

Suzana Mihajlović Babić*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Podrška minimalnom dohotku u Srbiji – adekvatnost novčane socijalne pomoći

Apstrakt

Dok pojedine članice Evropske unije nemaju nacionalno razvijene šeme podrške minimalnom prihodu (Grčka i Italija), aktuelno zakonodavno uređenje u našoj državi prepoznaje pravo na univerzalnu materijalnu podršku siromašnoj populaciji. Osnovni program materijalne podrške ostvaruje se kroz novčanu socijalnu pomoć, pri čemu su uslovi i visina naknade za korisnike propisani Zakonom o socijalnoj zaštiti. Ciljevi ovog rada su određivanje koncepta adekvatnosti novčane pomoći u evropskoj praksi u kontekstu ostvarivanja prava na podršku minimalnom dohotku, predstavljanje osnovnih postavki ovog prava u našoj državi i preispitivanje adekvatnosti nivoa isplata novčane socijalne pomoći u odnosu na postizanje odgovarajućeg životnog standarda u Republici Srbiji. Nalazi upućuju na zaključak da je visina novčane pomoći neadekvatna za izdizanje korisnika socijalne pomoći iznad apsolutnog praga siromaštva.

Ključne reči:

novčana socijalna pomoć, adekvatnost, Srbija

* Email: suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs

PRAVO NA PODRŠKU MINIMALNOM DOHOTKU I PROCENA NJEGOVE ADEKVATNOSTI U EVROPSKOJ UNIJI

Pravo na podršku minimalnom dohotku jedno je od osnovnih prava iz socijalne zaštite, koje je po pravilu uređeno po principu nedoprinosnih šema, te nije povezano sa prethodnim radom ili uplatama, već je povezano sa održanjem minimalnog životnog standarda svakog pojedinca. „Uvođenje minimalnog dohotka u državama EU počelo je 1960-ih godina XX veka kada se verovalo da je siromaštvo prolazni problem koji će se smanjivati sa ekonomskim napretkom društva“¹. Sve do početka devedesetih godina XX veka uspostavljanje i sprovođenje ovih šema bilo je u isključivoj nadležnosti nacionalnih država, dok se u kasnijem periodu dodatno uključuje Evropska unija u promovisanju i koordinaciji ovog prava.

Preporuka 92/441/EEC o zajedničkom kriterijumu za dovoljna sredstva i socijalnu pomoć u sistemima socijalne zaštite doneta je 1992. godine sa ciljem koordinacije prava na minimalni dohodak u državama članicama. S obzirom na pravnu neobaveznost ovog dokumenta, važno je napomenuti da su „nacionalni sudovi dužni da u rešavanju slučajeva iz svoje nadležnosti prilikom tumačenja izvora unutrašnjeg prava, putem kojih se obezbeđuje implementacija komunitarnog zakonodavstva, uzimaju u obzir odgovarajuće preporuke EU“². U ovom dokumentu iskazana je potreba da se zaštite pojedinci i porodice koji ne mogu obezbediti sebi dovoljne prihode, dok je zabeležen stav da pravo na podršku minimalnom dohotku mora biti inkorporirano u sistem socijalne sigurnosti svake države članice. Evropska komisija potom 2008. godine donosi Preporuku o aktivnoj inkluziji u kojoj se naglašava neophodnost adekvatne podrške minimalnom prihodu, čime je naglašena kvalitativna dimenzija ovog prava. Novina u odnosu na njenu prethodnicu iz devedesetih godina 20. veka je i insistiranje na povezivanju programa pomoći siromašnima sa aktivizacijom na tržištu rada. Evropska unija je 2000. godine usvojila Povelju o osnovnim pravima Evropske unije, da bi ona postala pravno obavezujuća i podignuta na nivo primarnih izvora prava tek 2009. godine stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Pravo na podršku minimalnom prihodu dobija ugovorni osnov članom 34, stav 3, u kom se navodi da Unija „priznaje i poštuje pravo na socijalnu pomoć i pomoć za stanovanje kako bi se obezbedila dostojna egzistencija svima koji nemaju dovoljno sredstava“³.

¹ Drenka Vuković, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 212.

² Ljubinka Kovačević, „Izvori komunitarnog radnog i socijalnog prava“ u: Drenka Vuković, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 350.

³ European Union, *Charter of fundamental rights of the European Union, Official Journal of the European Union*, C 83/392. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

Prilikom određivanja šema minimalnog prihoda polazimo od definicije Evropske mreže minimalnog dohotka (European Minimum Income Network – EMIN), projekta pokrenutog od strane Evropske komisije i realizovanog u toku 2013. i 2014. godine sa ciljem definisanja zajedničkih standarda adekvatnosti podrške minimalnom dohotku. Šeme minimalnih prihoda su definisane kao „esencijalne šeme podrške prihodu koje obezbeđuju sigurnosnu mrežu za one koji ne rade ili nemaju pristup pristojnom poslu i nemaju pravo na isplate iz socijalnog osiguranja ili oni kojima su prava na njih istekla“⁴. U kontekstu strateške opredeljenosti Evropske unije ka smanjivanju siromaštva i socijalne isključenosti do 2020. godine, ostvarivanje prava na socijalnu pomoć ostaje bazični sadržaj programa socijalne sigurnosti u većini država članica. Obuhvat, dužina trajanja i osnov prava na minimalni dohodak u državama članicama se razlikuju, kao i usmerenost ka preorijentaciji na aktivne socijalne mere i socijalne usluge. S obzirom na veoma diverzifikovane institucionalne dizajne šema obezbeđenja minimalnog dohotka, klasifikacija država članica se može sprovesti uzimajući u obzir različite kriterijume⁵. Prema izveštaju Evropske mreže nacionalnih nezavisnih eksperata za socijalnu inkluziju iz 2009. godine, u dokumentu „Šeme minimalnih prihoda u državama članicama EU“ klasifikuju se četiri grupe država prema karakteru targetiranoosti programa⁶.

LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF (Accessed 13 June 2015), p. 10.

⁴ European Commission, *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe*, Directorate-General for Employment and Social Affairs and Inclusion Directorate D — Europe 2020: Social Policies Unit D.2 — Social inclusion and Poverty Reduction, 2015, p. 3.

⁵ Tri tipa socijalne pomoći: univerzalna pomoć – generalizovane šeme koje obezbeđuju beneficije u novcu za sve (ili skoro sve) ljude ispod utvrđenog standarda minimalnog prihoda; kategorijalna pomoć – obezbeđuje beneficije u novcu za specifikovane grupe kao što su osobe sa invaliditetom, nezaposleni ili stari; namenska davanja – obezbeđuje pristup bilo dobrima ili uslugama u novcu ili u naturi uključujući pomoć za stanovanje ili podršku za troškove obrazovanja ili školskih obroka (MISSOC secretariat, *MISSOC Analysis 2011: Guaranteed Minimum Resources*, European Commission DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2011, p. 5).

⁶ „Prva, one države koje imaju relativno jednostavne i sveobuhvatne programe (Austrija, Belgija, Kipar, Češka, Danska, Nemačka, Finska, Holandija, Portugalija, Rumunija, Slovenija, Švedska) otvorene za sve one koji nemaju dovoljno sredstava da sami sebe izdržavaju. (...)

U drugoj grupi su države (Estonija, Mađarska, Litvanija, Letonija, Poljska, Slovačka) koje imaju prilično jednostavne i nekategorijalne šeme, ali i ograničenu po-

U vezi sa definisanjem i operacionalizacijom koncepta adekvatnosti podrške minimalnom dohotku u Evropskoj uniji, šire određenje prisutno je u gorenavedenoj Preporuci 92/441/EEC kao određivanje odgovarajućeg iznosa pomoći koji će „pokriti esencijalne potrebe uz poštovanje ljudskog dostojanstva, uzimajući u obzir životni standard i nivo cena u konkretnoj državi članici, za različite vrste i veličine domaćinstva“⁷. Preporučuje se usklađivanje ovih iznosa sa nacionalno specifičnim indikatorima, kao i njihova periodična revizija u cilju kontinuiranog održanja visine pomoći. U Evropskoj uniji ne postoji zajednička definicija adekvatnosti minimalnog dohotka, kao ni indikatora na osnovu kojih će se procenjivati adekvatnost novčane materijalne pomoći koje pruža država. Poslednjih godina u toku je kampanja nevladinih organizacija koje se bave borbom protiv siromaštva i socijalne isključenosti za unapređenje zajedničkog praćenja delotvornosti aktuelnih šema podrške minimalnom prihodu. Predlog je utvrđivanje kriterijuma za procenu adekvatnosti ovih šema, uz donošenje direktive koja bi standardizovala adekvatnost pomoći na nivo stope rizika od siromaštva⁸. Ova inicijativa nije formalizovana, te se stoga na nacionalnom nivou zakonski određuju sredstva neophodna za zadovoljenje osnovnih potreba, u skladu sa nacionalno-specifičnim poimanjem potrebnih sredstava za postizanje minimalnog životnog standarda. Određivanje potrebnog nivoa pomoći onima koji ne dostižu minimalni standard postavlja se u odnosu na potrebe i koštanje zadovoljavanja tih potreba. Neke države određuju iznos pomoći u odnosu na visinu novčanih primanja ili beneficija iz socijalnog osiguranja. Većina država članica određuje iznos kroz zakonski nacionalno uspostavljen nivo linije siromaštva, a njegovo utvrđiva-

dobnost i obuhvat ljudi kojima je potrebna finansijska pomoć često zbog niskog nivoa na kome se vrši provera sredstava. (...)

Treću grupu čine one države članice (Španija, Francuska, Irska, Malta, Velika Britanija) koje su razvile složene mreže različitih, često kategorijalnih, i ponekad preklapajućih šema koje su se nadgrađivale tokom vremena, ali u suštini pokrivaju većinu onih koji se nalaze u stanju hitne potrebe. (...)

Četvrtu grupu čine države članice (Bugarska, Grčka, Italija) koje imaju vrlo ograničene, delimične aranžmane, koji su u stvari prilično ograničeni na uske kategorije ljudi i koji ne pokrivaju veliki broj ljudi u stanju hitne potrebe za pomoći. (...)“ (Frazer, Hugh, Marlier, Eric, *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, pp. 15–16).

⁷ Council Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, Official Journal L 245, 27/08/1992, pp. 47–48.

⁸ Rizik od siromaštva je indikator siromaštva u Evropskoj uniji koji pokazuje udeo lica čiji je dohodak po potrošačkoj jedinici nakon socijalnih transfera niži od 60% medijane nacionalnog dohotka po potrošačkoj jedinici (prema: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:At-risk-of-poverty_rate).

nje podrazumeva uzimanje u obzir različitih faktora (Tabela 1). U danskom sistemu socijalne sigurnosti visina naknade socijalne pomoći povezana je sa davanjima po osnovu nezaposlenosti, za razliku od Mađarske gde je povezana sa visinom penzijskih beneficija. Manji broj država članica nema jedinstven minimum životnog standarda na nacionalnom nivou, te je nadležnost preneti nižim nivoima političkog odlučivanja, uz potpunu autonomiju ili u drugim slučajevima nužnost saglašavanja sa nacionalnim nivoom o donetim odlukama. „Razlog može biti objašnjen kao teritorijalna raširenost zakonodavnih kompetencija (...), drugi razlog zašto države članice nisu upoznate se jednim nivoom minimalnog životnog standarda su specifične šeme koje se odnose na određene socijalne (pod)rizike (starost, traganje za poslom i nezaposlenost, invaliditet...)“.⁹ Iz svega gorenavedenog proizilazi nekoliko dominantnih pristupa kojima se utvrđuje neophodna pomoć za pristojan životni standard.

Tabela 1. Adekvatnost programa minimalnog dohotka

Da li postoji mehanizam koji se zasniva na (nizu) jasno određenih indikatora za utvrđivanje nivoa isplata?	Da, postoji jasan mehanizam. Zasniva se na:				Ne, nivo beneficija je (prevashodno) određen na subjektivnom ili arbitrarnom osnovu
	Medijani / proseku primanja ili njegovom % (npr. nacionalna relativna linija siromaštva)	Životni standard (cene, apsolutna linija siromaštva, potrošačka korpa...)	Minimalni prihodi	Drugo	
	BG, (IT)	CY, CZ, DE, PL, RO, SE, SI	ES, MT, NL	DK, ES, FI, HU, IT, LU, PT, UK	AT, BE, EE, EL, FR, IE, LV, SK
Da li postoji jasan mehanizam za redovne procene nivoa minimalnog dohotka?	Da, postoji jasan mehanizam i to:			Ne, arbitrarno je	
	Redovno	Pretežno redovno	Neredovno		
	BE, CY, DE, DK, ES, FR, FI, HU, IE, LU, LV, NL, PT, RO, SE, UK	CZ, MT, PL, SI, SK	BG, LT	AT, EE, EL, (IT)	

Izvor: Drenka Vuković, *Socijalna politika Evropske unije*, str. 218.

Napomena: AT – Austrija, BE – Belgija, BG – Bugarska, CZ – Češka Republika, DK – Danska, DE – Nemačka, EE – Estonija, EL – Grčka, ES – Španija, FR – Francuska, IE – Irska, IT – Italija, CY – Kipar, LV – Letonija, LT – Litvanija, LU – Luksemburg, HU – Mađarska, MT – Malta, NL – Holandija, PL – Poljska, PT – Portugalija, RO – Rumunija, SI – Slovenija, SK – Slovačka, FI – Finska, SE – Švedska, UK – Ujedinjeno Kraljevstvo.

⁹ MISSOC secretariat, *MISSOC Analysis 2011: Guaranteed Minimum Resources*, European Commission DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2011, p. 9.

Pored pristupa koji su usmereni na utvrđivanje novčanog iznosa minimuma standarda života i beneficija u novcu koje podižu siromašne iznad ovog minimuma, pristup usmeren na potrebe prisutan je u Austriji i Švedskoj. Švedska omogućuje beneficije koje pokrivaju „troškove za hranu, odeću i obuću, igru i razonodu, potrošna dobra, zdravlje i higijenu, dnevne novine, telefonske i televizijske takse, bilo sa dodacima za razumne izdatke za troškove stanovanja, snabdevanje električnom energijom, putovanje od i ka poslu, osiguranje domaćinstva i članstvo u sindikatu i fond za osiguranje za slučaj nezaposlenosti“.¹⁰

Revizija nivoa isplata u nekim državama članicama nije prisutna, te su preporuke da one uvrste ovu procenu u kreiranje svojih programa kako bi podrška minimalnom prihodu postigla ili održala adekvatnost u odnosu na životni standard. Mehanizam za procene nivoa isplata je najčešće usklađivanje nivoa pomoći sa indeksom potrošačkih cena na godišnjem nivou. U vezi sa tim treba uzeti u obzir sledeće podatke: „samo u dve države indeksacija sa nivoom cena je automatska i nije prepuštena odlukama vlada (Belgija i Luksemburg), u drugim državama iznos je povezan sa nivoom penzija ili plata, u nekim državama članicama iznos je jasno prilagođavan sa raspoloživim budžetom (Bugarska, Letonija)“¹¹.

BAZIČNI PROGRAM POMOĆI SIROMAŠNIMA U REPUBLICI SRBIJI – NOVČANA SOCIJALNA POMOĆ

Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine kao prvi cilj socijalne zaštite navodi „dostići, odnosno održavati minimalnu materijalnu sigurnost i nezavisnost pojedinca i porodice u zadovoljavanju životnih potreba“¹². U Republici Srbiji je ustanovljena nacionalna šema podrške minimalnom dohotku¹³ koja se u najužem smislu može poistovetiti sa programom novčane socijalne pomoći.

¹⁰ Isto, str. 9.

¹¹ European Anti-Poverty Network, *Adequacy of minimum income in the EU*, Available from: <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/adequacyexplainer-2010-en-web.pdf> (Accessed 25 June 2015), p. 21.

¹² Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2011, član 3, stav 1.

¹³ Vrste materijalne podrške definisane su Zakonom i ostvaruju se putem: „novčane socijalne pomoći, dodatka za pomoć i negu drugog lica, uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica, pomoći za osposobljavanje za rad, jednokratne novčane pomoći, pomoći u naturi i drugih vrsta materijalne podrške“ (Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2011, član 79).

U našoj državi, kao i u državama članicama Evropske unije, minimalni uslovi za ostvarivanje prava iz programa minimalnih prihoda su po pravilu vezani za nedovoljno resursa kojima raspolaže pojedinac ili porodica, zatim za godine starosti, državljanstvo i drugo.

Pravo na ovu materijalnu podršku mogu ostvariti državljani Republike Srbije, pojedinac i porodica ukoliko su ispunjeni uslovi predviđeni zakonom koji se pretežno vezuju za prihodnu dimenziju. Prihod mora biti „manji od iznosa novčane socijalne pomoći utvrđenog ovim zakonom“. Prema Zakonu iz 2011. godine u članu 81 porodica je definisana kao korisnik prava na novčanu socijalnu pomoć, pri čemu se pod porodicom smatraju: partneri iz bračnog i vanbračnog odnosa, deca i srodnici u pravoj liniji bez obzira na stepen srodstva, kao i srodnici pobočne linije do drugog stepena koji moraju živeti u istom domaćinstvu. Države članice Evropske unije pretežno insistiraju na prebivalištu kao osnovu za ostvarivanje prava, a manje na državljanstvu, što je u skladu sa uključivanjem migranata u sistem socijalne sigurnosti. Ispunjenost uslova vezanih za prebivalište se različito definiše, te je u Češkoj uslov stalno prebivalište, odobren zahtev za azil ili status migranta radnika. Nordijske države po pravilu nemaju ograničenja u vezi prebivališta aplikanata, dok su Luksemburg i Danska primeri država u kojima lice mora imati prebivalište u pomenutoj državi 5 od poslednjih 20 godina, odnosno 7 od 8 godina. Belgija i Češka propisuju 3 meseca prebivališta za građane Evropske unije iz drugih država pre nego što mogu da apliciraju za pomoć¹⁴.

Visina novčane socijalne pomoći se utvrđuje preko osnovice propisane Zakonom o socijalnoj zaštiti koja iznosi 6 050 dinara i koja se usklađuje dva puta godišnje sa indeksom potrošačkih cena. Za utvrđivanje konkretnog iznosa novčane pomoći uzima se u obzir veličina i struktura domaćinstva, te se ponderisanje članova domaćinstva vrši prema utvrđenoj skali. „1) za pojedinca, odnosno nosioca prava u porodici – u visini osnovice 1; 2) za svaku narednu odraslu osobu u porodici – od visine osnovice 0,5; 3) za dete do 18 godina – od visine osnovice 0,3“¹⁵. Iznos novčane socijalne pomoći može biti uvećan za 20% u odnosu na iznos koji bi bio utvrđen ukoliko su pojedinac odnosno svi članovi porodice nesposobni za rad. Ovo uvećanje se primenjuje i na jednoroditeljske porodice. Novčani iznos koji predstavlja razliku između zakonski propisane granice minimalnog standarda i realnog proseka prihoda pojedinca i porodice se isplaćuje jednom mesečno sa tromesečnom pauzom korišćenja prava u toku kalendarske godine. Apliciranje za novčanu socijalnu

¹⁴ European Anti-Poverty Network, *Comparative table: State of play in the European Union regarding Minimum Income Schemes*. Available from: http://www.eapn.eu/images/docs/minimum%20schemes%20comparative%20template%20-%20v4_150709ne.pdf (Accessed 20 June 2015).

¹⁵ Zakon o socijalnoj zaštiti, op.cit., član 88, stav 1.

pomoć nije ograničeno, te se korisnici mogu opet prijaviti. Trajanje prava iz programa minimalnih prihoda je i u većini država članica Evropske unije neograničeno, sve dok postoje okolnosti na osnovu kojih je odobrena podrška minimalnom prihodu, uz ponovno apliciranje. Međutim, u Italiji je ograničeno u nekim regionima, a vremensko ograničenje trajanja pomoći se kreće od 12 meseci u Portugalu i Španiji do 24 meseca u Slovačkoj. U nekim državama pravo na socijalnu pomoć je zagantovano u određenom vremenskom periodu između tri i šest meseci, sa mogućnošću obnavljanja ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi. Beneficije u toku trajanja prava ni u jednoj državi članici nisu isključivo u naturi. Pretežan deo država isplaćuje socijalnu pomoć u novcu, iako neke kombinuju beneficije u novcu sa beneficijama u naturi.

Provera materijalnog stanja je neophodan uslov u državama članicama Evropske unije, dok prihodi koji ulaze u procenu materijalne situacije aplikantata mogu znatno da variraju. U procenu kod nekih država ne ulaze „beneficije iz socijalnog osiguranja (Slovačka, Estonija, Malta), građanski zahtevi (Mađarska), ili još specifičnije, alimentaciona potraživanja (Češka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Poljska), deo dohotka od rada sa skraćenim radnim vremenom (Holandija, Ujedinjeno Kraljevstvo), studentske stipendije i krediti (Slovačka, Estonija, Češka), primanja od humanitarnih organizacija (Poljska)“¹⁶. U Republici Srbiji Vlada je posebnom Uredbom definisala vrstu i način utvrđivanja visine prihoda za ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć. Propisano je uzimanje u obzir svih prihoda porodice i pojedinca u prethodna tri meseca i koji se odnose na stečena sredstva iz radnog odnosa, poljoprivredne i samostalne delatnosti, kao i prihodi koji proizilaze iz statusa nezaposlenog i posedovanja imovine. Takođe, uvrštena su štednja i gotovina, uz mogućnost da nadležni organ (Centar za socijalni rad) u nalazu i mišljenju pri obradi zahteva utvrdi postojanje dodatnih prihoda. Uredbom su navedeni i prihodi koji se ne uzimaju u obzir i to su: „dečiji dodatak; roditeljski dodatak; dodatak za pomoć i negu drugog lica, ostvaren po bilo kom osnovu; uvećan dodatak za pomoć i negu drugog lica; naknade za telesno oštećenje; akcije bez naknade; primanja po osnovu učeničkog i studentskog standarda; otpremnine za odlazak u penziju; primanja po osnovu nagrada; primanja po osnovu naknade štete, osim naknade štete u vidu rente; novčana pomoć za osposobljavanje, prekvalifikaciju i dokvalifikaciju, obuku i pripremu zapošljavanja; povremene pomoći namenjene zaštiti životnog standarda određenih kategorija građana“¹⁷.

¹⁶ MISSOC secretariat, *MISSOC Analysis 2011: Guaranteed Minimum Resources*, op.cit., p. 16.

¹⁷ Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36, 2011, član 11.

Pored provere prihoda, uzimaju se u obzir i sledeće okolnosti pri dodeljivanju novčane socijalne pomoći i pravo se ostvaruje:

- „1) ako nema drugih nepokretnosti, osim stambenog prostora koji odgovara potrebama pojedinca, odnosno porodice i zemljišta u površini do 0,5 hektara;
- 2) ako pojedinac, odnosno član porodice nije prodao ili poklonio nepokretnu imovinu ili se odrekao prava na nasleđivanje nepokretne imovine ili ako je protekao period u kojem bi, od tržišne vrednosti nepokretne imovine koju je prodao, poklonio ili se odrekao prava na nasleđivanje, mogao obezbeđivati pomoć u smislu ovog zakona;
- 3) ako pojedinac, odnosno član porodice ne poseduje pokretnu imovinu čijim korišćenjem ili otuđenjem, bez ugrožavanja osnovnih životnih potreba, može da obezbedi sredstva u visini šestostrukog iznosa novčane socijalne pomoći koja bi mu bila utvrđena po ovom zakonu u momentu podnošenja zahteva za novčanu socijalnu pomoć;
- 4) ako pojedinac, odnosno član porodice nije zaključio ugovor o doživotnom izdržavanju“¹⁸.

Upravljanje programima u državama članicama može se sagledati iz dva aspekta i to „načina na koji je šema finansirana i nivoa na kojem je šema implementirana“¹⁹. Iako primat u finansiranju ima nacionalni nivo zbog prirode nedoprinosnog finansiranja socijalne pomoći, zabeleženo je postojanje zajedničkog finansiranja nacionalnog i subnacionalnih nivoa, dok je regionalno finansiranje isključivo povezano sa sistemom socijalne sigurnosti u Italiji. Sve veći broj država kombinuje finansiranje na nacionalnom nivou sa realizacijom programa na lokalnom nivou, čime bi se regionalne disproporcije svele na najmanju meru i efikasnije razvila strategija sveobuhvatnijeg uključivanja u program svih lica koja ispunjavaju neophodne uslove. Ova praksa prisutna je u Republici Srbiji i podrazumeva finansiranje novčane socijalne pomoći iz budžeta na republičkom nivou, dok je lokalni nivo zadužen za obradu zahteva za dodelu pomoći. Centri za socijalni rad na lokalnom nivou, pored obrade zahteva, imaju obaveze u okviru jačanja odgovornosti pojedinca za sopstveni položaj, s obzirom na to da Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine predviđa aktivaciju korisnika novčane socijalne pomoći. „Individualni plan aktivacije“ predstavlja sporazum Centra za socijalni rad i korisnika materijalne podrške koji usled nepoštovanja aktivnosti koje su dogovorene sporazumom, a koje se tiču obaveza korisnika, može za posledicu imati ukidanje prava. S obzirom na to da je namera ovog mehanizma aktivacije korisnika uključivanje lica na

¹⁸ Zakon o socijalnoj zaštiti, op.cit., član 82, stav 1.

¹⁹ European Commission, *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe*, p. 16.

tržište rada, smatra se da je od kraja 2014. godine kada su ispunjeni svi uslovi za njegovu primenu, primenjivan u lokalnim samoupravama kao mera protiv pasivizacije korisnika novčane socijalne pomoći. Korisnici su najčešće uključivani u poslove sređivanja javnih površina, pri čemu su javni radovi izostali kao mera aktivne politike zapošljavanja koja bi donela dodatne prihode siromašnoj populaciji.

Bez obzira na kom nivou su organizovane, izveštaji stručnjaka (Frazer, Marlier, 2009; Bahle, Hubl, Pfeifer, 2011) pokazuju da šeme minimalnih prihoda umanjuju dubinu siromaštva, dok čak ni u većini država članica Evropske unije još uvek ne predstavljaju efikasne programe za smanjivanje stope siromaštva.

PROCENA ADEKVATNOSTI NIVOA NOVČANE SOCIJALNE POMOĆI U REPUBLICI SRBIJI

Adekvatnost visine iznosa novčane socijalne pomoći naročito je aktuelna tema u kontekstu efikasnijeg korišćenja resursa koji se izdvajaju iz bruto nacionalnog dohotka. Politika aktivacije korisnika novčane socijalne pomoći u prilog je tezi o smanjenju izdvajanja u ovoj sferi socijalne zaštite, sa strategijom potpunog korišćenja ljudskog kapitala iz dela radno sposobne populacije korisnika novčanih naknada. U balansiranju iznosa naknade socijalne pomoći koji ne demotiviše korisnike u potrazi za zaposlenjem, treba uzeti u obzir ostvarivanje minimalnog životnog standarda za pojedinca i porodicu. Budući da se procena adekvatnosti dovodi u vezu sa determinantama životnog standarda, u nastavku rada će adekvatnost novčane socijalne pomoći u Srbiji biti analizirana kroz ukrštanje sa minimalnim standardom po potrošnji i dohotku. Udeo novčane socijalne pomoći u minimalnom dohotku iz radnog odnosa predstavlja prilog analizi adekvatnosti nivoa pomoći, kao i politike države ka promovisanju učešća na tržištu rada.

Od zakonskih promena 2011. godine broj pojedinaca i porodica korisnika novčane socijalne pomoći kontinuirano je rastao, kao i izdvajanja za ovu namenu u nacionalnom budžetu. U 2010. godini ovo pravo je ostvarilo 65 816 domaćinstava, odnosno 167 914 pojedinaca što je činilo udeo od 0,18% BDP-a, dok je prema podacima za 2013. godinu novčanu socijalnu pomoć koristilo 101 656 domaćinstava, odnosno 258 807 pojedinaca, za šta je izdvojeno 0,34% BDP-a²⁰. Od tada se ne meri apsolutno siromaštvo po potrošnji, iako je ovaj pokazatelj zvanično svrstan u nacionalno specifične pokazatelje merenja finansijskog siromaštva. Izvor podataka za utvrđivanje apsolutnog siro-

²⁰ Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2014, str. 180.

maštva u Srbiji je Anketa o potrošnji domaćinstva prema kojoj ispod apsolutne linije siromaštva jesu ona „punoletna lica čija je potrošnja na mesečnom nivou niža od minimalnog iznosa neophodnog za hranu (nutricionistički minimum propisan od FAO) i druge izdatke koje ne obuhvataju hranu (osim trajnih dobara i imputirane rente)”²¹. Anketa se sprovodi kontinuirano, iako od 2011. godine ne služi za obračunavanje apsolutnog siromaštva. Smatra se da je ona izuzetno korisna u pokazivanju troškova neophodnih za zadovoljavanje osnovnih egzistencijalnih potreba. Sa druge strane, Anketa o prihodima i uslovima života (SILC) primenjuje se u Srbiji od 2012. godine i usmerena je na dohodovnu dimenziju. Tendencija je da postane primarni izvor statističkih podataka za ovu oblast koji će omogućiti komparativnost sa državama članicama Evropske unije. SILC izračunava, pored ostalih indikatora, stopu rizika od siromaštva koja predstavlja udeo lica sa prihodima ispod 60% medijane nacionalnog dohotka konkretnog društva, te se smatra indikatorom relativnog siromaštva koji pretežno meri nejednakosti u državi.

Dostupni podaci pokazuju da aktuelni program novčane socijalne pomoći ne podiže korisnike novčane socijalne pomoći iznad praga apsolutnog, kao ni relativnog siromaštva (Tabela 2). Procene su da „u zavisnosti od tipa i karakteristika domaćinstva, mesečni iznosi transfera bi trebalo da budu viši za 33-45% da bi se dostigao prag rizika siromaštva”²². Osnovno pravo na socijalnu pomoć ostvaruje oko dve trećine pojedinaca i porodica, dok uvećano pravo ostvaruje preostali deo korisnika (domaćinstva sa licima nesposobnim za rad i jednoroditeljske porodice), a takva struktura je bez promena poslednjih godina. S obzirom na manje iznose osnovnog prava, jaz između raspoloživog i dohotka za izlazak iz apsolutnog siromaštva je značajno veći, obuhvatajući pritom većinu korisnika novčanih naknada.

²¹ Vlada Republike Srbije, *Praćenje socijalne isključenosti u Srbiji – pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006–2012*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2012, str. 23.

²² Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, op. cit., str. 182.

Tabela 2. Mesečni iznosi novčane socijalne pomoći za pojedine tipove domaćinstava, prag apsolutnog siromaštva 2013., prag rizika siromaštva 2012. (u dinarima)

	Osnovno pravo	Uvećano	Prag apsolutnog siromaštva	Prag rizika siromaštva
Pojedinac	7.490	8.988	11.020	13.680
Jednoroditeljska porodica sa dvoje dece	–	14.381	20.040	21.888
Porodica sa dvoje dece	15.729	18.875	29.754	28.728

Izvor: Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, str. 183.

Ovo potvrđuje i da se u zavisnosti od domaćinstva razlikuje i stepen adekvatnosti pomoći, a institucionalni dizajn po kome porodice sa članovima sposobnim za rad imaju tromesečnu pauzu u korišćenju prava dodatno umanjuje adekvatnost novčane socijalne pomoći. Jednoroditeljske porodice sa dva deteta najbliže su postizanju linije siromaštva, ukoliko je porodica u isto vreme korisnik dečijeg dodatka. Ukoliko nije ostvareno pravo na dečiji dodatak, jednoroditeljska porodica sa jednim detetom najbliže je pragu siromaštva. Kombinovanje novčane socijalne pomoći sa pravima iz Zakona o finansijskoj podršci porodici (dečiji i roditeljski dodatak) može u značajnoj meri doprineti ostvarivanju prihoda iznad linije siromaštva, naročito za jednoroditeljske porodice sa decom i višečlane porodice sa tri ili četiri deteta (Tabela 3). Za sve tipove porodica sa decom koji su korisnici samo novčane socijalne pomoći, ova pomoć nije dovoljna za postizanje najnižeg nivoa životnog standarda.

Tabela 3. Godišnji iznosi novčane socijalne pomoći; zbirni iznosi novčane socijalne pomoći i dečijeg dodatka; zbirno novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak i roditeljski dodatak; linija siromaštva i nedostajuća sredstva, za različite tipove porodice u 2012. godini (u dinarima i %)

Tip porodice	NSP	NSP+DD	NSP+DD+RD	Linija siromaštva	Nedostajuća sredstva kao udeo u davanjima (u %)		
					NSP	NSP+DD	NSP+DD+RD
1+1	128.887	167.095	202.140	184.014	42,8	10,1	
1+2	158.630	235.046	303.566	245.352	54,7	4,4	
2+1	148.716	178.104	213.149	269.887	81,5	51,5	26,6
2+2	173.502	232.278	300.798	331.225	90,9	42,6	10,1
2+3	198.288	286.452	409.776	392.563	98,0	37,0	
2+4	223.074	340.626	505.026	453.901	103,5	33,3	

Izvor: Matković *et al*, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji*, str. 146.

Napomena: NSP – novčana socijalna pomoć, DD – dečiji dodatak, RD – roditeljski dodatak. Za jednoroditeljske porodice uvećana novčana socijalna pomoć, za parove sa decom osnovni iznos; u koloni tip porodice prva cifra se odnosi na broj odraslih, a druga na broj dece; linija siromaštva podrazumeva prisustvo dece do 14 godina starosti. Iznosi roditeljskog dodatka tokom jedne godine, pretpostavka je da pravo ostvaruje sa pomakom, te da i za to dete tokom cele godine ostvaruje pravo na dečiji dodatak.

Postoje različiti vidovi dodatne podrške minimalnom prihodu koji se mogu ostvariti na lokalnom nivou u Srbiji, odnosno propisani su i administrirani od strane lokalnih samouprava. Dodatna podrška ostvaruje se kroz dodatna materijalna davanja i pomoć u naturi za korisnike novčane socijalne pomoći na nacionalnom nivou, najčešće je usmerena ka zadovoljavanju potreba dece i ranjivih društvenih grupa. U Beogradu se „domaćinstvima u kojima su svi članovi nesposobni za rad dodeljuje stalna novčana pomoć, i to u vidu desetoprocenatnog uvećanja iznosa NSP-a, a imajući u vidu veće troškove života u glavnom gradu“²³. S obzirom da iznos novčane socijalne pomoći predstavlja razliku između ostvarenih prihoda i zakonski propisanog

²³ Isto, str. 184.

minimalnog standarda, iznosi ovako koncipirane dodatne podrške ne mogu poboljšati adekvatnost osnovne šeme. Pravo na subvencije i jednokratne pomoći zavisi od raspoloživog budžeta lokalne samouprave, te u zavisnosti od prebivališta korisnik može ostvariti veća prava.

Uzimajući u obzir održanje motivacije radno sposobnih korisnika novčane socijalne pomoći, pretpostavka je da iznos naknade ne bi trebalo da dostigne stoprocentni iznos minimalne zarade. Međutim, podaci za Srbiju pokazuju da „udeo iznosa transfera u minimalnoj zaradi za pojedinca koji je sposoban za rad iznosi 37%, a za porodice sa dvoje dece između 72 i 79%. Tek porodice sa četvoro dece dobijaju iznos NSP koji dostiže iznos jedne minimalne zarade“²⁴. Prema tipu porodice, porodice sa najmanjim udelom pomoći u minimalnoj zaradi su jednoroditeljske porodice, dok u zavisnosti od ostvarivanja prava na dečiji dodatak jednoroditeljska porodica sa dva deteta može se približiti ostvarivanju minimalne zarade. Značaj ostvarivanja prava na dečiji dodatak u višečlanim porodicama sa više od tri deteta ilustrovan je u Tabeli 4. Ukoliko novčana socijalna pomoć predstavlja jedinu vrstu podrške koju porodica ostvaruje, iznos će biti neadekvatan.

Tabela 4. Godišnji iznosi pomoći i udeo u neto minimalnoj zaradi za pojedine tipove porodica sa decom, 2012. godina

Tip porodice	NSP	NSP+DD	Udeo u minimalnoj zaradi	
			NSP	NSP+DD
1+1	128.887	167.095	53,8	69,8
1+2	158.630	235.046	66,3	98,2
2+1	148.716	178.104	62,1	74,4
2+2	173.502	232.278	72,5	97,0
2+3	198.288	286.452	82,8	119,7
2+4	223.074	340.626	93,2	142,3

Izvor: Matković *et al*, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji*, str. 21.

Napomena: NSP – novčana socijalna pomoć, DD – dečiji dodatak. U koloni tip porodice prva cifra se odnosi na broj odraslih, a druga na broj dece; iznosi za porodice sa oba roditelja su za porodice koje ostvaruju pravo svih 12 meseci.

²⁴ Isto, str. 183.

ZAKLJUČAK

Minimalni životni standard u Republici Srbiji se ne vezuje ni za jednu odrednicu, kao što je to slučaj u većini država članica Evropske unije. Stoga se može reći da je administrativna linija siromaštva, a time i visina iznosa novčane socijalne pomoći arbitrarno određena. Podrška minimalnom dohotku u Srbiji ne zadovoljava kriterijume obuhvatnosti i adekvatnosti pružene pomoći. S obzirom na to da su raniji nalazi potvrdili da ograničen broj ljudi u stanju socijalne potrebe koristi nacionalno propisano pravo (World Bank, 2011), jasno je da je novčana socijalna pomoć usmerena samo prema najsiromašnijima u populaciji siromašnih. I pored niske obuhvatnosti, poredeći iznos pomoći siromašnima sa državama članicama Evropske unije iznosi su niži jedino u Bugarskoj i Rumuniji (European Anti-Poverty Network, 2010).

Primenom metode bazičnih potreba u izračunavanju praga siromaštva, u Srbiji se visina novčane socijalne pomoći može ustanoviti minimalnom potrošačkom korpom kao jednom vrstom referentnog budžeta. Inicijativa za donošenjem direktive koja postavlja minimum adekvatnosti na prag rizika od siromaštva u Evropskoj uniji dodatno nameće reformu programa podrške minimalnom dohotku. Neophodno je na ovaj ili drugačiji način odrediti visinu finansijske pomoći siromašnima da bi ovo pravo imalo efekata u praksi. Takođe, istraživanja su pokazala da bi se razvojem usluga u zajednici koje su namenjene korisnicima novčane socijalne pomoći mogli kompenzovati niski iznosi pomoći, kao i da je aktivacija korisnika slaba usled ograničene saradnje Centra za socijalni rad i Nacionalne službe za zapošljavanje (Petrović, 2011). Novčana i pomoć u naturi koju pružaju lokalne samouprave takođe mogu unaprediti adekvatnost, uz prisustvo regionalne nejednakosti u kreiranju i implementiranju prava. Iz tih razloga treba nastojati da se unapredi osnovni nacionalni program pomoći siromašnima ne bi li svim korisnicima novčane socijalne pomoći bilo osigurano pravo na adekvatni minimalni životni standard.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Bahle, Thomas, Hubl, Vanessa, Pfeifer, Michaela, *The Last Safety Net: A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, The Policy Press, Bristol, 2011.
- [2] Council Recommendation 92/441/EEC of 24 June 1992 on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems, *Official Journal L 245*, 27/08/1992.
- [3] European Anti-Poverty Network, *Adequacy of minimum income in the EU*, Available from: <http://www.eapn.eu/images/stories/docs/EAPN-position-papers-and-reports/adequacyexplainer-2010-en-web.pdf> (Accessed 25 June 2015).

- [4] European Anti-Poverty Network, *Comparative table: State of play in the European Union regarding Minimum Income Schemes*. Available from: http://www.eapn.eu/images/docs/minimum%20schemes%20comparative%20template%20-%20v4_150709ne.pdf /(Accessed 20 June 2015).
- [5] European Commission, *Toward adequate and accessible Minimum Income Schemes in Europe*, Directorate-General for Employment and Social Affairs and Inclusion Directorate D — Europe 2020: Social Policies Unit D.2 — Social inclusion and Poverty Reduction, 2015.
- [6] European Union, *Charter of fundamental rights of the European Union*, Official Journal of the European Union, C 83/392. Available from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EN:PDF> (Accessed 13 June 2015).
- [7] Frazer, Hugh, Marlier, Eric, *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009.
- [8] Kovačević, Ljubinka, „Izvori komunitarnog radnog i socijalnog prava“ u: Drenka Vuković, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011, str. 331–358.
- [9] Matković, Gordana, Mijatović, Boško, Stanić, Katarina, *Novčana davanja za decu i porodice sa decom u Srbiji*. http://www.csp.org.rs/wp-content/uploads/2014/08/NOVCANA-DAVANJA-ZA-DECU-I-PORODICE-SA-DECOM-U-RS_FINAL_June-2014.pdf, (posećeno 3. avgusta 2015.).
- [10] MISSOC secretariat, *MISSOC Analysis 2011: Guaranteed Minimum Resources*. European Commission DG Employment, Social Affairs & Inclusion, 2011.
- [11] Petrović, Marina, *Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2011.
- [12] Uredba o primanjima i prihodima koji su od uticaja na ostvarivanje prava na novčanu socijalnu pomoć, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36, 2011.
- [13] Vlada Republike Srbije, *Drugi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2014.
- [14] Vlada Republike Srbije, *Praćenje socijalne isključenosti u Srbiji – pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006–2012*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2012.
- [15] Vuković, Drenka, *Socijalna politika Evropske unije*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011.
- [16] World Bank, *Social safety nets in the Western Balkans: design, implementation and performance*, World Bank, Washington DC, 2011.
- [17] Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24, Beograd, 2011.

Suzana Mihajlović Babić

MINIMUM INCOME SUPPORT IN SERBIA
– ADEQUACY OF SOCIAL ASSISTANCE

Abstract

While some Member States of the European Union haven't developed their own national minimum income schemes (Greece and Italy), current legislative regulation in our country recognizes the right to universal material support to the poor population. The basic program of material support is achieved through social assistance payments, while the conditions and amount of financial assistance for beneficiaries are regulated by the Social Protection Law. The aims of this paper are to determine the adequacy of financial assistance as a concept in European practice in the context of right to minimum income support, review of the basic settings of this right in our country and to analyse the adequacy of social assistance payments level in relation to achievement of adequate living standard in the Republic of Serbia. Findings suggest that the amount of financial assistance is inadequate to uplift the social assistance beneficiaries above the absolute poverty line.

Key words:

social assistance, adequacy, Serbia.