

Danilo Vuković
Slobodan Cvejić

ANALIZA STANJA I PREDLOG AKTIVNOSTI ZA ADEKVATAN I DOSTUPAN PROGRAM MINIMALNOG PRIHODA U SRBIJI



SeConS
development Initiative group

EMIN
EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK

Danilo Vuković

Slobodan Cvejić

ANALIZA STANJA I PREDLOG AKTIVNOSTI ZA ADEKVATAN I DOSTUPAN
PROGRAM MINIMALNOG PRIHODA U SRBIJI

Danilo Vuković
Slobodan Cvejić

ANALIZA STANJA I PREDLOG AKTIVNOSTI ZA ADEKVATAN I DOSTUPAN
PROGRAM MINIMALNOG PRIHODA U SRBIJI

Izdavač
SeConS

Dizajn i štampa
Dosije

ISBN

Tiraž
100

Ovaj dokument pripremljen je za Evropsku komisiju međutim on odražava isključivo stavove autora i Komisija se ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu upotrebu informacija sadržanih u njemu.

Danilo Vuković
Slobodan Cvejić

**ANALIZA STANJA I PREDLOG
AKTIVNOSTI ZA ADEKVATAN I DOSTUPAN
PROGRAM MINIMALNOG PRIHODA U SRBIJI**

Beograd, 2015.



EMIN
EUROPEAN MINIMUM INCOME NETWORK

Mreža protiv siromaštva Srbija
Anti Poverty Network Serbia

SeConS
development Initiative group

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| SKRAĆENICE | 8 |
| SAŽETAK | 9 |
| 1. KRATAK OPIS PROGRAMA MINIMALNOG PRIHODA | 12 |
| 1.1. Opšti pregled: opis programa minimalnog prihoda | 12 |
| 1.2. Uslovi za dobijanje NSP | 12 |
| 1.3. Visina minimalnog prihoda | 12 |
| 1.4. Trajanje pomoći | 13 |
| 1.5. Uslovi | 14 |
| 1.6. Povezanost sa ostalim socijalnim davanjima | 14 |
| 2. VEZA IZMEĐU MINIMALNOG PRIHODA I DRUGA DVA STUBA AKTIVNOG UKLJUČIVANJA | 14 |
| 2.1. Inkluzivna tržišta rada | 14 |
| 2.2. Pristup kvalitetnim uslugama | 15 |
| 3. IDENTIFIKACIJA PREPREKA U IMPLEMENTACIJI ADEKVATNOG PROGRAMA MINIMALNOG PRIHODA | 16 |
| 3.1. Pokrivenost i korišćenje prava | 16 |
| 3.2. Adekvatnost | 18 |
| 3.3. Efektivnost | 19 |
| 4. PREDLOŽENI NAREDNI KORACI ZA POBOLJŠANJE ADEKVATNOSTI, POKRIVENOSTI I KORIŠĆENJA PRAVA NA PROGRAM MINIMALNOG PRIHODA | 22 |
| 5. ANEKS: LISTA UČESNIKA FOKUS GRUPNIH DISKUSIJA | 24 |

SKRAĆENICE

| Skraćenica | Naziv |
|------------|------------------------------------|
| BDP | Bruto domaći proizvod |
| DD | Dečji dodatak |
| EMIN | Evropska mreža za minimalni prihod |
| EUR | Evro |
| NSP | Novčana socijalna pomoć |
| RD | Roditeljski dodatak |
| RSD | Srpski dinar |

SAŽETAK

► *Program minimalnog prihoda u Srbiji*

Program minimalnog prihoda u Srbiji usmeren je ka najsiromašnijim među siromašnim građanima. Ovaj program zove se novčana socijalna pomoć (NSP) i njegov cilj je da obezbedi zakonom zagarantovan nivo socijalne sigurnosti, koji se isplaćuje kao razlika između stvarnog i zagarantovanog nivoa prihoda pojedinca ili porodice. Ova vrsta pomoći je uslovljena приходima i imovinom i njome se upravlja na republičkom nivou, a finansira se iz državnog budžeta.

► *Veze sa merama aktivacije*

Veze sa merama aktivacije još uvek ne postoje. Zakon o socijalnoj zaštiti (2011) uveo je programe aktivacije za korisnike NSP. NSP može se umanjiti ili obustaviti ukoliko se korisnici ne pridržavaju individualnog plana aktivacije. Sa druge strane, neophodna podzakonska akta usvojena su tek krajem 2014. godine, ali ova veza sa aktivacijom na tržištu rada nije još uvek u potpunosti uspostavljena.

Javni radovi i privremeni angažmani ne uspevaju da aktiviraju i integrišu korisnike. Pojedine lokalne samouprave imaju sopstvene programe za aktivaciju i privremeno angažovanje korisnika, uglavnom u okviru javnih radova kao što je čišćenje i uređenje okoline. Međutim, to nisu programi zapošljavanja i korisnici nisu formalno zaposleni, niti imaju pravo na socijalno i zdravstveno osiguranje. Ova privremena angažovanja više se mogu posmatrati kao dodatna materijalna pomoć. Kao i u drugim zemljama, ovi javni radovi retko vode ka trajnom zaposlenju.

▶ *Pristup kvalitetnim uslugama*

Uprkos činjenici da su socijalne usluge relativno dobro razvijene, one nisu jednako dostupne siromašnima. Lokalne usluge socijalne zaštite relativno su dobro razvijene u Srbiji. Dostupnost ovih usluga zavisi od brojnih faktora: mesta boravka, nivoa razvijenosti opštine, sposobnosti potencijalnih korisnika da lobiraju za uspostavljanje usluge itd.

Neke usluge su osmišljene specijalno za siromašne. Najznačajnija među njima je jednokratna socijalna pomoć, koja odgovara na najrazličitijim potrebe (npr. plaćanje medicinskih troškova i lekova), kao i različite lokalne subvencije (za grejanje, struju, lokalni transport itd.).

▶ *Pokrivenost i korišćenje prava*

Skroman obuhvat i dobra usmerenost. Pokrivenost NSP u Srbiji je slaba tačka u poslednjoj deceniji, pa i duže. Međutim, pokrivenost je povećana sa 6% najsiromašnijeg kvintila u 2007. na više od 10% u 2010. Granica prihoda po članu domaćinstva (cenzus u pogledu prihoda i imovine) nalazi se otprilike na 67% od apsolutne linije siromaštva. Iz ovog razloga, a pod pretpostavkom savršenog usmeravanja, veoma mali udeo pojedinaca koji živi u apsolutnom siromaštvu je pokriven ovom pomoći: otprilike 25% u 2010. Pored toga, postoje i regionalne nejednakosti u pokrivenosti. Glavne prepreke u korišćenju prava su imovinski cenzus, administrativne procedure i slično.

Imovinski cenzus. Pojedinci koji poseduju više od osnovnog prostora za život (što predstavlja jednu sobu po članu domaćinstva) i više od 0,5 hektara poljoprivrednog zemljišta nemaju pravo na NSP osim ukoliko ova imovina nije stavljena pod hipoteku radi valorizacije troškova novčane naknade. Potencijalni korisnici plaše se da stave zemlju pod hipoteku, a mnogi nisu ni upoznati sa ovom zakonskom mogućnošću.

Komplikovana administrativna procedura. Korisnici moraju da podnose obimnu propratnu dokumentaciju. Ovo je veliki teret za osobe sa niskim materijalnim statusom i kulturnim kapitalom. Pripadnici romske zajednice su u posebnom riziku, jer većina njih nema izvode iz matične knjige rođenih. Jedna od procedura koju su intervjuisani učesnici posebno naglasili, jeste uslov da aplikanti moraju dokazati da

osobe koje su zakonski odgovorne za njihovo izdržavanje to ne rade. To u krajnjoj instanci vodi do građanskih tužbi protiv rođaka koji su zakonski obavezani da izdržavaju aplikanta. Ovo je ogromna kulturna i administrativna prepreka.

Uloga socijalnih radnika. Diskreciona ovlašćenja socijalnih radnika se čine velikim, naročito kada su u pitanju procene nerealizovanih prihoda (na primer od zemljišta ili alimentacije) i odlučivanje o ispunjavanju uslova aplikacije.

Ambivalentnost po pitanju ciljeva mera. Nejasno je da li Vlada želi da poveća ili smanji broj korisnika. Kao posledica ovoga, postoje velike praznine u pokrivenosti između opština (na primer u Priboju, jednoj od najsiromašnijih opština, pokrivenost je 0,7%, dok u Apatinu, jednoj od najbogatijih opština, ona narasta na 8,4%).

▶ *Adekvatnost*

Novčana socijalna pomoć nije adekvatna. NSP ne uspeva da izbavi korisnike iz apsolutnog siromaštva, niti da uspeva da umanjí rizik od siromaštva (relativno siromaštvo). Ona je takođe niska kada se uporedi sa zakonski zagaranovanim minimalnom platom. Porodica sa četvoro dece koja prima NSP može da se približi iznosu minimalne plate (a može čak imati i više od toga, zajedno sa dečjom dodatkom), ali svi ostali tipovi porodica su daleko od toga.

Ogromne regionalne nejednakosti. NSP je blizu ili čak i veća od najnižih plata u manje razvijenim regionima. Ovo je posledica slabe zaštite socijalnih i ekonomskih prava. Sa druge strane, NSP je daleko manje adekvatna u razvijenijim delovima zemlje, na primer u Beogradu, gde su troškovi života mnogo veći. Na kraju, sam program nije osetljiv na položaj ljudi koji iznajmljuju stanove ili su opterećeni dodatnim životnim troškovima.

Niži iznosi. Korisnici često primaju manje iznose NSP. Tokom istraživanja identifikovana su dva razloga: (1) socijalni radnici (često proizvoljno) određuju iznos propuštenog prihoda i na osnovu toga umanjuju iznos novčane pomoći i (2) alimentacija se skoro uvek uključuje u prihod, uprkos činjenici da se često ne plaća. Veliki broj sudskih procesa bavi se pitanjem neuplaćivanja alimentacije, međutim, primena zakona je naročito slaba.

► *Naredni koraci za poboljšanje adekvatnosti, pokrivenosti i ostvarivanja prava na minimalni prihod*

Povećanje pokrivenosti. Postoji implicitni politički konsenzus u Srbiji da bi NSP trebalo analizirati upoređivanjem sa linijom apsolutnog, a ne relativnog siromaštva. Za to postoje dva razloga: (1) fiskalna ograničenja (Vlada ne bi bila u stanju da održi pružanje socijalne pomoći sa tako visokim očekivanjima u pogledu pokrivenosti koja idu uz odmeravanje prema relativnom siromaštvu) i (2) administrativne prepreke (skoro trećina BDP proizvodi se u neformalnoj ekonomiji i administracija nije u mogućnosti da poboljša pokrivenost bez velikog preliivanja). Povećanje sveukupne pokrivenosti dalje otežavaju niske plate i penzije. Međutim, pokrivenost određenih grupa može se poboljšati (na primer, seoskog stanovništva i pripadnika romske zajednice). Situacija se može poboljšati smanjenjem administrativnih kriterijuma koji se odnose na mesto prebivališta ili ličnu kartu (kod romske populacije) i promenom imovinskog cenzusa (za seosko stanovništvo).

Ponovno razmatranje imovinskog cenzusa. Jedan od prvih koraka koji se moraju preduzeti je ponovno razmatranje zemljišnog cenzusa i mera koje se odnose na hipoteku. Ove mere nisu u potpunosti primenljive usled kulturnih ograničenja, nedostatka informacija među korisnicima i neadekvatnog korišćenja zemljišta pod hipotekom. Sa druge strane, neke kategorije zemljišta nemaju posebnu tržišnu vrednost (npr. livade u planinskim predelima) i ova činjenica se takođe mora uzeti u razmatranje kroz, na primer, kategorizaciju zemljišta.

Ponovno razmatranje procedura za podnošenje zahteva. Određene grupe nailaze na administrativne prepreke pri podnošenju zahteva: na primer pripadnici romske zajednice i žrtve porodičnog nasilja često nemaju registrovano mesto boravka, ljudi iz romskih zajednica često nemaju lične karte, takse za izdavanje različitih administrativnih dokaza (na primer, katastarski izveštaj) su visoke itd. Tokom istraživanja, dat je predlog da se omogući romskoj populaciji da se upiše u registar državljana Srbije, a u međuvremenu prvi koraci su već preduzeti.

Rešavanje pitanja adekvatnosti. Adekvatnost NSP je dovedena u pitanje, naročito tamo gde su troškovi života visoki. U manje razvijenim područjima, NSP često je blizu iznosa plata, naročito u neformal-

nom sektoru. Usled visokog procenta nezaposlenosti, javlja se pritisak da se smanje plate, naročito za nisko kvalifikovane radnike. Niska primanja i nizak iznos minimalnih penzija su jak faktor koji se smatra preprekom za povećanje nivoa NSP.

Jasniji ciljevi mera. Zbog toga što postoje različite prakse širom zemlje, u ovom trenutku nije sasvim jasno da li Vlada teži da smanji broj korisnika i fiskalni teret ili da poveća njihov broj uz pomoć zakonskih promena koje se primarno odnose na regularno indeksiranje granice siromaštva. Ova ambivalentnost se mogla primetiti i u ovom istraživanju i pri tom je iskazan jasan stav da bi ovim pitanjem trebalo da se pozabavi resorno ministarstvo.

Mere aktivacije. Ispitanici navode potrebu da se dalje unaprede mere aktivacije koje su usmerene ka korisnicima koji mogu da rade (putem usvajanja pravilnika potrebnih za njihovu primenu, kao i boljeg povezivanja Nacionalne službe za zapošljavanje i centara za socijalni rad). Ove aktivnosti će povećati podsticaj na rad. Međutim, potrebne su promene i kod kriterijuma podobnosti, npr. neki korisnici nisu u mogućnosti da rade usled hroničnih bolesti. Socijalni radnici prepoznaju ovakve situacije, pa bi ih trebalo uključiti u kreiranje budućih politika.

Pravljenje veza sa ostalim sistemima. Primećeno je da se neke mere moraju preduzeti u saradnji sa, na primer, sistemom zdravstvene zaštite i službom za zapošljavanje. Naime, većina opštinskih programa jednokratne materijalne pomoći zapravo su subvencije za lekove i zdravstvene usluge, što, pak, navodi na zaključak o neefikasnosti sistema zdravstvene zaštite u zadovoljavanju potreba siromašnih.

Ponovno razmatranje politike tromesečnog jaza. Mnoge porodice primaju NSP devet meseci tokom godine, jer imaju bar jednog člana koji je sposoban za rad. Međutim, mnogi od njih ne mogu da nađu posao u ovom periodu i onda oni zavise od jednokratne materijalne pomoći. Opštine često koriste ovaj program kako bi premostile jaz od tri meseca u programu socijalne pomoći.

Širenje informacija. Brojni korisnici nisu svesni uslova koje je neophodno ispuniti kako bi se ova prava ostvarila. Aktivnosti centara za socijalni rad i nevladinih organizacija na lokalnom nivou bi bile od koristi.

1. KRATAK OPIS PROGRAMA MINIMALNOG PRIHODA

1.1. Opšti pregled: opis programa minimalnog prihoda

Program minimalnog prihoda se u Srbiji zove novčana socijalna pomoć (NSP). Njegov cilj je da obezbedi pravno zagarantovan nivo socijalne sigurnosti koji se isplaćuje kao razlika između stvarnog i zagarantovanog nivoa prihoda porodice ili pojedinca. Upravljanje je centralizovano, a NSP se finansira iz državnog budžeta.

Korisnici su građani Republike Srbije koji imaju prihode ispod minimalnog nivoa socijalne sigurnosti propisane zakonom. Strani državljani i osobe bez državljanstva mogu postati korisnici u skladu sa međunarodnim sporazumima. Potrebno je da imaju stalan boravak u Srbiji, dok su izuzetak interno raseljena lica koja se tretiraju kao privremeni stanovnici. Program minimalnog prihoda ne zavisi od godišta korisnika.

1.2. Uslovi za dobijanje NSP

Ova vrsta pomoći uslovljena je prihodima i imovinom. Sav prihod domaćinstva uključuje u proračun: prosečne plate i prihodi u poslednjem tromesečju ili u okviru kraćeg perioda (od 1-3 meseca) ukoliko je prihod nastao samo za vreme ovog perioda, naknade za nezaposlene, otpremnine, ukoliko je osoba postala tehnološki višak ili je otpuštena, prihod koji nastaje obradom zemlje, iznajmljivanjem imovine i nekretina i ostalih vlasničkih prava, ukoliko se oporezuju, izdržavanje koje

je odobrio sud, prihod koji nastaje neregistrovanim aktivnostima, na osnovu mišljenja centra za socijalni rad, ušteđevina na bankovnom računu, gotovina, obveznice, itd. takođe spadaju u mesečne prihode.

Postoje i ograničenja koja se tiču dozvoljene veličine poseda i imovine: domaćinstvo ne može posedovati više od osnovnog životnog prostora, što predstavlja jednu sobu po članu domaćinstva i poljoprivredno zemljište veće od 0,5 hektara, osim ukoliko ova imovina nije pod hipotekom radi valorizacije troškova novčane naknade; nijedan član porodice/pojedinac nije poklonio bilo kakvu imovinu koja može pružati mesečni izvor prihoda (kroz izdavanje ili prodaju) u iznosu šest puta većem od iznosa novčane naknade; nijedan član porodice/pojedinac nema ugovore o doživotnom izdržavanju sa bilo kojim drugim licem ili organizacijom.

Sledeće se ne uzima u obzir: novčana naknada za porodice sa najviše četvoro dece, naknade za pomoć i negu drugog lica (osim ugovora u doživotnom izdržavanju), prihod koji nastaje nagradama ili bonusima za odlazak u penziju, prihod koji dobijaju učenici ili studenti i novčane nadoknade za telesne povrede.

1.3. Visina minimalnog prihoda

Korisnici ove pomoći su jedna osoba ili domaćinstvo u stanju socijalne potrebe, na primer, oni koji imaju prihod ispod zagarantovanog minimalnog prihoda određenog zakonom. Domaćinstva kod kojih su svi članovi nesposobni za rad, kao i porodice samohranih majki i očeva, imaju pravo na uvećan iznos NSP od 20%. Prihvaćena jedinica za obračun novčane naknade je pojedinac ili domaćinstvo. Nivo novčane pomoći zavisi od broja odraslih osoba i dece u porodici koji imaju potrebu za njom.

Osnova za obračun iznosa postavljena je na 6.050 RSD u aprilu 2011. godine¹, a u martu 2014. godine iznosi 66 EUR (7.628 RSD). Iznosi NSP za pojedinca su 1 x osnovica – 6.598 RSD (18% neto pro-

1 Sve konverzije valuta urađene su na osnovu 1 evro = 116 dinara, po kursu na dan 04.07.2014.

sečne plate); za ostale – punoletne članove porodice: 0,5 x osnovice po članu porodice – 3.299 RSD; za deca do 18 godina starosti: 0,3 x osnovice po detetu – 1.979 RSD (9% neto prosečne plate). Novčana naknada se prilagođava prvog aprila i prvog oktobra, na osnovu promena indeksa potrošačkih cena u prethodnih šest meseci.

Tabela 1.
Iznos NSP u odnosu na različite tipove domaćinstva
(novembar 2014)

| Tip domaćinstva | Iznos NSP u EUR |
|-----------------|-----------------|
| 1 | 64 |
| 1+1 | 96 |
| 2+1 | 115 |
| 2+2 | 134 |

1.4. Trajanje pomoći

Porodice kod kojih je većina članova sposobna za rad pomoć mogu dobijati tokom perioda od devet meseci godišnje. Period od devet meseci je prihvaćen kako NSP ne bi delovao destimulativno na traženje posla, tako da većina korisnika ne prima novčanu pomoć za vreme leta, kada su uobičajeno angažovani na privremenim poslovima. Korisnici nesposobni za rad mogu primati pomoć tokom cele godine, odnosno tokom svih dvanaest meseci godišnje. Osobe koje su nesposobne za rad su one koje su starije od standardnog doba za pensionisanje, deca do 15 godina starosti ili do 26 godina starosti ukoliko se radi o učenicima/studentima, osobe sa invaliditetom, trudnice ili roditelji na materinskom odsustvu ili na odsustvu radi brige o deci i nezaposlena lica koja se brinu o članovima porodice i primaju nadoknadu za pomoć i negu drugog lica. Kada se završi perioda za koji su dobili pomoć, korisnici se mogu ponovo prijaviti.

1.5. Uslovi

Za podnošenje zahteva potrebno je 14 dokumenata kao što su lična dokumenta, potvrde o prihodima i porezima, zaposlenju, prihod penzionera, izvod iz matične knjige venčanih, potvrde o alimentaciji itd.² Kako navode naši ispitanici, ovo predstavlja veliko opterećenje za potencijalne korisnike. Radno sposobni korisnici treba da budu u mogućnosti da počnu odmah da rade, čim se za to stvore uslovi, odnosno da budu radno aktivni, jer je to deo plana za aktiviranje. Deca imaju pravo na pomoć pod uslovom da redovno pohađaju školu.

1.6. Povezanost sa ostalim socijalnim davanjima

Korisnici NSP mogu takođe imati pravo i na druge vrste socijalne pomoći. Najvažnije od njih su dečiji dodatak, roditeljski dodatak i dodatak za negu i pomoć drugog lica, koji se finansiraju i sa kojima se upravljaju sa republičkog nivoa. Pored njih, korisnici od opštine mogu dobiti i jednokratnu materijalnu pomoć i subvencije za komunalne troškove (za grejanje, javni transport, obrazovanje itd.). Dečiji dodatak je uslovljen visinom prihoda i imovinom, roditeljski dodatak je jednokratna pomoć i jedna je od mera populacione politike, dok dodatak za negu i pomoć ima za cilj da obuhvati lica koja nisu u mogućnosti da brinu sama o sebi.

2 Spisak dokumenata koja su potrebna za podnošenje zahteva je sledeći: fotokopiju lične karte, prijavu prebivališta, uverenje o državljanstvu, potvrda o ličnom dohotku, ček od penzije, uverenje Nacionalne službe za zapošljavanje, uverenje iz poreske uprave o plaćenim porezima, uverenje da deca redovno pohađaju školu, sudsko rešenje o razvodu i alimentaciji, rešenje o prestanku radnog odnosa (ako je to bio slučaj u prethodnih 12 meseci).

2. VEZA IZMEĐU MINIMALNOG PRIHODA I DRUGA DVA STUBA AKTIVNOG UKLJUČIVANJA

2.1. Inkluzivna tržišta rada

Kao što je već navedeno, korisnici koji su radno sposobni, mogu dobijati pomoć u periodu od maksimalno devet meseci godišnje. Ova kva politika ima za cilj da održi podsticaj na rad. Novi Zakon o socijalnoj zaštiti (2011) uveo je programe aktivacije za korisnike. Iznos novčane pomoći za korisnike može se umanjiti ili pravo na nju ukinuti, ukoliko se korisnici ne pridržavaju obaveza individualnog plana aktivacije. Centar za socijalni rad uspostavlja sporazum o saradnji sa opštinom, Nacionalnom službom za zapošljavanje, školama itd, i kreira plan aktivacije i prati njegovo sprovođenje. Jedna od predviđenih mera je i aktivacija korisnika u javnom i društveno korisnom radu. Za sada međutim, još uvek ne postoje podaci o uspešnosti implementacije programa.

Pojedine lokalne vlasti imaju sopstvene programe aktivacije i privremenog angažovanja korisnika. U mnogim slučajevima, korisnici su angažovani na javnim radovima, uglavnom na čišćenju i uređenju okoline. Međutim, ne postoje precizni i sistematizovani podaci o ovim programima. Urađeni intervjui ukazuju na mnoštvo problema u vezi sa ovim rešenjem: ovo nisu programi zapošljavanja i korisnici koji su angažovani kroz takve aranžmane nisu formalno zaposleni i nemaju pravo na socijalno osiguranje. Ovo su zapravo planovi rada za novčanu pomoć. Kako je istakao jedan lokalni socijalni radnik, ova privremena angažovanja se više posmatraju, kao dodatna materijalna pomoć, nego mogućnost ostajanja na tržištu rada. Konačno, neki planovi aktivacije moraju se realizovati kroz aktivnosti lokalnih komunalnih preduzeća, pri čemu i postoji problem oko potpisivanja ugovora, između

lokalne administracije i servisne kompanije, što odlaže angažovanje finansijske socijalne pomoći.

Kao i u drugim zemljama, javni radovi retko vode ka trajnom zaposlenju. Od 19.180 osoba koje su bile angažovane na javnim radovima u periodu 2006-2009. godine, samo 1,8% je je dobilo posao³. U okviru nekih posebnih projekata zaposlenost je dostigla i 6,8%⁴.

Međutim, postoje određena ograničenja politika aktivacija u Srbiji. Stopa aktivnosti u Srbiji je veoma niska (48,4% u 2013), dok je stopa nezaposlenosti i neformalne zaposlenosti visoka (22,1% u 2013 i 20,5% u prvom tromesečju 2014.). Struktura zaposlenosti je nepovoljna, sa visokim udelom zaposlenih u javnom sektoru i poljoprivredi. Nezaposlenost u Srbiji je strukturnog karaktera i u poslednjoj deceniji je u porastu. Imajući sve to u vidu, nije sasvim jasno u kom obimu joj mere aktivacije mogu pomoći.

Jedno od pitanja koje se istaklo u kvalitativnom delu istraživanja, odnosi se na proces procene prihoda iz sive ekonomije. Stručnjaci iz nevladinog sektora koji se bave socijalnom zaštitom veruju da postoji veliki broj domaćinstava uključenih u neformalnu ekonomiju i da ovaj prihod nije registrovan. Centri za socijalni rad očigledno nemaju dovoljno kapaciteta da se bave tim problemom, ali ovo je važno za pitanja za usmerenost NSP i jednakost u pristupu ovom programu.

2.2. Pristup kvalitetnim uslugama

Lokalne usluge socijalne pomoći su relativno dobro razvijene u Srbiji i one obuhvataju socijalnu pomoć starijim osobama, osobama sa invaliditetom, deci, itd.⁵ Usluge socijalnog stanovanja nisu dovoljno ra-

3 Branka Anđelković i Pavle Golicin, *Procesna evaluacija javnih radova sprovedenih u Srbiji u 2008. i 2009. godini*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Kabinet potpredsednika Vlade za evropske integracije, Beograd, 2010.

4 Marina Petrović, *Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji: u potrazi za inkluzivnim rešenjem*, Beograd: CLDS, 2011, str 18.

5 Danilo Vuković ed. *Komparativna analiza uloge civilnog društva u pružanju usluga socijalne pomoći*, Beograd, ASB, 2013; Vuković, Olivera, Danilo Vuković i Slo-

zvijene i one koje postoje usmerene su na interno raseljena lica sa Kosova i Metohije, izbeglice iz Bosne i Hercegovine i Hrvatske, ali i siromašne.

Usluge socijalne zaštite pružaju javne ustanove i nevladine organizacije i one se u principu pružaju bez naknade. Međutim, dostupnost usluga zavisi od brojnih faktora: mesta boravka, nivoa razvoja opštine, sposobnosti grupa potencijalnih korisnika da lobbiraju za uspostavljanje usluge, itd. Ovo takođe važi i za usluge zdravstvene zaštite. Dostupnost ovih dveju grupa socijalnih usluga je umanjena za ruralno stanovništvo usled nedovoljne razvijenosti usluga, geografske udaljenosti i socijalne isključenosti.⁶

Neke usluge kreirane da odgovore na potrebe siromašnih pojedinih porodica, na primer, lokalna jednokratna socijalna pomoći koja odgovara različitim potrebama (na primer, plaćanje troškova medicinskih tretmana i lekova), različite lokalne subvencije (za grejanje, struju, lokalni prevoz) itd. One postoje u svakoj opštini, međutim, mi nemamo podatke o pokrivenosti i sveukupnim troškovima. I pored toga, postoji opšti utisak koji je preovladao na EMIN konferenciji da veliki gradovi (Beograd i nekoliko drugih) nude velikodušnije usluge socijalne pomoći, što ide podstiče već značajni migratorni pritisak sa juga Srbije.

bodan Cvejić, *Uporedno istraživanje lokalnih pružalaca usluga socijalne zaštite: konkurentnost i inovativnost civilnog sektora*, Beograd, TRAG, 2014.

- 6 Cvejić, Slobodan, Marija Babović, Mina Petrović, Natalija Bogdanov, Olivera Vuković, *Socijalna isključenost u ruralnim područjima Srbije*, UNDP, Beograd, 2010

3. IDENTIFIKACIJA PREPREKA U IMPLEMENTACIJI ADEKVATNOG PROGRAMA MINIMALNOG PRIHODA

3.1. Pokrivenost i korišćenje prava

Pokrivenost NSP slaba je tačka ovog programa u poslednjoj deceniji pa i duže.⁷ Međutim, pokrivenost je povećana sa 6% najsiromašnijeg kvintila u 2007. godini na više od 10% u 2010. godini.⁸ Glavni razlog nalazi se u metodama prilagođavanja praga za ostvarivanje prava – on se prilagođava rastu potrošačkih cena na svakih šest meseci. Uprkos poboljšanjima, veliki broj siromašnih domaćinstava i pojedinaca nije pokriven ovim programom.

Da bismo nastavili analizu, prvo moramo razjasniti samu prirodu socijalne pomoći. Novčana socijalna pomoć je program kreiran da pokriva najsiromašnije među siromašnima. Granica prihoda po članu domaćinstva je niska kada se uporedi čak i sa granicom apsolutnog siromaštva i otprilike se nalazi na 67% od apsolutne linije siromaštva.⁹

7 Svetska Banka, *Napomena o socijalnoj pomoći i dečijoj zaštiti*, Vašington: Svetska Banka, 2006, p.27; Svetska Banka, *Mreže socijalne sigurnosti na Zapadnom Balkanu: nacrt, implementacija i realizacija*, Vašington: Svetska Banka, 2011, str.86

8 Svetska Banka, *Mreže socijalne sigurnosti na Zapadnom Balkanu: nacrt, implementacija i realizacija*, Vašington: Svetska Banka, 2011, str.xi

9 Iznos osnovice za utvrđivanje NSP uspostavljen je na 6,885 dinara po potrošačkoj jedinici, a apsolutna linija siromaštva nalazi na 10,223 dinara. Po zakonu, osnovica za obračun NSP određena je u apsolutnom iznosu a zatim prilagođena rastu potrošačkih cena i pokriva najosnovnije potrebe (u skladu sa namerom da NSP pokriva najsiromašnije među siromašnima). Administrativna linija siromaštva obračunata je uz korišćenje metodologije Svetske Banke, ali se ona više ne koristi od 2010. Republički zavod za statistiku je zadužen za sve proračune Cf.

Iz ovog razloga, a pod pretpostavkom savršenog usmeravanja, veoma mali udeo pojedinaca koji živi u apsolutnom siromaštvu je pokriven ovom pomoći: otprilike 25% u 2010. godini.¹⁰

Usmerenost novčane socijalne pomoću u Srbiji je godinama smatrana dobrom. Analize Svetske Banke iz 2007. godine pokazuju da su 77% budžeta za NSP dobijali pojedinci iz najsiromašnijeg kvintila.¹¹

Kada su u pitanju prepreke u korišćenju prava na NSP, nekoliko pitanja je bilo istaknuto u brojnim istraživanjima, kao i u ovom. Među njima se nalazi pitanje imovinskog cenzusa, komplikovanih administrativnih procedura, diskrecionog prava socijalnih radnika, problema u postizanju adekvatne pokrivenosti pripadnika romske populacije, itd.

Prva identifikovana prepreka odnosi se na **imovinski cenzus**. Pojedinci koji poseduju više od osnovnog prostora za život (što predstavlja jednu sobu po članu domaćinstva) i poljoprivredno zemljište od 0,5 hektara nemaju pravo na NSP osim ukoliko ova imovina nije stavljena pod hipoteku radi valorizacije troškova NSP. Rezultati istraživanja pokazuju da postoji strah među potencijalnim korisnicima, naročito pripadnicima starije populacije iz seoskih sredina, da daju zemlju pod hipoteku, kao i nedostatak znanja o ovom zakonskom uslovu.¹² Ovaj zakon ne prepoznaje razliku između zemljišta različitog kvaliteta, to

Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, p.18

10 U 2010. godini novčanu pomoć je koristilo otprilike 168,000 korisnika. U 2012. godini prosečan broj bio je 224,000 korisnika (dok je u martu 2014. godine 287,000 pojedinaca primalo NSP). Apsolutna linija siromaštva je u 2010 bila 9.2%, što je otprilike 661,000 osoba. Relativna linija siromaštva bila je 18.3% u 2010. godini i 24.6% u 2012. godini. Ukoliko primenimo ovu stopu porasta relativnog rizika siromaštva na stopu apsolutnog siromaštva, onda bi broj osoba koje žive u apsolutnom siromaštvu mogao dostići 885.000, dok bi pokrivenost i dalje bila otprilike 25%.

11 Svetska Banka, *Mreže socijalne sigurnosti na Zapadnom Balkanu: nacrt, implementacija i realizacija*, Vašington: Svetska Banka, 2011, str. 94

12 Jedno istraživanje pokazuje da 94% intervjuisanih siromašnih domaćinstava nije znalo da mogu zemlju pod hipoteku. Matković, Gordana i Marina Petrović, *Život ispod linije: Determinante niskog korišćenja prava socijalne novčane pomoći u Srbiji*. Beograd, 2012 citirano u Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, str. 18

jest, kategorizacije zemljišta. Samim tim, zakon jednako tretira vredno zemljište i skoro neupotrebljive parcele u planinskim područjima.¹³ Osim toga, čak i u slučajevima kada se zemljište da pod hipoteku, ono se i dalje ne koristi i gubi svoju vrednost.

Druga prepreka je **komplikovana administrativna procedura**. Korisnici moraju da podnose obimnu propratnu dokumentaciju kada podnose prijavu za novčanu socijalnu pomoć. Ovo je veliki teret za njih, naročito kada se uzme u obzir njihov materijalni status i kulturni kapital (što je često ide u kombinaciji sa nedovoljno dobrim poznavanjem srpskog jezika, kada su u pitanju pripadnici romske populacije). Pripadnici romske populacije su u posebnom riziku, jer većina njih nema izvode iz matične knjige rođenih (naročito interno raseljena lica sa Kosova i Metohije koja pripadaju romskoj populaciji).¹⁴

Procedura takođe od podnosioca zahteva i da dokažu da ih ne izdržavaju srodnici (na primer sin ili ćerka) koji su zakonski odgovorne za njihovo izdržavanje. Na kraju se dolazi do zakonskih tužbi protiv srodnika koji su u zakonskoj obavezi da izdržavaju podnosioca zahteva. Ovo je ogromna kulturološka i administrativna prepreka. Ona predstavlja kulturološku prepreku u smislu da mnogi aplikanti nisu spremni da preduzmu taj korak, to jest, da tuže svoju decu. To je takođe i administrativna prepreka. Ovo je novi zakonski uslov i on nije bio upotpunjen razvojem dostupnih i pristupačnih besplatnih usluga pravne pomoći. U mnogim slučajevima, podnosioci ne znaju adresu srodnika koji bi trebalo da ih izdržavaju. Konačni, sudovi često donose presudu da na primer dete, treba da plati simboličnu sumu novca (500 do 1.000 RSD) za izdržavanje roditelja, a to nije dovoljno da se pokriju životni troškovi odrasle osobe. Ovo pokazuje da se radi o nepotrebnom administrativnom zahtevu, koji ima i suprotan efekat, jer predstavlja dodatni teret, već preopterećenom sudskom sistemu.

13 Udruženje Centara za socijalni rad je čak zahtevalo uvođenje kategorizacije zemljišta za vreme procesa pripreme novog zakona, ali ovaj predlog nije prihvaćen.

14 Nedostatak adekvatne dokumentacije i zdravstvenog osiguranja dalje komplikuje situaciju, jer se često dešava da se žena, pripadnica romske populacije, porodi sa tuđim dokumentima, tako da to nadalje komplikuje administrativne i zakonske procedure u budućnosti.

Treće relevantno pitanje je **uloga socijalnih radnika**. Diskreciona ovlašćenja socijalnih radnika se čine prevelikim, naročito kada je u pitanju procena propuštenog prihoda, na primer, od imovine ili alimentacije. To znači da socijalni radnici mogu da provere ukoliko je aplikant prečutao neke podatke o imovini i приходima, te na osnovu ovog mogu da odluče o pravu aplikanta na pomoć. Međutim, takođe postoji i druga strana pozicije socijalnih radnika u ovom procesu: oni su opterećeni administrativnim poslom, ne mogu da napreduju u službi, nedovoljno su plaćeni, autoritet im je podriven, itd.

Može se reći da su socijalni radnici u ambivalentnoj situaciji kada je u pitanju širi ciljevi NSP. Ciljevi koje država ima u pogledu ove mere nisu jasni, to jest, nije sasvim jasno da li Vlada želi da poveća ili smanji broj korisnika. Kao posledicu imamo veliki jaz između opština (na primer, Priboj, jedna od najsiromašnijih opština, pokrivenost je 0,7%, dok se u Apatinu, jednoj od najbogatijih opština, ona nalazi na 8,4%). Drugi razlog koji se istaknut u našem istraživanju bili su različiti pristupi i administrativni kapaciteti lokalnih centara za socijalni rad. Pojedini centri za socijalni rad manje su restriktivni pri ocenjivanju podnosioca zahteva ili su aktivniji u motivisanju potencijalnih korisnika, od drugih centara. Takođe, za vreme nacionalne EMIN konferencije, dat je komentar da se u mnogim lokalnim samoupravama ceo sistem socijalne zaštite resetuje posle svake promene vladajućih stranaka.

Ostala istraživanja pokazuju da stigma, troškovi apliciranja ili nizak nivo pomoći, nisu bili relevantni faktori za nekorišćenje prava na socijalnu novčanu pomoć.¹⁵

3.2. Adekvatnost

Zakon o socijalnoj zaštiti definiše osnovicu za obračun NSP u apsolutnom iznosu 6.050 RSD. Ovaj osnovni iznos se prilagođava dva puta godišnje putem indeksacije sa porastom potrošačkih cena.

15 Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, str.18

Novčana socijalna pomoć ne izvlači korisnike iz apsolutnog siromaštva niti umanjuje rizik od siromaštva (relativno siromaštvo). Pored toga, NSP je niska kada se upoređi sa zakonski zagwarantovanim minimalnim dohotkom.¹⁶ Za porodicu sa četvero dece ovaj iznos se može se približiti minimalnoj plati (a može je i prevazići sa dečjim dodatkom), ali svi ostali tipovi porodica su daleko od toga.¹⁷

Diskusije otvaraju pitanja koja se odnose na adekvatnost novčane socijalne pomoći: regionalne razlike, uspostavljanje praga/donje granice, trajanje pomoći, itd.

U Srbiji postoje velike **regionalne nejednakosti**. Ispitanici navode da je novčana socijalna pomoć blizu, ili čak viša, od nekih plata u manje razvijenim regionima, naročito kada su u pitanju plate u privatnom sektoru. Ovo je posledica nedovoljno jakih sindikata i slabe zaštite socijalnih i ekonomskih prava. Sa druge strane, novčana socijalna pomoć je daleko manje adekvatna u razvijenijim delovima zemlje, na primer, u Beogradu, gde su troškovi života daleko veći. Na kraju, sam program nije osetljiv na pozicije ljudi koji iznajmljuju stanove i koji su opterećeni dodatnim životnim troškovima.

Korisnici često primaju umanjene iznose NSP. Naše istraživanje ukazuje na dva razloga:(1) socijalni radnici (često proizvoljno) određuju iznos propuštenog prihoda i na osnovu toga umanjuju iznos novčane pomoći i (2) alimentacija se često uključuje u prihod, uprkos činjenici da se često ne plaća¹⁸ i da je u toku veliki broj sudskih procesa upravo po ovom pitanju.

16 Minimalna zarada u julu 2014. godine iznosila je 21.160 dinara neto ili 28.582 dinara bruto, sa svim porezima i doprinosima. Ovde bi trebalo dodati blago upozorenje. U mnogim delovima Srbije plate u privatnom sektoru (na primer, u uslužnom sektoru) niže su od zakonski propisane minimalne zarade usled slabe zaštite socijalnih prava i neprimenjivanja zakonskih normi.

17 Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, str.21

18 Usled neefikasnosti sprovođenja zakona, bivši supružnici ne isplaćuju alimentacije, dok socijalni radnici često uključuju alimentaciju u prihode aplikantata.

3.3. Efektivnost

Dostupni podaci pokazuju da novčana socijalna pomoć nije dovoljna da domaćinstvo izvede iz siromaštva, naročito kada su u pitanju domaćinstva sa više dece. Efektivnost novčane socijalne pomoći je najveća kod malih domaćinstava sa samohranim roditeljem. Jedino u slučajevima kada se novčana socijalna pomoć (NSP) kombinuje sa dečjim dodatkom (DD) i roditeljskim dodatkom (RD), ona nekim domaćinstvima omogućava da dostignu liniju apsolutnog siromaštva.

Tabela 2.
Iznosi programa socijalne pomoći u 2012.

| Tip domaćinstva | RSD | | | | | EUR | | | | |
|-----------------|---------|---------|-----------|-------------------|-----------------------------|-------|--------|-----------|-------------------|-----------------------------|
| | NSP | NSP+DD | NSP+DD+RD | Linija siromaštva | Relativna linija siromaštva | NSP | NSP+DD | NSP+DD+RD | Linija siromaštva | Relativna linija siromaštva |
| 1 | 82.620 | | | 122.676 | 164.160 | 731 | | | 1.086 | 1.453 |
| 1+1 | 128.887 | 167.095 | 202.140 | 184.014 | N.P. | 1.141 | 1.479 | 1.789 | 1.628 | |
| 1+2 | 158.630 | 235.046 | 303.566 | 245.352 | N.P. | 1.404 | 2.080 | 2.686 | 2.171 | |
| 2+1 | 148.716 | 178.104 | 213.149 | 269.887 | 295.488 | 1.316 | 1.576 | 1.886 | 2.388 | 2.615 |
| 2+2 | 173.502 | 232.278 | 300.798 | 331.225 | 344.736 | 1.535 | 2.056 | 2.662 | 2.931 | 3.051 |
| 2+3 | 198.288 | 286.452 | 409.776 | 392.563 | N.P. | 1.755 | 2.535 | 3.626 | 3.474 | |
| 2+4 | 223.074 | 340.626 | 505.026 | 453.091 | N.P. | 1.974 | 3.014 | 4.469 | 4.010 | |

Izvori: Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, str. 146, Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo i socijalna nejednakost u Srbiji*, Saopštenje broj 366, 30.12.2013 i proračun autora. Iznos u RSD je konvertovan u EUR na osnovu kursa na kraju godine (1EUR = 113 RSD).

Tabela 3.
Efektivnost novčane socijalne pomoći, 2012

| Tip domaćinstva | Resursi koji nedostaju u % u odnosu na apsolutnu liniju siromaštva | | | Resursi koji nedostaju u %, u odnosu na relativnu liniju siromaštva | | |
|-----------------|---|--------|-----------|--|--------|-----------|
| | NSP | NSP+DD | NSP+DD+RD | NSP | NSP+DD | NSP+DD+RD |
| 1 | 48,5 | | | 98,7 | | |
| 1+1 | 42,8 | 10,1 | | N.P. | N.P. | N.P. |
| 1+2 | 54,7 | 4,4 | | N.P. | N.P. | N.P. |
| 2+1 | 81,5 | 51,5 | 26,6 | 98,7 | 65,9 | 9,5 |
| 2+2 | 90,9 | 42,6 | 10,1 | 98,7 | 48,4 | 14,6 |
| 2+3 | 98 | 37 | | N.P. | N.P. | N.P. |
| 2+4 | 103,5 | 33,3 | | N.P. | N.P. | N.P. |

Izvori: Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, str. 146, Republički zavod za statistiku, *Siromaštvo i socijalna nejednakost u Srbiji*, Saopštenje broj 366, 30.12.2013 i proračun autora. Iznos u RSD je konvertovan u EUR na osnovu kursa na kraju godine (1EUR = 113 RSD).

Novčana socijalna pomoć je kao sredstvo za smanjenje apsolutnog siromaštva najefektivnija kod domaćinstava koje čine samohranih roditelja u kojima dostiže 67% linije apsolutnog siromaštva. Za sve ostale tipove domaćinstava ona nije efektivna. Međutim, u kombinaciji sa ostalim merama socijalne pomoći, ona može pomoći da se u nekim tipovima domaćinstava prevaziđe apsolutno siromaštvo. Imajući u vidu da je linija relativna siromaštva daleko iznad linije apsolutnog siromaštva (na primer, u 2009. godini linija apsolutnog siromaštva predstavljala je 63% linije relativnog siromaštva), jasno je da je novčana socijalna pomoć daleko manje u mogućnosti da korisnike spase rizika siromaštva.

Poređenja radi, u martu 2014. godine, četiri člana porodice (2+2) su primala 14,225 dinara mesečno na osnovu novčane socijalne pomoći (ili 128.028 za maksimum od 9 meseci ukoliko su radno sposobni), dok je rizik od relativnog siromaštva postavljen na 28.728 dinara (ili 344.736 dinara na godišnjem nivou).

U 2010. godini, stopa relativnog siromaštva bila je 18,3%. Stopa relativnog siromaštva pre socijalnih transfera (koji izuzimaju penzije) bila je 20%, a socijalni transferi doprineo su smanjenju nivoa siromaštva za 9,3%. Jaz relativnog siromaštva bio je 28,1% pre i 25,3% posle transfera. Izuzimajući penzije, 55,1% sveukupnih socijalnih transfera bilo je usmereno na populaciju pod rizikom od siromaštva.¹⁹ U 2012. godini, 24,6% stanovništva bilo je pod rizikom od siromaštva, dok je 31,4% stanovništva bio u toj situaciji pre transfera.

19 *Praćenje socijalne isključenosti u Srbiji*, Beograd: Tim za socijalno uključivanje Potpredsednika Vlade i Republički zavod za statistiku, 2012. str. 27ff

4 PREDLOŽENI NAREDNI KORACI ZA POBOLJŠANJE ADEKVATNOSTI, POKRIVENOSTI I KORIŠĆENJA PRAVA NA PROGRAM MINIMALNOG PRIHODA

Preporuke koje su predstavljene u ovom poglavlju nastale su na osnovu nalaza tri fokus grupne diskusije i desk istraživanja o NSP. Prva fokus grupa realizovana je 1. aprila i tom prilikom se okupilo 12 stručnjaka iz oblasti socijalne politike koji rade u javnim i neprofitnim institucijama i organizacijama, kao i predstavnici Vlade. Druga fokus grupna diskusija održana je 11. aprila i okupila je predstavnike nevladinih organizacija. Treća fokus grupa održana je 12. aprila sa 6 predstavnika osoba koje su iskusile siromaštvo. Liste učesnika nalaze se u Aneksu.

Povećanje pokrivenosti. Postoji implicitni politički konsenzus u Srbiji da bi NSP trebalo analizirati upoređivanjem sa linijom apsolutnog, a ne relativnog siromaštva. Za to postoje dva razloga: (1) fiskalna ograničenja (Vlada ne bi bila u stanju da održi pružanje socijalne pomoći sa tako visokim očekivanjima u pogledu pokrivenosti) i (2) administrativne prepreke (skoro trećina BDP proizvodi se u neformalnoj ekonomiji i administracija nije u mogućnosti da poboljša pokrivenost bez velikog preliivanja). Povećanje sveukupne pokrivenosti dalje otežavaju niske plate i penzije.²⁰ Stoga povećanje sveukupne pokrivenosti nije naglašeno u našem istraživanju. Međutim, pokrivenost određenih grupa može se poboljšati. Primećeno je da određene grupe, kao što je seosko stanovništvo i Romi, nisu u potpunosti pokrivene socijalnom pomoći. Situacija se može poboljšati smanjenjem administrativnih

20 Cf. Matković, Gordana, Boško Mijatović i Katarina Stanić, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji: Analize i preporuke*, Beograd: UNICEF, 2013, str.34

kriterijuma koji se odnose na mesto prebivališta ili ličnu kartu (kod romske populacije) i redefinisanjem imovinskog cenzusa (za seosko stanovništvo). Inicijalni koraci u ovom pravcu su već napravljeni.

Ponovno razmatranje imovinskog cenzusa. Jedan od prvih koraka koji se moraju preduzeti je ponovno razmatranje zemljišnog cenzusa i mera koje se odnose na hipoteke. Kao što smo videli, ove mere nisu u potpunosti primenljive usled kulturnih ograničenja i neadekvatnog korišćenja zemljišta pod hipotekom. Sa druge strane, neke kategorije zemljišta nemaju posebnu tržišnu vrednost i ova činjenica se takođe mora uzeti u razmatranje kroz, na primer, kategorizaciju zemljišta.

Ponovno razmatranje procedura za apliciranje. Određene grupe nailaze na administrativne prepreke pri apliciranju: na primer pripadnici romske zajednice i žrtve porodičnog nasilja često nemaju registrovano mesto boravka, pripadnici romskih zajednica često nemaju lične karte, takse za izdavanje različitih administrativnih dokaza (na primer, katastarskih izveštaja) su visoke itd. Tokom istraživanja, dat je predlog da se omogući romskoj populaciji da se upiše u registar državljana Srbije.

Rešavanje pitanja adekvatnosti. Adekvatnost novčane socijalne pomoći je dovedena u pitanje, naročito u Beogradu i ostalim velikim gradovima gde su troškovi života visoki. Sa druge strane, u manje razvijenim područjima, iznos novčane socijalne pomoći često je blizu iznosa plata, naročito u neformalnom sektoru ekonomije. Usled ekonomske nerazvijenosti i visoke nezaposlenosti (koja je strukturna i dugoročna), javlja se veliki pritisak da se smanje plate, naročito za nisko kvalifikovane radnike. Niska primanja i nizak iznos minimalnih penzija su jak faktor koji se smatra preprekom za povećanje nivoa novčane socijalne pomoći.

Jasniji ciljevi državnih mera. U ovom trenutku nije sasvim jasno ciljevi Vlade kada je u pitanju novčana socijalna pomoć. Na primer, zbog toga što postoje različite prakse širom zemlje nije jasno da li Vlada namerava da smanji broj korisnika i fiskalni teret ili poveća taj broj uz pomoć donesenih zakonskih promena (koje se primarno odnose na regularno indeksiranje granice siromaštva). U mno-

gim siromašnim opštinama broj korisnika je manji nego u bogatijim opštinama i jedino objašnjenje je da Vlada u stvari, koristi administrativne i političke mere kako bi umanjila troškove koji odlaze na novčanu socijalnu pomoć. Doduše, postojala su i suprotna mišljenja koja se odnose na ciljeve ovih mera, kako ciljevi državnih mera nisu elaborirani u nekom pisanom dokumentu, resorno ministarstvo bi te nejasnoće trebalo da razreši.

Mere aktivacije. Ispitanici navode potrebu da se dalje unaprede politike aktivacije koje su usmerene ka korisnicima koji su sposobni za rad (usvajanjem pravilnika potrebnih za primenu mera aktivacije, kao i boljim povezivanjem Nacionalne službe za zapošljavanje i centara za socijalni rad). Ove aktivnosti će povećati podsticaj na rad. Međutim, potrebno je preciznije odrediti detalje u vezi sa kriterijumom za dobijanje NSP. Na primer, neki korisnici nisu sposobni za rad usled hronične bolesti i ove situacije socijalni radnici prepoznaju, pa bi ih trebalo uključiti u kreiranje budućih mera.

Uspostavljanje veza sa drugim sistemima. Primećeno je da se neke mere moraju sprovoditi u saradnji sa, na primer, sistemom zdravstvene zaštite i službom za zapošljavanje. Međutim, to se ne dešava uvek. Na primer, većina opštinskih programa kratkoročne materijalne pomoći u stvari su subvencije za lekove i zdravstvene usluge, što, pak, navodi na zaključak o neefikasnosti sistema zdravstvene zaštite u zadovoljavanju potreba siromašnih.

Ponovno razmatranje politike tromesečnog jaza. Mnoge porodice primaju NSP devet meseci tokom godine, jer je većina njihovih članova sposobna za rad. Međutim, mnogi od njih ne mogu da nađu posao u ovom periodu i onda oni zavise od jednokratne pomoći opštine. Opštine često koriste ovaj program upravo kako bi premostile jaz od tri meseca u programu socijalne pomoći.

Informisanje korisnika. Brojni korisnici nisu svesni prava i uslova koje je neophodno ispuniti kako bi se ova prava ostvarila. Bilo korisno da se centri za socijalni rad i nevladine organizacije angažuju na informisanju korisnika.

Povećanje kapaciteta. Centri za socijalni rad nalaze se pod ogromnim pritiskom korisnika i administrativnih procedura i predloženo je nekoliko koraka za prevazilaženje ove situacije. Prvo, trebalo bi omogućiti nevladinim organizacijama da preuzmu neke od zadataka cen-

tra za socijalni rad, naročito u pogledu pružanja socijalnih usluga na lokalnu, dok se drugi zadaci mogu delegirati lokalnoj samoupravi. Drugo, moraju se uspostaviti mehanizmi podrške sa centralnog na lokalni nivo, uključujući tu i monitoring kao i namenske transfere.

5. ANEKS: Lista učesnika fokus grupnih diskusija

Fokus grupna diskusija sa stručnjacima i predstavnicima vlade:

- 1) Zoran Albijanić, Asocijacija centara za socijalni rad
- 2) Mirjana Maksimović, Vlada Republike Srbije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
- 3) Natalija Perišić, Univerzitet u Beogradu
- 4) Snežana Stojanović, Centar za socijalni rad, Kragujevac
- 5) Goran Javorac, Centar za socijalni rad, Čačak
- 6) Smiljka Đorđević, Centar za socijalni rad, Beograd
- 7) Božidar Dakić, Republički zavod za socijalnu zaštitu
- 8) Jelica Marić, Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu
- 9) Ljiljana Vučetić-Protić, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike
- 10) Živorad Gajić, Republički zavod za socijalnu zaštitu
- 11) Miodrag Tasić, Društvo socijalnih radnika Srbije

Fokus grupna diskusija sa predstavnicima organizacija civilnog društva:

- 1) Ana Pecarski, Narodni parlament, Leskovac
- 2) Gordana Kalović, Udrženje građana za socio-ekonomski razvoj „Sunce”, Kragujevac
- 3) Željko Plavšić, Edukacioni centar, Leskovac
- 4) Nataša Jovanović, Autonomni ženski centar, Beograd
- 5) Vlade Satarić, Snaga prijateljstva – Amity, Beograd
- 6) Milica Simić, Dečiji romski centar, Beograda

-
- 7) Dejan Bajramović, Romani Asvi, Vranje
 - 8) Rozalija Ilić, Romski informativni centar, Kragujevac
 - 9) Branislav Jovanović, Vizija, Kragujevac
 - 10) Miroslav Ružica, Istraživači socijalnih prilika, Beograd
 - 11) Snežana Živković, Romani Cikna, Kruševac

Fokus grupna diskusiju sa osobama koje su iskusile siromaštvo:

- 1) G. G., 23 godine, žena. Provela je mladost u domu za decu bez roditeljskog staranja i sada živi u zaštićenoj sredini. Završila je medicinsku srednju školu i trenutno je na praksi.
- 2) V. R., 38 godina, žena. Majka dvoje maloletne dece, nezaposlena. Živi u romskom naselju, koristi novčanu socijalnu pomoć. Njen muž je neformalno zaposlen u perionici automobila.
- 3) R. Š., žena. Majka dvoje odrasle dece, koja su oba diplomirala na univerzitetu. Izbeglica od 1995. godine, provela je 10 godina u kolektivnom centru, trenutno iznajmljuje stan. Nezaposlena, sa povremenim kratkoročnim poslovima.
- 4) M. Đ., 30 godina, muškarac, osoba sa invaliditetom. Pred diplomiranjem na univerzitetu, aktivan u organizacijama civilnog društva.
- 5) B. Đ., 52 godina, majka osobe sa invaliditetom, brine se o svom sinu. Oni oboje žive u studentskom domu. Nezaposlena.
- 6) B. V., 62 godina, majka, pripadnica romske populacije. Žrtva nasilja u porodici koja je počela da živi na ulici. Trenutno živi u neformalnom romskom naselju. Aktivna u organizacijama civilnog društva.