односно породици у којој је већина чланова способна за рад, материјално обезбеђење припада у трајању до девет месеци годишње⁷⁵.

Активација у Србији може да има различите форме и да буде индивидуализована, до нивоа појединачног корисника. Начелно, она подразумева условљавање помоћи, али може да предвиди и додатне износе накнада за поједине форме условљавања. Дефинисање висине ових износа, као и питање извора финансирања евентуално увећаних накнада захтева посебно разматрање. Укључивање елемента активације у шеме социјалне помоћи требало би и у Србији да допринесе бољем таргетирању корисника новчаних накнада, искључивањем из „права“ ангажованих у сивој економији, али и да допринесе социјалној инклузији најугроженијих група.

У зависности од идентификованог основног проблема и у Србији корисник материјалног обезбеђења може да буде упућен на ангажовање на јавним радовима, на преквалификацију и доквалификацију, похађање програма за образовање одраслих, укључивање у неку врсту друштвенкорисне активности, али и на породичну терапију, терапију лечења од болести зависности и сл. Услов да се шеме активације дизајнирају на овако свеобухватан начин, јесте доступност појединих социјалних и образовних услуга неопходних за имплементацију програма на локалном нивоу. Уколико у мањим и недовољно развијеним срединама не постоји могућност за различите облике рехабилитације или пак за друге облике активације, потребно је изнаћи начине за преошћавање оваквих проблема.

Такође је значајно пажљиво идентификовати и кориснике који би могли привремено или трајно да буду изузети из ових програма, као што су труднице, мајке са децом млађом од годину дана, самохрани родитељи са малом децом, појединци који брину о члану домаћинства са инвалидитетом и сл. Осетљиво је питање и како третирати старија лица која су незапослена, а која још увек по годинама нису достигла старосну границу на основу које се дефинише радна неспособност. Због великих транзиционих промена, у Србији је значајан број незапослених који су сувише стари за шеме активације, а још увек спадају у категорију радно способних лица. Додатно, паралелно промовисање запошљавања особа са инвалидитетом и прецизно идентификовање појма радне неспособности у програмима активације такође представља један од изазова.

Од изузетне је важности да формулисање програма активације корисника материјалног обезбеђења буде усклађено са одговарајућим програмима који ће се креирати за незапослене, и то како на стратешком нивоу, тако и на нивоу имплементације. Ово је поготово значајно имајући у виду да је у Србији у припреми нови закон о запошљавању који ће предвидети различите форме активације незапослених лица. Такође је потребно проучити искуства настала на основу ангажовања корисника материјалног обезбеђења у програмима јавних радова. У том контексту неопходно је и на одговарајући начин дефинисати и прецизирати улоге локалних са-

⁷⁰ *Social Assistance in Central Europe and the Baltic States*. The World Bank: Washington, DC. 2007, стр. 13

⁷¹ Исто, стр. 40

⁷² *World Development Report 2006*, The World Bank: Washington, DC. 2007 стр. 151

⁷³ Закон о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана, члан 12 (*Службени гласник РС*, бр. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/2001, 84/2004, 101/2005, 115/2005).

⁷⁴ Исто, чл. 10.

За јавне радове у Србији издвојено је 2007. године 220 милиона динара, а у буџету за 2008. годину планирано је 650 милиона. Предвиђено је да се јавни радови организују у здравствено-васпитним, социјалним, хуманитарним и културним делатностима, као и у одржавању и обнови јавне инфраструктуре, заштити животне средине и пословима од општег интереса. Предност да учествују у јавним радовима имају лица који су дуго времена на евиденцији Националне службе за запошљавање, затим старији од 50 година, незапослени корисници социјалне помоћи и самохране мајке. Прописима је предвиђено да се, током ангажовања на јавним радовима, радницима плаћају доприноси, путни трошкови и минимална зарада, увећана за лица са вишим степенима образовања.

Извор: Сајт Министарства за економију и регионални развој

моуправа, центара за социјални рад и Националне службе за запошљавање. Њихова сарадња, као и размена података су изузетно важни за успех ових програма.

За потпуније одговоре на многа питања која су овде покренута потребна су додатна и темељнија истраживања, која су изван оквира ове студије.

Повезивање МОП-а и дечјих додатака

Увод

У претходним одељцима ове студије говорило се о два социјална трансфера чија је сврха ублажавање сиромаштва у Србији, тј. помоћ сиромашним породицама. Анализа је показала слабости и у њиховом концепирању и у њиховој административној обради, мада оба програма поседују и своје врлине.

Та сродност програма МОП-а и дечјих додатака како у сврси (усмереност ка сиромашнима), тако и у проблемима (доста лоша имплементација) неминовно наводи на питање да ли се њиховим међусобним повезивањем може постићи нека добит – било у бољем концепту, било у бољој администрацији. Идеја је, свакако, да се постигне боље таргетирање сиромашних, што би било на корист и сиромашних (више би њих примало помоћ него раније) и државне благајне (мање би одлазило онима којима не треба да оде).

Повезивање двају постојећих програма свакако може бити изведено на различите начине – од неамбициозне размене података о њима и њиховим корисницима између служби које их спроводе до потпуне интеграције у један програм и један трансфер, где би оба садашња престала да постоје. Ова последња могућност поменуто је као опција у Стратегији за смањење сиромаштва у Србији Владе Републике Србије (2003) и детаљније елаборирана у књизи Б. Богићевић, Г. Крстић, Б. Мијатовић и Б. Милановић – *Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима*, ЦЛДС (2003).

Модалитети

Повезивање ових двају трансфера, односно програма, може бити изведено на различите начине, а ми ћемо поменути три могућности:

- административна интеграција, где се спајају службе које спроводе МОП и дечје додатке, али да се задрже два постојећа програма,
- прерасподела посла између служби, с тим да служба за дечје додатке преузме административни, а центри за социјални рад стручни део посла за оба трансфера,
- интеграција два програма у један, где се укидају МОП и дечји додаци и ствара јединствен трансфер који ћемо назвати породичним додатком, а уз административну интеграцију.

Административна интеграција. По важећим законима, програме дечјих додатака и МОП-а сада администрирају две службе: дечје додатке службе за дечју заштиту, а МОП центри за социјални рад. Што је још важније, ове две службе у хијерархијском смислу припадају различитим нивоима државне организације – службе за дечју заштиту локалној самоуправи (општинама и градовима), а центри за социјални рад Министарству рада и социјалне политике, односно Влади Републике Србије.

Већ само постојање двеју служби за имплементацију програма усмерених на сиромашне води тешкоћама у координацији и комуникацији, па и различитој мотивацији актера. Тако једна служба, на пример, служба дечјих додатака, не користи податке које о истом домаћинству поседује друга служба, тј. центри за социјални рад, а због законских решења једно домаћинство мора више пута да набавља и подноси двама службама исте документе. Или, теренска посета припадника једне службе могла би да прикупи информације и за другу. Или, философија рада двеју служби на овим програмима је доста различита: службе дечјих додатака га воде релаксирано, јер преовлађује схватање да није велики проблем уколико дечји додаток прими неко ко то по социјалном стању баш не заслужује, јер се ипак помогне неком детету. Са друге стране, код социјалних радника из ЦСР-а постоји доста „борбено“ расположење не само према очигледним манипулантима, већ и према радно способним појединцима који тренутно имају ниске приходе, па се њима доводи у питање право на МОП спорним начинима.⁷⁵ Општије говорећи, две службе са различитих нивоа државне хијерархије најчешће имају различите нормативе и правила понашања, вредносне системе, начела одговорности, техничку опремље-

⁷⁵ Видети: А. Hurrell, А. Thompson, L. Carraro, and M. Makević: *Options for Delivering Social Assistance: A Feasibility Study, Main report, Oxford Policy Management*, Април 2007, стр. 6–7.

ност, материјалне подстицаје и слично, што све компликује њихову сарадњу и координацију, а понекада води и суревњивости.

Административна интеграција која би значила спајање ових двеју служби донела би добитке на ефикасности и унапређење процесирања информација. Први добитак било би коришћење база и свих осталих информација једног програма у имплементацији другог, мада његов значај није посебно велики будући да је преклапање корисника МОП-а и дечјих додатака врло скромно. Јер, МОП је мали програм, и то првенствено намењен одраслима, тако да је број деце у њему ограничен и веома мали у поређењу са програмом дечјих додатака. Другим речима, пошто је преклапање корисника двају програма мало, то ни добици не могу да буду велики. Следећи добитак би био административан, али такође скроман, јер би спајање двеју служби могло да „испегла“ вишкове и мањкове персонала у локалним канцеларијама и смањи потребан број запослених, као и да омогући боље коришћење увек оскудне опреме.

Значи, сама административна интеграција служби, са потенцијалним наведеним и сличним добицима техничке природе, не би донела знатније добитке на ефикасности рада и бољем таргетирању корисника МОП-а и дечјих додатака. Стога и постоји закључак поменути студије да оваква једна реформа сама по себи неће довести до неког побољшања у административној ефикасности (због законске некомпатибилности ова два давања) и само до врло маргиналног побољшања у административном квалитету.⁷⁶

Ипак, овај закључак није цела истина, будући да постоји важан разлог за знатне добитке од административне интеграције двају програма. Наиме, спајање администрација могло би да доведе до битног раста квалитета рада у јединственој служби, пошто је реално очекивати да се квалитетан рад из центара за социјални рад пренесе у нову службу и да се, на тај начин, веома унапреди рад на дечјим додацима. Јер, како је већ било говора, администрирање МОП-а се стандардно сматра знатно успешнијим од администрирања дечјих додатака, што потврђују и подаци изнети у овој студији, па би било природно да се ти стандарди не само задрже у јединственој служби када је у питању имплементација МОП-а већ и да се прошире на спровођење програма дечјих додатака.

Другим речима, постоји јака потреба да се имплементација програма дечјих додатака битно унапреди, будући да сада не одговара потребама и намери законодавца. Један од могућих путева за то јесте његово препуштање бољој служби, а то су центри за социјални рад.⁷⁷ Кадровска експертиза центара за социјални рад је на знатно вишем нивоу него код општинских служби за дечју заштиту, будући да у ЦСР преовлађују стручњаци (социјални радници, правници, психолози), а у службама за дечју заштиту административни радници.

Да би се реализовала оваква концепција није довољна интеграција двеју постојећих служби, са постојећим кадровским, материјалним и просторним ресурсима. Потребно је више. Јер, за битно подизање квалитета имплементације једног великог програма, какав је програм дечјих додатака, свакако нису довољни постојећи ресурси двеју служби. Дефицит вероватно не постоји у административном делу, пошто се послови информисања, пријема документације и папиролошког рада не би повећали. Али, главни дефицит би се појавио код стручног дела послова, пошто се цела идеја и своди на подизање стручног нивоа имплементације (вишеструке теренске посете, евалуација социјалног стања породица, коришћење екстерних база података итд.). Центри за социјални рад, као основна стручна снага, не би могли, ни уз преузимање запослених из служби за дечју заштиту, да успешно преузму посао ваљаног администрирања додатног, а великог програма дечјих додатака. Јер, они су већ оптерећени разним својим социјалним пословима, од којих је администрирање МОП-а само један, па су и њихови капацитети сасвим недовољни за предложено повећање обима и квалитета послова.

Из наведених разлога, било би потребно знатно јачање стручних ресурса центара за социјални рад, као и пратеће опреме (рачунари, возила итд). То свакако захтева почетне инвестиције и касније повећање трошкова администрације, али би се акција исплатила кроз далеко боље администрирање програма дечјих додатака, тј. и повећаном покривеношћу оних који имају права на дечје додатке и смањењем одлива дечјих додата-

⁷⁶ Исто, стр. 4

⁷⁷ Видети Б. Богичевић и други, *op. cit.*; А. Hurrell и други, *op. cit.*; Светска банка, *Документ о социјалној помоћи и дечјој заштити у Србији, 20. јун 2006.*

ка онима који на њих немају права. А штедња државе, односно буџета код смањења одлива могла би да компензује повећане административне трошкове.

Поред кадровског, појавио би се и просторни проблем, и то врло озбиљан. Наиме, спајање служби и спајање људи би могло да буде лако изведено, али са простором би то тешко ишло. Прво, у неким мањим општинама не постоје центри за социјални рад, па би их тек требало основати и снабдети људима и опремом. Друго, просторије центара за социјални рад и служби за дечју заштиту, тамо где постоје, обично се не налазе на истој локацији, па би обједињавање постојећих простора донело административне компликације и трошкове. И треће и најважније, сигурно је да би пренос просторија општинских служби за дечју заштиту центрима за социјални рад ишао врло тешко – не због техничких разлога, већ због чињенице да је локална самоуправа власник⁷⁸ простора кога сада користе службе дечје заштите и да она не би ни лако, ни добровољно пристала да пренесе свој, увек недовољан, простор Републици, којој припадају центри за социјални рад. Овај је проблем тим заоштренији што се просторије служби дечје заштите обично налазе у зградама скупштина општина, па није ни природно да те зграде дођу у подељено власништво општине/града и Републике.

Да резимирамо. Сама административна интеграција не би донела знатније ефекте уколико не би била праћена одлуком о радикалном унапређењу имплементације програма дечјих додатака, за шта је потребно битно ојачати стручне и техничке капацитете и решити осетљив проблем канцеларијског простора. Уколико се не би ишло тим путем, тада би добици били мали, јер је преклапање двају програма мало, па би и уштеде, односно добитак на ефикасности били скромни. Тада би, у ствари, требало одустати од идеје административне интеграције.

Прерасподела посла. – Да би се избегли осетљиви административно-технички проблеми административне интеграције формулисан је један други концепт унапређења ефикасности рада – прерасподела послова између центара за социјални рад и служби дечје заштите у односу на садашњу поделу, а према врлинама сваке од њих. По том предлогу⁷⁹ општинске службе би преузеле на себе сав административни посао за оба програма (информисање потенцијалних корисника, пријем захтева, иницијална обрада захтева, обрада документације са испитивањем формалне испуњености услова, писање решења, можда жалбени поступак итд.), док би центри за социјални рад обавили стручни део посла (теренске посете, коначна евалуација прихода и имовине апликаната, социјално-психолошка анализа и слично).

Јасно је да концепт поседује две предности: прво, дели улоге према компаративним предностима двеју служби, што води повећању ефикасности рада, и, друго, заобилази често сложене проблеме административне интеграције, повезане са великим премештајем запослених и променом власништва канцеларијског простора. Додуше, до малог премештаја административног особља из центара за социјални рад у службе дечје заштите би вероватно дошло због премештаја њиховог посла. Али, постоји један озбиљан проблем са овим концептом, а то је питање сарадње између двеју служби.

Наиме, да би поменути модел добро функционисао потребно је да свака служба одлично ради свој део посла и да међусобно јако добро сарађују. А ово последње је под великим знаком питања. Јер, како искуство јасно показује, сарадња агенција са два нивоа државне администрације обично је сложена и често не функционише онако како је замишљена. Јер, обе ове службе имају различите стандарде рада и правила понашања, системе вредности, принципе одговорности, материјалну опремљеност, системе стимулација и слично, што све компликује њихову сарадњу, а понекада води и прикривеним или отвореним сукобима. У таквој ситуацији је чак природно постојање различитих мотива на два нивоа: да један инсистира на заштити закона и општим интересима, а други, локални, на интересима становника дотичне општине или града.

У једној веберовској, просвећеној администрацији би две службе са различитих нивоа државне организације могле да добро сарађују и да заједнички програм добро функционише, али је у данашњој Србији такав

⁷⁸ Користимо појам власника у суштинском, а не у формалном смислу, јер је Република и даље, до доношења Закона о својини, формални власник зграде скупштине општине. Надамо се да ће се убрзо нормализовати ово садашње неубичајено стање.

⁷⁹ Светска банка, *op. cit.*, стр. 58–59.

план врло ризичан. Далеко је боље сместити оба програма под један кров – под једну надлежност и једну одговорност – него ризиковати са поделом надлежности и непостојањем непосредне одговорности за евентуални неуспех.

Породични додатак. – Трећа могућност повезивања МОП-а и дечјих додатака налази се у потпуној интеграцији ових давања, односно у њиховом укидању и замени новим трансфером који би заменио оба укинута. Тај нови трансфер би, свакако, требало да буде усмерен на сиромашне, а посебно на децу из сиромашнијих породица.

Породични додатак би користио комплетну технологију социјалне помоћи, односно сва оперативна решења која су напред наведена за социјалну помоћ важила би и код породичног додатка. Само би у једном елементу била уведена важна разлика, а то су посебно повољни коефицијенти еквивалентне скале за децу, како би породице са децом лакше стицале право на породични додатак и како би примале додатна средства у односу на једнако бројна домаћинства без деце. Овим се респектује основна идеја која стоји иза дечјих додатака о нужности повољнијег положаја деце и породица са децом и онда када не спадају међу најсиромашније грађане. Ови коефицијенти би евентуално могли бити диференцирани према реду рођења детета, чиме би се респектовали разлика у стварним трошковима издржавања.

Постоји више разлога у корист идеје интеграције ова два социјална трансфера, а то су:

- постоји потреба да се повећа осетљивост система социјалне заштите на доходак сиромашних, како би мање сиромашни добијали мање, а више сиромашни више. По постојећем систему социјални трансфери (заједно узети социјална помоћ и дечји додаци) су доста нееластични на доходак породице; наиме, они су еластични код најсиромашнијих, тј. оних који примају социјалну помоћ, али су потпуно нееластични за оне нешто бољестојеће сиромашне који примају дечји додатак, а не и социјалну помоћ;
- интегрисање дечјих додатака и социјалне помоћи омогућило би побољшано таргетирање сиромашних. Како? Укључењем дечјих додатака, као слабије таргетираног, а знатно већег програма, у програм социјалне помоћи који је мањи, али боље таргетиран;
- спајање програма допринело би повећању административне ефикасности, тиме што би се избегавало двоструко процесирање домаћинства која су укључена у оба програма, интеграцију база података, поједностављење поступка, бољи увид у социјално стање домаћинства, смањење трошкова и за администрацију и за кориснике и слично;
- интеграција би довела до избегавања одређених концепцијских питања (или тешкоћа) које са собом неминовно доноси постојање двају програма: како уредити однос између њих, тј. како третирати децу у програму социјалне помоћи, да ли укључити приходе једног програма у списак прихода другог приликом установљивања цензуса и слично.

Интеграцију социјалне помоћи и дечјих додатака *олакшава* неколико чињеница:

- оба постојећа програма сада имају једнаку улогу – ублажавање сиромаштва – пошто је новим Законом из 2002. године из програма дечјих додатака великим делом уклоњена популациона компонента;
- оба програма заснивају се на истој технологији утврђивања права: тестирају се ресурси домаћинства и пореде са доходним и имовинским цензусом, уз уважавање бројности домаћинства; многе процедуре и дефиниције су једнаке или би могле бити уједначене;
- тип трансфера, који је сада различит (код социјалне помоћи *допуњавање*, а код дечјих додатака *фиксан износ*), може бити изједначен евентуалном променом код дечјих додатака у смеру преласка на допуњавање, што је поменуто у претходном одељку,
- оба трансфера сада води исто министарство, тако да се не може јавити проблем лоше међуресурске координације.

Постоје и аргументи који се могу навести *против интеграције* постојећих програма:

- питање је какве би ефекте донело уједињење двају трансфера на поједине категорије корисника, посебно на децу, јер је могуће да нека од њих прође неочекивано лоше;
- са становишта скептичног искуства са администрацијом, боље је имати два програма него је-

дан, пошто држава може један програм врло лоше водити, па је онда боље имати један у резерви; ово је, практично, класично начело диверзификације као начина смањења ризика примењено на социјалне програме;

- вероватно је да би се јавили већ поменути проблеми спајања служби, јер интеграција центара за социјални рад и општинских служби за дечју заштиту је могућа, али није лако изводљива у кратком року из више разлога, од којих је најважнија просторна ограниченост центара за социјални рад;
- постоји одређена вероватноћа да током формулисања новог закона, или касније у будућности, дође до искривљавања иницијалног концепта породичног додатка, и то на штету деце; могуће је, дакле, да политички процес доношења закона доведе до укидања или умањења привилегије која је овде предложена за децу кроз за њих посебно повољне коефицијенте у еквивалентној скали; да би се избегла таква опасност, боље је задржати дечји додаток као засебан програм.

Ранија анализа ефеката овог предлога показала је да ће број обухваћених породица интегрисаним бити мањи него старим системом, али и да ће се сиромашнима давати више средстава по домаћинству или појединцу.

Ово резонување проверено је симулацијама АЖС за 2007. годину. Референтна симулација је збир већ приказаних референтних симулација МОП-а и дечјих додатака: законски цензуси (4.306 за МОП и 4.687 за дечје додатке), законска еквивалентна скала за социјалну помоћ и *per capita* скала за дечје додатке, остали имовински критеријуми; исплата социјалне помоћи кроз допуњавање, а дечјих додатака у фиксном износу; укупан расход на социјалну помоћ и дечје додатке 747 милиона динара месечно.

Нова симулација, са породичним додатком који замењује МОП и дечје додатке, заснована је на следећим претпоставкама:

- цензус од 4.306 динара;
- еквивалентна скала из прописа о МОП-у; ова два услова би требало да и по новом моделу задрже најсиромашније грађане (кориснике социјалне помоћи без деце) на истом нивоу права и трансфера;
- битно увећани коефицијенти еквивалентне скале за децу; урађене су две варијанте: по првој, коефицијент сваког детета увећан је за једну потрошачку јединицу, а по другој за 1,5 потрошачких јединица;
- укупан буџетски расход на породични додаток једнак је као за два програма која би требало да се угасе, тј. 747 милиона динара месечно.

У следећој Табели приказани су основни резултати ових симулација:

Табела 10. Ефекти увођења породичног додатка

	Број домаћинстава	Број чланова домаћинства	Број деце	Динара по домаћинству	Динара по појединцу
Постојећи ДД+МОП	100	100	100	100	100
Породични додаток + 1 п.ј.	44	37	37	228	274
Породични додаток + 1,5 п.ј.	49	41	44	205	242

Очигледно је да се потврђује раније резонување да би увођење породичног додатка битно смањило број и деце и одраслих обухваћених породичним додатком у односу на збир МОП-а и дечјих додатака, док би износ давања по појединцу и домаћинству битно повећан.

Прецизније речено, *ефекти увођења породичног додатка*, а у поређењу са постојећим давањима били би следећи:

- положај постојећих корисника социјалне помоћи без деце се уопште не би променио: иста домаћинства и појединци прешли би у програм породичног додатка у истом броју и са истим трансферима како по домаћинству, тако и по појединцу;
- код породичног додатка био би смањен број домаћинстава са децом, као и број обухваћене деце, за 51 до 63% у односу на збир програма дечјих додатака и социјалне помоћи; све породице са децом из садашњег програма МОП-а прешле би у програм породичног додатка (што није приказано у претходној Табели), док би сав терет смањења броја „поднели“ садашњи корисници дечјих додатака који не примају социјалну помоћ, тј. они бољестојећи међу сиромашнима;
- просечан трансфер по једном домаћинству био би повећан у програму породичног додатка за 205% и 228% у односу на садашње стање, а по појединцу за 204% и 272%; на тај начин би смањење броја корисника трансфера било компензовано битним повећањем давања најсиромашнијима међу сиромашним грађанима.

Према томе, симулације су потврдиле да би увођење породичног додатка уместо дечјег додатка и МОП-а довело до великог смањења броја корисника и знатног повећања трансфера по једном кориснику. Таква комбинација резултата повољна је са становишта усредсређивања политике на смањење сиромаштва, али није повољна са становишта уобичајено схваћене дечје заштите. Јер, опадање броја деце у програму породичног додатка тешко да би било прихватљиво не само политичким чиниоцима, већ и општој јавности. А питање је и да ли је заиста добро.

Препоруке за промене државне политике у кратком року⁸⁰

Дечји додаток

У целини посматрано, могуће су три опције за промену политике у домену дечјег додатка. Прва, која подразумева идеју универзалног дечјег додатка није препоручљива из најмање два разлога. Најпре, базирано на теоријским разматрањима о минималној маргиналној корисности која би ова давања донела богатијим слојевима становништва, а затим и услед ограничених буџетских могућности у релативно сиромашној земљи као што је Србија.

Друга опција, увођење скала еквиваленције би, пре свега, резултирало у мањим давањима породицама са троје и више деце, а које су данас материјално знатно угроженије.

Из ових разлога најприхватљивија је трећа опција која би подразумевала повећање и приходног цензуса и износа дечјег додатка.

Повећање цензуса, које би самим тим значило и већи обухват породица са децом, била би добра опција и на основу поређења са другим земљама у транзицији које су ушле у Европску унију.

Предложено повећање цензуса од 20% узроковало би повећање и броја деце корисника и буџетских расхода за 28%. Уколико се уз повећање цензуса и износи дечјег додатка повећају за 20% укупни буџетски расходи би достигли 12,2 милијарде за 2007. годину, за 4,5 милијарде више од стварних. Удео ових расхода у БДП-у, достигао би приближно 0,5%, што се у компаративном смислу не може сматрати високим.

⁸⁰ У овом одељку ћемо укратко изнети предлоге за непосредне промене у систему финансијских накнада усмерених на ублажавање сиромаштва у Србији. Аргументација у прилог ових предлога налази се у претходним одељцима.

Материјално обезбеђење (МОП)

Сва досадашња истраживања, потврђују да се као основна мана МОП-а могу идентификовати неодговарајуће скале еквиваленције. То показују и релевантна међународна поређења. Промена скала еквиваленције би довела и до већег обухвата становништва програмима социјалне помоћи и до повећања расхода за МОП, а који су и у апсолутном и у релативном погледу веома ниски.

Прва препорука за промену политике у овој сфери зато и јесте повећање скала еквиваленције.

Предлог нове еквивалентне скале, која се базира на субјективној процени о минималном нивоу прихода потребном за покриће egzистенцијалних потреба, приказан је у наредној Табели:

Предлог еквивалентне скале:

Члан домаћинства	Потрошачких јединица
Одрасли	
Први	1
Други	0,54
Трећи	0,43
Четврти и виши	0,39
Деца	
Прво	0,52
Друго	0,32
Треће и више	0,10

Нова еквивалентна скала довела би до повећања броја домаћинстава која имају право на социјалну помоћ за 37%, док би се расходи повећали за 69%.

Алтернативно, могуће је применити и поједностављену скалу истог субјективног метода која садржи само првог одраслог, остале одрасле и децу (дакле, не разликује ред одраслих и деце): први одрасли 1, остали одрасли 0,52, деца 0,35. Ове оцене су практично једнаке модификованој верзији OECD еквивалентне скале (остали одрасли 0,5, деца 0,3).

Поред тога, предлог је и да се цензус за остваривање права повећа за 10%. Комбинација нове еквивалентне скале и повећања цензуса довела би до повећања броја домаћинстава која имају право на социјалну помоћ за 55%, трансфера по домаћинству за 42%, док би се укупни расходи за МОП повећали за 120%.

За 2007. годину расходи би дакле износили 6,7 милијарди динара, што је за 3,65 милијарди више од стварних. Удео расхода у БДП-у износио би 0,27%, чиме би Србија достигла већину других земаља у транзицији које су се придружиле Европској унији.

Друга препорука је да се уведе активација корисника способних за рад. Примењивост ове препоруке је реална само уколико се на одговарајући начин угради у нови закон о запошљавању, паралелно са променом законске регулативе у социјалној заштити. Нереално је, наиме, очекивати да би сам сектор социјалне заштите могао да спроведе и организује активацију, која је *par excellence* међусекторска тема, захтева координацију и

са Националном службом за запошљавање и са локалним самоуправама и значајна додатна финансијска средства. Ово је поготово важно имајући у виду и друга бројна реформска настојања у оквиру сектора социјалне заштите.

Увођење активације, према самој природи феномена, требало би да доведе до смањења броја корисника МОП-а, а, у складу с тим, и буџетских расхода. Имајући у виду да удео незапослених радно способних лица међу корисницима МОП-а износи 42%, створио би се већи простор за заштиту оних који су неспособни за рад и по том основу спадају међу најугроженије групе у друштву.

Нека административна питања

Последњи део препорука се дотиче једног броја административних питања. Анализа таргетираности МОП-а и дечјих додатака показује грешку укључености, али и искључености. Значајан број домаћинстава која примају новчане накнаде нису сиромашни, а значајан број оних који их не примају јесу сиромашни. Иако се сиромаштво у овим разматрањима дефинише на основу потрошње, а не на основу дохотка и имовине грешке у таргетирању постоје и једним делом се могу приписати административној имплементацији Закона. Ова студија није била посебно фокусирана на административна питања, али је неминовно уочен један број проблема из ове сфере.

Неуједначеност рада центара за социјални рад, пре свега у погледу теренског рада и процене пропуштене зараде ствара значајне разлике и у погледу обухвата становништва МОП-ом. На централном нивоу би стога било неопходно да се уведе регуларно праћење обухвата домаћинстава МОП-ом на општинском нивоу и мониторинг рада центара за социјални рад у општинама које значајно одударају од просека.⁸² Такође, генерално посматрано потребно је разрадити многа упутства на централном нивоу, а затим систематично пратити њихову реализацију на локалу, како би се обезбедила већа униформност у раду.

Централни ниво би свакако морао да уложи и додатни напор у погледу информисања најугроженијих група о њиховим правима и начину на који она могу да се остваре.

Као и друге студије и ова указује на потребу већег теренског рада, поготово радикално унапређеног у проveri породица са децом, информационо умрежавање са другим базама података, али и информационо оснаживање сектора за социјалну заштиту и на централном и на локалном нивоу. Обезбеђење јединственог софтвера за МОП могло би, слично као код дечјих додатака, да омогући унификовање процедура доношења решења о праву и самим тим већу униформност у раду центара за социјални рад.

Најзад, не препоручује се административно консолидација МОП-а и дечјих додатака с обзиром да, осим под претпоставкама које је тешко испунити, ова опција не би донела знатније добитке у погледу ефикасности рада и бољег таргетирања корисника.

⁸¹ Тако, на пример, центрима за социјални рад у општинама које су сиромашне, а обухватају мање од 1% домаћинстава МОП-ом - очито је неопходна подршка и додатна помоћ.

ПРИЛОГ

Табела 1. Број корисника МОП-а, просечно годишње

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Број домаћинстава	30.736	37.714	38.797	42.615	45.441	43.912	47.911	50.843
Број појединаца	66.560	85.121	88.483	100.575	109.467	110.906	123.491	131.456

Табела 2. Број домаћинстава корисника МОП-а по месецима, 2003. и 2007.

Месец	2003.	2007.
Јануар	43.912	54.514
Фебруар	44.173	55.559
Март	44.562	56.162
Април	44.045	56.336
Мај	45.902	55.422
Јун	34.447	48.954
Јул	46.940	41.703
Август	39.575	39.642
Септембар	39.938	42.963
Октобар	41.750	49.875
Новембар	43.331	53.468
Децембар	45.097	55.521
Просек	42.806	50.843
Просек без три месеца у којима је број корисника најмањи	44.412	53.979

Табела 3. Структура корисника МОП-а према величини домаћинства

	Један члан	Два члана	Три члана	Четири члана	Пет и више чланова	Укупно
2001.	47,6	18,2	12,5	11,7	10,0	100
2003.	43,5	18,5	13,8	12,9	11,2	100
2005.	41,2	16,5	14,4	12,6	15,3	100
2007.	40,2	16,0	14,7	12,2	16,8	100

Табела 4. Број и структура корисника МОП-а појединаца према већим територијалним целинама

	Војводина	Централна Србија без Београда	Београд	Укупно
2001.	23.160	36.611	17.141	76.912
2003.	32.691	45.925	21.959	100.575
2005.	43.223	50.395	17.288	110.906
2007.	52.767	63.220	15.469	131.456
Структура				
2001.	30,1	47,6	22,3	100
2003.	32,5	45,7	21,8	100
2005.	39,0	45,4	15,6	100
2007.	40,1	48,1	11,8	100

Табела 5. Удео деце корисника дечјег додатка у укупном броју деце по окрузима

	Корисници XI 2007.	Удео у укупном броју деце
Севернобачки округ	10.403	26,7
Средњобанатски округ	15.609	38,2
Севернобанатски округ	9.325	28,7
Јужнобанатски округ	19.867	31,9
Западнобачки округ	13.800	33,7
Јужнобачки округ	33.385	27,9
Сремски округ	20.344	30,1
Мачвански округ	20.124	30,2
Колубарски округ	7.850	21,5
Подунавски округ	7.953	18,4
Браничевски округ	3.882	10,0
Шумадијски округ	15.139	26,6
Поморавски округ	12.643	29,8
Борски округ	4.886	17,9
Зајечарски округ	4.156	19,3
Златиборски округ	25.032	38,2
Моравички округ	16.274	38,1
Рашки округ	35.428	50,9
Расински округ	14.713	30,5
Нишавски округ	19.088	27,1
Топлички округ	9.976	48,8
Пиротски округ	8.063	44,5
Јабланички округ	21.817	44,3
Пчињски округ	27.365	46,1
Град Београд	33.321	11,6

Табела 6. Просечан месечни број домаћинстава корисника МОП-а у периоду јануар–мај 2004. и 2005. године и удео зарада по запосленом у републичком просеку 2004, општине и Град Београд

Општине	I–V 2004.	I–V 2005.	Удео зараде у републичком просеку
Димитровград	50	52	25,1
Ивањица	85	93	27,8
Лебане	337	289	28,3
Сврљиг	175	196	34,6
Бела Паланка	160	166	35,9
Владичин Хан	162	183	40,9
Бојник	183	208	41,4
Блаце	138	152	41,7
Власотинце	164	187	43,8
Трговиште	43	42	44,6
Босилеград	93	104	45,9
Медвеђа	106	114	50,8
Србобран	136	150	50,8
Алибунар	335	376	52,1
Куршумлија	130	158	52,3
Књажевац	191	223	52,8
Гацин Хан	82	77	52,9
Топола	114	152	54,6
Пријеполје	186	214	57,1
Пландиште	107	121	57,2
Лозница	474	467	58,2
Прокупље	429	599	58,7
Бела Црква	168	324	58,8
Нова Варош	71	78	59,3
Ђићевац	80	101	60,8
Мали Иђош	140	165	60,9
Ражањ	49	51	61,1
Крупањ	41	88	62,4
Брус	173	182	62,8
Владимирци	111	121	63,5
Трстеник	152	176	63,7
Бабушница	221	252	64,8
Прешево	290	302	64,8
Житиште	466	488	65,2
Мионица	43	50	65,4
Бачки Петровац	88	87	65,7
Александровац	89	98	66,1

Ириг	185	211	66,2
Рача	38	54	66,6
Лесковац	1132	1083	67,7
Мерошина	159	127	67,7
Ковин	225	255	70,2
Кучево	25	21	70,4
Ковачица	197	225	71,3
Пећинци	193	218	71,3
Велико Градиште	29	31	71,8
Богатић	267	191	71,9
Чока	351	385	72,2
Мајданпек	150	194	72,6
Прибој	112	110	72,9
Ваљево	481	435	72,9
Лучани	136	163	73,3
Врање	726	700	74,0
Смед. Паланка	275	218	74,1
Лапово	23	25	74,5
Оџаци	151	174	74,9
Петровац	83	87	75,0
Мало Црниће	11	16	75,0
Љиг	32	36	75,3
Сјеница	245	313	75,5
Бајина Башта	66	80	75,5
Жабари	45	41	76,3
Бач	84	78	76,5
Нови Пазар	542	771	77,1
Рековац	57	59	77,2
Дољевац	126	147	77,4
Бор	453	422	77,4
Љубовија	34	33	77,6
Неготин	89	84	78,6
Уб	301	311	78,9
Бачка Топола	371	387	79,7
Чачак	277	319	79,7
Зајечар	855	927	80,1
Коцељева	75	77	80,9
Велика Плана	188	161	81,5
Параћин	339	389	81,0

Горњи Милановац	45	54	81,7
Бољевац	41	56	81,8
Црна Трава	64	68	81,8
Тител	196	188	82,0
Варварин	96	120	82,1
Ћутин	334	320	82,1
Жабалъ	174	193	82,7
Аранђеловац	212	244	82,8
Ада	156	206	83,4
Баточина	25	36	83,5
Ђуприја	206	289	83,7
Пирот	539	595	83,7
Јагодина	261	345	83,7
Свилајнац	72	79	83,7
Пожега	80	68	84,6
Сурдулица	174	182	84,7
Опово	180	170	85,5
Рашка	167	161	85,6
Осечина	54	61	85,7
Ариље	43	46	85,7
Голубац	8	10	86,7
Чајетина	56	66	87,6
Краљево	735	883	87,6
Бујановац	340	422	88,3
Кула	239	281	89,2
Жагубица	52	53	89,5
Сремска Митровица	962	1.047	89,6
Врњачка Бања	116	129	89,9
Крагујевац	914	955	90,1
Крушевац	797	889	90,4
Нова Црња	463	529	90,6
Алексинач	194	220	91,0
Сечањ	189	207	91,6
Бачка Паланка	275	324	92,2
Ниш	1.255	1.169	92,5
Нови Бечеј	462	521	92,7
Инђија	445	519	92,8
Стара Пазова	297	300	93,3
Шид	141	211	94,8

Кладово	104	111	94,8
Бечеј	573	636	95,1
Темерин	109	84	95,7
Кикинда	747	1020	96,0
Сомбор	435	577	96,6
Кнић	103	120	96,8
Рума	671	847	97,6
Ужице	124	154	98,7
Житорађа	191	214	99,3
Шабац	543	630	99,8
Мали Зворник	177	118	100,3
Сокобања	24	27	101,3
Зрењанин	854	1217	101,7
Суботица	1.162	1.359	102,7
Деспотовац	70	76	104,5
Сента	463	491	104,9
Смедерево	662	729	107,4
Врбас	237	233	107,5
Косјерић	60	56	109,2
Нови Кнежевац	348	468	110,3
Пожаревац	172	177	114,2
Сремски Карловци	119	144	117,7
Кањижа	351	461	122,0
Вршац	648	773	123,4
Панчево	933	1023	125,2
Апатин	199	204	125,8
Београд	9.799	8.495	126,0
Нови Сад	1.577	1.828	127,5
Лајковац	44	52	131,7
Беоцин	94	113	173,5
Укупан број корисника у Србији	47.842	51.097	
Број корисника у општ. у којима су зараде испод републичког просека	29.849	33.053	

Табела 7. Домаћинства корисници МОП-а, 2003. и 2007. и просечан број чланова домаћинства према попису 2002, општине и Град Београд

	Укупан број домаћинстава	Просечан број чланова домаћинства	Домаћинства корисници 2003.	Домаћинства корисници 2007.
Црна Трава	1.144	2,24	64	58
Гацин Хан	4.359	2,40	84	59
Бела Паланка	5.684	2,53	134	191
Ада	7.392	2,54	114	184
Кањижа	10.721	2,56	239	503
Сента	9.966	2,57	265	362
Бабушница	6.011	2,61	199	260
Чока	5.293	2,61	185	275
Димитровград	4.461	2,61	46	62
Бечеј	15.433	2,64	526	696
Бачка Топола	14.262	2,65	314	448
Сврљиг	6.528	2,65	155	198
Бачки Петровац	5.518	2,66	83	77
Суботица	55.294	2,66	1063	1298
Нови Кнежевац	4.785	2,70	218	476
Сечањ	6.063	2,70	164	248
Нова Црња	4.650	2,73	298	511
Рековац	4.950	2,74	49	83
Пландиште	4.650	2,75	91	187
Житиште	7.415	2,75	355	504
Књажевац	13.382	2,76	162	281
Београд	567.325	2,77	9049	5936
Мајданпек	8.542	2,77	152	305
Србобран	6.433	2,77	122	153
Ириг	4.418	2,78	178	218
Бач	5.818	2,80	81	83
Босилеград	3.546	2,80	87	93
Нови Сад	106.312	2,80	1398	1863
Апатин	11.613	2,81	191	255
Куршумлија	7.693	2,81	112	159
Мали Иђош	4.803	2,81	142	205
Нови Бечеј	9.414	2,81	364	615
Блаце	4.873	2,82	117	139
Ковачица	9.899	2,82	177	262
Пирот	22.426	2,84	504	574
Сомбор	34.140	2,84	368	832

Зрењанин	46.375	2,84	587	1523
Кладово	8.297	2,85	102	85
Неготин	15.201	2,85	85	98
Бачка Паланка	21.244	2,86	258	395
Оџаци	12.443	2,86	134	207
Бела Црква	7.063	2,87	137	436
Беоцин	5.575	2,88	83	115
Кикинда	23.239	2,88	418	1240
Вршац	18.614	2,89	572	948
Зајечар	22.707	2,90	724	784
Јагодина	24.345	2,91	213	384
Жабари	4.476	2,91	45	38
Бојник	4.489	2,92	180	210
Бор	19.120	2,92	446	428
Град Ниш	85.269	2,92	1119	1386
Панчево	43.403	2,92	833	748
Шид	13.325	2,92	117	223
Срем. Митровица	29.391	2,92	778	828
Ваљево	33.081	2,92	454	415
Крагујевац	59.524	2,93	807	826
Кула	16.431	2,93	178	278
Врњачка Бања	8.983	2,95	100	124
Чачак	39.404	2,97	252	310
Лучани	8.277	2,97	159	192
Сремски Карловци	2.966	2,98	109	120
Темерин	9.477	2,98	102	101
Кучево	6.276	2,99	23	19
Прокупље	16.204	2,99	373	698
Трговиште	2.133	2,99	43	33
Алибунар	7.649	3,00	294	336
Рума	19.990	3,00	640	779
Рашка	8.952	3,01	167	158
Горњи Милановац	15.776	3,02	42	61
Бољевац	5.227	3,03	43	63
Краљево	40.036	3,03	650	988
Лајковац	5.605	3,04	44	49
Алексинач	18.616	3,05	223	340
Аранђеловац	15.763	3,05	206	245
Бајина Башта	9.541	3,05	61	74

Чајетина	5.117	3,05	57	63
Косјерић	4.584	3,05	59	41
Шабач	40.303	3,05	473	670
Ужице	27.167	3,05	125	95
Владимирци	6.687	3,05	115	139
Кнић	5.276	3,06	89	118
Ковин	11.808	3,06	185	260
Ћуприја	10.892	3,07	165	377
Деспотовац	8.320	3,07	63	75
Мали Зворник	4.588	3,07	161	156
Медвеђа	3.500	3,07	93	162
Пожаревац	24.412	3,07	171	143
Прибој	9.884	3,07	115	108
Љиг	4.757	3,08	30	28
Врбас	14.818	3,08	236	198
Владичин Хан	7.672	3,09	143	152
Жабалъ	8.835	3,09	154	244
Ариље	6.343	3,12	45	63
Инђија	15.889	3,12	398	530
Љубовија	5.413	3,14	30	30
Свилајнац	8.123	3,14	68	98
Трстеник	15.600	3,14	157	178
Жагубица	4.716	3,14	53	59
Лозница	27.272	3,15	465	487
Опово	3.502	3,15	154	181
Тител	5.419	3,15	179	212
Пећинци	6.796	3,16	191	197
Стара Пазова	21.413	3,16	303	310
Нова Варош	6.305	3,17	72	80
Смедерево	34.657	3,17	617	494
Сокобања	5.851	3,17	22	15
Пожега, свега	10.159	3,18	73	77
Сурдулица	6.967	3,18	165	161
Коцељева	4.900	3,19	68	88
Петровац	10.576	3,19	78	115
Уб	10.056	3,19	279	320
Ражањ	3.544	3,20	48	68
Брус	5.840	3,21	164	188
Лапово	2.567	3,21	23	24

Смед. Паланка	17.454	3,21	256	225
Осечина	4.696	3,22	49	81
Баточина	3.777	3,23	22	31
Ћићевац	3.332	3,23	66	88
Ивањица	10.930	3,24	87	79
Мионица	5.091	3,24	42	45
Рача	3.983	3,25	45	39
Врање	26.799	3,25	657	625
Крушевац	40.188	3,26	746	945
Параћин	17.733	3,28	312	238
Власотинце	10.139	3,29	150	195
Топола	7.636	3,31	132	155
Голубац	2.981	3,32	8	10
Крупањ	6.070	3,32	26	184
Велика Плана	13.404	3,32	179	133
Лебане	7.473	3,33	321	435
Александровац	8.789	3,34	82	98
Лесковац	46.583	3,35	1.065	1.148
Варварин	5.998	3,35	91	125
Богатић	9.794	3,37	266	258
Мало Црниће	4.071	3,40	10	24
Пријеполје	12.073	3,41	225	228
Мерошина	4.237	3,50	147	150
Житорађа	5.167	3,52	190	226
Велико Градиште	5.721	3,61	28	32
Дољевац	5.367	3,64	124	183
Сјеница	7.353	3,80	219	349
Нови Пазар	20.956	4,10	465	1.409
Прешево	7.986	4,37	241	438
Бујановац	9.033	4,79	316	471
Тутин	6.145	4,87	324	263
Укупно Србија	2.521.190		42.628	50.852
Просек		2,97		
У општинама изнад просека по броју чланова домаћинства			15.997	19.978

Напомена: Број домаћинства корисника МОП-а по општинама 2003. године разликује се од просечног годишњег за 13, а 2007. године за 9 домаћинства. Оба података су из базе података Министарства за рад и социјална питања.

Табела 8. Корисници МОП-а, удео зарада у републичком просеку 2003. и 2007, општине и Град Београд

Општине	Удео у републичком просеку 2007.	Корисници 2007.	Општине	Удео у републичком просеку 2003.	Корисници 2003.
Бела Паланка	38,4	191	Димитровград	25,8	46
Владичин Хан	43,0	152	Ивањица	28,5	87
Сврљиг	44,4	198	Лебане	32,1	321
Лебане	48,2	435	Сврљиг	36,8	155
Бојник	48,4	210	Бела Паланка	40,3	134
Блаце	49,7	139	Трговиште	40,5	43
Књажевац	51,3	281	Блаце	42,8	117
Пландиште	53,8	187	Бојник	44,6	180
Ивањица	54,4	79	Владичин Хан	46,4	143
Тићевац	57,3	88	Власотинце	46,7	150
Куршумлија	57,4	159	Босилеград	47,8	87
Брус	57,7	188	Књажевац	49,5	162
Гаџин Хан	58,5	59	Куршумлија	50,8	112
Власотинце	59,2	195	Пријепоље	53,0	225
Бабушница	60,8	260	Лозница	53,9	465
Рача	63,1	39	Мионица	58,1	42
Баточина	64,9	31	Ражањ	58,7	48
Александровац	65,2	98	Сјеница	59,1	219
Велико Градиште	65,3	32	Медвеђа	59,7	93
Алибунар	65,7	336	Топола	60,9	132
Трстеник	65,9	178	Трстеник	61,1	157
Пријепоље	67,2	228	Србобран	61,4	122
Србобран	67,6	153	Гаџин Хан	62,7	84
Медвеђа	68,0	162	Брус	62,7	164
Нови Пазар	68,2	1409	Пландиште	63,5	91
Трговиште	68,8	33	Алибунар	63,7	294
Бач	68,9	83	Крупањ	64,7	26
Мерошина	69,6	150	Смед. Паланка	65,8	256
Лозница	69,7	487	Мајданпек	66,0	152
Димитровград	69,7	62	Кучево	66,1	23
Прокупље	69,8	698	Прокупље	66,7	373
Мионица	70,2	45	Бела Црква	66,7	137
Бачки Петровац	70,3	77	Рача	67,3	45
Крупањ	70,4	184	Вел. Градиште	67,4	28
Прешево	70,5	438	Нова Варош	67,6	72

Лесковац	70,8	1148	Љиг	67,8	30
Житиште	70,8	504	Нови Пазар	67,9	465
Босилеград	71,2	93	Врање	68,0	657
Ражањ	71,2	68	Александровац	68,2	82
Владимирци	71,8	139	Житиште	69,1	355
Бела Црква	71,9	436	Мерошина	69,2	147
Лапово	72,5	24	Бор	69,5	446
Рековац	72,6	83	Ћићевац	70,1	66
Осечина	72,9	81	Лучани	70,2	159
Прибој	72,9	108	Бабушница	70,7	199
Топола	74,1	155	Ваљево	70,8	454
Аранђеловац	74,5	245	Чока	71,2	185
Кучево	75,1	19	Прешево	71,2	241
Оџаци	75,4	207	Мало Црниће	72,1	10
Ариље	75,9	63	Жабари	72,6	45
Богатић	76,2	258	Мали Иђош	72,8	142
Бачка Топола	76,4	448	Ћутин	74,1	324
Бујановац	76,4	471	Ириг	74,1	178
Нови Бечеј	76,5	615	Ћуприја	74,4	165
Рашка	76,5	158	Ковин	74,7	185
Чајетина	76,6	63	Лесковац	74,7	1065
Лучани	76,6	192	Љубовија	75,3	30
Петровац	76,7	115	Оџаци	75,5	134
Сјеница	76,8	349	Дољевац	75,9	124
Ириг	76,8	218	Баточина	76,5	22
Сечањ	76,8	248	Петровац	76,6	78
Врњачка Бања	77,1	124	Опово	76,7	154
Чока	77,2	275	Коцељева	77,1	68
Бечеј	77,6	696	Богатић	78,3	266
Пирот	78,0	574	Владимирци	78,3	115
Ковачица	78,7	262	Горњи Милановац	78,3	42
Мали Иђош	78,9	205	Рековац	78,9	49
Врање	79,2	625	Црна Трава	79,0	64
Јагодина	79,6	384	Осечина	79,1	49
Бољевац	79,7	63	Прибој	79,5	115
Ада	80,1	184	Бајина Башта	79,6	61
Зајечар	80,2	784	Бачки Петровац	79,7	83
Пожега	80,5	77	Нова Црња	79,9	298
Уб	80,9	320	Лапово	80,2	23
Ћуприја	81,0	377	Пирот	80,7	504

Алексинац	81,1	340	Уб	81,2	279
Љиг	81,2	28	Чачак	81,2	252
Опово	81,3	181	Аранђеловац	81,8	206
Горњи Милановац	82,3	61	Рашка	81,9	167
Сурдулица	82,5	161	Ариље	82,1	45
Неготин	82,8	98	Свилајнац	82,8	68
Жабари	82,8	38	Неготин	82,8	85
Нова Црња	82,9	511	Параћин	83,4	312
Чачак	82,9	310	Шид	84,0	117
Ваљево	83,0	415	Пожега	84,4	73
Тител	83,3	212	Зајечар	84,9	724
Кула	83,4	278	Краљево	85,2	650
Дољевац	83,6	183	Варварин	85,9	91
Ковин	83,7	260	Жабалъ	86,0	154
Мало Црниће	84,5	24	Сурдулица	86,1	165
Краљево	84,8	988	Ада	86,2	114
Мали Зворник	85,1	156	Бољевац	86,8	43
Град Ниш	85,3	1386	Јагодина	87,1	213
Велика Плана	85,5	133	Стара Пазова	87,4	303
Варварин	85,8	125	Чајетина	88,0	57
Кнић	85,9	118	Крагујевац – град	89,7	807
Крагујевац – град	86,4	826	Голубац	89,9	8
Житорађа	86,6	226	Велика Плана	90,1	179
Нова Варош	87,2	80	Бачка Топола	90,4	314
Крушевац	87,4	945	Тител	90,4	179
Темерин	88,0	101	Темерин	90,7	102
Коцелјева	88,4	88	Сечањ	91,2	164
Кикинда	88,4	1240	Жагубица	92,0	53
Жабалъ	88,6	244	Шабац	92,7	473
Љубовија	88,9	30	Срем. Митровица	93,1	778
Мајданпек	89,3	305	Ковачица	93,2	177
Голубац	89,6	10	Крушевац	94,1	746
Шабац	89,7	670	Ниш – град	94,1	1119
Нови Кнежевац	89,8	476	Инђија	94,1	398
Рума	90,1	779	Алексинац	95,0	223
Смед. Паланка	90,4	225	Пећинци	95,1	191
Жагубица	91,5	59	Бач	95,1	81
Тутин	92,0	263	Кнић	97,6	89
Шид	92,1	223	Кладово	97,7	102
Црна Трава	92,9	58	Ужице	97,7	125
Бајина Башта	93,0	74	Рума	98,6	640

Врбас	93,1	198	Мали Зворник	98,7	161
Сомбор	93,1	832	Нови Бечеј	99,2	364
Параћин	93,8	238	Смедерево	100,1	617
Деспотовац	93,9	75	Житорада	100,2	190
Сокобања	94,8	15	Бачка Паланка	100,5	258
Срем. Митровица	96,1	828	Бечеј	100,9	526
Ужице	96,6	95	Бујановац	101,9	316
Инђија	97,4	530	Сомбор	102,2	368
Срем. Карловци	98,2	120	Врњачка Бања	102,2	100
Суботица	98,2	1298	Кула	103,2	178
Пећинци	98,8	197	Киkinda	105,2	418
Зрењанин	99,5	1523	Суботица	105,2	1063
Бор	100,7	428	Зрењанин	106,4	587
Бачка Паланка	100,7	395	Сента	107,9	265
Свилајнац	101,4	98	Сокобања	109,0	22
Стара Пазова	102,1	310	Косјерић	111,4	59
Сента	102,4	362	Апатин	115,3	191
Кладово	103,1	85	Пожаревац	116,4	171
Кањижа	112,2	503	Нови Кнежевац	116,9	218
Пожаревац	115,3	143	Врбас	118,7	236
Вршац	115,5	948	Деспотовац	122,1	63
Панчево	115,9	748	Београд	124,5	9049
Нови Сад – град	118,4	1863	Панчево	126,8	833
Смедерево	121,5	494	Срем. Карловци	127,7	109
Град Београд	124,7	5936	Нови Сад – град	128,2	1398
Апатин	125,5	255	Лајковац	130,8	44
Лајковац	128,3	49	Вршац	131,9	572
Косјерић	137,5	41	Кањижа	139,8	239
Беоцин	144,6	115	Беоцин	162,2	83
Укупно у Србији		50.85		100,0	42.628
Корисници у општинама испод републичког просека зарада		38.079			24,455
Удео у укупном броју корисника		74,9			57,4



Влада Републике Србије



Тим потпредседника Владе
за имплементацију Стратегије
за смањење сиромаштва

Влада Републике Србије
Палата Србије, канцеларија 115
11 070 Београд, Србија

тел: 011/311 46 05, 311 47 98

факс: 011/213 97 54

prs.ifp@gov.rs

www.prsp.gov.rs

www.srbija.gov.rs