

Гордана Маџковић¹

Пензије и социјална заштита сиромашних

ПЕНЗИЈЕ

Светска кретања

Светска финансијска криза је снажно погодила пензијске системе и у развијеним земљама и у земљама у транзицији.² Процењује се да су приватни пензијски фондови, само у 2008. години, изгубили 23% своје инвестиционе вредности, односно 5,4 трилиона долара у ОЕЦД земљама. Изложеност негативним ефектима кризе је расла пропорционално са уделом фондиране, капитализоване компоненте у систему. Поверење у приватне пензијске шеме је пољуљано, а у једном броју земаља се јављају и иницијативе за њихово искључивање из пензијског система.

Иако у мањој мери, проблеми се јављају и у државним пензијским шемама које се заснивају на текућем финансирању пензија. Приходи од доприноса су смањени, у мери у којој је дошло до смањења запослености и успореног раста зарада. С друге стране, у зависности од услова на тржишту радне снаге, може се очекивати и повећање расхода, уколико се убрза превремено пензионисање, па самим тим и укупан број пензионера.

У зависности од специфичности појединих пензијских система реакције на кризу биле су веома различите.³ Најрадикалнији потези су се кретали од национализације приватног пензијског фонда (Аргентина) и напуштања обавезности приватне пензијске шеме (Словачка) до државне компензације губитака у добровољним приватним пензијским фондовима корисницима који су у старосном добу непосредно пред пензионисање (Израел). У појединим земљама, које су формирале државни резервни капитализовани пензијски фонд, извршен је притисак да се акумулирана средства уложе у рекапитализацију банака и у јавне радове, како би се умањили негативни ефекти кризе (Ирска и Норвешка).

У оквиру државних пензијских шема, поједине земље су се одлучивале и за интервенције у домену индексирања пензија.

-
- 1 Центар за либерално-демократске студије; Факултет за финансије и администрацију, Београд.
 - 2 Базирано на *Pensions at a Glance 2009, Retirement-Income Systems in OECD Countries*, preliminary version, OECD, 2009.
 - 3 Ибид, поглавља *Pension Systems during the Financial and Economic Crisis i Recent Pension Reforms*.

Мађарска тако, на пример, није повећала пензије у 2009. години, није исплатила 13-ту пензију пензионерима са високим пензијама, а од наредне године прелази на индексацију ценама уместо по тзв. швајцарској формули (50% плате, 50% цене). Француска је, такође, одлучила да пређе на индексацију пензија ценама за пензионере из државног сектора. У различитим условима које поједине пензијске шеме подразумевају, интервенције су се кретале и у правцу подизања пензија изнад нивоа који је предвиђен одговарајућим законским решењима, или за све пензионере (Немачка) или само за оне са најнижим пензијама (Белгија, Грчка и Француска).

У склопу реформи пензијских система последњих пет година, интервенције су биле усмерене и на повећање економске активности, односно ефективног радног стажа: продужењем старосне границе за пензионисање (Чешка, Холандија, Мађарска), поштравањем услова за превремено пензионисање (Белгија, Данска, Мађарска, Италија, Грчка), увођењем подстицаја за рад и након достизања старосне границе за пензионисање (Финска, Француска и Велика Британија). Поједине земље су, чак, ограничиле слободу послодаваца да отпуште раднике који желе да раде и након што су испунили услове за пензију (Француска, Јапан).

Промене у Србији

И у Србији су 2009. године пензије „замрзнуте“, а у најави су и даље реформе пензијског система. Реформе су и део пакета споразума са ММФ-ом, а предложене су и од стране Светске банке.⁴

Почетак и крај 2009. године обележени су доношењем измена и допуна Закона о пензијском и инвалидском систему. У јануару 2009. године је, наиме, у веома кратком законском акту истим чланом озакончена одлука владе из октобра 2008. године о повећању пензија за 10% и истовремено је обзнањено замрзавање пензија, без усклађивања током читаве године. Готово неприметно је прошао и први члан ових измена, којим се за још две године продужио привилегован положај појединих осигураника са бенефицираним стажом (углавном припадника МУП-а), који омогућава да им се пензије одређују на основу висине плата у претходној години, непосредно пред пензионисање.

Још краћим актом, крајем децембра 2009. године, допуњен је претходни акт – *йосле речи*: „за 2009.“ *годају се речи*: „и 2010.“; *а йосле речи*: „у 2009.“ *годају се речи*: „и 2010.“⁵ што заправо значи да ће пензије остати на истом номиналном нивоу и у току 2010. године и да се неће усклађивати.

4 Светска банка, *Како са мање урадијти више*, 2009.

5 Закон о допуни Закона о пензијском и инвалидском осигурању, 2009.

Не треба, међутим, заборавити да су одлуке о замрзавању пензија донете након ванредног пораста пензија и то два пута у току 2008. године,⁶ што је утицало на укупни ниво издатака за пензије, у условима пада бруто друштвеног производа у 2009. години од 4%, смањења зарада и смањења укупне запослености од 7,5%.⁷ Истовремено, укупна пензионерска популација је, у односу на претходну годину, порасла за приближно 30 хиљада, достижући 1,6 милиона на крају године. У оваквим условима укупни нето издаци за пензије у 2009. години порасли су за преко 50 милијарди динара, достижући 387 милијарди. Порасло је неминовно и учешће нето издатака за пензије у БДП-у са 11,9% у 2008. години на чак 13,1%, приближавајући се земљама са највећим издацима у ЕУ у предкризном периоду. Како су се запосленост и зараде смањивале, ово додатно оптерећење поднео је буџет.

Замрзавањем пензија током 2009. године пензионери су, наизглед, поделили судбину остатка друштва у условима кризе. Како су пензије, међутим, након јануарског раста од 11% и редовног индексирања у априлу, ванредно поново повећане за 10% у октобру 2008. године, изнад раста зарада, бруто друштвеног производа, или буџета, може се, заправо, рећи да су пензионери прошли нешто боље од других социјалних слојева. О томе сведоче и подаци о сиромаштву у Србији.

У првој половини 2009. године, удео пензионера у прва два децила према потрошњи, дакле међу најсиромашнијим грађанима Србије, се смањило у односу на предкризни период.⁸ Такође, у првој половини 2009. године стопа сиромаштва становништва старијег од 15 година је порасла на 7%, у односу на 6% колико је износила у прва три квартала 2008. године, док је стопа сиромаштва пензионера остала на непромењеном нивоу (5,9%).⁹

Просечна пензија крајем 2009. године за осигуранике запослених и самосталних делатности износила је 21,7 хиљада динара или 68,8% просечне зараде. Овај удео је знатно повећан у односу на претходну годину, мада се повећање може приписати и променевој методологији обрачуна просечних зарада. Нето стопа замене,¹⁰ или како се код нас понекад назива „прва пензија према последњој

6 И у јануару 2008. године је дошло до ванредног усклађивања пензија за 11% сагласно изменама и допунама пензијског закона (члан 75) из 2006. године, који је предвидео ванредно усклађивање ако просечне пензије износе мање од 60% просечне плате.

7 Процењује се да у октобру 2009. године запосленост износи свега 2,59 милиона. Подаци РЗС, Анкета о радној снази, октобар 2009.

8 ЦЛДС *Утицај кризе на тржиште радне снаге и сиромаштво*, драфт, 2010.

9 Необјављени подаци РЗС.

10 Нето стопа замене означава однос између прве исплаћене пензије у односу на последњу остварену зараду, за хипотетичког радника који је радио пун радни стаж (40 година) са приманима на нивоу просечне зараде.

плати“, у 2009. години износила је приближно 76% и на задовољавајућем је нивоу у поређењу са другим земљама.¹¹

Судећи према намерама које је Влада изнела у споразуму са ММФ-ом¹² и првом нацрту измена и допуна Закона о пензијском инвалидском осигурању који је ушао у јавну расправу, и Србија је одлучила да даљим параметарским променама система утиче на што дуже радно ангажовање запослених радника, интервенишући у сфери правила за пензионисање бенефицираних категорија запослених, повећавања минималне старосне границе, продужења тзв. пуног пензијског стажа за жене, продужавања старосне границе за породичне пензионере и сл. Промене у овом правцу је сугерисала и Светска банка.

Међу предложеним законским променама посебно су важне оне које се односе на положај жена у пензијском систему. За сада је опредељење Владе да се не изједначава старосна граница за жене и мушкарце, и да жене, као и у претходном периоду могу и надаље да се пензионишу са 60 година живота и најмање 15 година стажа осигурања. Предлог закона, међутим, ипак се креће у правцу уједначавања положаја жена и мушкараца.

Према актуелним законским прописима и жене и мушкарци могу да се пензионишу и пре достизања законом дефинисане старосне границе, уколико су достигли минималну старосну границу и „одрадили пун“ стаж. „Пун“ стаж за жене износи 35, а за мушкарце 40 година, а минимална старосна граница за оба пола износи 53 године. Различита дефиниција услова за пун стаж, утиче и на висину пензије. Пошто је, по ранијим прописима, пре преласка на бодовни систем, пун стаж доносио тзв. пуну пензију, без обзира на полне разлике у дужини стажа, како се положај жена у систему не би променио, по актуелним прописима женама се у пензијској формули стварни стаж увећава за 15%.¹³ Овакво решење неминовно производи разлике у висини пензија мушкараца и жена који имају потпуно исту радну историју (једнаке године стварног стажа, једнаку висину плата током читавог радног века).

Према најављеним променама, дужина стажа која представља услов за пензионисање жена би се продужавала, али веома постепено, сваке године за по 4 месеца, тако да би за жене 2022. године пун стаж износио 38 година. У складу са овим променама смањивао би се и проценат за који се женама увећава стаж у пензијској формули, тако да у циљној 2022. години достигне 7%. Отуда би се

11 Ближе о компаративним вредностима нето стопе замене видети у Катарина Станић *Улога пензијског система у одржању нивоа прихода у старости – мерење и међународна поређења* у Пензијски систем у Србији, УСАИД, 2009.

12 Писмо о намерама, Влада Републике Србије, децембар 2009.

13 Историјски посматрано, ова разлика је, пак, установљена због нижих плата које су жене остваривале на тржишту радне снаге, па и знатно нижих пензија које би имале без овог „додатка“.

смањиле и разлике у висини пензије за мушкарце и жене са истом радном историјом.

Истовремено би се постепено продужавала и минимална старосна граница која је једнака за оба пола, и која би се са данашњих 53, померила на 58 година. Ово заправо значи да жене које су почеле да раде са 18 година и када напуне 38 година стажа (пун стаж), неће моћи да оду у пензију са 56, већ са 58 година живота. Померање старосне границе у овом смислу „кажњава“ само жене, пошто ће мушкарци када испуне услов који се односи на стаж, углавном, истовремено да испуне и минимални старосни услов (40 година стажа и 58 година живота). Имајући у виду колико је низак удео пензионера који раде пун радни стаж у Србији (свега око 20% у укупном броју пензионера) поставља се питање да ли је примерено да се промене приоритетно фокусирају баш на ову групу, односно да ли би продужење минималне старосне границе на 56 година за оба пола било адекватније решење у датим условима.

Изједначавање мушкараца и жена у пензијском систему је оправдано будући да се ради о осигурању и да би циљ свих реформи требало да буде што снажније повезивање уплаћених доприноса и примљених пензија. Као што се из претходног може видети, у нашим условима различита старосна граница за пензионисање не значи само да жене могу да се пензионишу раније, већ повлачи за собом и разлике у висини пензије. Неповољнији положај жена у друштву или на тржишту рада не треба решавати у оквиру пензијског осигурања, поготово имајући у виду да је очекивано трајање живота за жене дуже него за мушкарце и да оне и због тога дуже примају пензију.

У већини земаља ОЕЦД старосне граница за мушкарце и жене су изједначене, или су у процесу постепеног изједначавања. Једине земље у овој групи које на дужи рок планирају да задрже повољнији положај жена у погледу ниже старосне границе за пензионисање су Италија и Пољска, у којима је полна разлика 5 година и Швајцарска, у којој разлика износи свега годину дана.¹⁴

У целини подизање опште минималне старосне границе за пензионисање, као и старосне границе за бенефициране категорије је оправдано, јер се морају обезбедити подстицаји да се дуже ради у условима демографског старења, али и продужења очекиваног трајања живота, које подразумева дуже примање пензије.

Питање је, међутим, колико има смисла да се даље помера старосна граница за стицање права на породичну пензију у случају смрти осигураника, имајући у виду озбиљан проблем незапослености/запошљавања старијих радника. У земљама у којима је незапосленост ниска, и у којима није проблем да се пронађе посао

14 Ибид, с. 162.

и за појединце који се по први пут укључују на тржиште рада и то у високим годинама, одредба о стицању права на породичну пензију, тек након достизања регуларне старосне границе, може да има смисла. У Србији се међутим ситуација на тржишту рада погоршава управо за старије раднике, а камоли за оне који би у тако високим годинама по први пут требало да се запосле. Селективно је могуће, отуда, да се право са ниском старосном границом задржи само за брачне партнере које је корисник/осигураник током живота издржавао (на пример, жене -домаћице), а да се продужење старосне границе односи на друге кориснике права на породичну пензију (на пример, жене које желе да напусте сопствену и пређу на вишу породичну пензију) .

У сфери бенефицираних пензија предлажу се измене у правцу повећања минималне старосне границе и мањег увећања додатног стажа за посебне категорије осигураника. Значајне промене се очекују и у прецизирању ко може да оствари привилегован положај, како би се из права елиминисали радници чији услови рада објективно нису тешки и ризични. Овај други део промена се, нажалост, може дефинисати једино подзаконским актима, па увек постоји опасност од њиховог брзог „враћања на старо“ у другачијим политичким околностима.

Начин индексирања пензија је, свакако, једно од најосетљивијих питања сваке реформе пензијског система, јер директно утиче на економски положај читаве пензионерске популације. Истовремено, на кратак рок ово је и готово једини начин за брзу интервенцију у висини буџетских расхода за пензије.

Према општим одредницама важећег закона, пре него што су привремено стављене ван снаге, пензије у Србији се индексирају два пута годишње, у складу са порастом трошкова живота. Иако се, из перспективе кризе, али и генерално ниске запослености и следствено томе високог оптерећења пензијским рачуном, овакво опредељење чини оправданим, на средњи рок оно значи да пензионери неће остварити никакву добит од будућег економског и привредног развоја.

Чињеница је да готово све развијене земље примењују тзв. ценовно усклађивање, али у условима незнатне годишње инфлације, спорог раста зарада и релативно високог нивоа пензија. У Источно-европским земљама¹⁵ и у земљама у транзицији које су ушле у Европску Унију, већина земаља се није определила за индексирање пензија само са трошковима живота, већ у формулу укључује и неки део зараде (као на пример: Чешка, Словачка, Словенија, а до недавно и Мађарска). Разлози за овакво опредељење су у основи

15 *Pensions at a Glance 2009, Retirement-Income Systems in OECD Countries*, preliminary version, OECD, 2009; Edvard Whitehouse, *Pension Panorama Retirement-Income Systems in 53 Countries*, World Bank, 2007.

релативно ниски животни стандард пензионера и релативно брзи привредни раст у предкризном периоду, који је омогућавао брз раст зарада и других примања радног дела становништва.

Заустављање раста животног стандарда пензионерске популације на средњи рок не чини се оправданим, а вероватно ни политички реалним ни у Србији. Индексација и пензија и општер бода само са трошковима живота на дуги рок није прихватљива и због великог смањења нето стопе замене, која би, у зависности од различитих пројекција, могла да се сведе и на ниво од свега 40% за „просечног“ радника. Несумњиво је да би се у датом контексту значајно смањило оптерећење издацима за пензије, а последично и стопе доприноса за пензијско-инвалидско осигурање, али је сигурно да пензијски систем више не би могао да задовољни бар један од своја два прокламована циља, а то је одржање животног стандарда на приближно истом нивоу након одласка у пензију.

Изгледа да и нацрт новог закона о пензијском осигурању у основи дели ову филозофију. Изменама закона се, наиме, и даље предвиђа да се пензије усклађују са трошковима живота, али само уколико раст бруто-друштвеног производа не прелази 4%. Када се пређе ова граница раста БДП-а, пензије би расле по формули која би укључила и разлику између пораста БДП-а у претходној години и стопе раста од 4%.

Решење које се предлаже спада међу неубичајена у међународном контексту. Једина земља међу ОЕЦД-е земљама која користи БДП као додатни параметар за усклађивање пензија је Португалија. У Србији би овакво решење могло да има последице које не могу прецизно да се сагледају. Прво, Србија није завршила процес усклађивања и унапређивања свог статистичког система, па су не само могуће, него и очекиване промене у начину обрачуна бруто друштвеног производа. Могуће је, дакле, да се бруто друштвени производ значајније промени из техничких разлога. Друго, пензије се не финансирају из бруто друштвеног производа, већ су извори финансирања приход од доприноса и буџет. Нема никакве гаранције да ће ова два извора прихода пензијског фонда да порасту сразмерно расту бруто друштвеног производа. Отуда везивање пораста пензија са растом овог агрегата може да буде без реалног покрића. Једино што умањује ову бојазан је чињеница да нагли скокови, не рачунајући оне који проистичу из методолошко-техничких разлога, нису реални. Ако би се и могло прихватити да БДП буде „окидач“ за повољније усклађивање пензија, али тек након методолошких промена које нам предстоје у његовом обрачуна, нема основа да раст овог показатеља буде параметар који ће бити укључен у формулу за индексирање.

Међу предлозима који се помињу у јавности и у стручној литератури, а нису укључени у предложене законске промене, могу се

чути и они који се односе на промену начина усклађивања општег бода, на различит начин од оног на који се усклађују пензије. Усклађивање општег бода одлучујуће утиче на валоризацију ранијих зарада и представља важан чинилац у пензијској формули.

У пракси су присутни примери земаља које на различит начин усклађују пензије у исплати и параметре на основу којих валоризују раније зараде осигураника. Последица оваквих разлика је различита висина пензија за пензионере који се пензионишу у различитим годинама са истом радном историјом (висина плате, дужина радног стажа). Највеће разлике настају ако се, на пример, пензије индексирају само са растом цена, а раније зараде валоризују са растом зарада. Пензионери који се касније пензионишу у оваквим условима имају веће пензије од оних који су се раније пензионисали. Мотив за овакве разлике могао би се образложити потребом да се „новим“ пензионерима животни стандард не снизи значајно у односу на онај који су имали непосредно пре пензионисања. Додатно, за оне који су се знатно раније пензионисали подразумева се да дуго примају пензију, те да је „праведно“, имајући у виду суму укупно уплаћених доприноса, да износи њихових месечних накнада буду нижи у апсолутном изразу. Овако различито индексирање одражава се и на ниво стопе замене (прва пензија/последња зарада). Са вишим износом пензија за „нове“ пензионере, нето стопа замене не пада на низак ниво, барем она која се рачуна за ову групацију у оквиру пензионерске популације.

Међу ОЕЦД земљама има оних који на исти начин усклађују пензије и валоризују раније зараде (Француска, Белгија и Шпанија са ценама и Немачка са зарадама), али се у већини земаља начин усклађивања ова два параметра разликује. Могло би се, заправо, рећи да је међу преосталим земљама тенденција да се раније зараде валоризују тако да расту брже од пензија у исплати, али се мали број земаља одлучио за велику разлику у усклађивању која би подразумевала да се раније зараде валоризују са растом зарадама, а пензије индексирају са ценама (Норвешка, Велика Британија).

Табела 1. *Параметри са којима се врши усклађивање ранијих зарада и пензија у појединим европским земљама чланицама ОЕЦД, 2006. година*

| | Валоризација | Индексација |
|---|--------------|-------------|
| Земље које на исти начин усклађују оба параметра | | |
| Белгија | Цене | Цене |
| Француска | Цене | Цене |
| Шпанија | Цене | Цене |
| Немачка | Зараде | Зараде |

| | Валоризација | Индексација |
|---|---------------------------------|-------------------|
| Земље које на различит начин усклађују два параметра | | |
| Аустрија | Зараде | Дискреционо |
| Чешка | Зараде | 33 зараде/67 цене |
| Грчка | Као и пензије јавних службеника | Дискреционо |
| Финска | 80 зараде/20 цене | 20 зараде/80 цене |
| Португал | 25 зараде/75 цене | Цене/ГДП |
| Словачка | Зараде | 50/50 |
| Норвешка | Зараде | Цене |
| Велика Британија | Зараде | Цене |

Напомена: Приказана су решења у свим земљама чији су пензијски системи упоредиви са системом у Србији

Извор: *Pensions at a Glance 2009, Retirement-Income Systems in OECD Countries, preliminary version*, ОЕЦД, 2009, табела III.

У Србији се општи бод усклађује на исти начин као и пензије. Заговарање различитог усклађивања ова два параметра имало би, као што је већ указано, за последицу различит ниво пензија за пензионере са истом радном историјом, који се пензионишу у различитим временским периодима. Оваква разлика не би била неодбрањива када би и у Србији, као и у високо развијеним земљама, пораст зарада био спор, животни стандард пензионера пристојан, а инфлација ниска. У таквим условима разлике у пензијама између различитих генерација пензионера које настају као резултат различитог усклађивања пензија и општег бода су релативно мале и као значајније се уочавају тек између нових пензионера и оних који су се пензионисали двадесет или више година раније.

У Србији то, међутим, није случај. Разлике би биле значајне и уочавале би се у веома кратком временском размаку. Најпре, због снажног пораста зарада, који је у реалном износу од 2001. године па све до 2007. прелазио 10%. Друго, због чињенице да наш статистички систем још увек није стабилан, па су и промене у начину обрачунавања зарада још увек актуелне, као што смо видели и ове године. У оваквим условима би два осигураника, са потпуно истом радном историјом који би се, на пример, пензионисали током две узастопне године, остварили значајно различите износе пензија (и од неколико хиљада динара, за више нивое пензија). У Србији би евентуални прелазак на различито усклађивање општег бода и пензија било прихватљиво тек на средњи рок, и најпре са укључивањем неког дела пораста зарада (не нужно истог) у обе формуле.

На крају треба рећи да у нашем пензијском систему има још простора за промене, побољшања и усклађивања. И земље које су далеко напредније од Србије континуирано су изложене притисцима

реформи у овој сфери. Питање је, међутим, колико се на средњи рок може говорити о великим и револуционарним променама и уштедама, или морамо да се „помиримо“ са чињеницом да су наши главни ресурси за санирање пензијског система економски развој, повећање запослености и унапређење администрирања, који треба да обезбеде веће приходе пензијском фонду.

СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА СИРОМАШНИХ

Светска економска криза одразила се снажно и на сиромаштво, погоршавајући животни стандард становништва, услед смањења зарада и запослености, повећања незапослености, смањених дознака из иностранства, пораста трошкова живота и мање доступности кредита и зајмова. Према проценама Светске банке, број сиромашних у ЕЦА региону (Европа и Централна Азија) ће да порасте за 11 милиона¹⁶ до 2010. године, а стопа сиромаштва за 2,4 процентна поена.¹⁷ Истраживања која су недавно спроведена у појединим земљама индицирају да сиромаштво посебно расте међу домаћинствима чији приходи зависе од дознака из иностранства и од запослености у грађевинарству, који су се значајно смањили.¹⁸

Могућности државе да интервенише и ублажи последице кризе у многим земљама су ограничене, услед смањених прихода и растућих дефицита. Земље са малим фискалним капацитетом суочавају се са великим тешкоћама да обезбеде финансирање социјалних расхода - образовања, здравства, пензија и новчаних накнада за сиромашне. Смањивање буџетских расхода у појединим сегментима социјалног сектора може значајно додатно да погорша положај најугроженијих група. Светска банка отуда сугерише да би одговор на кризу, у делу који се односи на социјалну помоћ, требало да буде проширење програма који су добро таргетирани, уз реформисање мање успешних или увођење нових програма, уколико су постојећи неефикасни.¹⁹

И у Србији је током кризе заустављен вишегодишњи тренд смањења сиромаштва. Стопа сиромаштва се повећала у првој половини 2009. године на 7,4%, са 6,1% колико је износила у предкризном периоду (прва три квартала 2008. године).²⁰ Ипак, сиромаштво је још увек на нижем нивоу од онога који је забележен 2006. године.

16 World Bank, *The Crisis Hits Home, Stress-Testing Households in Europe and Central Asia*, 2010.

17 Стопа сиромаштва рачуната на основу линије сиромаштва од 2,5 долара једнаке куповне снаге по потрошачкој јединици дневно.

18 World Bank, *The Crisis Hits Home, Stress-Testing Households in Europe and Central Asia*, 2010.

19 Ибид, с. 57.

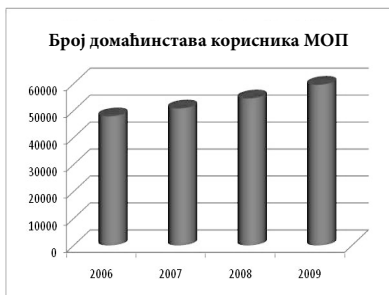
20 Подаци РЗС на основу Анкете о потрошњи домаћинства.

Пораст сиромаштва највише је погодио домаћинства у којима је носилац домаћинства незапослен или са ниским нивоом образовања.²¹ У Србији су домаћинства са децом сиромашнија од домаћинстава без деце и њихово сиромаштво се у прва два квартала 2009. године више повећало, достижући стопу од 8.8%.²² Сиромаштво је више порасло у Централној Србији и у Београду, и посебно у руралним и мешовитим насељима.

Повећање сиромаштва се одразило и на број домаћинстава која су корисници државних програма за сиромашне. У 2009. години је, наиме, заустављен вишегодишњи тренд смањења броја корисника дечијег додатка и убрзан је пораст броја корисника материјалног обезбеђења.

У условима релативно снажног пораста прихода домаћинства и смањења сиромаштва, број деце корисника дечијег додатка се континуирано смањивао, од готово 500 хиљада у 2003. години, на 383 хиљаде у 2008. години. Током 2009. године тренд смањења је готово заустављен, а број деце корисника дечијег додатка је просечно месечно износио 376,4 хиљаде.

С друге стране, након законских промена 2005. године, број корисника материјалног обезбеђења се стално повећавао, али је раст у 2009. години премашао раст у ранијим годинама. Снажнији пораст корисника по стопи од 7,3% забележен је већ 2008. године, да би 2009. године стопа раста износила 9,3%, а број домаћинстава која су просечно месечно примала материјално обезбеђење достигао је готово 60 хиљада. Поред тога, у 2009. години паралелно се повећао и број захтева за МОП и за једнократним накнадама, као и број корисника једнократне помоћи у готово свим општинама у Србији.²³ Спроведена истраживања о утицају кризе показују да је одлучујући утицај на погоршање положаја најсиромашнијих имало смањење запослености и надница, услед смањења понуде привремених и сезонских послова.



21 Марина Петровић, *Утицај кризе на сиромаштво и зараде*, драфт, ЦЛДС, 2010.

22 Гордана Матковић, *Утицај економске кризе на породице са децом кориснике материјалног обезбеђења*, драфт, 2009.

23 Ибид.

Упркос тешкоћама да финансира буџетске расходе у условима смањених прихода и високог дефицита, Србија није смањивала издатке за програме помоћи најсиромашнијим домаћинствима. И у писму о намерама упућеном ММФ-у, Влада се обавезује да настави да финансира ове програме у износима који се усклађују са инфлацијом у складу са законским актима, уз напомену да је могућ и раст укупних расхода услед пораста броја корисника.²⁴

Влада се, барем у писму о намерама, није, међутим, изјаснила о евентуалном повећању ова два програма током кризе. Поготово би проширење програма материјалног обезбеђења било потпуно у складу са препоруком да се у време кризе прошире програми за сиромашне, уколико су они релативно добро таргетирани. Нацрт новог закона о социјалној заштити, који се тренутно налази у јавној расправи предвиђа, међутим, такве промене.

Предложена законска решења, наиме, предвиђају повећање износа помоћи за постојеће кориснике, али и проширење круга корисника. Промене су конципирани на начин да омогуће већа давања и већи број корисника међу вишечланим домаћинствима, као и међу домаћинствима у којима су сви чланови неспособни за рад.²⁵

Нови закон предвиђа промену скала еквиваленције које показују колико се валоризује сваки додатни члан у домаћинству. Предлог нове, више, еквивалентне скале (0,5 за другог и сваког наредног одраслог и 0,3 за дете) је једнак модификованој верзији ОЕЦД еквивалентне скале. Додатно, предвиђено је да, у зависности од буџетских могућности, Влада може да донесе одлуку да се у домаћинствима која имају преко пет чланова валоризују и додатни чланови домаћинства. За домаћинство у коме су сви чланови неспособни за рад, предлаже се повећање износа/накнада за 20%. Проширена је и дефиниција лица која су неспособна за рад, укључивањем младих на школовању на вишим и високообразованим институцијама, лица која се брину о члану са тежим и тешким инвалидитетом и трудница. Додатно, у делу којим се дефинише ограничење трајања права на социјалну помоћ, третман лица неспособног за рад имају и појединци или чланови породице који су на одслужењу војног рока, на образовању и обуци или некој другој врсти социјалног ангажовања (активације).

Груба процена на основу Анкете о животном стандарду становништва указује да би нова законска решења у делу у коме се односе на вишечлана домаћинства, довела до повећања броја корисника који имају право на социјалну помоћ за приближно 40%,

24 Писмо о намерама, Влада Републике Србије, децембар 2009, с. 4.

25 Ове промене су детаљно приказане у последњем броју кварталног издања часописа Фокус.

а укупних буџетских расхода за 70%.²⁶ Како су у 2009. години ови издаци износили 4,5 милијарди, расходи би се, дакле, повећали за додатне 3 милијарде. У апсолутним износима, као и у међународним размерама посматрано, издаци за програме новчане социјалне помоћи у Србији су на ниском нивоу. Последњих година удео расхода у БДП-у за овај програм износио је мање од 0,2%, а према предложеним променама износио би 0,25%. Треба, међутим, нагласити да се пуни финансијски ефекти нових решења неће у целини одразити на буџетску потрошњу одмах непосредно након усвајања новог закона, како из административних разлога (превођење корисника на нови систем), тако и услед релативно спорог реаговања потенцијалних нових корисника.

Проширење програма за новчану социјалну помоћ подржано је и од стране Светске банке, која је у свом извештају *Како са мање урадити више*, експлицитно подржала планиране промене и већа буџетска издвајања за ове намене.²⁷

Ради ублажавања последица кризе на сиромаштво, било би посебно важно да се нови закон о социјалној заштити донесе у току 2010. године и да у делу који се односи на новчане накнаде за сиромашне ступи одмах на снагу. Поред тога, ради побољшања положаја најсиромашнијих, у току наредне две године и програми јавних радова би могли да се редизајнирају на начин да првенствено таргетирају материјално угрожене, а не угрожене са аспекта тржишта радне снаге. У јавне радове би се, тако, примарно укључили радно-способни корисници МОП-а или они који су се пријавили за помоћ, али су одбијени, јер се по постојећем закону о социјалној заштити налазе непосредно изнад административне линије сиромаштва. И други програми активних мера на тржишту радне снаге би привремено могли да се усмере на најсиромашније.

26 Гордана Матковић, Бошко Мијатовић *Анализа уједињавања државне финансијске подршке сиромашнима*, Тим потпредседника владе за имплементацију ССС, Београд 2009, с. 66.

27 Ибид, с. 51.