



ВИСОКА ПОСЛОВНА ШКОЛА
СТРУКОВНИХ СТУДИЈА – БЛАЦЕ
Часопис из области економије, менаџмента и
информатике „БизИнфо“
Број 3/2011, стр. 57-66
Адреса: Краља Петра I, бр.70, 18420 Блаце

ТЕНДЕНЦИЈЕ У КРЕТАЊУ ЈАВНИХ РАСХОДА ЗА СОЦИЈАЛНУ ПОМОЋ

TENDENCIES IN MOVEMENT OF PUBLIC EXPENDITURES FOR SOCIAL ASSISTANCE

Маја Марковић

Резиме: Циљ рада је да се прикаже кретање расхода за социјалну помоћ у Србији за последњих неколико година као и њихово поређење са развијенијим земљама. Такође се оцењује њихова улога у ублажавању економских неједнакости и сиромаштва са циљем да се укаже да социјални издаци нису непродуктивна категорија која успорава друштвени развој, већ инвестиција за бољу будућност. Међутим у ублажавању сиромаштва Србија је испод европског просека, али постоје видни напори од стране државе у решавању проблема сиромаштва и подизања животног стандарда становништва. У ту сврху држава Србија спроводи бројне програме социјалне помоћи, настојећи да линију сиромаштва, било апсолутну или релативну, доведе на што нижем нивоу.

Кључне речи: социјална помоћ, сиромаштво, програми социјалне помоћи.

Abstract: The aim of activity is to present movement of expenditures for social assistance in Serbia for the past few years, as well as their comparison with developed countries. Also, it should assess role of expenditures in mitigating economic disparities and poverty, with aim to prove that social expenditures are not unproductive category, but an investment for a better future. However, Serbia is below European average in terms of mitigation of poverty, yet there are clear efforts undertaken by the state to resolve issue of poverty and enhance living standard of the population. For that purpose, the state has introduced

and is implementing various social assistance programmes, aiming at lowering both absolute and relative poverty levels.

Key Words: *social assistance, poverty, social assistance programmes.*

1. УВОД

Економска сигурност је општи људски проблем, који обухвата начин на коме се појединцу или породици пружа помоћ, када је појединац или превише стар или неспособан за рад, у случају настанка смртног случаја хранитеља породице, или присилног отпуштања радника што је карактеристично у данашњем друштву. Током историје сва друштва су настојала да проблем сигурности становништва реше на свој начин. Јавиле су се бројне стратегије, од којих су једне биле индивидуалне (штедња, инвестиције), а друге колективне (укључивање организација, добротворних организација, религијских група, програми социјалне заштите).¹

Улога јавних расхода је од изузетног значаја у вођењу социјалне политике. Статистички подаци показују да постоји тенденција сталног пораста јавних расхода како у релативном тако и у апсолутном смислу, што је карактеристично за све државе у свету.² Као узроци пораста јавних расхода јављају се: демографски, политички, економски и финансијски узроци. Структура јавних расхода има изузетан утицај на динамику привредног раста, социјални развој и друштвени стандард становништва. Свака држава настоји да формира и одржи ону структуру јавних расхода која ће на оптималан начин моћи да осигура: стабилност привреде и оптимални економски раст, одређену структуру привредног развоја, одређену социјалну политику, сигурност унутар земље и територијални интегритет, као и одговарајућу политику развоја науке, образовања и културе. Расходи социјалне сигурности становништва представљају јавне расходе који најчешће спадају међу највеће расходе у скоро свим савременим државама. Значајан је утицај државе на смањивање неједнакости, и на основу података се може рећи да социјални

¹ "The development of social security in America", Social Security Bulletin, Vol.70, No.3, 2010.

² Jadranka Đurović-Todorović, Marina Đorđević, Borko Krstić „Monetarni i fiskalni menadžment", Niš, 2007. str. 316

трансфери и опорезивање ублажавају неједнакости, мада социјални трансфери у већој мери доприносе изједначавању доходака, него пореска политика. Земље које имају дугу социјалдемократску традицију као Шведска, Аустрија итд. реализују и највеће социјалне издатке (у Шведској је то 33,3% у односу на БДП, у Данској 30,8%), мањи су социјални издаци у земљама попут Белгије, Холандије итд.), а најмањи су издаци у склопу либералних држава благостања (САД, Ирска итд.). Земље с дугим присуством социјалдемократије се карактеришу значајним издацима за социјалне трансфере, ниским нивоом доходних неједнакости између домаћинстава, ниском стопом сиромаштва, чак и повећањем запослености у јавном сектору.³

Да би се остварила друштвена социјална солидарност, потребно је одређено разумевање и солидарност запослених у јавном сектору. У условима економске кризе неопходно је заштитити све слојеве нашег друштва. Стога је неопходно да се контролише раст плата запослених у јавном сектору, које могу расти само до раста стопе инфлације, како би се оствио простор за одржавање социјалних издатка-пензија, социјалне помоћи итд.⁴

2. СОЦИЈАЛНА ПОМОЋ

Економска и финансијска криза доводи до великог смањења броја запослених и тиме ствара бројне социјалне проблеме који се огледају у повећаној потреби за остваривањем социјалних права. С обзиром да економска криза у највећој мери погађа најсиромашније слојеве друштва, постоји потреба да се овој популацији поклони највећа пажња.

Функције социјалне помоћи уско су везане за феномен сиромаштва. Без обзира на велико богатство појединих држава, сиромаштво је и даље огроман социјалан проблем. Заступљено је како у руралним областима тако и у великим градовима. Велики број људи живи у условима који су далеко испод стандарда, у разореним кућама и са доходком који не може да задовољи минималне потребе. Из тог разлога држава сваком свом становнику гарантује минимални доходак. Минимални доходак

³ www.eurostaat.com

⁴ www.minrzs.gov.rs

се у државама Европске Уније јавља 60-их година двадесетог века и представља онај износ дохотка који себи и својој породици из објективних разлога појединац не може да обезбеди. Начин да се тај ниво дохотка реализује јесте социјална помоћ.

Сиромаштво често доводи до пораста криминала и социјалних немира. Сходно томе многи сматрају да је морална обавеза човека да пружи помоћ сиромашнима путем добротворних прилога. Због све учесталијих социјалних немира, државе данас уводе бројне програме са циљем смањења броја сиромашних.⁵ Сиромаштво се може посматрати као апсолутивно и као релативно. Апсолутно сиромаштво се јавља у оним ситуацијама када људи нису у могућности да обезбеде доходак који им омогућује задовољење основних живорних потреба. За разлику од апсолутног, релативно сиромаштво указује на неједнакост у датом друштву. Релативна линија сиромаштва показује да је у Србији било сиромашно 13,6% становништва, линија сиромаштва износила је 9583 динара месечно по потрошачкој јединици.⁶ Различита истраживања спроведена у периоду од 2002. до 2008. године у Србији указују да се значајно смањило апсолутно сиромаштво (од 8,8% у 2006. години на 6,1% у 2008. години). Међутим од 2009. године животни стандард становништва се погоршава и расте број сиромашних. Стопа сиромаштва је достигла ниво од 7,4%, као последица велике економске кризе. Такође, због велике економске кризе, апсолутна линија сиромаштва у 2010. години показује да се проценат сиромашних повећао на 9,2%. Према истраживањима из 2000. године у релативном сиромаштву у Србији живело је преко 30% грађана, а у апсолутном сиромаштву, односно беди 18% становништва.⁷ Средства намењена социјалној помоћи у Србији су доста скромна, и знатно су нижа у односу на земље у окружењу. У 2005. години Србија је потрошила 1,4% БДП-а на новчана давања и услуге социјалне помоћи и дечије заштите. Потрошња за материјално обезбеђење породице у 2005. години износила је 0,14% БДП-а, што је веома ниска потрошња. Земље у

⁵ David N. Hyman, "Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Polacy", 9th Edition, North Carolina State University, 2008. Str.256.

⁶ <http://www.inkluzija.gov.rs>

⁷ Drenka Vuković, Mihail Arandarenko, "Socijalne reforme- Sadržaj i rezultati", Beograd, 2011. Str.116.

региону троше за ове намене знатно више средстава, па се у Хрватској и Бугарској ови издаци крећу око 0,26% БДП-а. Међу корисницима социјалне помоћи доминирају незапослена лица преко 70%, међутим, велики број незапослених прималаца социјалне помоћи је радно способан, али неактиван.⁸

Захваљујући доношењу новог закона о социјалној заштити број корисника социјалне помоћи биће повећан од 50 до 60%, а издавања из буџета за новчану социјалну помоћ биће већа за око 70%, с обзиром на то да је за те намене у буџету издвојено 2,7 милијарди динара. Највише користи од доношења овог закона, који је ступио на снагу 12. априла, имаће најсиромашнији суграђани, а посебно вишечлана домаћинства. Примера ради, петочлане породице које су до сада примале 12.094 динара сада ће добијати између 18.900 и 22.680 динара, а шесточлане породице добијаће између 22.050 и 26.000 динара. Осим вишечланих домаћинства, биће боље заштићена и она домаћинства у којима су сви чланови неспособни за рад јер се новчана социјална помоћ увећава за 20 одсто. У нашој земљи, према последњим подацима, живи између 620.000 и 650.000 апсолутно сиромашних особа, што у статистичком преводу значи да око 9% становништва живи са нешто више од 8000 динара.⁹

3. ПРОГРАМИ СОЦИЈАЛНЕ ПОМОЋИ

Програми који обезбеђују новац и робу широке потрошње сиромашнима називају се програми социјалне помоћи. Путем тих програма свака држава на различите начине помаже сиромашне и најугроженије слојеве становништва. Главну улогу у области социјалне помоћи има држава која из буџета издваја средства за ове намене. Како се сматрало, социјална помоћ доводи до једне врсте зависности. Из тог разлога систем социјалне помоћи се временом мењао како би се њеним корисницима помогло да престану да је примају и да се укључе у радну снагу.¹⁰ Систем социјалне заштите у Србији укључује велики број програма. Сви програми се могу груписати у две групе:

⁸ Drenka Vuković, Mihail Arandarenko, "Socijalne reforme- Sadržaj i rezultati", Beograd, 2011. Str.125.

⁹ <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=5523>

¹⁰ Džozef Stiglic, "Ekonomija javnog sektora", Beograd, 2008. Str.392.

1. Програми засновани на провери имовинског стања (материјално обезбеђење породица и дечији додатак),
2. Програми који нису засновани на провери имовинског стања (помоћ борцима, накнада зараде породиљама, додатак за негу и помоћ, родитељски додатак идр.).

Свакако, треба узети у обзир породице које су на граници преко које се губе парава на помоћ, с обзиром да је за доделу помоћи најмеродавнија висина прихода. Социјална помоћ може бити пружена у новчаном и натуралном облику.

3.1. НОВЧАНИ ОБЛИЦИ СОЦИЈАЛНЕ ПОМОЋИ

Приход се користи као основни критеријум за утврђивање ко има право на програме социјалне помоћи. Када приход расте, давања се смањују, а када пређе извесну границу породица може да изгуби одређена права. Најзначајнији облик социјалне помоћи је Материјално обезбеђење породице (МОП) или новчана социјална помоћ, како се назива према новом закону о социјалној заштити. Материјално обезбеђење припада појединцу, који живи сам, односно породици која остварује приходе испод минималног нивоа социјалне сигурности утврђеног законом о социјалној заштити. Минимални ниво социјалне сигурности усклађује се сваког месеца са индексом трошкова живота. Материјално обезбеђење утврђује се у месечном новчаном износу у висини разлике између минималног нивоа социјалне сигурности и износа просечног месечног прихода појединца, односно породице.

Светска Банка препоручује држави да према најугроженијима буде социјално одговорнија: да повећа издатке за неке врсте социјалне помоћи, попут материјалног обезбеђења породице и дечијих додатака, да обухвати већи број људи којима је финансијска подршка државе најпотребнија, уз замрзавање других социјалних програма на садашњем нивоу.¹¹ У 2008. години само 23% социјалне заштите односило се на програме који су условљени материјалним стањем, од чега: МОП учествује са 7% а, дечији додаци са 16%. Србија на програме намењене сиромашним породицама троши мало односно све мањи део БДП. Потрошња за програме материјалног обезбеђења и дечијег

¹¹ www.seebiz.eu

дodatка износи само 0,44% БДП, што је много мање од земаља сличног нивоа економске развијености. Иако су јавни расходи за социјалне програме, у целини повећани, са 1,3% у 2006, на 1,8% БДП-а у 2008. години, издвајања за материјално обезбеђење породице и дечије додатке су опали: за дечије додатке са 0,44% (2005) на 0,3% БДП (2008), а за материјално обезбеђење сиромашних породица са 0,16% на 0,14%. У односу на 2000. годину, број породица које примају дечији додаток се није значајно смањило. Међутим, законске промене доводе до наглог и значајног смањења броја корисника. Од момента ступања на снагу нових законских решења 2002. године до данас број корисника је смањен за приближно 250 хиљада деце, највише захваљујући прецизнијем обухвату прихода и увођењу имовинског цензуса. Расходи за дечије додатке 2007. године износе приближно 7,7 милијарди динара. У односу на 2001. годину расходи за дечије додатке су се повећали у номиналном износу само за приближно 1,25 милијарде (19%). У реалном износу издаци су се смањили за преко 40%. Удео расхода у БДП се смањило са 0,8% у 2001. години на свега 0,3% 2007. године, а у буџету са приближно 5 на 1,3% у истом временском периоду.

Законске промене, али и општи реформски напори у сфери социјалне политике значајно су утицали на кретање броја корисника и буџетске расходе за МОП након 2000-те године. Број домаћинстава која су користила МОП 2007. године износио је 50,8 хиљада, а број појединаца 131,5 хиљада. Од укупног броја домаћинстава у Србији свега 2% користи помоћ. Број корисника материјалног обезбеђења готово се удвостручио у односу на 2000. годину. Расходи за МОП су 2007. године износили преко 3 милијарде динара. У односу на 2001. годину ови расходи су номинално порасли за готово 5 пута, а у реалном износу за 2,4 пута. Удео расхода за МОП у бруто друштвеном производу је изузетно низак у поређењу са земљама у региону и износи свега 0,12%. У односу на 2001. годину овај удео се незнатно повећао. Такође, удео у буџету је доста низак, 0,52% 2007. године и незнатно је повећан у посматраном периоду.¹² Приликом давања социјалне помоћи, потребно је водити рачуна и о ефикасности тих издатака, јер често су трошкови за социјална давања већи од

¹²http://www.oknis.org.rs/zadecu/index.php/Analiza_uticaja_dr%C5%BEavne_finan_sijske_podr%C5%A1ke_siroma%C5%A1nima

износа који грађани примају. Према подацима АЖС (анкета животног стандарда), однос издатака и учинака даје износ динара који треба да се потроши да би се сиромашнима исплатио један динар. То значи да у просеку треба потрошити 2 динара на МОП да би 1 динар помоћи доспео сиромашнима.

Претпоставља се да би сиромаштво било много израженије да није ових социјалних издатака. Међутим, треба узети у обзир и оне сиромашне који су искључени из примања социјалне помоћи. Разлог те искључености је заправо тај, што се велики број домаћинства не пријави за новчану социјалну помоћ, пре свега због недовољне информисаности, или како неки наводе због сложене процедуре за подношење захтева.

3.2. СОЦИЈАЛНА ПОМОЋ У НАТУРАЛНОМ ОБЛИКУ

Поред готовинских накнада као што су: материјално обезбеђење породица, дечији додатак, родитељски додатак, накнада зараде за време породилског одсуства, одсуства са рада ради неге детета, додатак за помоћ и негу другог лица, итд. значајну улогу у систему има и помоћ у услугама и природи (дневни боравак деце и старих, помоћ у трошковима грева и електричне енергије, субвенционисање комуналних трошкова, организована исхрана у народним кухињама, једнократне помоћи у природи и слично).

Однос између давања у новчаном и натуралном облику разликује се међу државама. Међутим, готово у свакој држави се примећује да се већина давања јавља у новчаном облику. Отприлике тај однос би био $\frac{2}{3}$ у корист новчаних давања, док се $\frac{1}{3}$ давања односи на натурални облик. Последњих година у финансирање подршке сиромашнима били су укључени донатори, стране владе, хуманитарне и друге невладине организације, које учествују у финансирању различитих врста једнократних помоћи у природи и категоријских облика помоћи (помоћ у храни за пензионере и др.). Програми помоћи у природи често мењају избор појединца, јер смањују трошкове за храну и тиме подстичу већу потрошњу која би иначе била недоступна. Наравно, један од разлога за помоћ у природи јесте и подстицање потрошње одређених добара. Такође, као разлог за пружање државне помоћи у природи наводи се и то што држава жели да буде сигурна да је новац утрошен на прави начин, односно, на храну,

становање, здравствене услуге и сл. Међутим, држава не води рачуна само о томе шта се троши, већ и ко троши. Неки облици помоћи у природи намењени су одређеним корисницима, посебно деци и онима којима је неопходна здравствена заштита. Уколико би постојале савршене информације, држава би лако одредила групе људи којима је потребна социјална помоћ, па би у том случају давања у готовом новцу била пожељнија. У свету несавршених информација, ограничење на давања у природном облику управо повећава део средстава која одлазе онима којима су намењена.¹³

4. ЗАКЉУЧАК

Тежња свих савремених друштава јесте да обезбеде у што већем обиму социјалну сигурност својих грађана, што се постиже вођењем одређене социјалне политике.

У Србији највећи изазов за одрживост социјалне политике представљају реформске промене које се спроводе кроз макроекономску политику и структурне реформе. Влада републике Србије чврсто стоји на становишту да су развој тржишне привреде и приватног предузетништва у оквиру европских интеграција једини начин да се обезбеди дугорочни стабилни и одржив развој земље и социјална сигурност грађана. У том смислу Влада ће наставити да подржава реформе привредног система, које омогућавају константан раст привредне активности и животног стандарда грађана, а које подразумевају окончање поступка приватизације, уз поштовање свих законских и уговорених обавеза. Исто важи и за политику социјалних услуга где се узима у обзир, како ефикасна испорука тако и макроекономске последице. Ефикасност подразумева да се расподела јавних расхода на поједине програме не може одређивати независно од економске структуре трошкова (наднице, други производи и услуге, трансфери итд.) јер то доводи до питања фискалне самоиздрживости на дуги рок.

Да би сиромашни слојеви становништва постали пуноправни и самостални чланови нашег друштва, потребно је развити свест да

¹³ Džozef Stiglic, "Ekonomija javnog sektora", Beograd, 2008.

право na socijalnu pomoć nije samo trošak za društvo, već investicija za buduću dobrobit.

ЛИТЕРАТУРА

1. David N. Hyman, “ *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*”, 9th Edition, North Carolina State University, 2008.
2. Drenka Vuković, Mihail Arandarenko, “*Socijalne reforme- Sadržaj i rezultati*”, Beograd, 2011.
3. Jadranka Đurović-Todorović, Marina Đorđević, Borko Krstić „*Monetarni i fiskalni menadžment*”, Niš, 2007.
4. Džozef Stiglic, “*Ekonomija javnog sektora*”, Beograd, 2008.
5. “*The development of social security in America*”, Social Security Bulletin, Vol.70, No.3, 2010.
6. www.eurostaat.com
7. www.minrzs.gov.rs
8. <http://www.inkluzija.gov.rs/?p=5523>
9. www.seebiz.eu
10. http://www.oknis.org.rs/zadecu/index.php/Analiza_uticaja_dr%C5%BEavne_finansijske_podr%C5%A1ke_siroma%C5%A1nima