

Miroslav Brkić*

Прегледни чланак

Jelena Vidojević**

UDK 316.343-058.34(497.11)

SIROMAŠTVO U SRBIJI – KARAKTERISTIKE I PROGRAMI ZAŠTITE

Uvodne napomene

Siromaštvo u Srbiji je dugotrajna pojava, uslovljena socijalnim i ekonomskim protivurečnostima. Usled sveopšte krize sa kojom se zemlja suočavala 1990-ih, i posledica odložene tranzicije, postalo je masovni problem. Nakon političkih promena 2000, nesporna je posvećenost smanjenju siromaštva i reformisanju sistema socijalne sigurnosti. Ostvareni ekonomski napredak, kao i redefinisane sistema socijalne zaštite, uticali su da se broj lica koji živi ispod apsolutne linije siromaštva za samo nekoliko godina prepolovi.

Međutim, održivost pozitivnog trenda rasta životnog standarda stanovništva je u velikoj meri dovedena u pitanje pošto su efekti svetske ekonomske krize već krajem 2008. i početkom 2009. godine, počeli da se osećaju i u Srbiji.

Cilj rada je da ukaže na osnovne uzroke i ishode siromaštva u Srbiji tokom poslednjih 20 godina, posebno od 2000. godine, prikaže obim i profil siromašnih, kao i mere i aktivnosti koje su u prethodnom periodu preduzimane da bi se sistem podrške i pomoći siromašnima prilagodio novim okolnostima i samim tim učinio efikasnijim.

Nasleđe 1990-ih: nerešeni ishodi krize

Tokom poslednjih 20 godina, srpsko društvo je bilo izloženo procesima sveobuhvatne transformacije, koja se odvijala simultano, zahvatajući sve segmente društva (Cvejić, 2011). Životni standard u Srbiji je bio u konstantnom opadanju, kao posledica opšte društvene krize, rata u neposrednom okruženju i sankcija međunarodne zajednice.

Pad ekonomske aktivnosti počinje krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, prouzrokujući porast prikrivene i stvarne nezaposlenosti, dok visina realnih zarada progresivno opada, što uslovljava značajan porast siromaštva. Posledice su sa jedne

* Prof. dr. sc. Miroslav Brkić, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Faculty of political science - University of Belgrade

** Ass. mr. sc. Jelena Vidojević, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Faculty of political science - University of Belgrade

strane lična i socijalna nesigurnosti značajnog dela stanovništva, a sa druge, uočljiv je drastičan porast nejednakosti, što se ne može utvrditi standardnim praćenjem statistike kućnih budžeta zbog nelegalne ili u najmanju ruku neregularne prirode većine bogatstava koje je stečeno 1990-ih (Arandarenko, Golicin, 2006). Celokupan ekonomski sistem se u potpunosti urušio 1993. godine, praćen nezabeleženom hiperinflacijom u svetskim okvirima. Uprkos činjenici da je stabilizacioni program uveden već početkom 1994. godine, čime je otpočelo ponovno uspostavljanje relativne monetarne stabilnosti, sistem socijalnog osiguranja i socijalne zaštite nisu uspeali da povrate finansijsku održivost.

Dramatična društveno-ekonomska situaciju uz gotovo potpunu neefikasnost sistema socijalne zaštite, doprineli su drastičnom povećanju broja siromašnih. „Prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstva Saveznog zavoda za statistiku, u prvoj polovini 1996. godine bilo je 2,7 miliona siromašnih na prostoru SRJ (Srbije i Crne Gore), što znači da je 28% stanovništva imalo manja primanja od definisane potrošačke korpe“¹ (Vuković, 2009:220). Procenat siromašnih se duplirao u odnosu na početak 1990-ih, kada je iznosi 14,1%.

Nepovoljne društveno-ekonomske prilike održale su se sve do 2000. godine. Političke promene predstavljale su inicijalnu kapislu za početak sveopštih društvenih reformi, redefinisanje koncepta siromaštva, i pristupim za njegovo rešavanje. Polaznu osnovu predstavljalo je utvrđivanje raširenosti, strukture i ozbiljnosti ovog problema.

Na osnovu Analize dohotka domaćinstava, identifikovane su osnovne karakteristike siromaštva sa kojim se Srbija na početku XXI veka suočavala. U prvom polugodištu 2000. godine, nešto više od trećine građana Srbije (36,5%) bilo je siromašno. Od toga, 18,2% živelo je u apsolutnom siromaštvu. Drugačije rečeno, oko 2,8 miliona stanovnika Srbije bilo je siromašno, odnosno oko 1,4 miliona bilo je ekstremno siromašno (Bogićević, Krstić, Mijatović, 2002).

Za razliku od 1990-ih, kada je siromaštvo disproporcionalno bilo koncentrisano u ruralnim sredinama, u 2000. godini, sa produbljivanjem ekonomske krize, siromaštvom je mnogo više zahvaćeno i stanovništvo u urbanim sredinama. Međutim, ukoliko se posmatra prosečan deficit dohotka, te razlike se gube, što znači da su stanovnici urbanih i ruralnih sredina bili podjednako siromašni. Prema veličini i strukturi domaćinstva, najmanje su bila ugrožena domaćinstva koja nemaju izdržavane članove, dok je rizik rastao sa povećanjem broja izdržavanih lica, pa je tako indeks siromaštva bio najveći kod domaćinstava sa tri i više izdržavanih članova. Sastav domaćinstva takođe značajno utiče na rizik od siromaštva, pa se indeks siromaštva povećavao sa brojem članova, a posebno ugrožena grupa bila su višočlana domaćinstva sa decom. Posmatrano prema godinama starosti, najugroženija su bila deca is-

¹ U Srbiji sve do usvajanja Strategije za smanjenje siromaštva, nije postojala zvanična linija siromaštva, već se analiza sprovodila na osnovu Potrošačke korpe Saveznog zavoda za statistiku, koja je definisana kao minimalna potrošačka korpa hrane i pića četvoročlanog domaćinstva neophodna za zadovoljavanje minimalnih potreba za hranom u skladu sa nutricionističkim zahtevima.

pod 18 godina života, što je bio slučaj i u drugim zemljama u tranziciji. Naime, 46% stanovništva najmlađe starosne grupe živelo je ispod više linije siromaštva², dok ih je četvrtina bila apsolutno siromašna (Bogićević, Krstić, Mijatović, 2002). Socioekonomski, odnosno status pojedinca na tržištu rada, umnogome je determinisao nivo rizika od siromaštva, te su saglasno tome najugroženija bila nezaposlena i izdržavana lica. Čak 47,4% nezaposlenih živelo je ispod više linije siromaštva, a nešto manje od trećine u apsolutnom siromaštvu. Sličan je bio i položaj izdržavanih lica.

Situaciju je dodatno otežavala činjenica da tokom 1990-ih, nije bilo ozbiljnijih pokušaja da se sistem socijalne sigurnosti reformiše i prilagodi novoj ekonomskoj realnosti koja je, između ostalog, podrazumevala BDP od 40% u odnosu na onaj dostignut 1980-ih (Arandarenko, Golicin, 2006). Formalna prava nisu bila ukinuta, čak ni preispitivana, što je dovelo do velikog raskoraka između normativnog i stvarnog. Socijalna, kao i sva druga davanja su bila devalvirana, i sa ogromnim zakašnjenjem stizala su do korisnika. Sistem socijalne sigurnosti jednostavno nije bio u mogućnosti da realizuje svoje fundamentalne ciljeve i opravda svrhu svog postojanja.

Strategija za smanjenje siromaštva: redefinisane koncepta siromaštva

Rad na rešavanju problema masovnog siromaštva nakon političkih promena 2000. godine, otpočeo je usvajanjem reformskog dokumenta pod nazivom „Osnovni pravci reformi u Srbiji“ (2001), dok je reformski okvir za smanjenja siromaštva definisan usvajanjem Strategije za smanjenje siromaštva.

Vlada Republike Srbije započela je rad na izradi Strategije za smanjenje siromaštva još u 2002. godini, a u oktobru 2003, usvojena je konačna verzija dokumenta. U oktobru 2004. godine, formiran je Tim za implementaciju Strategije. Tekst dokumenta usaglašen je sa merama i obavezama koje bi trebalo ispuniti u procesu pridruživanja EU, kao i sa ostvarivanjem Milenijumskih ciljeva razvoja, dok je za njegovu uspešnu realizaciju jako važna i koordinacija sa ostalim, relevantnim strateškim dokumentima koje je Vlada Republike Srbije usvojila od 2000. godine³.

Strategijom za smanjenje siromaštva izvršeno je redefinisane pojma siromaštva i učinjeni su inicijalni koraci ka usvajanju koncepta „socijalne uključenosti“, kao sveobuhvatnijeg, multidimenzionalnijeg i dinamičnijeg. Definisan je nova metodologija merenja siromaštva, formulisan je opšti okvir mera i aktivnosti koje bi trebalo preduzeti u narednom periodu i utvrđeni su osnovni principi na kojima bi trebalo da počiva novi, reformisani sistem socijalne zaštite.

² Viša linija siromaštva je definisana kao 30 US dolara mesečno, dok je niža linija siromaštva iznosila 20 US dolara mesečno.

³ Nacionalna strategija privrednog razvoja, Strategija regionalnog razvoja i akcioni plan regionalnog razvoja, Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Srbije, Nacionalna strategija održivog razvoja, Strategija regularne reforme, Strategija razvoja socijalne zaštite u Republici Srbiji, Strategija razvoja obrazovanja odraslih, Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom, Strategija za poboljšanje položaja žena i unapređenje rodne ravnopravnosti, Nacionalna strategija za mlade, Nacionalna strategija zapošljavanja.

Siromaštvo je u Strategiji definisano kao „višedimenzionalni pojam koji, pored nedovoljnih prihoda za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, podrazumeva aspekte vezane za ljudska prava kao što su nemogućnost zapošljavanja, neodgovarajući stambeni uslovi i neadekvatan pristup socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, obrazovnim i komunalnim uslugama, kao i neostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu, prirodna bogatstva, pre svega čistu vodu i vazduh“ (SSS, 2003: 1).

Strategija je liniju siromaštva definisala prema dva kriterijuma. Prvi, predstavlja liniju apsolutnog siromaštva na osnovu minimalne potrošačke korpe hrane, dok je po drugom definisana ukupna linija siromaštva koja pored izdataka za hranu sadrži i druge izdatke (odeća i obuća, higijena i pokućstvo, prevoz, zdravstvena zaštita, obrazovanje, itd). Određena je kao ukupna potrošnja onih domaćinstava čija je potrošnja hrane jednaka minimalnoj potrošačkoj korpi.

Strategija sadrži sveobuhvatan plan mera i aktivnosti koji je neophodno preduzeti u cilju postizanja rasta i smanjenja siromaštva, u kontekstu postsocijalističke tranzicije ka tržišnoj privredi i prilagođavanja Evropskoj uniji. Polazeći od profila i osnovnih odlika siromaštva u Srbiji koji je formiran na osnovu Ankete o životnom standardu, SSS se zasniva na tri osnovna pravca:

- Dinamičnom privrednom rastu i razvoju sa naglaskom na otvaranju novih radnih mesta u privatnom sektoru;
- Sprečavanju novih pojava siromaštva kao posledica modernizacije i restrukturiranja privrede i racionalizacije države i njenih funkcija i
- Efikasnoj primeni postojećih i definisanju novih programa direktno usmerenih na najsiromašnije i socijalno ugrožene grupe i to posebno u najmanje razvijenim područjima (SSS, 2003).

Mere i aktivnosti koje su predviđene strategijom bi trebalo da budu finansirane iz fiskalnih izvora, budžetskih ušteda i dodatnih sredstava uz finansijsku podršku međunarodne zajednice.

Sačinjena su dva izveštaja o implementaciji SSS, prvi 2005. godine, a drugi 2007, u kojima je izvršena analiza rezultata primene Strategije u četvrtogodišnjem periodu.

Potpisivanjem sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i podnošenje zahteva za prijem u članstvo EU, pitanje socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva će u narednom periodu postati prioritet. Evropska unija prepoznaje socijalnu uključenost kao jedan od najvažnijih preduslova u realizaciji svojih ciljeva i saglasno tome, od 2000. godine, posebno su intenzivirani naporu u iskorenjivanju siromaštva. Dužnost svake od članica, kao i država koje su podnele zahtev za članstvo u EU, jeste da uzme učešće u procesu socijalnog uključivanja. Jedan od zadataka koji bi Srbija trebalo da realizuje u procesu pridruživanja EU jeste i usvajanje koncepta socijalne uključenosti i preduzimanje mera i aktivnosti za njegovu realizaciju. To bi pretpostavljalo razvoj i usavršavanje institucionalnog okvira i metodologije za praćenje stanja u pogledu socijalne uključenosti pojedinca i društvenih grupa u specifičnom

kontekstu друштвених промена у Србији. Почетком 2009. године, припремљен је предлог листе индикатора за праћење друштвене укључености.⁴

Дефинисање индикатора укључености би требало да донесе вишеструку корист. Србија је на тај начин одговорила на захтеве информацијске стандардизације и прилагођавања европским оквирима у креирању политике интеграције и развоја. Такође, уједначавањем начина и стандардизацијом управљања и поступка мерења омогућиће се приближавање и хармонизација различитих стратешких докумената којима се предвиђа уређење ове области.

Обим и профил сиromaштва

У периоду од 2002. до 2007. године, дошло је до значајног пада стопе сиromaштва у Србији, као резултат континуираног економског раста који је отпочео 2000. године и био праћен реалним повећањем плата и пензија, али и других примања и социјалних трансфера становништва. „Међутим, стагнација броја запослених и висока незапосленост ублажили су утицај који је економски раст могао да има на смањење сиromaштва да је остварен уз раст запослености и пад незапослености“ (Krstić, 2008: 10). Negativni trendovi pada запослености и раста незапослености исполјени у деvedesetim, настaвлјени су и током дvehilјaditih, чак и у годинама највећег привредног раста.

Оснодни циљ постављен у SSS, да се проценат становништва који живи испод линије сиromaштва преполови до 2010. године, остварен је већ 2007. године. У 2002. години, 14% становништва је било сиromaшно, док је 2007. године, стопа сиromaштва пала на 6,6%. Позитивни помак је остварен и када су у питању друга два индикатора која указују на расподелу сиromaштва - дубину и оштрину. Дубина је 2007. године износила 1,3%⁵, у односу на 3% колика је била 2002. године, док је оштрина са 1% пала на 0,4%⁶ у 2007. години. Међутим, ова статистика је непотпуна, односно истраживање на којем је заснована, није било свеобухватно. Анализом нису у потпуности обухваћени Роми, интерно рааселјена лица и избеглице, тако да се претпоставља да би ситуација била donekle nepovolјnija са потпунијим подацима.

Анализа Анкете о животном стандарду становништва, омогућава идентификовање основних одлика сиromaштва у Србији и конструисање профила на основу добијених карактеристика.

⁴ Мерење ће се вршити према Leaken индикаторима за увођење две нове димензије: задовољавање основних egzистencijалних потреба и социјална participacija.

⁵ Дубина (јаз) сиromaштва износила је 1,3% што указује да ukoliko би држава mobilisала novčana sredstva у износу од 1,3% линије сиromaштва *per capita* и усмерила ka siromašnima, teorijski би siromaštvo било eliminisano.

⁶ Оштрина сиromaштва, индикатор који узима у обзир то што се неки siromašni налазе дубље у siromaštvу, односно даље испод линије сиromaштва од других, износила је 0,4%. Оштрина сиromaштва је индикатор степена nejednakosti међу siromašnima а основни циљ jeste poreђење nejednakosti међу групaма и у односу на општу populaciju.

Posmatrano sa stanovišta regionalne zastupljenosti, siromaštvo je u 2007. godini daleko više izraženo u ruralnim u odnosu na urbane sredine (9,8% u odnosu na 4,3%). Takođe, i dubina i oštrina siromaštva su izraženije u ruralnim sredinama. U 2007. godini, skoro 2/3 siromašnih je živelo u ruralnim sredinama (Studija o životnom standardu – Srbija 2002-2007, 2008).

Siromaštvo je smanjeno u svim regionima, ali su razlike opstale i reprodukuju se, što se delimično može interpretirati u kontekstu brzine i efikasnosti transformacije i prestrukturiranja privrede, kao i stopom nezaposlenosti, koja je u Centralnoj Srbiji daleko veća nego u Beogradu.⁷ Srbija, predstavlja državu sa veoma izraženim regionalnim razlikama. Tokom 1990-ih i u prvim godinama tranzicije, ove nejednakosti su još više dolaze do izražaja. Siromaštvo nije više koncentrisano i ograničeno na tradicionalno nerazvijena područja (npr. Južna Srbija), već se širi i na Istočnu, određene delove Centralne Srbije i regionalne centre rudarstva i industrije Zapadne Srbije. Stepem ekonomskog razvoja uslovio je izraženost problema siromaštva. U 2007. godini, indeks siromaštva u gradskom području Beograda je iznosio 3%, dok je istovremeno u ruralnim sredinama jugoistočne Srbije iznosio 18,7% (Studija o životnom standardu – Srbija 2002-2007, 2008).

Rizik od siromaštva kao i indeks siromaštva, determinisan je statusom na tržištu rada, pa saglasno tome, siromaštvo je najrasprostranjenije među domaćinstvima sa nezaposlenim nosiocem. Njihov indeks siromaštva je u 2007. godini, bio nekoliko puta veći u odnosu na prosek populacije (19,7% prema 6,6%). Dobra strana je da samo 3,9% ukupnog stanovništva živi u ovim domaćinstvima. Kategorija domaćinstava čiji je status još nepovoljniji, jesu domaćinstva sa radno neaktivnim nosiocem (student, domaćica, itd) ali i domaćinstva bez zaposlenih članova, pošto je životni standard domaćinstva uslovljen ne samo statusom na tržištu rada njegovog nosioca, već i profila celokupnog domaćinstva.

Ukoliko izraženost problema siromaštva posmatramo sa stanovništa nivoa obrazovanja, očigledan je obrnuto proporcionalan odnos, odnosno, rizik od siromaštva progresivno opada, kako nivo obrazovanja raste. Shodno tome, najugroženija su domaćinstva sa nosiocem koji je bez škole ili ima završenu samo osnovnu školu, sa indeksom siromaštva u 2007. godini od 18,7%. Nasuprot tome, stanovništvo koja živi u domaćinstvu sa visokoobrazovanim nosiocem imalo je indeks siromaštva bližu 0% (0,75%).

Što se tiče starosne dobi, stara lica (65+) i deca mlađa od 14 godina, znatno više su izložena riziku siromaštva od ostatka populacije. Iako je u 2007. u odnosu na 2002 godinu smanjen procenat starih lica izloženih siromaštvu sa 19,9% na 9,6%, rizik od siromaštva među ovom populacijom je i dalje 40% veći u odnosu na prosek cele populacije. S druge strane, u slučaju druge rizične grupe (dece do 14 godina), siromaštvo je najmanje smanjeno u odnosu na 2002. godinu (9,5% prema 8,7%). Takođe, povećanje broja male dece u domaćinstvu povećava rizik od siromaštva (Studija o životnom standardu – Srbija 2002-2007, 2008).

⁷ U 2006. godini, stopa nezaposlenosti u Beogradu iznosila je 17%, dok je u Centralnoj Srbiji bila blizu 25%. Situacija je podjednako nepovoljno i kada je u pitanju visina zarada zaposlenih u ova dva regiona.

Ovi pozitivni trendovi prekinuti su već krajem 2008. godine, kada se talas finansijske krize prelio iz razvijenih država na zemlja u razvoju. Srbija je od 2000. godine, ostvarivala značajan i kontinuirani ekonomski rast koji je u 2005. i 2006. godini iznosio 5,6% i 5,2% a 2007. godine dostigao čak 6,9%. Rast ostvaren u tom periodu je dobrim delom bio rezultat priliva stranog kapitala od kojeg je Srbija postepeno postajala zavisna (Matković, Mijatović i Petrović, 2010).

Efekti finansijske krize u Srbiji su bili slični efektima koje je kriza imala u drugim zemljama u razvoju, a tu se pre svega misli na smanjenje izvozne tražnje za proizvodima iz zemlje i smanjenje priliva stranog kapitala. Inicijalno, dolazi do opadanja ekonomske aktivnosti u industriji, energetici i građevinarstvu, dok se početkom 2009. godine značajno povećava broj sektora sa smanjenom aktivnošću i tu su sada trgovina, ugostiteljstvo i rudarstvo.

Finansijska i ekonomska kriza je putem više različitih kanala uticala na smanjenje prihoda:

- Smanjenjem zaposlenosti i povećanjem nezaposlenosti;
- Zamrzavanjem penzija od oktobra 2008. godine;
- Povećavanjem obaveza kod servisiranja kredita, a zbog pada kursa dinara;
- Smanjenjem priliva stranog kapitala;
- Smanjenjem kreditiranja stanovništva od strane banaka (Matković, Mijatović i Petrović, 2010: 12).

Pogoršanje makroekonomskih indikatora uticalo je na smanjenje životnog standarda građana Srbije. Kriza je usloвила pad ekonomske aktivnosti, zaustavljen je rast zarada i dolazi do pada zaposlenosti i porasta nezaposlenosti. Sve ovo, logično utiče i na prekid pozitivnog trenda kada je u pitanju smanjenje siromaštva i prvi indikatori toga se mogu uočiti već na početku 2009. godine. Indeks siromaštva u ruralnim sredinama je porastao sa 7,1%, koliko je iznosio u prva tri kvartala 2008. godine na 10,3% u prva dva kvartala 2009. godine. Takođe, posmatrano sa stanovišta regionalne zastupljenosti, indeks siromaštva je posebno brzo porastao u centralnoj Srbiji, sa 6,6%, u 2008. godini, na 10,2% u prva dva kvartala 2009. godine (Matković, Mijatović i Petrović, 2010). Položaj rizičnih grupa postao je još nepovoljniji, usled smanjenja ponude poslova u neformalnoj ekonomiji, gubitka zaposlenja u formalnom sektoru, malih šansi za pronalaženje novih zaposlenja i smanjenja zarade u formalnoj i neformalnoj ekonomiji.

Dalje pogoršanje pokazatelja tržišta rada u 2010. godini kao posledica efekata svetske ekonomske krize na privredu Srbije, ukazuju na pojavu znatno većeg broja siromašnih u odnosu na 2009. godinu. Broj siromašnih je u 2010. u odnosu na 2009. godinu porastao za 2,3 procentna poena. Prema podacima Ankete o potrošnji domaćinstva za 2010. godinu, ispod apsolutne linije siromaštva u 2010. godini, živelo je 9,2% stanovnika Republike Srbije.

Programi pomoći i podrške siromašnima

Okosnicu pružanja pomoći i podrške siromašnima, čini sistem socijalne zaštite. Nakon 2000. godine, rekonceptualizacija i reformisanje sistema socijalne zaštite, predstavljalo je jedan od prioriteta u borbi protiv siromaštva, ali i napora da se čitav sistem socijalne sigurnosti učini efikasnijim i održivijim. Reforme su, pored pozitivnog ekonomskog rasta, trebalo da uspostave nove uslove i mehanizme društvene integracija. Pojedincima i porodicama je trebalo omogućiti ostvarivanje minimalne socijalne sigurnosti, pre svega merama aktivne socijalne politike, sprečavanjem socijalne isključenosti i uspostavljanje minimalne mreže socijalne sigurnosti. Promene su realizovane na dva koloseka. Prvi kolosek je podrazumevao upravljanje krizom i pružanje pomoći najugroženijim u osiromašenoj populaciji, dok je drugi kolosek predviđao uobličavanje sistemskih reformi koje je trebalo realizovati (Arandarenko, Golicin, 2006). Novi koncept socijalne zaštite je trebalo uspostaviti na sledećim osnovama:

- Jačanje mreža socijalne zaštite za najsiromašnije porodice, preusmeravanjem sredstava sa programa koji nisu dobro targetirani i korišćenjem tih sredstava za jačanje dobro targetiranog programa MOP i daljim poboljšanjem targetiranja testiranjem novog pristupa za identifikaciju siromašnih;

- Pojednostavljanje sistema pružanja usluga modernizacijom informacionog sistema i poboljšanjem kvaliteta podataka;

- Povećanje otvorenosti usluga i novčanih davanja i jačanje kapaciteta centralne vlade za kontrolu kvaliteta i jednakost i

- Konsolidacija dva najveća targetirana programa novčanih davanja u Srbiji, MOP i dečjeg dodatka s ciljem povećanja stepena efikasnosti sistema (Svetska banka, 2008).

Uprkos izuzetno nepovoljnoj društveno-ekonomskoj situaciji tokom 1990-ih koja je, između ostalog, bila praćena masovnim osiromašenjem stanovništva, broj korisnika prava iz oblasti socijalne zaštite je bio u konstantnom opadanju. Uzroci su se pre svega ogledali u strogim kriterijumima i birokratizovanim procedurama, dok su nizak nivo materijalnih davanja i kašnjenja u isplati dodatno demotivisali potencijalne korisnike (Stanisavljević, 2006).

U saniranju najurgentnijih problema, koji su se pre svega ogledali u kašnjenjima u isplati socijalnih davanja, od velikog značaja su bila sredstava koja je međunarodna zajednica uputila Srbiji u vidu humanitarne pomoći. Ubrzo je uspostavljena redovnost isplata, tako da su do 2003. godine, isplaćena sva zaostala socijalna davanja. Značajna sredstva su izdvojena i za rekonstrukciju ustanova za smeštaj korisnika. Iznenama, dopunama i donošenjem novih zakona stvoreni su preduslovi za otpočinjanje sistemskih reformi.⁸ U cilju poboljšanja targetiranosti korisnika novčanih socijalnih pomoći, usvojeno je utvrđivanje univerzalnog dohoka i imovinskog

⁸ U periodu od 2005-2011 usvojeno je 5 novih zakona koja se odnose na sistem socijalne zaštite, a veći broj je imao izmene i dopune.

cenzusa, obezbeđeno je održavanje realne vrednosti davanja i omogućeno je kontinuirani pristup korisnika ovim pravima.

Reformski pravci, institucionalizovani su 2005. godine, usvajanjem Strategije razvoja socijalne zaštite, u kojoj su identifikovani najznačajniji nedostaci postojećeg sistem, kao i promene koje je neophodno izvršiti. Strateška opredeljenja zaokružena su usvajanjem novog Zakona o socijalnoj zaštiti (2011)⁹, čime su se posle 20 godina parcijalnih i nepotpunih reformi, stvorili osnovni institucionalni uslovi za sprovođenje sveobuhvatne transformacija sistema.

Saglasno novom Zakonu o socijalnoj zaštiti građanima su pod određenim uslovima dostupna prava i usluge.

Prava na materijalnu podršku

Sve do septembra 2004. godine, odnosno do izmena i dopuna Zakona o socijalnoj zaštiti, ostvarivanje prava na materijalnu pomoć zasnivalo se na decentralizovanom kriterijumu i utvrđivalo se u procentualnom iznosu od osnovice, koju čini prosečna zarada ostvarena po radniku u privredi opštine, odnosno grada u prethodnom kvartalu.¹⁰ To je uslovalo da se nivo materijalne sigurnosti razlikuje u zavisnosti od privredne razvijenosti opštine/grada, što je uslovalo niz negativnih efekata. Građani su suštinski dovedeni u neravnopravan položaj, siromašni su postajali još siromašniji, usled čega je bilo migracija u razvijenije opštine i gradove (Brkić, 2008). Iz ovih razloga, umesto decentralizovanog, uspostavljen je centralizovani kriterijum za ostvarivanje prava na materijalnu pomoć. Republika je preuzela obavezu da finansira ovo pravo, ujednačivši ga za sve korisnike, nezavisno od privredne (ne)razvijenosti opštine, odnosno grada.

Broj korisnika materijalne pomoći konstantno se povećava¹¹, osim za dečije dodatke, jer su dopunama i izmenama zakona (2005) pooštreni kriterijumi za ostvarivanje ovog prava.¹² Razloge treba tražiti u nekoliko faktora: redovnosti isplaćivanja, izmenama i dopunama zakona, koje su na fleksibilniji način postavile uslove za ostvarivanje prava, i povećanom broju „žrtava“ tranzicije. Treba istaći da značajan deo korisnika materijalnog obezbeđenja čine radno sposobni. Oni ovo pravo mogu da koriste maksimalno devet meseci godišnje. Broj korisnika u toku letnjih meseci smanjuje za nekoliko desetina hiljada jer u tom periodu imaju mogućnost da prihode ostvare kroz sezonske radove.

⁹ Zakon o socijalnoj zaštiti usvojen je 31.3. 2011. u Skupštini Republike Srbije.

¹⁰ Odnos između najnižeg i najvišeg nivoa materijalnog obezbeđenja varirao je u odnosu 1:6,8 usled razlika u prosečnim zaradama u privredi između razvijenih i nerazvijenih područja. Taj odnos se u 2001. godini kretao od 6–41 nemačkih maraka za pojedince, odnosno 12–82,2 za 5 i više članova (Bogićević, Krstić, Mijatović, Milanović, 2003).

¹¹ Indeks rasta broja porodica korisnika materijalnog obezbeđenja od 2002. godine iznosi 138,2 (Republički zavod za socijalnu zaštitu, 2010).

¹² Pooštren je test za ispitivanje imovinskog stanja, ukinuto je automatsko pravo za treće i svako sledeće dete, dobijanje dečjeg dodatka vezano je za pohađanje škole.

Jednokratne materijalne pomoći su oblik socijalnih davanja u nadležnosti lokalne samouprave. Dostupne su svim građanima radi zadovoljavanja elementarnih životnih potreba (ishrane, odeće, obuće, nabavke ogreva itd), nabavke lekova, pokrivanja troškova lečenja, plaćanje struje i komunalnih troškova, nabavke udžbenika i školskog pribora, poboljšanja uslova stanovanja i sl. Broj zahteva za jednokratnim pomoćima povećao se u periodu 2002–2009. za oko 2 puta, od 39.860 do 78.498. Oko 60% opštinskih budžeta za socijalnu zaštitu troši se na jednokratne novčane pomoći.¹³

Prosečan iznos novčane pomoći (materijalnog obezbeđenja) izražen u evrima je konstantan, čak pokazuje i blagi napredak. Tako je u 2005. godini po porodici iznosio oko 50 evra, a u 2010. godine oko 63 evra. Slične tendencije su i kad je reč o dodatku za pomoć i negu drugog lica. U julu 2005. je prosečan iznos po korisniku bio oko 55 eura, a u 2010. oko 74 evra. Od 2005. dečiji dodaci su godinama na istom nivou i iznose oko 20, odnosno 25 evra za uvećani dodatak. Ipak, treba naglasiti da u poređenju sa zemljama Evropske unije, Srbija malo troši na programe novčane pomoći najsiromašnijima. Izdvajanja u BDP za novčane pomoći siromašnima su i do sedam puta, a za beneficije za decu i porodice, odnosno osobe s invaliditetom i do dva i po puta manja (Svetska banka, 2009).

Za pohvalu je redovnost isplata materijalne pomoći u uslovima ekonomske krize, i blagi porast nekih od njih. Međutim, jasno je da osobe i porodice bez stalnih izvora primanja ne mogu značajnije poboljšati uslove života sa iznosima od 50–110 evra mesečno. Usluge socijalne zaštite predstavljaju jedan od načina pomoći i podrške u zadovoljavanju potreba i integraciji siromašnih i drugih vulnerabilnih grupa u zajednicu.

Usluge socijalne zaštite

U najširem smislu dele se na one koje se pružaju u prirodnom okruženju korisnika i u okviru institucionalnog miljea. Tendencija svih savremenih sistema socijalne zaštite je da se smanji broj korisnika u domovima, a poveća broj onih u lokalnoj zajednici. Nerazvijenost usluga u zajednici može se smatrati jednim od ključnih razloga za primat domskog smeštaja kao osnovnog oblika zaštite u proteklom periodu. Većina usluga u zajednici nije postojala ili je delimično postojala u većim gradovima sve do 2002. godine.¹⁴ Zahvaljujući pre svega međunarodnim donacijama i nešto većim izdvajanjima lokalnih samouprava za socijalnu zaštitu, broj ovih usluga se u poslednjih desetak godina znatno povećao. Ipak, mnoge još uvek nisu održive i neravnomerno su razvijene, što doprinosi održavanju regionalnih razlika.

¹³ Prosečno učešće socijalne zaštite u budžetima opština u Srbiji iznosi oko 2,3% (Ministarstvo rada i socijalne politike, 2009).

¹⁴ Prethodni zakon definisao je pomoć u kući, dnevne boravke za različite ciljne grupe, prihvatilišta kao prava građana čije je ostvarenje u nadležnosti lokalne samouprave. Skoro sve opštine i gradovi doneli su Odluke o pravima iz oblasti socijalne zaštite, ali nijedna sva navedena prava nije realizovala u praksi.

Novi Zakon o socijalnoj zaštiti usluge deli u nekoliko osnovnih grupa: 1) usluge procene i planiranja; 2) dnevne usluge u zajednici; 3) usluge podrške za samostalan život; 4) savetodavno-terapijske i socijalno-edukativne usluge; 5) usluge smeštaja. U osnovi, reč je o različitim aktivnostima usmerenim ka proceni potreba korisnika i pružanju različitih oblika pomoći i podrške u prirodnom, odnosno institucionalnom okruženju u zavisnosti od identifikovanih snaga i ograničenja. Krajnji cilj je da se razviju kapacitet korisnika i okruženja za što samostalniji život, odnosno spreči dugotrajna zavisnost od socijalnih službi. Opremljenje Vlade Republike Srbije, odnosno nadležnog ministarstva za socijalnu zaštitu je da se u narednom periodu primarno razvijaju usluge u zajednici, odnosno ubrzaju procesi transformacije ustanova za smeštaj dece i mladih. Iako su usluge u zajednici dostupne svim građanima pod određenim uslovima, u sadašnjim okolnostima prioritet za njihovo korišćenje imaju najsiromašniji građani, što je još jedan od načina za poboljšanje njihovog materijalnog položaja.

Zaključna razmatranja

Tokom proteklih deset godina, ostvaren je značajan napredak u borbi protiv siromaštva i uspostavljanja efikasnijeg sistema podrške i pomoći licima koji žive ispod linije siromaštva. Životni standard stanovništva je unapređen, dok je broj lica koja žive u apsolutnom siromaštvu od 2002. do 2009. godine bio u konstantnom opadanju čime je Srbija u kratkom vremenskom periodu, uspešno realizovala prvi Milenijumski cilj razvoja.

Posle dugogodišnje neefikasnosti, uspostavljen je relativno stabilan sistem socijalne zaštite, koji odlikuje redovnost novčanih davanja i jasna vizija bazirana na razvoju usluga u zajednici. Novi zakon o socijalnoj zaštiti definisao je normativni okvir, za čiju realizaciju je neophodno stvoriti uslove u narednom periodu. Međutim, potpuna implementacija novog Zakona, kao i opšti pozitivni trend kada je u pitanju rast životnog standarda stanovništva i smanjenje siromaštva, u narednom periodu biće uslovljeni efikasnošću kojom će se država suočavati sa posledicama velike ekonomske krize, pre svega sa padom zaposlenosti i rastom nezaposlenosti. Kriza je dovela do smanjene potrebe za radnom snagom, a samim tim i do većeg pritiska na sistem socijalne zaštite. Shodno tome, neophodno je ojačati veze između sistema socijalne zaštite i službi za zapošljavanje, odnosno mera i aktivnosti koje tržište rada realizuje.

Literatura

Arandarenko, M., Jorgoni, E., Stubbs, P. (2009). *Socijalni uticaji globalne ekonomske krize na Zapadni Balkan*, U: Vuković, D., Arandarenko, M. (ur.). *Socijalna politika i kriza*, Univerzitet Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd.

Bogićević, B., Krstić, G., Mijatović, B. (2002). *Siromaštvo u Srbiji i reforma državne pomoći siromašnima*, CLDS, Beograd.

Brkić, M. (2008). *Reform of the Social Protection System in Serbia*, 141-159. U: Bornarova S. (ed.) *Contemporary Developments in Social Protection and Social Work – Professionalisation, Deinstitutionalization and Reforms*. Skopje. Faculty of Philosophy.

Cvejić, S. (2011). *Izvori i ishodi siromaštva i socijalnog isključivanja u Srbiji*, 185-197. U: Mihajlović, S. (ur.). *Dometi tranzicije: od socijalizma ka kapitalizmu*, FES, Beograd.

Dinkić, M. (2008). *Socijalna zaštita*, 71-87. U: Vukmirović, D., Govoni, R. (ur.) *Studija o životnom standardu: Srbija od 2002-2007*, Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd.

Krstić, G. (2008). *Profil siromaštva u Srbiji u periodu od 2002-2007*, 9-29. U: Vukmirović, D., Govoni, R. (ur.) *Studija o životnom standardu: Srbija od 2002-2007*, Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd.

Lister, R. (2009). *Poverty*, Polity Press, UK.

Mijatović, B., Matković, G., Petrović, M. (2010). *Uticaj ekonomske krize na tržište radne snage i životni standard u Srbiji*, CLDS, Beograd.

Milosavljević, M. (2008). *Siromaštvo u svetu i u Srbiji*, *Socijalna misao* 4/2008, Beograd.

Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji – Pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja, Vlada Republike Srbije, Beograd, jul 2010.

Pvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji – Pregled i stanje socijalne isključenosti i siromaštva za period 2008-2010. godine sa prioritetima za naredne godine, Vlada Republike Srbije, Beograd, mart 2011. godine.

Stanisavljević, I. (2006). *Socijalna politika u tranziciji*, U: D. Vuković, A. Čekerevac (ur) *Socijalna politika u procesu evropskih integracija*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.

Strategija razvoja socijalne zaštite, Vlada Republike Srbije, 2005.

Strategija za smanjenje siromaštva, Vlada Republike Srbije, 2003.

Svetska banka (2009). *Srbija: Kako sa manje uraditi više*.

Vlada Republike Srbije, *Strategija za smanjenje siromaštva*, 2003.

Vuković, D. (2009). *Socijalna sigurnost*, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd.

Zakon o socijalnoj zaštiti, „Službeni glasnik RS“, br. 24 od 4.4.2011.